

Collectivités Locales :

Reprendre la main, c'est possible !

POLITIQUES PUBLIQUES DE TRANSITION
DÉMOCRATIQUE ET ÉCOLOGIQUE : RÉSISTANCES
ET ALTERNATIVES LOCALES À LA LIBÉRALISATION



aitec
Association Internationale de
Techniciens, Experts et Chercheurs

fph • Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme

Remerciements : Merci à toutes les personnes qui se sont rendues disponibles pour répondre à nos questions et partager leurs points de vue. C'est sur la base de leurs témoignages que ce rapport a pu voir le jour : Myriam Martin, Grégory Gendre, Eric Recoura, Anne-Sophie Olmos, Bernard Macret, Jacques Boutault, Guillaume Dupeyron, Julian Perdrigeat, Patrick Vassallo, Patrick Braouezec, Fernand Karagianis, Antoinette Guhl, Laure Trannoy, Violette Auberger, Bruno Charles, Michel Jallamion, Nicolas Galepides, Vincent Comparat, Bernard Hermann, Michel Antony, Olivier Petitjean, Laura Chatel, Magali Fricaudet, Sophie Chapelle.

Étude réalisée en 2017-2018 - Édition de mai 2019.

Sommaire

<i>Introduction</i>	4
01 – Les politiques publiques locales de transition démocratique et écologique face au libéralisme et ses instruments réglementaires	5
Libéralisation et démocratie locale	6
La libéralisation mondiale à l'encontre des impératifs démocratiques et environnementaux	6
L'échelle locale comme espace d'organisation des alternatives et des résistances	7
L'institutionnalisation de la libre-concurrence	8
Fondamentaux et protagonistes du libéralisme	8
Libéralisation : les multinationales à l'assaut des services et marchés publics	9
Accords de commerce et d'investissement : coup de grâce à l'intérêt public	10
Le néolibéralisme s'impose et détermine les politiques publiques européennes et locales	11
Politiques européennes : ajustement structurel et règle d'or contraignent les collectivités locales	11
Des budgets locaux sous pression	11
Le new public management ou comment le-la citoyen-ne devient client-e	12
Financiarisation de l'économie et déconnexion des territoires	12
02 – Leviers d'action pour des politiques publiques locales alternatives : vers une économie de proximité plus soutenable et démocratique	13
Reprendre le pouvoir démocratique sur les services publics face au tout-privé	14
La privatisation peut coûter cher	15
Le mode de gestion : un élément clé	16
La remunicipalisation : un moyen de regagner le contrôle démocratique sur les services publics	17
Autres formes de remunicipalisation, et questionnement du modèle	18
Les marchés publics vers une commande publique responsable	20
Un Code des marchés publics (CMP) exigeant sur la transparence et la mise en concurrence	20
Leviers d'une commande publique responsable	21
Aménagement du territoire et synergies des acteur-trice-s pour une reterritorialisation de l'économie	24
L'organisation des filières territoriales	24
Le soutien des collectivités locales aux alternatives d'intérêt collectif ou citoyennes	25
Outils à disposition des collectivités locales pour agir pour la transition	26
Outils d'aménagement du territoire et de planification urbaine	29
03 – Pour une stratégie du changement entre politiques locales alternatives, résistances et réseaux	31
La résistance à la libéralisation, un travail à deux voix avec et pour les citoyen-ne-s	32
Le dialogue collectivités locales et mobilisation citoyenne dans la résistance	32
Résistance à un modèle de déterritorialisation de l'économie et de délocalisation de l'emploi	33
Les réseaux de collectivités locales : coopérer pour faire front commun	34
Genèse des réseaux de collectivités locales et droit à la ville	34
Des mouvements citoyens vers les réseaux de collectivités	34
Les réseaux municipalistes : vers un mouvement de villes rebelles face au néolibéralisme ?	35
La coopération pour rompre l'isolement et mutualiser	36
<i>Conclusion</i>	37
<i>Annexe Typologie des modes de gestion des services publics locaux</i>	41

Introduction

Portland, dans l'Oregon aux États-Unis, est non seulement une ville en transition écologique, c'est aussi une ville « rebelle », comme le souligne l'Observatoire des Multinationales¹. Cette ville est en effet entrée en lutte contre les grands groupes en instaurant une surtaxe sur les firmes trop inégalitaires sur le plan salarial et en retirant ses investissements de toutes les multinationales. Elle rejoint ainsi Seattle dans le retrait de ses investissements de la banque Wells Fargo, qui participe au financement de projets climaticides et irrespectueux des droits humains.

En France, la marge de manœuvre est beaucoup plus limitée, car l'autonomie conférée aux collectivités est moindre qu'aux États-Unis. Néanmoins, les collectivités locales² constituent des actrices clés des processus de changement, de transition, ou de transformation, sociaux et environnementaux. Leurs prérogatives de puissance publique leur permettent de définir des politiques publiques dans le cadre de leurs compétences³; elles disposent en outre d'un pouvoir de réglementation locale pour les mettre en œuvre. Ce sont elles qui participent à fournir des services et biens essentiels (eau, transport, énergie, éducation, santé, culture, etc.), qui ont en main l'emploi, la solidarité, ou encore les activités économiques.

C'est ainsi que le Groupe Casino a été écarté de l'appel d'offre public pour le rachat de la Halle de la Martinière, lieu historique de l'accès à des produits frais pour les Lyonnais-e-s. À la multinationale de la grande distribution a été préféré un autre modèle de commerce et d'alimentation : un projet financé par Etic, une entreprise de la finance solidaire, a ainsi remporté le marché avec la mobilisation citoyenne en soutien du projet. La Halle est en éco-réhabilitation et accueillera des acteur-trice-s de l'économie sociale et solidaire (ESS)⁴ pour proposer des produits frais, locaux, et en partie biologiques.

La décentralisation, combinée aux politiques de restrictions budgétaires, amène un transfert de compétences de l'État aux collectivités locales sans le transfert des moyens financiers nécessaires.

L'investissement privé s'impose en alternative inéluctable, et les grandes entreprises privées, fortes de moyens techniques et financiers importants, se présentent comme les partenaires idéales des pouvoirs publics. L'irruption des multinationales sur le terrain de la prestation de services publics locaux participe de leur délitement, de l'asphyxie de l'économie de proximité, et de l'assèchement

des systèmes de solidarité publics. L'ambition néolibérale tend depuis le début des années 80 à étendre le processus de libéralisation des échanges commerciaux et financiers, jusque dans la sphère publique. Elle étouffe les possibilités de développer les politiques nécessaires pour répondre aux défis sociaux et environnementaux, localement et globalement.

Quels sont les impacts des évolutions législatives et réglementaires d'inspiration néolibérale sur les territoires et les collectivités locales ?

Comment s'insèrent les multinationales dans le jeu de la libéralisation ? Comment l'échelle locale peut-elle constituer une piste nouvelle pour l'opposition à la marchandisation et la privatisation des communs ? Quelle est la marge de manœuvre des collectivités locales dans l'élaboration d'un projet politique alternatif et la réinvention de pratiques concrètes de la transition démocratique et écologique ?

C'est ce à quoi nous avons tenté d'apporter des éléments de réponse, par un travail de recherche et de terrain auprès d'un panel d'une dizaine d'élue-s, agents territoriaux, citoyen-ne-s, et acteurs-trice-s du monde associatif. Nous avons mené des entretiens semi-directifs pour tirer un substrat d'éléments théoriques et pratiques permettant de mieux comprendre comment les acteur-trice-s loc-aux-ales se positionnent dans la résistance à la libéralisation et quelles réponses, parfois subjectives ou très localisées, ils et elles proposent via des alternatives concrètes. La référence à leurs analyses ou initiatives, se fait par citations ou en filigrane dans le texte. Il n'y a aucune ambition d'exhaustivité, certains thèmes ne sont pas traités ou trop peu, et méritent d'être approfondis. L'aspiration, modeste, est de dresser un paysage des contraintes réglementaires qu'impose la libéralisation aux collectivités locales portant des politiques publiques dites « progressistes ». Ce rapport propose des pistes pour contourner ces contraintes ou saisir des opportunités, et des stratégies pour créer un « écosystème »⁵ d'alternatives pour une gestion plus démocratique et durable des territoires.

1. PETITJEAN Olivier, « Portland : une ville américaine contre les multinationales », Observatoire des multinationales, 25/04/17.

2. Régions, départements, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), communes soumis au code général des collectivités territoriales (CGCT).

3. La « clause de compétence générale », depuis la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) de 2015, ne vaut que pour les communes. Les autres collectivités ont des compétences définies.

4. Ensemble de structures à finalité sociale et/ou environnementale, à gouvernance démocratique (1 personne = 1 voix), et dont les bénéfices sont réinvestis dans le projet commun : associations, coopératives, fondations et mutuelles. Peuvent dans une certaine mesure être comprises les « entreprises sociales » répondant aux critères sus-cités.

5. Expression employée à plusieurs reprises par des élu-e-s.

– 01 –

*Les politiques publiques
locales de transition
démocratique et écologique
face au libéralisme
et ses instruments
réglementaires*

Les collectivités locales sont confrontées à ce qui détermine la rationalité dominante, à savoir le libéralisme, ses valeurs et ses instruments. Les politiques publiques sont contraintes par un contexte économique-politique plus global qui a donc un impact sur la démocratie et le développement au niveau local.

1. Libéralisation et démocratie locale

LA LIBÉRALISATION MONDIALE À L'ENCONTRE DES IMPÉRATIFS DÉMOCRATIQUES ET ENVIRONNEMENTAUX

Plusieurs crises reliées se croisent :

- **Crise écologique**, concernant notre existence même en tant qu'espèce ;
- **Crise sociale et politique**, concernant notre capacité à nous organiser en sociétés démocratiques, plurielles, et solidaires ;
- **Crise économique** concernant nos modes de production et de consommation.

Le réchauffement climatique et l'augmentation des inégalités témoignent des déséquilibres engendrés par l'extraction des énergies fossiles, l'élevage intensif au détriment des petit-e-s producteur-trice-s, l'utilisation d'intrants chimiques dans nos modèles agricoles, la surexploitation des ressources naturelles comme celle des humains. **En somme, par un système d'exploitation et de domination des Hommes comme de la Nature orchestré par un capitalisme industriel puis financier.** Ce modèle de production et de consommation pèse autant sur nos sociétés que sur nos écosystèmes. Les populations les plus vulnérables sont en première ligne des chocs économiques et environnementaux.

La financiarisation de l'économie et la marchandisation des biens et services fondamentaux, y compris les « communs »¹, sont liées à un système de libre-concurrence et d'accaparement. Les grands groupes industriels mondiaux sont les premiers à tirer leur épingle du jeu, encouragés par des réglementations encore trop souples pour être réellement contraignantes. Pourtant il est nécessaire de **transformer ce système en profondeur et penser stratégiquement la transition** vers une démocratisation des institutions publiques, la régulation des acteurs privés lucratifs,

un système de production, de consommation, et d'échange drastiquement plus sobre en ressources naturelles et en rejet de gaz à effet de serre (GES), des modes d'adaptation au changement climatique, de nouvelles formes de coopération et de mutualisation locales et « translocales ». Il s'agit d'inverser la logique actuelle et de passer d'une croissance exogène, arrimée aux marchés internationaux et dépendante de flux financiers spéculatifs, à un développement endogène, centré sur les ressources, les savoir-faire et les besoins locaux, capable de **renforcer la résilience des économies locales.**

Les processus et les instruments internationaux de protection de l'environnement et des droits humains ne suffisent pas, aujourd'hui, pour stopper les dérèglements climatiques et faire reculer les inégalités. L'Accord de Paris sur le climat de 2015 n'est pas assez contraignant envers les États et les multinationales pour les faire répondre de leurs responsabilités. Le retrait des États-Unis de l'Accord en est un exemple. Les efforts fournis par une partie des gouvernements et des citoyen-ne-s sont sapés par un commerce mondial qui tend à harmoniser les normes sociales et environnementales au plus bas et continue de promouvoir **l'accroissement des échanges extérieurs et des investissements transnationaux** comme seules perspectives pour l'emploi et l'économie.

Les instances de pouvoir et de décision qui permettraient d'infléchir les réglementations dans le sens du respect des droits fondamentaux et des écosystèmes ne font pas preuve de la responsabilité démocratique nécessaire. Le pouvoir citoyen est confisqué par une oligarchie politique, économique, et financière qui transforme les délibérations parlementaires et gouvernementales, en spectacles factices destinés à maintenir **l'illusion d'une démocratie fonctionnelle.**

¹ La notion de « commun » pose une troisième voie entre le tout-État et le tout-marché, le tout-public et le tout-privé, de ressources et activités non privatisables, non appropriables et gérées de manière collective dans une légitimité universelle d'accès et d'usage.

L'ÉCHELLE LOCALE COMME ESPACE D'ORGANISATION DES ALTERNATIVES ET DES RÉSISTANCES

Dans sa notion de « transition écologique », Rob Hopkins² se fonde sur l'expérience vécue des individus et des groupes pour mettre en œuvre des solutions locales alternatives à la combustion d'énergies fossiles polluantes pour alimenter les activités de la vie courante : produire, circuler, se nourrir, transporter.

L'enjeu est de répondre aux exigences de **diminution des GES** afin d'endiguer le réchauffement climatique, de penser des systèmes socio-économiques locaux plus autonomes et résilients³, et d'organiser le pouvoir à l'échelle locale pour amorcer le changement par les citoyen-ne-s. Ce processus rejoint l'idée de la « commune » ou la « municipalité » comme **niveau intuitif de la réalisation du pouvoir démocratique**. C'est ce à quoi se réfèrent les théoriciens « municipalistes », tels que Murray Bookchin⁴ qui évoque les enjeux d'une nouvelle organisation sociale et politique au profit d'une réappropriation du pouvoir citoyen et d'une écologie sociale.

En Espagne, les protagonistes du mouvement municipaliste ont concrétisé cette approche par l'expérience de la compétition politique locale, via des plateformes citoyennes. En effet, après une crise financière de 2008 dévastatrice, certain-e-s militant-e-s de mouvements sociaux tels que « Los Indignados » (mouvement d'occupation des places dit aussi « 15 M », né en 2011) ou écologistes, féministes, de solidarité aux migrant-e-s, pour le droit au logement, etc., ont joué la carte institutionnelle et ont remporté les élections locales de 2015 dans de nombreuses communes espagnoles dont Barcelone et Madrid. Ce mouvement municipaliste, aussi diffus et diversifié soit-il, tant dans sa forme que dans son degré de radicalité, admet un dénominateur commun.

