

basta!

<https://www.bastamag.net/Municipales-modele-Preston-budgets-municipaux-emplois-locaux-cooperatives-banques-regionales-villes-contre-multinationales>

VILLES CONTRE MULTINATIONALES

Le « modèle Preston », ou comment une ville peut reprendre la main sur son économie, ses emplois et son bien-être

par [Hazel Sheffield](#) - 2 juillet 2020

La nouvelle génération de maires écologistes ou issus d'alliance de gauche qui vient d'être élue pourraient s'inspirer du modèle expérimenté à Preston au Royaume-Uni ou à Cleveland aux États-Unis : s'appuyer sur les marchés publics, la création de banques régionales et de coopératives de salariés pour « relocaliser » leurs budgets, et éviter qu'ils ne s'évaporent dans la globalisation financière. Explications.



Un soir de printemps en 2013, deux conseillers municipaux de gauche ont franchi la porte du Grey Friars, un pub caverneux de Preston, ville post-industrielle du nord de l'Angleterre, pour une réunion autour d'une pinte de bière. Matthew Brown et son collègue Martyn Rawlinson étaient à la recherche d'idées nouvelles pour leur ville, où la pauvreté explosait dans un contexte de coupes budgétaires brutales. Les deux autres, Neil McInroy et Matthew Jackson avaient fait le déplacement depuis Manchester où ils travaillaient pour un groupe appelé « Centre pour des stratégies économiques locales » (*Center for Local Economic Strategies, CLES*).

Ce soir-là, dans le pub, les quatre hommes ont esquissé les principes d'une nouvelle manière d'organiser les dépenses publiques urbaines, qui puisse protéger une ville moyenne comme Preston (141 000 habitants) de l'extraction de richesses locales par des multinationales privées, tout en imposant de nouvelles normes environnementales et sociales pour toutes les entreprises souhaitant bénéficier de contrats publics.

« Les marchés publics, sujet en apparence ennuyeux et technocratique, sont un enjeu éminemment politique »

Le « modèle de Preston » - nom sous lequel cette démarche viendra plus tard à être connue - comporte deux volets complémentaires. McInroy et Jackson avaient consacré de nombreuses années à argumenter que davantage d'argent pouvait être conservé dans l'économie locale si les écoles, les municipalités, les hôpitaux et autres institutions utilisaient leurs budgets pour acheter des biens et des services auprès de firmes locales plutôt que d'entreprises multinationales qui transfèreraient leurs bénéfices ailleurs. Matthew Brown pensait quant à lui que ces firmes locales devaient être des coopératives de travailleurs, où les profits iraient dans les poches des salariés plutôt que dans celles d'actionnaires.

D'un point de vue opérationnel, le modèle de Preston repose sur des outils et des approches éminemment techniques, comme l'analyse des dépenses publiques, l'ajustement des contrats d'achat public, la formation de nouveaux fournisseurs ou la création d'entreprises coopératives. Mais en son cœur, il y a un propos politique radical : que l'économie n'est pas une sphère technocratique séparée ni un ensemble de forces étrangères qui se jouent du lieu où elles s'affrontent et interagissent, mais qu'elle est façonnée par les décisions de gens ordinaires, qui peuvent l'utiliser pour créer le type de société dans laquelle ils veulent vivre.

Pour Martin O'Neill, maître de conférences en philosophie politique à l'université de York, cette approche transforme la politique d'approvisionnement d'une ville d'un simple processus financier en un levier qui peut être utilisé par les élus pour promulguer certaines valeurs, d'une manière un peu similaire à la redistribution des richesses via la fiscalité. « *C'est l'idée que les marchés publics, qui sont en apparence une question ennuyeuse et technocratique, sont en fait un enjeu éminemment politique. En ne voyant pas ce rôle potentiel de l'achat public, nous avons massivement sous-estimé un moyen important dont disposent les élus pour améliorer la vie des gens* », explique-t-il.

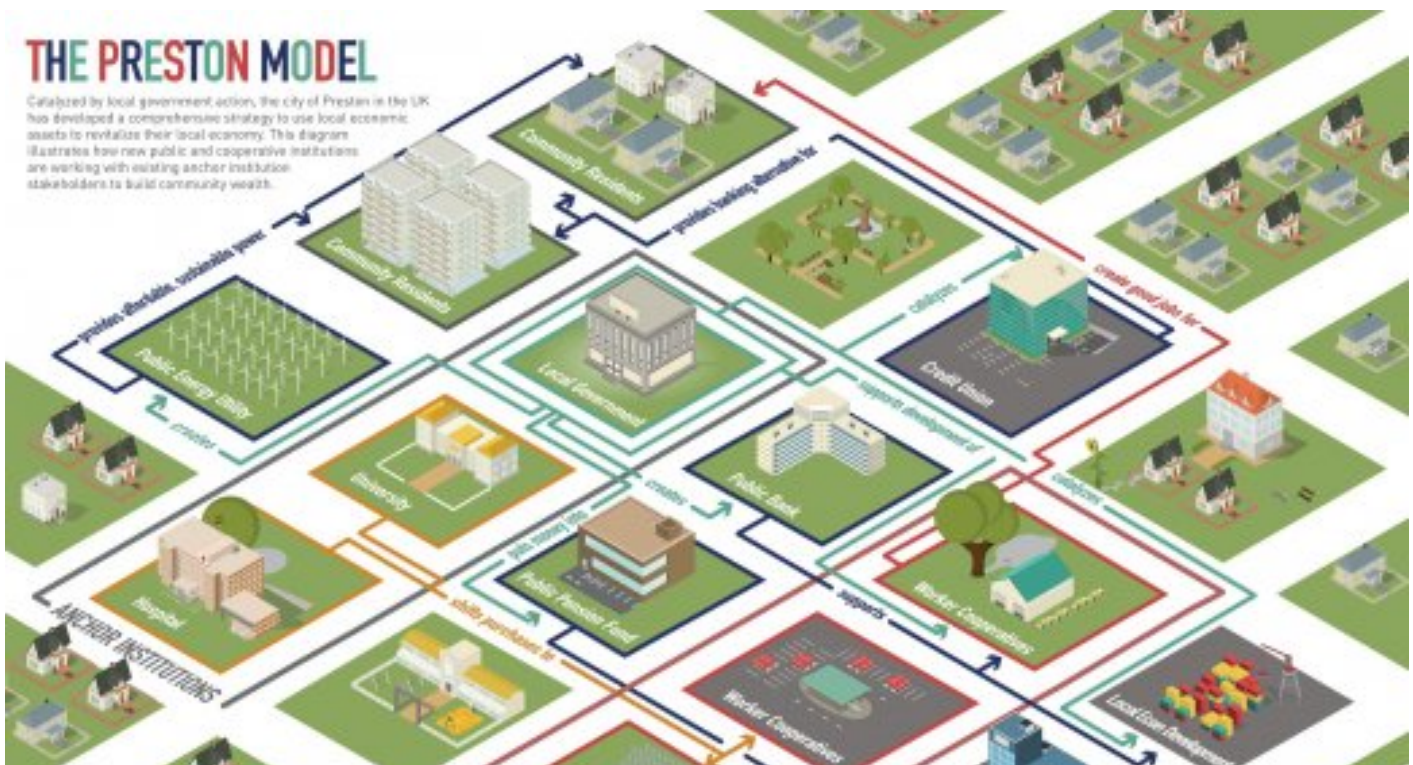
Je lis, j'aime, je vous soutiens

Pour rester en accès libre, Basta ! a besoin de vous, lecteurs !

[Soutenez l'indépendance de Basta! en faisant un don.](#)

Empêcher les ressources financières locales de « s'échapper » au profit d'actionnaires

Aux États-Unis, le terme de « *community wealth building* » ou « création de richesse collective locale » a été inventé par un think tank appelé Democracy Collaborative. Il désigne une stratégie visant à attirer et conserver les dollars au sein des communautés locales : d'abord, en empêchant les ressources financières locales de « s'échapper » au profit d'entreprises et d'actionnaires extérieurs ; ensuite en tirant parti des contrats d'achats et des investissements des « institutions de référence » locales que sont les hôpitaux, les universités, les fondations, les institutions culturelles et les administrations municipales pour développer des activités bénéfiques à la communauté.