L'échelon local est perçu comme **légitime** pour faire émerger des espaces de débats publics et faire converger les intérêts communs au sein de la « Cité », mais aussi pour construire le contre-pouvoir à un État centralisé, élitiste et bureaucratique⁵.

Les problèmes de gestion locale et la nécessité de trouver des réponses concrètes aux demandes des habitant-e-s deviennent des **leviers de démocratisation et de relocalisation du pouvoir, d'expérimentation**, pour permettre aux populations d'avoir prise sur les décisions et donc sur leur avenir. Au-delà de la victoire électorale, il s'agit de (ré)inventer d'autres formes de pouvoir et d'organisation démocratiques.

Cependant, même lorsque les collectivités locales sont des actrices particulièrement avisées et pertinentes pour conduire le changement, et qu'elles exercent effectivement leur rôle structurant sur les territoires, elles sont touchées de plein fouet par les effets des politiques néolibérales, qui limitent leur capacité d'action et délégitiment l'action publique, en particulier dans le domaine économique. ■



2. HOPKINS Rob, *Manuel de transition*, 2010.

3. Plusieurs acteur-trice-s interrogé-e-s ont insisté sur la notion de résilience comme aspect essentiel des politiques publiques locales, notamment à la Mairie de Grenoble et à celle de Loos-en-Gohelle.

4. GERBER Vincent et ROMERO Floréal, *Murray Bookchin pour une écologie sociale et radicale*, 2014.

5. AITEC, « Rencontre internationale des Fearless Cities à Barcelone : vers un maillage de villes rebelles ? », 21/06/17.

2. L'institutionnalisation de la libre-concurrence

Parole d'élu
« Deux valeurs régissent nos codes et réglementations : la propriété privée et la liberté de commerce. »

Maire du 2^e arrondissement de Paris.

FONDAMENTAUX ET PROTAGONISTES DU LIBÉRALISME

Le libéralisme, théorisé dès le XVIII^e siècle notamment par Adam Smith¹, repose sur trois concepts fondamentaux qui régissent les relations commerciales mondiales : la propriété privée, la libre-concurrence, et la non-discrimination.

1. La propriété privée

Droit inaliénable de la DDHC² de 1789, elle autorise l'appropriation des moyens de production, des terres, des biens et de tout ce qui peut être appropriable en principe dans la légalité. L'expropriation a été rendue de plus en plus difficile pour la puissance publique. Les multinationales ont su en tirer profit au détriment de la protection des communs, des biens et services publics, des populations détentrices de droits d'usage ou d'occupation.

2. Le principe de « concurrence libre et non faussée »

Fondé sur le « laisser-faire » et la liberté individuelle d'entreprendre, il stipule que pour une efficacité maximale des marchés, les relations économiques ne doivent pas être entravées par la régulation publique (normes, taxes, tarifs, quotas, subventions) ou faussées par des pratiques d'entente, de dumping, ou monopolistiques.

3. Le principe de non-discrimination³

Il est au fondement des règles du commerce international, et considère que les pays doivent être égaux et traités équitablement dans les relations commerciales.

→ **Clause de la nation la plus favorisée** : chaque produit doit se voir accorder les mêmes conditions ou avantages que les produits équivalents de tout autre pays ;

→ **Clause du traitement national** : à produits équivalents, une fois sur le marché national, les conditions et avantages accordés doivent être les mêmes pour les produits du pays exportateur que pour les produits nationaux.

Aucune discrimination sur la base de la nationalité et plus généralement sur critère géographique, ne peut être opérée. Les exceptions pour la protection de la santé ou de l'environnement ne doivent pas constituer « soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international »⁴.

Avec les principes de libre-concurrence et de non-discrimination, les services publics peuvent être vus comme une concurrence déloyale, les normes sociales, sanitaires ou environnementales comme une entrave au commerce, et la préférence aux entreprises locales comme une discrimination.

La concurrence dans l'Union européenne (UE) Quand elle passe d'instrument à principe

Le Traité de Rome

On retrouve déjà le principe de concurrence non faussée dans le Traité de Rome (traité sur le fonctionnement de l'UE, TFUE) de 1957 dès le préambule¹.

Le Traité de Maastricht

Le Traité de Maastricht (traité fondateur de l'UE, TUE) de 1992, étend le champ de la concurrence, qui n'est plus seulement un instrument de la politique économique européenne, mais un principe.

Le Traité de Lisbonne

Le Traité de Lisbonne de 2009 constitutionnalise l'objectif de concurrence libre et non faussée. Le projet de traité constitutionnel prévoyait de le poser comme un des objectifs dès le préambule. Face à l'opposition d'une partie de la population européenne, cette formule a été transférée en « Protocole ».

1. Puis dans l'article 3 et les parties sur les « règles de concurrence » et la « politique commerciale ».

1. Adam Smith développe la parabole de la « main invisible » régulatrice des marchés et pose avec David Ricardo les bases de la division du travail, de la productivité et de la compétitivité à l'échelle du commerce international.

2. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, Art. 17. : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. »

3. Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT, Global agreement on tariffs and trade), articles 1 et 3.

4. Article 20 du GATT.

Les institutions financières internationales (IFI), Banque mondiale (BM) et Fonds monétaire international (FMI), et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) définissent règles et politiques du commerce et de l'investissement mondial. Flanquée d'un Organisme de règlement des différends (ORD), l'OMC est la seule institution internationale contraignante⁵. La hiérarchie des normes impose aux autorités publiques de se plier au droit international opposable, ce qui influence les politiques locales. Un courant ultra libéral s'est renforcé ces trente dernières années, avec l'accélération de la libéralisation, la croissance des marchés financiers, le poids de l'actionnariat, le recul de l'État et des dépenses publiques, la dérégulation des marchés, la déréglementation, l'affirmation des droits des investisseurs privés.

Les multinationales en sont les protagonistes principales. Par les Investissements directs à l'étranger (IDE) et la maîtrise des chaînes de valeur, leur objectif est de réduire les coûts de production pour gagner en compétitivité⁶.

LIBÉRALISATION : LES MULTINATIONALES À L'ASSAUT DES SERVICES ET MARCHÉS PUBLICS

Plusieurs étapes dans les années 1990-2000 ont conduit à la libéralisation des services et marchés publics, notamment dans le secteur environnemental qui serait sous-investi par le privé car sur-investi par le public, d'après l'OMC⁷ :

→ **Accord sur les Mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC)** qui interdit « les législations, les politiques, ou les pratiques administratives favorisant les productions locales »⁸ ;

L'EXEMPLE D'ONTARIO VERSUS L'UE ET LE JAPON

Ces « politiques de contenu local » qui permettaient par exemple aux États d'obliger les multinationales à intégrer des produits locaux, sont interdites alors même qu'il serait urgent de mener des politiques de relocalisation de l'économie, de protection de secteurs d'activités et de spécificités territoriales, ou encore de maintien et de création d'emploi local⁹. L'Ontario, province du Canada, a dû abandonner un programme d'énergies renouvelables solaires et éoliennes comprenant respectivement au moins 25 % et 50 % d'entreprises et emplois locaux, l'UE et le Japon ayant dénoncé une discrimination envers les entreprises étrangères¹⁰.

5. En mesure d'obliger un État à changer sa législation en cas de non conformité.

6. Pour approfondir, voir : Combes Maxime, « Les Multinationales les grandes gagnantes du libre-échange », 2015.

7. Site de l'OMC, Services environnementaux : « le niveau des engagements relatifs aux services environnementaux consolidés dans le cadre de l'AGCS est faible. Cela est dû en partie au rôle prédominant joué par les entités publiques dans la fourniture de ces services. »

8. ATTAC, collectif, *Les naufragés du libre-échange. De l'OMC au TAFTA*, 2015, p. 27.

9. Ibid.

10. Ibid. p. 66.

→ **Accord général sur le commerce des services (AGCS)**¹¹ : libéralisation du tourisme, des télécommunications, etc. ;

→ **Négociations sur la réduction des barrières tarifaires et non tarifaires des biens et services environnementaux** : eau, assainissement, gestion des déchets, énergie, voirie, etc.

Libéralisation et préservation de l'environnement feraient bon ménage d'après les négociateurs, l'un permettant de fluidifier les échanges commerciaux et les investissements pour permettre les infrastructures et les financements nécessaires au second. Or ils sont en fait antagoniques, l'un appelant croissance et accumulation, l'autre sobriété et redistribution.

→ **Accord sur les marchés publics (AMP)**

Tous les États membres de l'UE sont tenus d'appliquer depuis 2004 les règles de libre-échange en termes de commande publique.

D'après Global Justice Now, 69 des 100 plus grandes entités économiques mondiales sont des multinationales, 31 sont des États ; les 10 plus grandes entreprises du monde sont plus riches que les 180 pays les plus « pauvres ».

DODWELL Aisha, « Corporations running the world used to be science fiction - Now it's a reality », Global Justice Now, 12/09/16 ; PETITJEAN Olivier, « Les 10 plus grosses multinationales au monde pèsent davantage, financièrement, que 180 États », Observatoire des Multinationales, 13/09/16.



11. Annexe 1B de l'Accord de Marrakech.

ACCORDS DE COMMERCE ET D'INVESTISSEMENT : COUP DE GRÂCE À L'INTÉRÊT PUBLIC

Dans les années 1990 et 2000, face aux blocages de l'OMC, sont privilégiées les négociations bilatérales ou plurilatérales, à travers des **Traités bilatéraux d'investissements (TBI)** pour protéger les investisseurs privés, et des **Accords de libre-échange (ALE)**. Les clauses de protection des investissements instaurent des organes de **Règlement des différends investisseur-État (RDIE)**¹.

Intimidation

Quand les organes de règlement des différends (RDIE) intimident les collectivités locales

Les collectivités peuvent tomber sous le joug d'un investisseur pour avoir voulu préserver un marché, encourager la production locale, ou mettre en place une mesure d'intérêt public. Dans un contexte de contrainte budgétaire, la seule menace peut intimider les collectivités, paralysant l'action publique.

L'exemple de Veolia contre Vilnius

La capitale de la Lituanie n'a pas souhaité renouveler le contrat de chauffage urbain avec la multinationale française de l'énergie, Veolia, jugeant que des manipulations de prix avaient eu lieu. La multinationale a porté plainte pour traitement injuste, expropriation, et changements réglementaires discriminatoires. Elle réclame plus de 100 millions d'euros à Vilnius¹.

1. ATTAC, collectif, *Les naufragés du libre-échange. De l'OMC au TAFTA*, 2015, p. 66.

Ces tribunaux d'arbitrage privés permettent aux multinationales de poursuivre un État ou une collectivité qui aurait entravé leur droit d'accès aux marchés et de réclamer des indemnités compensatoires pour les profits potentiels qui auraient pu être générés sans cette entrave. C'est une justice parallèle privée.

De 3 cas connus en 1995, ce sont près de 700 poursuites investisseur-État totalisées début 2016².

Des négociations d'accords de nouvelle génération ont vu le jour ces dernières années en dehors du cadre de l'OMC, comme le **CETA**³ ou le **TAFTA**⁴. Plusieurs dispositions sont critiquables :

- **Exceptions par liste négative** : à l'inverse des accords classiques, les parties doivent énumérer les secteurs exclus de l'accord, autorisant la libéralisation de tous les autres secteurs et de ceux à venir ;
- **Clauses dites « cliquet »** : elles verrouillent la libéralisation en empêchant tout retour en arrière ; ce qui a été libéralisé le restera, contraignant les collectivités locales dans leurs marges de manœuvre pour (re)municipaliser⁵ un service ou donner préférence à une co-gestion coopérative ou citoyenne ;
- **Coopération réglementaire** : les investisseurs privés peuvent influencer et retoquer l'élaboration des normes ou réglementations par le législateur, sans débat public ni contrôle citoyen, amputant en amont aux collectivités les moyens d'agir pour la transition ou l'intérêt général ;
- **Ignorance du « principe de précaution »**⁶ : ce principe n'est jamais mentionné dans le CETA, ouvrant la porte à des réglementations en deçà du niveau de protection des citoyen-ne-s établi jusqu'ici par l'UE.

Ces accords renforcent les « contraintes qui pèsent sur les municipalités et collectivités territoriales souhaitant inscrire leurs politiques d'achat public dans une stratégie de développement local » et restreignent « encore un peu plus la souveraineté des élu-e-s locaux-ales »⁷. Le prétexte d'harmonisation des normes entraîne un nivellement par le bas des normes sociales, environnementales et sanitaires. ■



1. Connus aussi sous leur dénomination anglophone ISDS, Investor-State Dispute Settlement.

2. Corporate Europe Observatory, collectif, *L'ISDS mort-vivant*, mars 2016, p. 5.

3. Canada-European Union Trade Agreement ou Accord économique et commercial global (AECG) entré en application provisoire le 22 septembre 2017 malgré une forte mobilisation des mouvements citoyens et sociaux.

4. Transatlantic Free Trade Area ou Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI) UE/États-Unis.

5. (Re)mettre en gestion publique directe, un bien ou un service public, administré dès lors par une régie ou un établissement publics.

6. Définition sur Vie Publique : principe selon lequel « l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économique acceptable ».

7. AITEC, *Le TAFTA avant l'heure. Tout comprendre au traité UE-Canada*, Avril 2016, p. 7 et p. 33.

3. Le néolibéralisme s'impose et détermine les politiques publiques européennes et locales

POLITIQUES EUROPÉENNES : AJUSTEMENT STRUCTUREL ET RÈGLE D'OR CONTRAIGNENT LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Dans les années 1980-1990, les IFI ont imposé des politiques d'ajustement structurel dans les pays en développement conditionnant l'aide publique : libéralisation et dérégulation des marchés, déréglementation, privatisation des entreprises publiques, renforcement de la protection du droit à la propriété privée, multiplication des partenariats public-privé (PPP), réduction des barrières à l'importation, diminution des dépenses de l'État. Ces politiques néolibérales ont démantelé des systèmes socio-économiques locaux et jeté des économies fragiles dans la concurrence mondiale.

Le résultat s'est révélé être un désastre social pour les populations. C'est pourtant sur ces instruments que s'est fondée la politique de redressement économique de l'UE envers les pays d'Europe fortement touchés par la crise financière de 2008. Les prêts accordés par la troïka (FMI, Banque centrale européenne (BCE) et Commission européenne) étaient conditionnés à une privatisation des structures publiques et à d'autres mesures d'austérité visant à réduire les dépenses publiques. Là encore, elles ont exacerbé de profondes inégalités sociales par la réduction des capacités d'investissement public.

Ces politiques sont une posture idéologique, elles structurent nos économies. À l'échelle de l'UE, plusieurs mesures témoignent de l'imprégnation néolibérale :

- **Politiques monétaires de contrôle de l'inflation** (Traité de Maastricht) : maintien des taux d'intérêts bas pour stimuler l'investissement des entreprises et favoriser la croissance ;
- **Financiarisation de l'emprunt** (Traité de Maastricht) : la BCE ne peut prêter directement aux États, elle doit passer par les marchés financiers, une aubaine pour les banques privées et agences de notation ;
- **Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance ou Pacte budgétaire Zone Euro** : dette et déficit publics des États membres doivent être respectivement limités à 60 % et 0,5 % du PIB.

Sources de financement des collectivités locales en France

L'emprunt : environ 7 %
(uniquement pour les dépenses d'investissement, pas de fonctionnement).

La fiscalité locale : environ 57 %
(ensemble de taxes directes et indirectes)

Les transferts financiers de l'État : environ 36 %
(dotations notamment)

Source : 2015, Vie Publique.

- Cette « règle d'or » réduit la marge de manœuvre de la puissance publique, en limitant sa capacité d'endettement et donc d'investissement ;

- En cas de non-respect par un État membre, une procédure de sanction peut être engagée par les autres États membres donnant lieu à une amende, aggravant alors la situation budgétaire.

DES BUDGETS LOCAUX SOUS PRESSION

Les politiques fiscales ne vont pas dans le sens d'une amélioration de la situation budgétaire des collectivités. Le remplacement de la **taxe professionnelle (TP)** par la **contribution économique territoriale (CET)**¹ en 2010, pour renforcer l'attractivité et la compétitivité des territoires français en allégeant la fiscalité des entreprises, a réduit l'assiette des revenus pour les collectivités locales au profit des entreprises.

Aujourd'hui, la **suppression de la taxe d'habitation** supprimera également une partie des ressources des collectivités locales amputant leur capacité financière d'investissement.

Les collectivités assurent la plus grosse part de l'investissement public, pourtant la décentralisation n'est pas suivie des moyens financiers nécessaires. Au contraire, elles se voient demander de réduire leurs dépenses de 13 milliards d'euros².

Ces restrictions budgétaires réduisent leur marge de manœuvre dans la mise en place de leurs politiques publiques locales. L'affaiblissement de leur capacité d'action limite leur engagement dans des politiques de transition, peut entraîner la suppression des services par manque de rentabilité ou l'augmentation de leurs tarifs, et accroît le risque de délégation au privé.

1. La TP sur les équipements et biens mobiliers a été remplacée par la CET composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

2. Annonce d'Emmanuel Macron lors de la Conférence nationale des territoires de 2017.

LE NEW PUBLIC MANAGEMENT OU COMMENT LE-LA CITOYEN-NE DEVIENT CLIENT-E

Le nouveau management public, un courant qui a émergé dans les années 1980 dans les pays anglo-saxons, a participé avec l'idéologie néolibérale à instaurer une vision managériale de l'administration publique.

L'efficacité et la rentabilité deviennent les maîtres mots, le-a citoyen-ne devient client-e, la logique marchande contamine la sphère publique, et l'État devient gestionnaire. C'est un terrain fertile aux politiques d'austérité, et ces paradigmes économiques et financiers ont imprégné les politiques publiques : ils se sont diffusés et ont infusé dans toutes les strates de l'administration publique, derrière un discours de « **modernisation** ».

L'hégémonie du marché dans les discours et politiques économiques présente la grande entreprise comme seul outil efficace de développement. La « **ville attractive** » catalyse les façons de faire et de penser la collectivité. **La menace du chômage** hante les politiques publiques et pousse de nombreuses collectivités à miser sur l'attraction des investissements pour générer un « effet de ruissellement » sur la distribution des emplois et des richesses. Au-delà d'une stratégie électorale de court terme, ces politiques ne répondent pas structurellement aux causes du chômage et à l'évolution du rapport au travail¹ et à la société. Les territoires sont encouragés à la **compétition, dans un contexte d'inégalités territoriales** très fortes entre espaces ruraux et urbains, centre et périphérie, régions dynamiques et régions désertées, capitale et « province ».

Parole d'acteur-trice-s

« Il y a un cadre dominant très fort du dogme néolibéral international : la ville compétitive est LE modèle. On attend des répercussions au niveau local par l'attraction des investissements via la réduction des fiscalités locales, en espérant une hypothétique création d'emplois. »

Coordnatrice de la Commission inclusion sociale, démocratie participative et droits humains de CGLU

« Les grandes entreprises ont des moyens financiers importants et il vaut mieux en tant que collectivité être "en bons termes" avec Bouygues, Veolia, Vinci, ou Eiffage. Sans parler des connivences voire de la corruption. »

Maire adjoint de Saint-Denis et Conseiller de Plaine Commune

« Beaucoup croient que la compétition est la valeur cardinale. »

Conseillère d'opposition à la Région Occitanie

FINANCIARISATION DE L'ÉCONOMIE ET DÉCONNEXION DES TERRITOIRES

La financiarisation de l'économie renvoie à la déconnexion de l'économie réelle (ou productive) de la fonction sociale, donc de la dimension « droits humains », des biens et services fondamentaux.

La Rapporteuse spéciale du Conseil des droits de l'Homme de l'Organisation des nations unies (ONU) le dénonce clairement au sujet du logement. Services publics et biens sociaux ne sont plus considérés comme des droits fondamentaux mais comme des opportunités de placements financiers sur les marchés mondiaux, alimentant des bulles spéculatives qui, lorsqu'elles explosent, génèrent des désastres sociaux, comme en témoigne la crise de 2008.

Le logement devient « un moyen d'accumuler des richesses et, souvent, une garantie pour des instruments financiers négociés et échangés sur les marchés mondiaux. »² Le logement est un exemple de secteur à haute valeur spéculative, alors que le logement social est en crise et que 12,1 millions de personnes sont touchées par le mal logement³.

Les cadeaux fiscaux (au niveau national ou local) faits aux entreprises ou le laxisme par rapport à l'évasion fiscale des grands groupes participent des stratégies d'optimisation et de placements, générant un manque à gagner pour les collectivités, et créant une « concurrence déloyale » entre grands groupes et petites entreprises qui doivent jouer avec les règles qui leur sont données.

Le taux d'imposition sur les sociétés est fixé à 33 % des bénéfices réalisés en France. Certaines entreprises arrivent à payer moins de 1 % de leurs bénéfices réels. L'évasion fiscale est évaluée entre 60 et 80 milliards d'euros, qui pourraient être destinés à la transition démocratique et écologique.

La folie de la croissance économique et de l'équilibre budgétaire enferme la puissance publique dans une impasse d'austérité, loin de répondre aux enjeux sociaux et écologiques. Cela revient à généraliser l'affirmation de Leilani Farha sur la financiarisation du logement : l'internationalisation des accords de commerce et d'investissement « amène les États à devoir rendre des comptes sur leur politique du logement aux investisseurs plutôt qu'à respecter les droits de l'homme »⁴. ■

1. C'est en ce sens que Plaine Commune, un établissement public territorial (EPT) du nord de Paris a revendiqué un « droit à l'expérimentation » et décidé de mener une étude sur les conséquences de la robotisation et de l'automatisation dans le monde du travail, notamment quant aux travailleur-euse-s non ou peu qualifié-e-s, et sur la valorisation du travail informel.

2. FARHA Leilani dans son Rapport spécial sur le logement, 2017, p. 3.

3. Fondation Abbé Pierre, « 22^e rapport sur l'état du mal logement en France », 2017.

4. FARHA Leilani dans son Rapport spécial sur le logement, 2017, p. 7.

–02–

*Leviers d'acti**o**n pour
des politiques publiques
locales alternatives :*

**vers une économie
de proximité
plus soutenable
et démocratique**



Malgré un contexte et un rapport de force défavorables, certaines collectivités tentent de trouver des solutions et d'engager une transformation à l'échelle de leur territoire. Parmi ces solutions se détachent :

- la re-démocratisation des services publics ;
- la commande publique responsable ;
- la coopération avec les citoyen-ne-s et les acteur-trice-s socio-économiques locaux-ales.

1. Reprendre le pouvoir démocratique sur les services publics face au tout-privé

Qu'est-ce qu'un service public ?

Un service public est un concept tant juridique qu'idéologique qui remplit plusieurs critères :

- **Une mission d'intérêt général** régaliennne ou à finalité sociale, culturelle, éducative, sanitaire, économique, de justice ou de protection, accomplie selon un mode d'organisation impliquant le contrôle de la puissance publique ;
- **La continuité, l'adaptabilité, et l'égalité d'accès** (universalité des services publics).

Les services publics locaux, ou de proximité sont porteurs d'autant plus de sens public qu'ils ont été à l'origine des services publics d'États, et qu'ils incarnent le collectif et le commun publics à l'échelle d'un territoire¹.

1. Il y a deux types de services publics : les services publics administratifs (SPA) relèvent du droit public, ce sont tous les services publics par principe (CCAS, restauration collective, équipement public) ; les services publics industriels et commerciaux (SPIC) relèvent du droit privé et sont soumis au régime de la concurrence car comparables aux biens et services fournis par une entreprise commerciale (eau, électricité, gaz, chauffage urbain, assainissement, déchets).

La France a la particularité d'être à la fois très attachée au service public, gage d'un accès égalitaire aux droits fondamentaux de la République, et la « championne de la privatisation »¹.

Le modèle français du service public est un modèle très centralisé et oligopolistique qui accorde peu de place à une gestion locale citoyenne, autonome, collective. De nombreux services dits « publics » sont en fait gérés par ou comme un opérateur privé, même si l'État garde des parts parfois majoritaires au capital.

Ce sont quelques grands groupes qui organisent les services publics français nationaux et locaux comme l'eau et l'assainissement (Véolia, Suez), l'énergie (EDF, Véolia, Engie), les transports (Keolis, RATP, Véolia, Transdev), la restauration collective (Sodexo, Elios), ou la construction (Bouygues, Vinci).

Une gestion des services publics centralisée, menée par des multinationales opérant à travers de multiples filiales, dans une logique de rentabilité où les variables d'ajustement sont les emplois, les prestations sociales, ou la protection de l'environnement, **ne correspond pas aux ambitions de service public universel.**

Les grandes entreprises n'ont pas intérêt à favoriser un prix bas, à lutter contre le gaspillage, ou à investir pour maintenir ou développer des équipements si cet investissement n'implique pas un taux de rendement suffisant. La logique même d'une économie de marché concurrentielle est antagonique avec la notion de service public².

1. TransNational Institute (TNI), *Reclaiming Public Services. How Cities and Citizens are Turning Back Privatisation*, juin 2017, p. 24.

2. HALL David, « Partenariats public-privé : les raisons de leur inefficacité. Les multiples avantages de l'alternative publique », 2014.

Petit à petit depuis les années 1980, sous l'injonction des IFI et des réglementations internationales organisant la libéralisation des services, **les pouvoirs publics ont réduit leurs investissements et privatisés ou délégué au privé des services** considérés comme trop lourds, trop coûteux.

Ce qui devait être une exception, justifiée par la complexité ou l'urgence du service, est devenu la norme. Mais une délégation restreint considérablement la marge de manœuvre des collectivités pour gérer emplois, besoins et ressources du territoire. Le cadre réglementaire européen ne reconnaît pas le service public en tant que tel mais comme « Service d'intérêt économique général » (SIEG) soumis « aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence »³.

La « privatisation » enferme une gamme de subtilités, et peut être entendue comme une présence de plus en plus prégnante des investisseurs privés sur le « marché » des services publics et la distanciation de plus en plus importante des pouvoirs publics. C'est le mode de gestion qui définit l'administration du service, et la décentralisation a renforcé cette tendance à la contractualisation.

LA PRIVATISATION PEUT COÛTER CHER

La plupart des services publics sont gérés par des grandes entreprises, qui ne laissent pas beaucoup de place aux acteurs économiques locaux.

Le partenariat public-privé (PPP) par exemple, est de plus en plus dénoncé pour être un contrat en faveur des grands groupes notamment dans la construction, tels que Vinci, Bouygues, ou Eiffage, qui sont financièrement et juridiquement armés pour assumer la charge de gros ouvrages.

Les collectivités, pour éviter l'endettement, s'engagent dans ces contrats de long terme, parfois pour des dizaines d'années. Ces contrats pèsent malgré tout sur le budget par les loyers que les collectivités paient au prestataire privé. En outre, il se négocie parfois des PPP dont l'opacité n'est pas digne d'un service public, où la collectivité locale engage des frais excessifs ou offre des facilités financières au prestataire. Ce fut le cas pour le Stade de Nice confié à Vinci, dossier épinglé par la Cour des comptes pour ses irrégularités⁴.

Ce mariage malheureux est séduisant pour de nombreuses communes contraintes par la règle d'or, mais qui s'enferment dans une prison contractuelle.

Certaines délégations de services publics (DSP) impliquent un peu moins de désengagement, par exemple **les sociétés d'économie mixte locale (SEML)**, où le public garde en partie le contrôle. Mais elles ne sont pas moins contraignantes.

L'EXEMPLE DE BRIANÇON

À Briançon, le contrat de DSP pour l'assainissement est passé de Véolia à une filiale de Suez en SEML. Celle-ci a demandé de manière unilatérale une augmentation de 30 % des tarifs. L'intercommunalité s'y est opposée et s'est vue attaquée en justice, l'entreprise réclamant 1 million d'euros de dédommagement⁵.

En droit des contrats administratifs, la personne publique dispose toujours du droit de résilier de manière anticipée et unilatérale le contrat la liant au titulaire du service, mais au prix d'une indemnisation du titulaire.

LE CAS DE GRENOBLE : UNE VICTOIRE CÔUTEUSE POUR LA REMUNICIPALISATION DE L'EAU

D'abord gérés en régie municipale, l'eau et l'assainissement ont été délégués à une SEML en 1989 pour 25 ans : 42 % des parts ont été accordées à la Lyonnaise des Eaux (Groupe Suez), au-dessus de la minorité de blocage. Grâce aux associations d'élu-e-s, consommateur-trice-s, citoyen-ne-s et expert-e-s⁶, des actes de corruption entre dirigeant-e-s de l'entreprise et certain-e-s responsables municipales ont été exposés au grand public.