En 2007, le *think tank*, basé à Washington, a été mandaté par la Cleveland Foundation pour effectuer une analyse des dépenses dans la ville de Cleveland. Celle-ci était confrontée à de nombreux problèmes communs aux villes post-industrielles : sa population se réduisait, et de nombreuses entreprises cotées en bourse faisaient leurs valises en raison d'années de désinvestissement et du déclin des industries traditionnelles. Mais Cleveland possédait toujours un grand nombre d'institutions enracinées dans la ville comme la Cleveland Clinic, la Case Western Reserve University et les hôpitaux universitaires.

« Comment pouvait-il y avoir trois milliards de dollars en circulation, et que tout le monde soit pauvre ? »

Democracy Collaborative a constaté que ces « institutions de référence » dépensaient trois milliards de dollars par an, mais que seule une proportion infime de cet argent demeurait dans l'économie locale. L'hôpital de Cleveland et plusieurs autres établissements de santé étaient entourés de quartiers où 40% des habitants vivaient sous le seuil de pauvreté. « *Comment pouvait-il y avoir trois milliards de dollars en circulation, et que tout le monde soit pauvre ?* », s'est demandé Ted Howard, directeur général de Democracy Collaborative.

Le *think tank* a effectué une analyse pour repérer les produits et services que ces institutions achetaient au Mexique ou à Chicago, et dans quelle mesure ils pourraient être retransférés à des fournisseurs basés à Cleveland. Il a également identifié les lacunes dans l'offre locale qui pourraient offrir des opportunités à de nouveaux fournisseurs. Sur plusieurs années, il a soutenu la création d'une buanderie et d'une ferme urbaine structurées sous la forme de coopératives d'employés, afin que ces derniers puissent se partager les bénéfices de leur entreprise.

Il a aussi rendu ces coopératives aussi vertes que possible pour aider les institutions de référence à atteindre leurs objectifs environnementaux, et les a poussées à recruter dans des quartiers où de nombreuses personnes avaient du mal à trouver du travail après un séjour en prison (jusqu'à 50% de la population de certains quartiers). « *Il s'agit d'une stratégie de transformation communautaire*, explique Howard. *Chacune de ces entreprises contribue dans son principe même à l'économie locale, et les coopératives sont le véhicule que nous avons choisi pour y parvenir.* »

Écoles, hôpitaux, collectivités, restauration : identifier par où l'argent « s'échappe » de l'économie locale

En 2013, au moment où nos quatre protagonistes discutaient dans le pub, Preston avait désespérément besoin de changement. Les effets de la crise financière de 2008 ont été encore aggravés au Royaume-Uni par le programme d'austérité initié par le gouvernement conservateur arrivé au pouvoir en 2010. Celui-ci a réduit le financement des budgets municipaux en vue d'imposer un réalignement radical des relations entre l'État et ses citoyens, dans la droite ligne du programme néolibéral de Margaret Thatcher dans les années 80. Entre 2010 et 2016, les conseils municipaux d'Angleterre auraient perdu [60% de les financements issus du gouvernement national](#). Avec leurs budgets restreints, ils ont d'abord réduit leurs dépenses en licenciant du personnel bien rémunéré ou en vendant des bâtiments désaffectés. Mais les coupes budgétaires ont encore empiré. Depuis 2018, le conseil de Preston a dû [annuler 1,25 million de livres sterling de dépenses](#) pour les services à l'enfance et à la famille, plus 1 million du budget pour l'apprentissage, le handicap et l'autisme. Les signalements d'infestations de rats [ont augmenté](#) après la réduction de moitié du personnel municipal dédié au problème.

Dans le même temps, les villes moyennes comme Preston ont eu énormément de mal à attirer des investissements extérieurs. En 2008, la municipalité avait signé un projet de renouvellement urbain de 700 millions de livres baptisé Tithebarn. Les développeurs immobiliers Grosvenor et Lendlease étaient censés réinventer 13 hectares de la ville avec des restaurants, des cafés, des cinémas, des magasins et des rues piétonnes. Mais les enseignes commerciales se sont désengagées du projet qui a fini par s'effondrer en 2011, peu de temps après le retrait de John Lewis, une importante chaîne de grande distribution.