La première plainte pour irrégularité de contrat a été déposée en 1989, mais l'eau et l'assainissement n'ont pu être remunicipalisés qu'en 2000 après l'intervention du Tribunal administratif, du Conseil d'Etat et de la Chambre régionale des comptes.

Malgré les malversations et les ententes illégales avérées, la Ville de Grenoble a dû indemniser la Lyonnaise des Eaux de 12 millions d'euros nets pour rupture anticipée de contrat de DSP.



5. CHAPELLE Sophie, « Régie de l'eau, autonomie énergétique, zéro déchet : quand citoyens et élus se mobilisent pour les biens communs », Observatoire des Multinationales, 23/06/17.

6. Notamment l'Association démocratie écologie et solidarité (ADES) et l'association Eau secours.

3. Article 106 du Traité de Maastricht.

4. BGEUF Nicolas, « Les très chers stades de l'Euro 2016 », Libération, 10/06/16.

LE MODE DE GESTION : UN ÉLÉMENT CLÉ

Les biens et services comme l'eau, l'énergie, la culture, ou encore les transports, le logement, concernent les besoins fondamentaux des individus.

Ils doivent sortir du champ de la concurrence et de la rentabilité, et ne peuvent être de simples biens marchandisés voire « financiarisés », déconnectés des territoires où ils sont ancrés.

Ils impliquent un accès universel, et une gestion collective, transparente, et partagée entre pouvoir public et pouvoir citoyen. La libre administration des collectivités territoriales leur permet de choisir le mode de gestion qu'elles souhaitent mettre en place pour garder un véritable pouvoir de décision et d'orientation :

- **La régie ou l'établissement public (EP)** : la collectivité gère le service directement ou en confiant une compétence d'attribution à un EP ;
- **La société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) ou l'association**¹ : les fonds collectifs (inappropriables et réinvestis dans le projet), l'utilité sociale, et le multipartenariat font que ces structures sont particulièrement adaptées à une gestion démocratique pour l'intérêt général ;
- **La société publique locale (SPL)** : si elle est encadrée, elle permet aux pouvoirs publics de gérer le service avec la souplesse que peut conférer le droit privé tout en étant 100 % public ;
- **La SEML** : majoritairement publique², elle exige d'empêcher les investisseurs privés d'obtenir une minorité de blocage, ou de s'orienter vers des investisseurs publics et/ou locaux et/ou éthiques (Caisse des dépôts et consignations, autres SEML, coopératives, banques de la finance solidaire, entreprises sociales).

LE CAS DE GRENOBLE : L'EAU ENTRE RÉGIE ET SPL

Pionnière de la remunicipalisation de l'eau à l'échelle d'une grande ville, Grenoble a dû s'appuyer sur le CGCT et l'expertise citoyenne acquise pour inventer son modèle : un EP avec conseil d'administration (CA) et comité d'usagers.

Au moment du passage de la compétence de l'eau à la Métropole, la régie de Grenoble fonctionnant bien (production, adduction, distribution, traitement, etc.), son maintien a été décidé par un compromis : un montage régie à autonomie financière (investissements), et SPL (fonctionnement) travaillant en convention avec la régie.

Quand la compétence eau est passée à la Métropole, la facturation des 160 000 usagers a pu être gérée par la SPL de Grenoble (relève compteurs, factures, etc.)³. « C'est un jeu de construction de Legos administratifs. Ces montages 100% publics, régie et SPL, ça peut marcher. Mais il faudrait faciliter les SPL, les tarifications sociales et la coopération avec les autres administrations publiques. »⁴

Garder la main

Les pouvoirs publics ont tout intérêt de garder la main sur les services publics

L'efficacité peut être gagnée par la responsabilité démocratique. Les fonds peuvent être levés par des mécanismes spécifiques de financement des investissements municipaux à faible taux. Les économies peuvent être réalisées en réduisant les coûts de transaction générés par les contrats avec le privé¹. La remunicipalisation peut être une solution pour maîtriser les tarifs, remplir des objectifs sociaux et environnementaux, dans la proximité, la transparence et le contrôle partagé entre élu-e-s et usager-e-s.

¹. HALL David, *Partenariats public-privé : les raisons de leur inefficacité. Les multiples avantages de l'alternative publique*, 2014, p. 48.



¹. À condition que ce soit un réel partenariat avec les pouvoirs publics, avec les fonds nécessaires alloués.

². Parfois considérée « in house » si moins de 20 % de capitaux privés, voir Annexe.

³. Comme l'aurait fait le Trésor public. La SPL relève du droit privé mais admet un actionnariat 100% public, elle peut jouer le rôle de comptable et d'ordonnateur (ce qui n'est pas permis en droit administratif) amenant plus de souplesse.

⁴. Président de l'ADES.

LA REMUNICIPALISATION : UN MOYEN DE RÉGAGNER LE CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE SUR LES SERVICES PUBLICS

D'après un rapport de TNI⁵, en France 106 cas de remunicipalisation ont été recensés dans le secteur de l'eau, 20 dans celui du transport, 3 dans celui des déchets, 2 dans celui de l'énergie, et 21 dans celui de la gouvernance locale (restauration scolaire, entretien des espaces verts, équipements).

En principe, la collectivité prépare la fin du contrat avec le prestataire privé pour ne pas le renouveler. Mettre fin au contrat de manière anticipée est envisageable mais coûteux dans tous les cas.

Le rythme ne devrait pas ralentir, puisque de nombreux contrats signés dans les années 1980-90 arrivent à terme. Une opportunité à saisir pour les collectivités locales et les citoyen-ne-s ? Gérer le service public de l'eau en régie a permis à Grenoble de l'ancrer dans le temps long, dans une autre perspective en termes de projet.

Deux exemples : Grenoble et Paris

À Grenoble, le prix a diminué, contre-balançant la hausse de 102 % ayant eu lieu pendant les années de DSP⁶. Le dernier rapport de l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement affirme que « le prix moyen pratiqué par les services en régie (3,77 €/m) est inférieur de près de 10 % à celui présenté par les services en délégation (4,17 €/m) »⁷.

La tarification sociale de l'eau est entrée en vigueur en septembre 2017 à l'échelle de la Métropole.

Les travaux de maintenance ont augmenté et des campagnes de réduction de la consommation ont été menées auprès des consommateur-trice-s et des administrations publiques, permettant une « réduction de 20 % de la consommation d'eau des bâtiments et équipements communaux »⁸. Comment envisager une telle démarche si le service est considéré comme un produit à vendre à tout prix ?

Même constat avec la régie Eau de Paris qui travaille en partenariat avec les agriculteur-trice-s de la région sur la qualité de l'eau et qui encourage la réduction de la consommation avec des kits d'économie d'eau. La Chambre régionale des comptes a constaté une amélioration du service tant par le prix que par la qualité⁹.



L'aspect démocratique de la remunicipalisation est essentiel

Ce n'est pas qu'une question de prix, mais aussi de démocratie, d'écologie, de justice et de résistance au modèle du tout-privé. D'une part, le procédé en lui-même doit être concerté, non seulement avec l'équipe municipale mais aussi avec les usager-e-s et les syndicats des groupes privés, pour engager des négociations sociales avec les différents personnels et anticiper l'impact sur l'emploi d'une telle transition.

D'autre part, la remunicipalisation doit impliquer une vraie gestion collective via des mécanismes de contrôle partagés entre usager-e-s et pouvoirs publics locaux, comme l'Observatoire parisien de l'eau, le Comité des usagers de Grenoble ou l'Observatoire Montpellier Métropole de l'eau. La gestion des services publics doit s'envisager par le partenariat avec les citoyen-ne-s, tout en l'intégrant dans un projet de société de long terme via des politiques publiques structurantes et régulatrices.

Parole d'acteur, sur la remunicipalisation de l'eau à Grenoble

« Certains métiers n'existeraient pas si on était resté dans un format privatisé. L'eau n'est absolument pas traitée, c'est un filtrage naturel qui nécessite une surveillance accrue. Privatisée, l'eau aurait été traitée, même un peu, et ça aurait fait du personnel et des infrastructures en moins, pour aller vers une réduction des coûts. Les employé-e-s sur le site accueillent tous les jours des classes, il y a des maquettes pour expliquer les processus, il y a une fierté à le montrer. »

Directeur des relations internationales de la Mairie de Grenoble.

5. TransNational Institute (TNI), *Reclaiming Public Services. How Cities and Citizens are Turning Back Privatisation*, juin 2017, p. 24.

6. AVRILLIER Raymond, « Retour à la source : la remunicipalisation du service de l'eau à Grenoble », *Partage des Eaux*, 30/09/10.

7. Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, « Rapport national des données SISPEA », mai 2017.

8. AVRILLIER Raymond, « Retour à la source : la remunicipalisation du service de l'eau à Grenoble », *Partage des Eaux*, 30/09/10.

9. PETITJEAN Olivier, « Comment Paris a repris le contrôle de son service public de l'eau », *Basta!*, 27/04/15

AUTRES FORMES DE REMUNICIPALISATION, ET QUESTIONNEMENT DU MODÈLE

Transport

Le transport niçois était géré par une filiale de Veolia Transdev en DSP avant de faire l'objet d'un retour en régie.

À Cannes, Toulouse, Dax, Clermont-Ferrand, Belfort, Forbach, ou encore Maubeuge, les autorités organisatrices du transport ont également opté pour le passage en gestion directe, plus généralement à travers une régie ou une SPL.

Jean Luc Rigaut, Président d'AGIR, Association pour la gestion indépendante des réseaux de transport public créée en 1987 par des élu-e-s et des technicien-ne-s de collectivités locales, note qu'il « n'existe pas un modèle meilleur qu'un autre ni une solution idéale pour tous [mais] que la gestion directe est un outil efficace, une alternative possible pour les élus »¹ notamment à Keolis ou Transdev qui dominent le secteur.

Des régies « Zéro Déchet »

La Régie Oléron déchets

L'intercommunalité de l'île d'Oléron s'est engagée fin 2014, en partenariat avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), dans le programme « Oléron Zéro Déchet », après une remunicipalisation de son service de gestion des déchets en 2002. Elle a créé la Régie Oléron déchets, avec son propre personnel et des ressources issues de la redevance.

L'intercommunalité du briançonnais

Dans l'intercommunalité du briançonnais², une régie a pris la suite d'une DSP avec Veolia. Dans un objectif politique « zéro déchet » de long terme, la régie communale a effectué une révision des circuits de collecte, un investissement dans de nouveaux conteneurs, la mise en place d'une redevance pour les administrations et entreprises en fonction de la quantité de déchets produits, et la création d'une filière de compostage. Des entreprises ont investi dans des « biodigesteurs », la production de déchets ménagers a diminué d'1/3 et le tri sélectif a augmenté de 25 %.

1. CHAPPELLE Sophie, « Régie de l'eau, autonomie énergétique, zéro déchet : quand citoyens et élus se mobilisent pour les biens communs », Observatoire des Multinationales, 23/06/17.

1. Site d'AGIR Transport : www.agir-transport.org

Alimentation

LA RÉGIE AGRICOLE MUNICIPALE DE MOUANS-SARTOUX

Mouans-Sartoux, première commune de France à créer son potager municipal, a utilisé son droit de préemption public sur une réserve foncière agricole pour la gérer en régie.

Un agriculteur municipal a été recruté, la certification Ecocert pour produire en agriculture biologique (AB) a été obtenue, et l'autonomie en légumes 100 % bio a été atteinte pour les 3 cantines de la commune (plus de 1000 repas par jour).

Des visites scolaires sont organisées, et les surplus de la production sont fournis à l'épicerie sociale également gérée en régie, permettant aux ménages modestes d'accéder aux légumes bio à un prix inférieur à celui du commerce classique.

Le projet s'ancre donc dans une politique agricole, alimentaire, et sociale plus globale que la seule restauration scolaire.

D'autres ont suivi comme Gonfreville-l'Orcher en Normandie, Ungersheim en Alsace, et même Toulouse. Le domaine agricole toulousain représente plus de 200 hectares où sont cultivées en AB vignes et céréales.

La Région Occitanie de manière générale défend une politique de soutien à l'agriculture biologique et d'auto-suffisance alimentaire. C'est d'ailleurs la première région de France en production biologique et paysanne, d'après une conseillère régionale d'opposition². La volonté d'aller vers l'autonomie alimentaire, la consommation responsable de qualité, et la structuration de circuits locaux, tout en maîtrisant les coûts, sont les principales motivations des régies agricoles communales. Sans compter l'indépendance gagnée vis à vis de groupes tels que Sodexo ou Elior.

Déchets

Comme le souligne Zero Waste France, association spécialisée sur des activités de plaidoyer et d'accompagnement pour la réduction des déchets à la source, le traitement des déchets une fois collectés (tri, compostage, etc.) est souvent géré par un syndicat de traitement à l'initiative de plusieurs intercommunalités pour des raisons de rationalisation économique.

C'est un secteur lucratif dominé par Suez et Veolia, peu débattu et très technique : les grands groupes ont le champ libre pour proposer la construction et l'exploitation d'installations technologiques et coûteuses qu'elles seules pourront maîtriser. Les incinérateurs ont une durée de vie d'une quarantaine d'années : pour être rentables, ils doivent brûler des déchets en permanence. La rémunération de l'opé-

2. Conseillère d'opposition à la Région Occitanie.

rateur privé se fait donc sur le tonnage de déchets, tandis que les exigences environnementales appellent leur réduction.

Ceci mène à des situations comme à la Métropole de Rouen, où le taux de recyclage était plus bas que dans d'autres collectivités de même envergure. Il s'est avéré que le surdimensionnement de l'incinérateur géré par un opérateur privé appelait à fournir une quantité importante de déchets, pour ne pas engendrer des coûts supplémentaires à la collectivité en cas de baisse d'activité (clauses déterminées dans le contrat de DSP). Des élu-e-s avaient souhaité la mise en place d'une régie pour pouvoir mener des politiques de réduction des déchets à la source et de valorisation, mais l'opérateur privé a finalement gardé la main³.

Énergie

La remunicipalisation dans le secteur de l'énergie est beaucoup plus complexe. Après la seconde guerre mondiale, l'État impose la nationalisation des opérateurs privés de l'électricité et du gaz. EDF et Engie (fusion entre Gaz De France et Suez) ont le monopole de l'énergie, ce qui limite légalement les possibilités de municipalisation et oriente les politiques énergétiques vers les énergies fossiles et le nucléaire.

La brèche se trouve dans certaines collectivités locales qui ont pu conserver leurs opérateurs publics locaux. Cela représente 5% de la consommation d'électricité et est géré par des régies ou des entreprises locales de distribution (ELD), quand le reste est géré à 95% par ERDF, filiale d'EDF.

Si les pouvoirs publics locaux ne peuvent eux-mêmes récupérer le service public de l'électricité, d'autres moyens existent pour le démocratiser et porter des politiques publiques de transition énergétique. Les ELD ou le soutien aux projets citoyens d'énergies renouvelables, permettent à la fois une gestion de proximité de l'énergie, et de concrétiser la transition vers un modèle plus soutenable.

l'EXEMPLE DE LA SEML GAZ ÉLECTRICITÉ GRENOBLE

C'est une ELD, ce qui permet au territoire de maîtriser davantage son service public puisque la Ville est actionnaire majoritaire.

Certain-e-s élu-e-s locaux-ales souhaiteraient aller plus loin en reprenant la part privée (Engie à 42%) ou en adoptant un mode de gestion en SCIC. Le contrat engage la collectivité sur 30 ans, le casser la condamnerait à payer les bénéfices escomptés sur la totalité de la période.

En attendant, la SEML permet d'assurer un lien de proximité avec les usager-e-s comme à l'hiver 2016, lors d'une pénurie d'énergie où la ville de Grenoble a pu informer les habitant-e-s et les préparer. « Je ne sais pas si la même proximité a été possible avec EDF. »⁴

Si la remunicipalisation permet de reprendre une main démocratique sur des services publics fondamentaux, elle pose aussi certains questionnements :

- En régie publique, la collectivité prend les décisions, y compris budgétaires, seule. Si elle n'est pas soumise au contrôle d'un CA ou des usager-e-s, cela peut conduire à la ponction injustifiée du budget de la régie pour d'autres activités, comme cela a été le cas à Grenoble pour 3 millions d'euros contre l'avis (consultatif) du conseil d'exploitation, ou à Briançon pour 600 000 euros⁵ ;
- La remunicipalisation n'est pas envisageable dans certains cas car le cadre légal ne le permet pas : on l'a vu pour l'énergie, il faut donc trouver d'autres stratégies ;
- La loi NOTRe incite les petites entités à fusionner, révélant des divergences politiques ou attirant de plus gros groupes privés, ce qui pourrait complexifier la remunicipalisation ;
- À quelle proportion de contrôle public peut-on considérer qu'un service public est remunicipalisé ? Ne vaut-il pas mieux une SEML avec un apporteur de capital éthique et un comité de contrôle citoyen plutôt qu'une régie publique soumise à la seule appréciation des élu-e-s de la collectivité ?
- La multiplication des accords de commerce et d'investissement et de leurs instruments de défense des investisseurs amène le risque de multiplication des plaintes pour expropriation ou discrimination. Comment faire front dans un contexte de restriction budgétaire ?

La remunicipalisation ouvre des perspectives encourageantes de redémocratisation à l'échelle locale. Mais elle doit s'inscrire dans des politiques locales systémiques de transition sociale et démocratique, en associant les différent-e-s acteur-trice-s du territoire dans la co-construction. ■



3. Sur la base d'un entretien avec une salariée de Zero Waste France.

4. Conseillère municipale de la Ville de Grenoble.

5. CHAPELLE Sophie, « Régie de l'eau, autonomie énergétique, zéro déchet : quand citoyens et élus se mobilisent pour les biens communs », Observatoire des Multinationales, 23/06/17.

2. Les marchés publics vers une commande publique responsable

UN CODE DES MARCHÉS PUBLICS (CMP) EXIGEANT SUR LA TRANSPARENCE ET LA MISE EN CONCURRENCE

Les marchés publics sont soumis à l'ordonnance du 23 juillet 2015 et au décret d'application du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics, issus de la transposition en droit français de la Directive européenne sur les marchés publics de 2014¹. L'ordonnance les définit comme des contrats conclus à titre onéreux par un ou plusieurs acheteurs publics (État, collectivité territoriale, établissement public) avec un ou plusieurs opérateurs économiques publics ou privés (tout opérateur), pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services.

À la différence d'une DSP, le contractant n'est pas rémunéré par les recettes de l'exploitation du service, mais par un prix immédiat versé par l'acheteur public, et le risque est encouru par le pouvoir adjudicateur et non par le contractant.

- Les marchés publics doivent respecter 3 principes :
- **Liberté d'accès à la commande publique** : les informations sur les besoins de l'acheteur doivent être accessibles (publicité de l'offre publique) ;
 - **Égalité de traitement des candidats** : le choix des prestataires doit être objectif et sans discrimination (ni sur l'origine, ni sur la nature du candidat : mise en concurrence égalitaire) ;
 - **Transparence des procédures** : un cahier des charges doit être rédigé, les réponses aux questions des candidats doivent être envoyées à tous, et le refus doit être motivé et notifié.

À cela s'ajoutent deux paramètres déterminants dans le choix du candidat final : le prix reste déterminant dans le choix de l'acheteur public ; la commande doit porter sur l'objet du marché, pas sur le prestataire, même si des clauses d'exécution peuvent prendre en compte « des considérations relatives à l'économie, à l'innovation, à l'environnement [au mode de transport par exemple], au domaine social ou à l'emploi, à condition qu'elles soient liées à l'objet du marché public. »²

La commande publique est soumise à des règles strictes. Certaines préviennent les risques de clientélisme ou de corruption, mais d'autres posent problème en termes de développement local. Les accords de commerce et d'investissement ont ouvert les marchés publics et réduit les possibilités d'introduire des critères locaux dans les appels d'offre publics : l'accord sur les marchés publics de 2004 interdit les critères de taille et de localisation. Ces réglementations internationales ont été transposées en droit communautaire et en droit français.

Les grands groupes, mieux armés techniquement, financièrement, et juridiquement, sont en position de force pour remporter un appel d'offre public ; les TPE/PME³ locales ou structures de l'ESS ne peuvent se voir accorder la préférence que dans le cadre de marchés spécifiques et de procédures dûment justifiées, objectivées, et non-discriminatoires.

1. Le tout actualisant le code des marchés publics.

2. Article 38 de l'ordonnance 2015.

3. Les très petites, petites, et moyennes entreprises.



LEVIERS D'UNE COMMANDE PUBLIQUE RESPONSABLE

La rigueur des règles à respecter, combinée à une certaine inertie bureaucratique, peut ne pas encourager élu-e-s et agents territoriaux à changer de pratiques, à envisager les brèches juridiques qui permettraient une commande publique plus locale et responsable. Mais des possibilités existent pour **faire de la commande publique un réel levier de développement local pour la transition.**

1. L'allotissement

Il s'agit de diviser la commande publique en plusieurs appels d'offres. Ainsi, les petites entreprises locales seront plus en mesure de répondre à l'appel, quand tout à la fois les grands groupes préféreront se tourner vers des marchés de plus grande envergure ; il faut néanmoins prendre garde à respecter certaines conditions⁴.

« La dévolution du marché sous forme globalisée peut rendre plus difficile l'accès direct au marché pour les petites entreprises, parce que le marché peut excéder alors les capacités (techniques, financières,...) d'une seule entreprise »⁵.

2. Le sourçage

Cette nouvelle disposition permet à l'acheteur public d'identifier les entreprises d'un secteur donné sur le territoire, pour accorder la demande publique à l'offre locale, se mettre en cohérence avec les pratiques techniques des fournisseurs locaux sans fausser la concurrence.

L'EXEMPLE DE GRENOBLE : UNE POLITIQUE TERRITORIALE D'IDENTIFICATION DE L'OFFRE

Pour mener des politiques de relocalisation de l'économie à travers la commande publique, il faut pouvoir demander ce que les entreprises du territoire peuvent fournir.

À Grenoble, une opération de sourçage a été organisée début 2017 sur le marché de la maintenance et des travaux des bâtiments municipaux : cela représente un marché cadre de 5 millions d'euros sur un an. « Parfois des entreprises répondaient à côté du besoin et on ne pouvait même pas dialoguer avec elles. Lors d'un sourçage il ne s'agit pas de rentrer dans le détail du marché, mais de pouvoir préciser le besoin, c'est nouveau et essentiel pour mettre chaque acteur en confiance. »⁶

Cela permet de faciliter l'accès des entreprises locales à la commande publique.

⁴ Article 32 de l'ordonnance de 2015 : l'allotissement n'est pas autorisé si « la dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence ou risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations ».

⁵ Observatoire économique de la commande publique, « Outils pour faciliter l'accès des PME et TPE aux marchés publics », 2012. L'OECP a publié un autre guide de la commande publique responsable sur lequel s'est également appuyé ce rapport : « L'achat public : une réponse aux enjeux climatiques », 2016.

⁶ Conseillère municipale de la Ville de Grenoble.

Parole d'élue

« On essaye de fractionner au maximum nos appels d'offre. On préfère diviser le fauchage sur le bord des routes en plein de lots pour qu'une entreprise locale réponde, pas une entreprise à l'autre bout du département. On le fait beaucoup quand on peut pour que les entreprises qui ne peuvent pas répondre à la commande en gros puissent le faire sur des petits lots. »

Conseillère municipale d'opposition au Département de la Loire et co-présidente de la Confédération paysanne.

3. Le critère pédagogique

Il est possible d'envisager des visites pédagogiques de l'objet de la commande, dans le cadre de la restauration collective par exemple. La nécessaire proximité des fournisseurs s'impose par la distance raisonnable qui devra être parcourue par les élèves.

4. La variante

On définit un cahier des charges précis, mais en laissant la possibilité à l'entreprise de proposer une innovation, une alternative. Si ce n'est pas précisé, la réponse de l'entreprise devra correspondre exactement aux critères et clauses du cahier des charges.

5. Les critères environnementaux

L'acheteur public peut avoir « des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale »⁷ en prenant en compte « l'accessibilité, l'apprentissage, la diversité, les conditions de production et de commercialisation, la garantie de la rémunération équitable des producteurs, le caractère innovant, les performances en matière de protection de l'environnement, de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture, d'insertion professionnelle des publics en difficulté, la biodiversité, le bien-être animal »⁸. Ainsi plusieurs dispositions sont envisageables pour réduire l'impact environnemental de la commande publique, tout en développant les spécificités et circuits économiques locaux :

→ **La notion de cycle de vie⁹ et d'économie circulaire¹⁰** permettent de prendre en compte l'impact environnemental d'un bien ou d'un service, de sa production (matériaux compris) à sa fin de vie (ou son recyclage), de s'intéresser aux qualités intrinsèques du produit ;

⁷ Article 30 de l'ordonnance de 2015.

⁸ Article 63 du décret de 2016.

⁹ Article 38 de l'ordonnance de 2015 : « ensemble des étapes successives ou interdépendantes, y compris la recherche et le développement à réaliser, la production, la commercialisation et ses conditions, le transport, l'utilisation et la maintenance, tout au long de la vie du produit ou de l'ouvrage ou de la fourniture d'un service, depuis l'acquisition des matières premières ou la production des ressources jusqu'à l'élimination, la remise en état et la fin du service ou de l'utilisation. »

¹⁰ Disposition de l'article 13 de la loi ESS de 2014. L'ADEME la définit comme un changement « de paradigme par rapport à l'économie dite linéaire [où l'on produit, consomme, puis jette], en limitant le gaspillage des ressources et l'impact environnemental, et en augmentant l'efficacité à tous les stades de l'économie des produits. »

- **La notion de circuit court**¹ dans l'agriculture peut permettre de réduire l'impact sur l'environnement, établir un lien quasi-direct avec le-la producteur-trice, et favoriser l'emploi local ;
- **Le label**² (agriculture biologique, filière bois durable, commerce équitable, etc.) peut certifier des dimensions techniques, économiques, sociales, ou environnementales demandées par l'acheteur dans le cahier des charges. C'est ce qu'a fait la ville de Grenoble pour le bois, issu d'exploitations durables, de même que la ville de Paris qui s'est appuyée sur les labels biologiques, équitables et origine recyclée pour l'équipement vestimentaire du personnel de ramassage des déchets de la ville, ou encore pour l'objectif 100 % papier recyclé dans les administrations publiques en 2020 ;
- **L'impact carbone** peut être pris en compte, à savoir les « coûts imputés aux externalités environnementales liées au produit, au service ou à l'ouvrage pendant son cycle de vie, à condition que leur valeur monétaire puisse être déterminée et vérifiée. Ces coûts peuvent inclure le coût des émissions de gaz à effet de serre et d'autres émissions polluantes ainsi que d'autres coûts d'atténuation du changement climatique. »³

Néanmoins, pour répondre aux exigences de transparence en termes de mesure d'impact, il faut des grilles d'analyse technique pour lesquelles il est plus difficile de trouver les compétences ou le temps de travail dédié dans les petites entreprises. Ceci peut les exclure de l'acquisition d'un marché public, qui sera plutôt attribué à une entreprise de taille supérieure ayant les ressources appropriées.



1. Défini sur le site du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation comme « un mode de commercialisation des produits agricoles qui s'exerce soit par la vente directe du producteur au consommateur, soit par la vente indirecte, à condition qu'il n'y ait qu'un seul intermédiaire entre l'exploitant et le consommateur ».

2. Article 10 du décret de 2016.

3. Article 63 du décret de 2016.

6. Les marchés réservés

Ils peuvent faire l'objet d'une procédure particulière par l'acheteur public dans la mesure où les entreprises visées relèvent de :

- **L'insertion par l'activité économique (IAE)** de personnes en difficulté d'insertion sur le marché de l'emploi⁴. Les clauses sociales permettent de favoriser des emplois locaux et donc des entreprises du territoire. Par les Maisons de l'emploi ou les Programmes locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), des facilitateur-trice-s peuvent faire la jonction entre l'acheteur public et l'entreprise d'insertion⁵ ;
- **L'économie sociale et solidaire**⁶ comme définie dans la Loi du 31 juillet 2014 sur l'ESS, dite « loi Hamon ». Cependant cette disposition ne s'applique qu'aux entreprises des secteurs sanitaire, social, ou culturel, ce qui restreint son champ d'application et exclut les marchés à caractère commercial et industriel, comme le regrettent certains élus.