La même année, le Center for Local Economic Strategies invitait Ted Howard à venir présenter ses idées et ses réalisations à un public principalement issu de ses réseaux à Londres. « *Nous avons été énormément inspirés par les concepts et les idées [du Democracy Collaborative], se souvient McInroy. Mais il y avait des différences de contexte qui signifiaient que le modèle de Cleveland devait être adapté.* » Aux États-Unis, si une université ou une autre institution locale veut confier un contrat pour son linge de lit à une coopérative locale, il n'y a rien pour les arrêter. Au Royaume-Uni, comme dans le reste de l'Europe, la [législation sur les marchés publics](#) exige que les contrats de fourniture pour les collectivités locales d'une valeur supérieure à 200 000 euros et les contrats de travaux de plus de 5 millions d'euros soient mis en concurrence sur le marché européen, afin de garantir un processus aussi transparent et aussi compétitif que possible.

Sur 20 euros dépensés par les institutions locales, un seul restait sur le territoire de la ville !

À ce moment, McInroy et le CLES avaient déjà testé de nouvelles idées sur les marchés publics pendant plusieurs années en partenariat avec de petites villes. Ils voulaient se lancer dans une analyse des dépenses publiques, mais se sont rendus compte que Manchester, la ville où le CLES est basée, était trop grande (un demi million d'habitants). Preston, avec une population de 141 000 habitants, était d'une taille idéale, avec un grand nombre d'institutions publiques dont deux collectivités locales, une université, un hôpital et plusieurs institutions d'enseignement supérieur, pour se lancer dans une analyse ambitieuse et identifier par où l'argent « s'échappait » de l'économie locale. En outre, après l'échec du projet Tithebarn, il y avait un fort appétit parmi les conseillers municipaux pour essayer quelque chose de radicalement nouveau.

Après cette première réunion dans le pub, Brown et Rawlinson ont convaincu la municipalité de Preston de missionner le CLES pour procéder à une analyse des dépenses publiques. Le CLES a identifié les plus importantes institutions ancrées dans la ville, notamment les conseils municipaux et de comté, l'Université du Central Lancashire (UCLan), la police et une association locale de logement. Ensemble, ces six organisations avaient un pouvoir d'achat annuel cumulé de 750 millions de livres sterling (830 millions d'euros). Mais sur 20 livres qu'elles dépensaient, une seule restait à Preston !

Le CLES a donc travaillé avec les institutions locales pour repenser tout le système. En 2013, elles ont dépensé 38 millions de livres sterling à Preston et 292 millions de livres sterling dans l'ensemble de la région environnante du Lancashire. En 2017, ces chiffres étaient passés à 111 millions et 486 millions de livres sterling respectivement, malgré une réduction globale du budget du conseil municipal. Les institutions de référence ont également été soutenues pour assurer à tout leur personnel et celui de leurs fournisseurs un salaire décent.

Construire un réseau de banques publiques régionales

Tout ceci a été réalisé dans le cadre du droit des marchés publics de l'Union européenne. « *Il n'y a pas eu de problème majeur*, expliquait Matthew Brown en 2019. *Pour les marchés de travaux, [les seuils] sont assez élevés. Ils pourraient potentiellement entraver ce que nous essayons de faire, mais [pour le moment] c'est marginal.* » Preston a divisé les plus gros contrats, comme celui de 1,6 million de livres sterling pour la cantine de l'administration municipale, en lots plus petits permettant aux petits agriculteurs du Lancashire de faire une offre pour fournir, par exemple, les yaourts.

Le conseil a désigné Conlon, une entreprise de construction locale, pour réaménager le marché de Preston, parmi neuf candidats locaux et nationaux, car l'entreprise s'était engagée sur des conditions d'emploi plus favorables. Il a utilisé à cette fin le « Social Value Act », une loi de 2013 qui oblige les personnes qui passent des contrats publics à réfléchir à la manière dont elles peuvent également obtenir des bénéfices sociaux, économiques et environnementaux plus larges, en embauchant par exemple des fournisseurs qui ont moins de distance à parcourir, ce qui réduit leurs émissions de carbone. Les modifications apportées en 2014 à la législation européenne sur les marchés publics ont également renforcé la capacité des donneurs d'ordre publics à hiérarchiser les fournisseurs affichant de meilleures performances sociales et environnementales.