La loi ESS de 2014 impose désormais aux collectivités territoriales ou organismes de nature législative, dont le montant d'achats publics annuels dépasse 100 millions d'euros hors taxes, d'adopter un **schéma de promotion des achats publics socialement responsables**⁷. La loi du 17 août 2015 sur la transition énergétique pour la croissance verte a élargi la responsabilité aux **dimensions écologiques**. Certains déplorent le seuil trop élevé, qui ne ratisse pas assez large.

Si la voie est la bonne, elle n'élargira pas drastiquement les marges de manœuvre des acheteurs publics tant que le cadre réglementaire reposera sur les règles de libre-concurrence, à savoir l'interdiction de la préférence locale et la non-discrimination des agents économiques, y compris ceux de l'ESS ou de l'entrepreneuriat local. Ce sont ces carcans qu'il faut arriver à lever.

Parole d'élue

« Le CMP ne nous permet pas la préférence pour certains types de structures comme nous l'espérions avec le dernier décret. Nous pensions qu'il allait ouvrir tous les secteurs de l'ESS, et que cela nous permettrait de flécher nos achats. Mais nous ne pouvons le faire que pour l'insertion, la culture, et le médico-social. Il n'y a pas eu tous les déverrouillages nécessaires. Une entreprise de l'ESS dans l'informatique ne sera pas nécessairement favorisée par exemple. »

Maire adjointe de la Ville de Paris, en charge du dossier commande publique responsable.

4. Article 36 de l'ordonnance de 2015 : personnes « handicapées » ou « défavorisées ».

5. Information disponible sur le site de l'Alliance Villes Emploi.

6. Article 37 de l'Ordonnance de 2015.

7. Article 13 de la Loi ESS de 2014.

Achat public durable

Que dit le Ministère de la transition écologique et solidaire ?¹

Un plan national d'action pour les achats publics durables 2015-2020 a été élaboré.

C'est une feuille de route permettant de lever les obstacles à l'achat public durable, avec des objectifs tels que : 30 % des marchés publics comprenant une disposition environnementale, 25 % comprenant une disposition sociale, 60 % des organisations publiques signataires de la charte pour l'achat public durable, etc.

Des Réseaux régionaux d'acheteurs publics

se sont constitués autour de collectivités, d'EP ou de ministères pour mutualiser leurs expériences et favoriser l'innovation.

¹. Site du Ministère de la Transition Écologique et Solidaire.

L'EXEMPLE DE PARIS ET SON SCHEMA DE LA COMMANDE PUBLIQUE RESPONSABLE

« On travaille sur une autre façon de concevoir l'achat public. Les ménages changent leurs comportements d'achat par leurs modes de consommation, c'est la même chose pour les collectivités. C'est un levier puissant : 1,6 milliards d'euros par an à Paris ». Le schéma de Paris se fonde sur deux axes :

- La solidarité via l'insertion par l'activité économique. La ville exige que 25 % des marchés contiennent une clause d'insertion ;
- L'écologie via les circuits courts et l'économie circulaire (recyclage, réparation, réemploi, éco-conception), pour prendre en compte la circularité de la matière et diminuer la pression sur les ressources et les écosystèmes.

L'EXEMPLE DE PLAINE COMMUNE ET SES POLITIQUES D'INSERTION

Plaine Commune est un établissement public territorial (EPT) du nord de l'agglomération parisienne, qui a mené une politique d'insertion par l'activité économique ou d'emploi local par sa commande publique.

L'entretien des espaces publics a été entièrement loti et chaque lot correspond à un acteur de l'ESS, pour l'ensemble de Plaine Commune. L'entretien de la Bourse du Travail de Saint Denis est également un marché à caractère d'insertion sociale.

« C'est une décision politique d'externaliser l'entretien du bâtiment sur une structure d'insertion et ça fonctionne très bien. Bien sûr, la réglementation n'est pas au service de cette politique là, mais on peut très bien faire avec. »⁸

⁸. Maire adjoint de Saint-Denis et Conseiller de Plaine Commune.

Pour amorcer les changements, il s'agit également d'informer, de former et d'accompagner à la fois les acteur-trice-s économiques du territoire, mais aussi les élu-e-s et les agents des administrations publiques concerné-e-s par la commande publique.

En effet, Anne-Sophie Olmos, élue à Grenoble, et Antoinette Guhl, élue à Paris, se rejoignent sur le même constat : « la culture des différents services est très diverse. Quand on travaille avec le Service de l'attractivité et de l'emploi, ils savent de quoi on parle, ce qu'est l'innovation, comment jauger une nouvelle structure. Mais quand on travaille avec la Direction des finances et des achats, on est sur des procédures très normées et rigides, puisque leur premier objectif est que la loi soit respectée »⁹.

Favoriser la discussion entre les acteur-trice-s est essentielle pour changer les pratiques et ancrer la commande responsable dans des politiques publiques de long terme. À Grenoble, un groupe de travail transversal a été mis en place avec des élu-e-s et des technicien-ne-s, des services prescripteurs, des organismes financiers, des acheteur-euse-s, des juristes, des conducteur-trice-s d'opération, pour casser les silos administratifs et les barrières. ■



Une idée grenobloise

Une Agence locale de la commande publique

Grenoble souhaite mettre en place une Agence locale de la commande publique sur le modèle des Agences locales de l'énergie.

Se retrouveraient des agents du secteur privé (TPE/PME), des élu-e-s et personnels de collectivités locales, des expert-e-s, afin de faciliter l'accès à la commande publique aux acteur-trice-s du territoire et changer les pratiques en termes de commande publique. Une délibération-cadre a été votée à Grenoble en 2016, portant sur une politique de commande publique responsable en plusieurs étapes :

- **Volonté politique puis passage à l'acte** : schéma de promotion des achats responsables ;
- **Guide interne pour les services** : objectifs, processus, etc.
- **Action avec le territoire** : organisation des Assises de la commande publique en octobre 2017
- **Se saisir des contraintes** : avec l'obligation de dématérialisation des marchés en 2018, Grenoble souhaite créer un portail de planification des marchés de la ville sur les futurs besoins :
 - pour laisser le temps aux entreprises de se préparer
 - pour laisser le temps aux entreprises de s'associer, de mutualiser, de se mettre en réseau

Il s'agit d'aller plus loin que les outils existants et combiner les faisceaux de solutions (allotissement, sourçage, label,...) pour activer des leviers de développement local structurants.

⁹. Maire adjointe de la Ville de Paris.

3. Aménagement du territoire et synergies des acteur-trice-s pour une reterritorialisation de l'économie

L'ORGANISATION DES FILIÈRES TERRITORIALES

La délégation au privé dans de nombreux secteurs s'est faite au profit des grands groupes, et a bloqué l'émergence de nouveaux-elles acteur-trice-s, d'autres manières de faire, car si ceux-celles-ci n'existent pas ou ne sont pas structuré-e-s, la seule volonté de faire autrement ne suffit pas, le changement ne peut s'opérer.

Le lobbying industriel a une forte influence, notamment par les réglementations. On retrouve ce problème dans la gestion des déchets : consigne, emballage réutilisable, vrac, ne vont pas dans le sens d'une réglementation construite à partir du modèle de la grande distribution¹.

Néanmoins, c'est par des politiques publiques volontaristes de soutien aux acteur-trice-s qu'une pression peut être exercée sur les réglementations pour les faire évoluer. Zero Waste France a encouragé les entrepreneur-e-s des épicerie de vrac à se structurer au sein d'une Fédération, pour défendre leurs intérêts et proposer de nouvelles règles. Les pouvoirs publics locaux ont un rôle d'accompagnement dans ce genre de démarche, qui porte une partie des solutions et participe des processus de transition.

Structurer des filières locales d'approvisionnement public peut être une force de frappe pour les collectivités locales. La filière agricole par exemple, est un secteur intéressant pour les systèmes alternatifs qui existent en termes de production locale, paysanne, biologique, et pour son potentiel important de structuration, du/de la producteur-trice au/à la consommateur-trice en passant par la transformation et la distribution.

La Fédération nationale de l'agriculture biologique (FNAB) invite les producteur-trice-s à se structurer en coopérative pour pouvoir répondre à des appels d'offres publics. La collectivité locale peut soutenir cette structuration en investissant dans les infrastructures nécessaires, comme les légumeries par exemple. En gestion déléguée, la restauration collective passe par des cuisines centrales (pas en régie où la gestion est autonome), où les réglementations imposent que les produits arrivent déjà transformés (calibrés, conditionnés). Pour faciliter l'accès aux plus petit-e-s producteur-trice-s, il est nécessaire que les collectivités investissent dans cette étape.

LES EXEMPLES DE FLINS-LES-MUREAUX ET DE PARIS

À Flins-les-Mureaux est née la première légumerie biologique d'Ile-de-France², dont l'accès se fait par adhésion à une coopérative d'utilisation de matériel agricole (CUMA), et qui permet aux producteur-trice-s de conditionner leur production tout en s'appuyant sur la mutualisation.

Le projet est soutenu par la région et des EP, mais de plus petites entités publiques peuvent également soutenir producteur-trice-s et coopératives comme le 14^e arrondissement de Paris qui a également financé l'équipement en légumeries³.

La structuration des filières territoriales est essentielle pour proposer un modèle de bout en bout de la chaîne de valeur respectueux des normes sociales et environnementales et permettant d'instaurer des perspectives démocratiques à l'échelle locale. C'est une toute autre approche de l'« efficacité économique », fondée sur la coopération entre acteur-trice-s économiques, chaque maillon contribuant au développement de l'autre. C'est un autre projet de société duquel l'entreprise devient partenaire.

Parole d'acteur-trice-s

« En précisant la demande et en faisant connaître ses intentions politiques, on rapproche l'offre et la demande, on donne confiance aux agents économiques, c'est comme ça qu'on structure toute une filière. »

Conseillère municipale de la Ville de Grenoble.

« Le bio, les SCOP [sociétés coopératives et participatives], et l'ESS, avec ces axes politiques on pourrait mettre en place des réseaux régionaux de producteur-trice-s locaux-ales, en relocalisant, pour approvisionner les cantines des lycées par exemple. »

Conseillère d'opposition à la Région Occitanie.

1. Sur la base d'un entretien avec Zero Waste France.

2. CHAPELLE Sophie, « Des cantines scolaires avec des repas 100% bio et locaux, c'est possible? », *Basta!*, 21/01/14.

3. CHAPELLE Sophie, « Ces "zones libres" en Europe qui privilégient les alternatives locales face au néolibéralisme global », *Basta!*, 16/05/17.



LE SOUTIEN DES COLLECTIVITÉS LOCALES AUX ALTERNATIVES D'INTÉRÊT COLLECTIF OU CITOYENNES

Le soutien à des alternatives citoyennes et aux acteur-trice-s du territoire dans des missions de service public, ou à des formes d'organisation entrepreneuriale différentes, est aussi une stratégie payante de développement territorial. Si on n'emprunte pas cette voie, on risque – et c'est déjà le cas – de voir se positionner sur les enjeux de la transition des multinationales de la « croissance verte ».

En Occitanie par exemple, les grands groupes agricoles dans le Gers, le Tarn, se sont positionnés sur le marché de l'AB, dans une logique de compétitivité, d'exportation, et de productivisme, sans compter la captation des subventions à l'installation, à la conversion ou au maintien en AB⁴.

Dans le secteur de l'énergie où une gestion en régie est beaucoup plus compliquée que pour d'autres secteurs, on retrouve des initiatives citoyennes ou relocalisées. Le rôle des pouvoirs publics dans la structuration d'une politique publique de transition énergétique se pose par le soutien aux trois axes clés : sobriété (capacité de communication auprès des citoyen-ne-s) ; efficacité énergétique (capacité de rénovation des bâtiments) ; énergies renouvelables (EnR, capacité d'investissement)⁵.

Les collectivités locales qui n'ont pas d'ELD et dépendent de la centralisation de la distribution de l'énergie peuvent toujours soutenir des initiatives locales et citoyennes d'énergies renouvelables.

La remunicipalisation est une solution à la redémocratisation de la gestion des communs, mais d'autres formes le permettent :

- Les collectivités peuvent passer par des SEML en prenant garde de rester majoritaires et de garder l'esprit public du service, tout en favorisant l'implication citoyenne.
- Elles peuvent investir dans des Sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) en prenant part au capital jusqu'à 50% (20% avant la Loi ESS de 2014).
- Elles peuvent encourager des projets de coopératives citoyennes et même s'approvisionner auprès d'elles comme ce fut le choix de plusieurs collectivités locales pour leurs bâtiments publics en se tournant vers Enercoop, une coopérative fournissant de l'énergie d'origine renouvelable.
- Les collectivités peuvent participer à, voire impulser, des Pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) qui favorisent des écosystèmes socio-économiques territoriaux, proposant une alternative aux « pôles de compétitivité », par le partenariat entre collectivités, acteur-trice-s de l'ESS, entreprises locales, centres de recherche et de formation, etc., au profit d'un projet économique collectif de développement local durable⁶.

Parole d'élue

« S'engager dans une planification démocratique pour amorcer le changement permet de sortir du schéma de "marché" et aller vers l'alternative. Il faut articuler différentes formes de gestion de l'énergie dans les services publics, favoriser la démocratie locale tout en s'insérant dans un cadre national pour respecter l'égalité des territoires. »

Conseillère d'opposition à la Région Occitanie.

4. Conseillère d'opposition à la Région Occitanie.

5. Tryptique du scénario négaWATT pour mener la transition énergétique.

6. Article 9 de la loi ESS de 2014.

Transition énergétique

Loos-en-Gohelle, Ville pilote de développement durable

Petite commune de l'ancien bassin minier du nord de la France, elle s'est retrouvée propulsée au rang de « Ville pilote de développement durable » malgré les conséquences de la fin de l'exploitation mono-industrielle en 1986 en termes de délocalisations, de pertes d'emplois, de destruction de logements, et de délitement du lien social. Dans les années 1990, un **diagnostic social et environnemental partagé** est engagé pour la révision du plan d'occupation des sols (ancien plan local d'urbanisme, PLU), et une **Charte du cadre de vie** est élaborée collectivement. La stratégie repose notamment sur trois axes :

- **La preuve par l'exemple** : expérimentations et démonstrations (écoconstructions, écopôle, etc.) ;
- **La participation des habitant-e-s** dans l'élaboration des politiques publiques locales, et l'outillage : « *il faut impliquer les gens dans la définition et la co-production de la ville, c'est l'alpha et l'omega* »¹ ;

1. Directeur de cabinet de la Ville de Loos-en-Gohelle.

- **Le soutien aux acteur-trice-s du changement tels que le CD2E**² : pôle d'excellence des écoactivités, présidé par le Maire Jean-François Caron.

L'accent est mis sur l'écosystème territorial : investissement pour les espaces verts, dans les EnR qui alimentent 70 ménages, écoconstruction de 146 logements, écorénovation des logements miniers, pépinière d'éco-entreprises, CUMA, soutien et développement de l'économie circulaire. Le défi reste de stabiliser cet écosystème, et surtout de changer d'échelle, avec le double enjeu de la métropolisation d'une part sans perdre la relation de proximité et d'implication des habitant-e-s, et de la prise en compte du très fort taux de votes pour le parti frontiste aux élections nationales. **La dimension politique et sociale de la transition** est donc prise en compte, dans la translocalité et dans un souci de solidarité entre populations du territoire.

2. Centre de développement des éco-entreprises.

Parole d'élue

« Le service public est là pour le bien commun, il n'est pas à tarifier. C'est un droit, un besoin fondamental. On peut faire des économies, si on touche aux bonnes lignes budgétaires. »

Conseillère d'opposition à la Région Occitanie.

OUTILS À DISPOSITION DES COLLECTIVITÉS LOCALES POUR AGIR POUR LA TRANSITION

1. Outils de politiques publiques par les choix de taxation et de tarification

Les collectivités ont une marge de manœuvre pour soutenir une activité plutôt qu'une autre, accorder des facilités fiscales ou au contraire instaurer des mécanismes dissuasifs, décider de politiques tarifaires orientant telle ou telle politique.

En Région Occitanie, une éco-conditionnalité des aides aux collectivités et entreprises a été votée pour mettre en oeuvre ses « principes de réduction de l'empreinte environnementale, de sobriété énergétique, de lutte contre les discriminations, d'amélioration des conditions de travail, d'évolution professionnelle des salariés, d'éthique financière »¹.

C'est aussi grâce à cette prérogative locale que certaines taxes peuvent être mises en place, dans la limite des compétences échues aux collectivités. **C'est ainsi qu'une taxe de séjour** a pu être exigée à l'entreprise Airbnb par plusieurs villes concernées par le phénomène de location temporaire en France, ainsi qu'un encadrement plus sévère des modalités de location².

1. Site web de la Région Occitanie.

2. Si ce système a permis un tourisme accessible en mettant en relation des particuliers propriétaires et saisonniers dans un esprit collaboratif, il s'est transformé en business lucratif pour certain-e-s réquisitionnant des logements entiers pour de la location de courte durée, entraînant l'augmentation des prix des logements, l'éviction des habitant-e-s des centres-villes, et un manque à gagner pour l'Etat et les collectivités sur les logements non déclarés.

L'intercommunalité de Briançon a quant à elle, dans le cadre de sa politique « zéro déchet », mis en place **une redevance pour les administrations et entreprises** en fonction de la quantité de déchets produits³.

Enfin, plusieurs communes ont décidé **la gratuité pour leurs transports en commun (TeC)** pour plusieurs raisons : la facilitation d'accès aux TeC incite à leur utilisation réduisant ainsi l'impact écologique de l'usage individuel de la voiture ; cela permet de déségréguer les territoires entre ville centre et zone périurbaine ou rurale ; cela facilite la mobilité, l'accès à l'emploi, et permet de tirer un fil de la lutte contre la précarité.

À Compiègne, le modèle tient au « versement transport », **une taxe dont doivent s'acquitter toutes les entreprises de plus de onze salarié-e-s** des 22 communes de l'agglomération⁴. Dunkerque, Châteauroux, Aubagne, ont suivi la même voie.

3. CHAPPELLE Sophie, « Régie de l'eau, autonomie énergétique, zéro déchet : quand citoyens et élus se mobilisent pour les biens communs », Observatoire des Multinationales, 23/06/17.

4. CHABAS Charlotte, « Transports publics : une trentaine de villes ont fait le choix de la gratuité », *Le Monde*, 18/07/17.

D'autres solutions existent pour financer des projets de transition démocratique et écologique, ou pour relocaliser l'économie et s'assurer que les retombées soient positives pour le territoire :

- **Le budget participatif** : la Mairie de Paris a consacré 5% de son budget à la décision citoyenne concernant l'attribution des fonds. 100% des financements sont dédiés à des projets de solidarité ou environnementaux, selon les choix des citoyen-ne-s⁵ ;
- **La finance solidaire et/ou citoyenne** : établir des partenariats ou soutenir des projets avec des acteur-trice-s de la finance solidaire, comme pour la Halle de la Martinière à Lyon où l'investissement par l'entreprise solidaire Etic doublé d'un financement participatif citoyen a permis de donner la préférence à un projet d'ESS plutôt qu'au Groupe Casino. Ces financements éthiques ou participatifs peuvent être des alternatives aux banques privées d'investissement ;
- **Les monnaies locales** : la Mairie du 1^{er} arrondissement de Lyon a récemment adhéré à la Gonette, la monnaie locale du quartier. Cette monnaie, grâce à un réseau de partenaires locaux, assure une relocalisation de l'économie (on ne peut utiliser cette monnaie que chez ces partenaires). Le système de « monnaie fondante » (qui perd de la valeur avec le temps) permet de lutter contre la spéculation et l'accumulation, et assure son utilisation pour l'économie dite réelle du territoire.



2. Outils de contrôle des surfaces commerciales et allocation stratégique des équipements publics

La stratégie économique qui prévaut est l'attrait des investissements privés, sans s'interroger sur la qualité et la pérennité des emplois, ou sur la plus-value sociétale d'une telle stratégie en termes d'impacts sur le territoire. Olivier Rozemon, dans son livre *Comment la France a tué ses villes* (2016) aborde la question des zones commerciales en périphérie urbaine, notamment dans les villes moyennes, et **l'impact des grandes surfaces sur la dévitalisation urbaine, l'utilisation de la voiture, et l'étalement urbain**. Cette offensive a signé la mort des commerces de proximité.

L'EXEMPLE DE LA COMMUNE DE SAILLANS

La commune de Saillans, à la gouvernance municipale horizontale, citoyenne et participative, a été confrontée sous l'ancienne mandature à la tentative d'installation de moyennes surfaces en périphérie, non accessible à pied, alors même que le commerce de centre bourg avait du mal à garder pied. Des citoyen-ne-s ont résisté et aujourd'hui Saillans met en avant l'économie locale et le commerce de proximité. « On veut préserver une qualité de vie, et ça se fait aussi en préservant les petits commerces qui existent »⁶.

Les collectivités ont pourtant des prérogatives pour faciliter l'installation des acteurs de l'ESS (recycleries, ressourceries, associations pour le maintien de l'agriculture paysanne ou AMAP), réserver des espaces pour des projets citoyens, ou mener des politiques de commerce de proximité. Une collectivité ne peut imposer une enseigne plutôt qu'une autre ou interférer dans la concurrence, mais elle peut orienter les installations.

Parole d'actrice

« Les élu-e-s travaillent avec le privé car il n'y a plus de moyens publics. Il faut des ressources donc il faut attirer les entreprises privées, sans avoir tout à fait les outils légaux de contrôle. C'est compliqué de porter des alternatives plutôt que des politiques hors sol. Le modèle de compétitivité se fonde sur la baisse des taxes pour attirer les multinationales, c'est les avantages fiscaux. C'est très dur de sortir de ce modèle pour les élu-e-s qui n'en ont pas les moyens. »

Coordinatrice de la Commission inclusion sociale, démocratie participative et droits humains de CGLU.

⁵. Avec toutes les limites que cela pose en termes de choix des projets, d'accès au vote informatique, de réelle inclusion des populations marginalisées dans ces procédés « participatifs », etc.

⁶. Conseiller municipal de la commune de Saillans.

Fléchage commercial

→ **Périmètre de sauvegarde commerciale** : politique de préservation de certains commerces, comme l'avait soutenu l'ancien maire de Paris Bertrand Delanoë avec les commerces « de bouche ».

Saint-Denis a établi en 2008 un plan de périmètre de sauvegarde commerciale lui permettant d'intervenir sur une série de commerces particuliers, de bloquer des ventes, et de préempter¹ certains locaux². L'initiative « Vital'Quartier »³ va dans le sens de cette revitalisation urbaine contre la monoactivité ou la déshérence commerciale.

La Ville de Paris et la Caisse des dépôts et consignations ont établi un système d'avance de fonds pour pouvoir préempter certains baux commerciaux, offrir des facilités de loyer à certains types de commerces, et assurer le maintien de commerces de proximité répondant aux besoins sociaux du quartier. Mais le dispositif a trouvé sa limite dans le droit de la concurrence, « *un commerçant évincé d'une négociation sur un bail pouvant porter plainte contre la ville qui perdait à tous les coups* »⁴.

→ **Zones d'aménagement concerté (ZAC) et des Zones d'activité économique (ZAE)** : les collectivités peuvent intervenir sur la cohérence générale de ces zones et orienter les installations en fonction des besoins locaux, même si elles ne peuvent intervenir que sur le secteur du commerce et pas sur sa forme.

Création de sociétés publiques ou hybrides

→ **Une société publique foncière et commerciale** est en projet à Saint Denis, pour pouvoir maîtriser au moins une cinquantaine de surfaces, exercer une pression à la baisse sur le coût des baux commerciaux, et flécher les attributions vers les acteur-trice-s de l'ESS, artisan-e-s, etc. ;

→ **Un groupement d'intérêt économique (GIE)** : Paris mène aujourd'hui une politique de la ville particulière sur les pieds d'immeubles : un groupement d'intérêt économique (GIE) va être créé avec les bailleurs sociaux pour installer des commerces de proximité aux pieds d'immeubles de Paris, favorisant le lien social, l'installation de petites structures, et opposant ce modèle à celui des grandes et moyennes surfaces (GMS)⁵.

Facilitation d'accès aux espaces

→ **Négociations de bail** : l'implantation d'un restaurant ESS à Villetaneuse, à Plaine Commune, a été une demande de la Mairie et a été négociée avec le propriétaire « pour que le bail puisse être accessible au modèle économique de ce genre d'initiative. »⁶.

→ **Accord d'occupation de l'espace public** : pour la Maison des économies solidaires et innovantes, la Maison des canaux, dont la rénovation s'est faite à 95 % de manière circulaire (recyclage des matériaux du bâtiment, récupération de plastique de l'industrie, etc.), la Ville de Paris a exigé comme critère d'installation des entreprises environnementalement et socialement responsables.

→ **Facilité d'accès aux équipements publics locaux** : la Mairie du 1^{er} arrondissement de Lyon a mis à disposition d'organisations de l'ESS une ancienne maison de gardien pour en faire une Maison de l'économie circulaire ; certains espaces peuvent être consacrés à des projets citoyens tels que des toits d'établissements publics pour de l'agriculture urbaine ou l'installation de panneaux solaires⁷.

→ **Cession de locaux** : le département de Seine-Saint-Denis rétrocède à la ville de Stains un ancien collège qui sera partagé entre services municipaux et activités ESS, « *c'est une force de frappe économique, surtout si on travaille sur un modèle économique local* »⁸.

Investissement direct

L'association Andine (commerce équitable) a reçu un soutien de Saint-Denis et de Plaine Commune, de même que Alimentons-Nous, une sorte de BtoB entre producteur-trice-s et consommateur-trice-s dans l'alimentation biologique, pour soutenir « les boucles alimentaires locales, les épiceries sociales »⁹.

Plusieurs stratégies peuvent être adoptées par les collectivités pour orienter les investissements vers le commerce de proximité, pour des organisations de la transition, pour un développement local ancré dans les territoires et dont les retombées positives sont directes pour les populations et l'environnement. ■

1. Droit de préemption de la puissance publique : procédure qui permet à une personne publique d'acquiescer en priorité un bien sur toute autre personne, lorsque le propriétaire a manifesté sa volonté de le vendre (ce qui implique quand même un achat de la part de la personne publique).

2. Maire adjoint de Saint-Denis et Conseiller de Plaine Commune.

3. Maire du 2^e arrondissement de Paris.

4. Ibid.

5. Maire adjointe de la Ville de Paris.

6. Maire adjoint de Saint-Denis et Conseiller de Plaine Commune.

7. Directeur de cabinet du 1^{er} arrondissement de Lyon.

8. Maire adjoint de Saint-Denis et Conseiller de Plaine Commune.

9. Ibid.

OUTILS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE PLANIFICATION URBAINE

Plusieurs documents d'urbanisme permettent une cohérence territoriale plus globale, comme les schémas de cohérence territoriale (SCoT) ou les plans locaux d'urbanisme (PLU) dont la portée a été renforcée par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) de 2014.

Ces plans permettent de réserver et préserver des espaces agricoles et naturels, d'endiguer la périurbanisation et l'artificialisation des terres, de maîtriser les surfaces commerciales et de services, et de prendre des dispositions pour favoriser la transition écologique et la protection de la biodiversité.

Ils permettent de **sanctuariser des espaces par la puissance publique**, ce sont des **outils de verrouillage face aux investisseurs privés**.

Les SCoT ou les PLU comprennent deux éléments : le document d'urbanisme (mode d'emploi, règles du jeu), et le **projet d'aménagement et de développement durable (PADD)**, un document-cadre qui présente la réflexion globale portée par la collectivité. Il est ainsi possible comme l'a fait la commune de Dolus d'Oléron de rédiger le PADD d'une ville en transition, cadrant ainsi les politiques publiques locales de transition démocratique et écologique¹.

L'EXEMPLE DE LA LOIRE

Dans la zone périurbaine de Roanne, de nombreux lotissements ont été construits au détriment de la rénovation des logements en centre-bourg et des terrains agricoles alentours.

A alors été mis en place un SCoT comprenant une prospective de l'augmentation de la population sur le territoire, base sur laquelle a été déterminée un certain nombre de permis de construire à attribuer jusqu'en 2015, pour endiguer le phénomène d'étalement et de mitage foncier.

Par ailleurs, le Département de la Loire a mis en place des périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) qui comme les zones agricoles protégées (ZAP) permettent à la puissance publique d'exercer son droit de préemption pour protéger certains espaces².