Dans le même temps, le conseil municipal de Preston a réfléchi aux moyens de mobiliser d'autres sources de capitaux pour investir dans des projets locaux. Il a décidé d'utiliser les 5,5 milliards de livres sterling du fonds de pension du comté du Lancashire pour investir 100 millions de livres à Preston et 100 millions dans le Lancashire, dans des projets comme la réouverture du Park Hotel et la construction d'une résidence étudiante pour 18 millions de livres. 100 millions de livres ont été placés dans un fonds d'investissement local qui servira à capitaliser une banque communautaire. Le conseil a eu l'idée de cette banque après avoir travaillé avec la Hampshire Community Bank, laquelle s'inspire du réseau des caisses d'épargne publiques locales en Allemagne (Sparkassen). Ils prévoient de promouvoir ensemble le réseau de banques régionales du Lancashire, afin de stimuler et soutenir la création et la pérennité de petites entreprises.

Désignée « ville qui s'est le plus améliorée » au Royaume-Uni

Les premiers résultats de tous ces changements sont prometteurs. Preston a enregistré l'une des plus importantes améliorations de son « indice de privation multiple », un indice officiel utilisé par le gouvernement britannique, entre 2010 et 2015 (LCRCA 2018). En novembre 2018, elle a été désignée comme la ville « s'étant le plus améliorée » du Royaume-Uni selon le *Good Growth for Cities Index*, qui mesure l'emploi, le salaire des travailleurs, les prix des logements, les transports, l'environnement, l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et les inégalités.

Le conseil municipal de Preston a presque rassemblé les 20 millions de livres nécessaires pour demander une licence bancaire et ouvrir sa banque communautaire régionale pour la région Nord-Ouest. « *Nous avons fait l'hypothèse que si 2 % des gens transfèrent leurs comptes vers la nouvelle banque ou ouvrent leurs premiers comptes chez nous, nous pourrions prêter un demi-milliard de livres aux populations locales, déclare Brown. Mais si on pouvait susciter une réelle mobilisation sur le terrain et encourager 10 % des gens à faire affaire avec nous, alors nous pourrions faire circuler à nouveau quatre milliards de livres sterling dans l'économie locale.* »

Un centre de formation pour les coopératives

Brown, qui est depuis 2018 le président du conseil municipal de Preston, considère la banque communautaire comme un autre pilier de la stratégie de démocratisation de l'économie, aux côtés des marchés publics et d'autres mesures politiques. « *Les achats publics des institutions locales ne sont pas tout, explique-t-il. La banque communautaire est une autre pièce du puzzle. Le principe reste le même : relocaliser l'investissement et permettre à la communauté de mieux contrôler l'économie locale.* » Brown tourne désormais ses regards vers la prochaine phase du modèle de Preston, un centre d'éducation pour les coopératives et un [financement de démarrage](#) octroyé par l'Open Society Foundation pour soutenir la création de dix start-ups appartenant à leurs propres salariés.

McInroy et le CLES ont présenté leur approche de « *community wealth building* » à plus de 40 conseils municipaux au Royaume-Uni, de Birmingham à Wigan, de Southampton à South Ayrshire en Écosse, en passant par certains conseils locaux à Londres, comme celui d'Islington, où les principes de la démarche devront être fortement adaptés pour répondre à un contexte économique radicalement différent. « *Ce sont à chaque fois des cas spécifiques, explique McInroy. À Preston, nous avons commencé par rediriger les achats publics, mais nous avons fait de nombreux travaux sur le foncier, les biens et les actifs, et maintenant ils se concentrent sur la démocratisation de la main-d'œuvre. À Islington, nous travaillons moins sur les achats publics et davantage sur la propriété coopérative de l'économie et du foncier.* »

Il considère que son travail s'inscrit dans un réseau mondial en pleine croissance de villes pionnières porteuses d'un type nouveau de municipalisme. Ces autoproclamées « villes sans peur » croient en l'appropriation démocratique des services publics par des organisations qui pourraient un jour remplacer même les autorités locales. Ils ont trouvé dans la ville l'échelle idéale pour expérimenter leurs nouvelles idées.

Matthew Jackson, quant à lui, a quitté le CLES et travaille désormais avec le conseil municipal de Preston, laquelle dirige un réseau de sept villes dans le cadre du programme URBACT de l'Union européenne sur le thème « *Making Spend Matter* » (« Faire compter la dépense »). L'objectif est de développer le recours à l'analyse des dépenses publiques comme un outil pratique pour améliorer l'impact des achats des institutions publiques ou de référence afin d'apporter des bienfaits économiques, sociaux et environnementaux additionnels à l'économie locale et aux

citoyens. Concrètement, il s'agit principalement de transférer les bonnes pratiques développées par Preston dans ce domaine. Les villes partenaires, dont Pampelune en Espagne, Kavala en Grèce, Bistrita en Roumanie et Koszalin en Pologne, ont passé six mois à travailler sur des critères sociaux et environnementaux et douze autres sur leur propre analyse des dépenses de leur ville. Ils s'intéressent désormais à la façon dont les stratégies d'achat public peuvent évoluer et s'adapter à différents contextes.

Je lis, j'aime, je m'abonne

Pour avoir accès à une information qui a du sens, restez connectés avec Basta !

[Abonnez-vous à notre newsletter](#)

L'Union européenne ou le gouvernement britannique, quel est le principal obstacle ?

Les militants anti-UE ont toujours affirmé que les décisions sur les marchés publics seront plus faciles pour les conseils municipaux britanniques quand le pays aura quitté l'Union, dès lors que le Royaume-Uni n'aura plus à se conformer à la législation européenne. Pourtant, des chercheurs estiment que ce n'est pas tant le droit européen que les attitudes au sein des administrations locales et des institutions de référence qui entravent un déploiement plus large des politiques de création de richesse communautaire. Tom Sasse, chercheur senior au sein de l'Institute for Government, affirme que contrairement à certaines fausses déclarations dans la presse, tant que les autorités assurent une procédure équitable, elles peuvent déjà sélectionner les fournisseurs en fonction d'une série de critères dont le prix, mais aussi la qualité, le risque, la valeur sociale et d'autres facteurs. « *Le prix le plus bas ne gagne pas toujours, et correspond souvent à une offre médiocre* », [explique-t-il](#).

Une [étude de l'Institute for Government](#) montre que le gouvernement britannique avait initialement réussi à augmenter ses achats auprès de petites entreprises grâce à des mesures telles que la suppression des questionnaires préalables aux appels d'offres. Cependant, cette tendance a atteint son pic en 2014/15 et a diminué depuis. Au cours des cinq dernières années, les gros fournisseurs qui reçoivent plus de 100 millions de livres sterling de revenus par an du gouvernement ont obtenu une part croissante des contrats de marché public. « *Il est facile de rejeter la faute sur les règles de l'UE, mais le véritable obstacle est de changer le comportement des donneurs d'ordres* », estime Sasse.



Un gouvernement travailliste au Royaume-Uni pourrait jouer un rôle critique pour soutenir la création de richesse communautaire et aider d'autres villes à adopter des politiques d'achat public plus radicales. Selon Martin O'Neill, pour l'instant, Preston a démontré ce que cette approche pouvait apporter pour réintroduire des valeurs dans la régulation de l'économie même dans un contexte où le gouvernement national pousse dans le mauvais sens. « *Ces stratégies ont été importantes pour protéger des endroits relativement vulnérables dans des contextes très durs, lorsque le gouvernement ne contribue pas à créer des conditions économiques plus vivables*, explique-t-il. *Mais dans ces politiques qui sont une sorte de défi à l'austérité dominante, il y a aussi les germes d'un programme qui, avec le soutien d'un gouvernement national, pourrait être encore plus ambitieux.* »

Depuis 2018, Neil McInroy siège aux côtés d'élus locaux et députés travaillistes ainsi que de Ted Howard du Democracy Collaborative, dans l'unité consacrée au « *Community Wealth Building* » du Labour, qui a cherché à en intégrer les principes dans son programme politique. Et bien qu'ils aient jusqu'à présent pu faire beaucoup « *en marge* », selon les termes de Matthew Brown, certains pensent que des réformes plus radicales se heurteraient inévitablement au droit européen. Costas Lapavistas, ancien député de Syriza en Grèce et professeur d'économie à la *School of Oriental and African Studies*, affirme que si un futur gouvernement travailliste voulait pleinement appliquer les principes du modèle de Preston, « *il serait confronté à la législation européenne sur les marchés publics. La façon dont les entreprises sont sélectionnées serait directement affectée par la réglementation européenne, c'est clair, juge-t-il. Le seul véritable critère est le degré de radicalité que souhaite le Labour. S'ils veulent être vraiment radicaux, ils ne peuvent pas le faire au sein de l'UE.* »

Jackson, de son côté, estime que les directives de l'UE sur les marchés publics continueront d'influencer la législation britannique même après son départ de l'Union. Cependant, il pense qu'une sortie pourrait encourager les villes à intégrer de manière plus volontariste les principes du Social Value Act. « *Il sera possible d'intégrer les valeurs sociales beaucoup plus efficacement que [les autorités locales] ne l'ont fait jusqu'à présent, dit-il. Je pense que les autorités locales britanniques ont toujours un peu peur de le faire actuellement en raison du droit de l'UE.* »

Avec le Social Value Act, le Royaume-Uni fait figure de pionnier en Europe dans ses efforts pour incorporer les valeurs sociales et environnementales dans les marchés publics, poursuit Jackson. Il pense que l'Union européenne pourrait en faire bien davantage pour faire appliquer les normes énoncées dans les directives de 2014 sur les marchés publics. « *Ces directives devaient être transposées dans la législation sur les marchés publics des États membres, mais ce qui manque de mon point de vue, c'est la mise en œuvre effective, la flexibilité pour les PME et les objectifs sociaux et environnementaux pour les villes, dit-il. Il y a toujours des obstacles avec l'obligation d'être en conformité avec les règles, de ne pas être anticoncurrentiel, mais il n'y a pas encore de prise de conscience que l'achat public peut être utilisé pour s'attaquer à de nombreux défis sociaux et environnementaux.* »

Jackson pense que de nombreuses villes européennes sont réticentes à aller trop loin en matière de critères sociaux et environnementaux, notamment du fait du manque d'études de cas positifs sur la mise en œuvre de politiques progressistes de marchés publics. « *Il est plus facile de choisir sur la base du prix, conclut-il. L'intégration d'une politique d'achat public progressiste dans les pratiques de sept villes n'est qu'un début. Il faut investir beaucoup plus dans le renforcement des capacités et la diffusion des exemples de bonnes pratiques au sein de l'Union européenne.* »

Hazel Sheffield



Cet article est extrait de [Villes contre multinationales](#), publié par l'Observatoire des multinationales et ses partenaires du réseau européen ENCO, un recueil d'articles inédits écrits par des militants, des journalistes, des élus et des chercheurs de divers pays européens, offrant un panorama d'une confrontation qui se joue dans de nombreux secteurs, de la

privatisation de l'eau à Uber et Airbnb.

« [Villes contre multinationales](#) » est publié dans le cadre de la collection Passerelle de ritmo. Plus d'informations [ici](#), notamment pour obtenir une version imprimée.

Hazel Sheffield ([@hazelshffield](#)) est une journaliste et réalisatrice basée à Londres. Elle a été responsable de la rubrique Économie du quotidien britannique *The Independent*. En 2016, elle a fondé [Far Nearer](#), un projet d'investigation consacré aux conséquences économiques locales de l'austérité et du Brexit.

Photos : Clive Varley CC BY via [flickr](#). Illustration originale : Eduardo Luzzatti.

Cet article vous a intéressé ? Basta ! a besoin de ses lecteurs pour poursuivre son travail, faites un don sur [bastamag.net](#).

Basta ! (<http://www.bastamag.net>) est un site d'information indépendant sur l'actualité sociale et environnementale. Constitué d'une équipe de journalistes et de militants associatifs, Basta ! contribue à donner une visibilité aux enjeux écologiques, aux actions citoyennes, aux revendications sociales, aux mouvements de solidarité et aux alternatives mises en œuvre.