Le périurbain concerne 25 % de la population en France. Il amène plusieurs questions dont celles de la relégation de territoires entre les mains de promoteurs immobiliers, de la coupure entre urbain et rural, des inégalités territoriales, de l'approche par les flux plutôt que par le développement local. L'organisation territoriale, l'intercommunalité et la démocratie locale dans les zones périurbaines sont des aspects essentiels à prendre en considération, pour ne pas aborder tout un pan de territoires par le prisme de politiques d'étalement urbain et d'implantations de structures ex-nihilo.

Les Agenda 21³

Ils posent un certain nombre d'actions dans le champ de compétence des collectivités, que celles-ci peuvent porter en termes de transition démocratique et écologique. Loin d'être contraignants, ils ont néanmoins posé les jalons d'une planification plus structurée des politiques publiques locales de « développement durable » qu'ils permettent de mettre en cohérence. Cela a donné suite à un certain nombre de cadres, contraignants ou volontaristes, ouvrant la voie aux collectivités locales pour des politiques publiques plus conscientes des enjeux environnementaux et humains qu'elles ont la responsabilité de prendre en compte.

². Conseillère municipale d'opposition au Département de la Loire et Co-présidente de la Confédération paysanne.

³. Adoptés en 1992 lors du Sommet de la Terre à Rio, ce sont des projets territoriaux de développement durable déclinés en programmes d'action par les collectivités locales en fonction de leur contexte local.

¹. Maire de la commune de Dolus d'Oléron.

La Loi de transition énergétique pour la croissance verte de 2015

Si sa terminologie pose de sérieuses questions politiques et idéologiques, elle a au moins le mérite de contraindre les EPCI de plus de 20 000 habitant-e-s à se doter d'un **Plan climat air énergie territorial (PCAET)** en 2018.

Les collectivités doivent établir un diagnostic de leurs émissions de GES, identifier les secteurs les plus émetteurs (logement, transport, etc.), et établir un plan d'actions stratégique entre collectivité locale et acteur-trice-s du territoire pour réduire leur impact sur l'environnement. Le PCAET devra être transposé dans les plans d'aménagement obligatoires, et sera donc juridiquement opposable. L'idée d'un Comité

de suivi citoyen a été évoquée, pour permettre aux citoyen-ne-s, associations et mouvements de prendre part au contrôle et à la décision collectifs – opportunité dont se sont saisi des mouvements sociaux pour faire de ces PCAET une vraie occasion de collaboration entre citoyen-ne-s et collectivités locales, et de participation citoyenne à la vie politique locale par une entrée « politiques publiques » notamment sur le chemin des élections municipales de 2020¹. ■

La partie suivante et finale de ce rapport propose de donner un aperçu de ces collaborations possibles, de l'importance de la mobilisation citoyenne, et des stratégies de résistance envisageables.



¹. Voir par exemple la campagne « Alternatives territoriales » menée par le Réseau Action Climat, Alternatiba et ANV-COP21: <https://reseauactionclimat.org/dossiers/alternatives-territoriales/>

– 03 –

Pour une stratégie
du changement
entre politiques
publiques locales
alternatives,
résistances et réseaux

Malgré des dispositions réglementaires prenant de plus en plus en compte les impacts sociaux et environnementaux des rapports économiques, la culture libérale de croissance et de rentabilité domine les réglementations et donc l'action publique. Elle reste ancrée dans les pratiques des collectivités locales. Cette contrainte maintient un système de production et de consommation au fondement du déséquilibre des écosystèmes et des dominations. Pour inverser ce rapport de force défavorable aux collectivités locales progressistes, et porter des alternatives structurelles et systémiques, il est indispensable d'allier stratégies de résistance et de reliance.

1. La résistance à la libéralisation, un travail à deux voix avec et pour les citoyen-ne-s

LE DIALOGUE COLLECTIVITÉS LOCALES ET MOBILISATION CITOYENNE DANS LA RÉSISTANCE

De nombreuses victoires locales ont été gagnées grâce à la résistance. La remunicipalisation de l'eau à Grenoble s'est fondée sur une dénonciation de la corruption des élites locales. C'est une lutte juridique qui a été menée et qui a finalement été gagnée, grâce à l'implication des réseaux citoyens dans la co-construction de l'expertise collective : juristes volontaires, habitant-e-s, associations, tou-te-s défendant un service public de proximité, démocratique, et délesté de l'impératif privé de profitabilité.

La mobilisation citoyenne est un élément indispensable des résistances et des victoires locales, c'est un constat partagé de manière très transversale dans les collectivités locales porteuses de projets de transition. Elle permet de gérer l'urgence, l'immédiateté des rapports de force.

L'EXEMPLE DE DOLUS D'OLÉRON

À Dolus d'Oléron, c'est un combat contre la multinationale de la restauration rapide, McDonald's, qui court depuis 2014 dans une opposition à la fois politique et citoyenne.

La commune est engagée dans la transition écologique, ne correspondant pas au modèle que véhicule la multinationale tant en termes d'alimentation et d'agriculture, que de déterritorialisation et d'uniformisation, sans compter les stratégies d'évasion fiscale dont elle use, à l'encontre de tout principe de solidarité.

Plusieurs demandes de permis de construire ont essuyé un refus de la part de la Mairie, fondé sur la non-conformité au PLU de certaines dispositions. Ce bras de fer a valu aux représentant-e-s politiques porteur-euse-s du dossier des invectives sur l'erreur politique de s'opposer à la création de 70 emplois, dont 50 en CDI à l'année.

La collectivité a cependant pu compter sur le collectif local Cacimado (Collectif d'associations contre l'implantation d'un McDonald's), l'organisation de débats publics contradictoires, une visibilité des enjeux de la résistance et une communication autour du sujet. La troisième demande de permis de construire a pu être rejetée.

Parole d'élue

« L'entreprise allait à l'encontre de toutes les politiques publiques qu'on met en œuvre sur l'île depuis des années. Donc on a travaillé la campagne en complémentarité, entre aspects juridiques, impact médiatique, sollicitation citoyenne, veille sectorielle et projet de territoire mais la base c'est la validation juridique des analyses. En travail collectif on arrive à faire des choses : avec les victoires à droite à gauche des uns des autres, on contribue à la réussite de tous. »

Maire de la commune de Dolus d'Oléron.

RÉSISTANCE À UN MODÈLE DE DÉTERRITORIALISATION DE L'ÉCONOMIE ET DE DÉLOCALISATION DE L'EMPLOI

Le bras de fer avec les multinationales n'est pas qu'une question de lutte contre un projet. C'est un enjeu systémique par tout le modèle économique et social qu'elles portent et qui est institutionnalisé par les orientations politiques et réglementations néolibérales. Il est possible de porter des politiques publiques alternatives et d'aller dans le sens de la démocratie, de la solidarité et de l'écologie avec un projet politique volontariste.

Néanmoins, nombreux-se-s sont les actrice-s locaux-ales, élu-e-s, agents territoriaux ou citoyen-ne-s, à regretter ce qui pourrait être fait avec une meilleure protection des droits, des règles sociales et environnementales contraignantes pour les entreprises, des possibilités supplémentaires pour les pouvoirs publics de mener un développement local pour autant solidaire des autres territoires.

Mais les impératifs de libre concurrence sont des carcans sévères à ces potentialités, renforcés par les accords de libre-échanges. C'est pourquoi résister au modèle véhiculé par les multinationales et proposer d'autres modes d'organisation économique permet de tangibiliser la transition.

On peut évoquer ici le cas des SCOP. Dans le Sud de la France, deux combats se sont menés contre des géants industriels qui ont annoncé la fermeture de sites locaux.

LES EXEMPLE DE GEMENOS ET DE CARCASSONNE

Le premier cas à Gemenos près de Marseille, concerne Fralib, une entreprise de conditionnement de thés et infusions. Le propriétaire, le groupe Unilever, a souhaité délocaliser son activité. Une bataille s'est alors engagée entre les salarié-e-s et le groupe pour préserver les emplois, et récupérer l'activité à une échelle locale et artisanale, en coopérative. La SCOP-TI est née après plusieurs années de combat, et des séquelles sociales inquantifiables. Elle commercialise une partie de sa production sous un label biologique¹.

Même histoire à Carcassonne, où l'entreprise de fabrication de glaces Pilpa a dû fermer suite à la décision de son propriétaire britannique, le groupe R&R Ice Cream, deuxième leader mondial après... Unilever. Après une longue bataille, une centaine de salarié-e-s ont pu reprendre l'entreprise en SCOP « La Fabrique du Sud », et se lancer dans la fabrication de glace artisanale.

Dans les deux cas, l'intervention et le soutien des collectivités locales a permis de faciliter le passage en SCOP : à Gemenos, la Métropole Aix-Marseille-Provence a préempté le site et réduit le loyer ; à Carcassonne, l'agglomération a racheté une partie des locaux de l'ancien site que louent les salarié-e-s à moindre coûts.

Néanmoins, les négociations avec les pouvoirs publics ont été rudes, parfois bien trop à l'avantage des groupes selon les salarié-e-s. « Les collectivités ont aidé, et maintenant ce sont deux grosses SCOP du Sud. Mais on reste dans une optique de compétitivité internationale. Il y a plein d'entreprises qui sont en difficulté et pourraient être reprises en SCOP pour sauver les emplois, mais on a pas une politique assez ambitieuse à ce niveau là »².

C'est donc toute l'importance des enjeux croisés de résistance et résilience : il est nécessaire de résister au modèle unique de l'entreprise multinationale et à la tentation de l'attractivité en amont, avant que les dommages sociaux et environnementaux ne délitent le tissu territorial, tout en pensant stratégiquement à des systèmes résilients de relocalisation des activités et des emplois. ■



1. FESSARD Louise, « La Scop-TI a besoin de quelques mois pour transformer l'essai », Médiapart, 23/08/17.

2. Conseillère d'opposition à la Région Occitanie.

2. Les réseaux de collectivités locales : coopérer pour faire front commun

GENÈSE DES RÉSEAUX DE COLLECTIVITÉS LOCALES ET DROIT À LA VILLE

Les Forums sociaux mondiaux (FSM) ont constitué un cadre à l'organisation des mouvements de collectivités locales, dans une alternative altermondialiste au Forum économique mondial¹ représentant la tendance néolibérale de la mondialisation. Ils regroupent organisations et mouvements citoyens du monde. Avec le premier FSM à Porto Alegre en 2001 s'est constitué un **Forum des autorités locales (FAL)**, axant la réflexion autour de l'articulation entre collectivités et mouvements sociaux dans l'élaboration et l'implémentation de politiques publiques alternatives au néolibéralisme.

En 2003, après la réunion de Habitat II à Istanbul² se fonde CGLU, une organisation de représentation des villes auprès de l'ONU. Une mouvance progressiste de collectivités crée la Commission inclusion sociale et démocratie participative de CGLU, et la Commission des villes de périphérie de CGLU inclut le **Forum des autorités locales de périphérie (FALP)**.

L'objectif de ces réseaux est de partager une réflexion fondée sur les droits, partant d'une dimension locale, et globalisant les enjeux pour amorcer un mouvement politique d'inclusion et d'émancipation. Ces réseaux mobilisent élu-e-s, intellectuel-le-s, mouvements sociaux, et engagent des réflexions concrètes sur les politiques publiques alternatives telles que le budget participatif, le droit au logement, l'accueil des migrant-e-s, l'endiguement de la financiarisation des villes, etc. Le catalyseur est la notion de « droit à la ville » fondée sur la réappropriation collective du pouvoir et la contestation du modèle de la ville néolibérale.

Habitat III est organisée par l'ONU en 2016 à Quito pour engager les États dans des accords-cadres (non-contraignants) autour des enjeux de l'urbanisation. Ces « moments » sont précieux pour catalyser les énergies, porter des revendications, médiatiser les luttes, organiser la mobilisation, favoriser l'alliance entre mouvements sociaux et réseaux de villes, et

pour ne pas laisser les États s'appropriier les enjeux en présentant la « ville compétitive » comme la solution d'avenir³.

D'autres réseaux institutionnels se sont organisés pour appréhender certains enjeux comme celui des **100 Villes résilientes** sur l'atténuation et l'adaptation au changement climatique, celui des **Villes et banlieues** pour réduire les déséquilibres entre villes-centres et périphéries, ou encore le **Cities climate leadership group (C40)**, un réseau de grandes métropoles.

DES MOUVEMENTS CITOYENS VERS LES RÉSEAUX DE COLLECTIVITÉS

D'autres réseaux ou mouvements de collectivités moins formels, plus « mouvants », se sont constitués, notamment autour de la libéralisation ayant cristallisé de nombreuses contestations et résistances politiques de la part des collectivités locales. Dans les années 2000, un mouvement a émergé contre l'AGCS qui préconisait l'ouverture des marchés mondiaux des services dans le cadre de l'OMC. Des collectivités locales se sont mobilisées pour dénoncer l'impact de la libéralisation sur les services publics locaux et le caractère anti-démocratique de cet accord, confiscatoire des prérogatives des pouvoirs publics locaux. Un **réseau de « collectivités locales hors AGCS »** s'est constitué à travers le monde, dans une démarche symbolique mais fortement politique.

Quelque temps après, une autre mobilisation s'est constituée contre la directive européenne sur la libéralisation des services, dite « Directive Bolkestein », dans le marché intérieur européen. Cette directive s'inscrit dans la droite ligne de l'AGCS, ouvrant la porte aux délocalisations via son « principe du pays d'origine » soumettant les entreprises aux dispositions légales de leur État membre d'origine, les encourageant donc à aller s'installer chez le moins disant. Les collectivités locales se sont mobilisées dans des réseaux ou mouvements formels ou informels à de nombreuses reprises, pour augmenter la visibilité de leurs revendications et leur force de frappe commune.

1. Rencontre internationale des décideur-euse-s politiques et économiques influent-e-s, chaque année en Suisse.

2. Habitat I ayant eu lieu à Vancouver en 1976, en réaction à l'intensification de l'urbanisation.

3. Voir les publications de l'AITEC sur le « droit au logement - droit à la ville », particulièrement ici MASSIAH Gus, « Du bon usage d'Habitat III », mars 2016.

Les accords de commerce et d'investissement CETA et TAFTA ont fait ressurgir la question de l'impact de la libéralisation sur les politiques publiques locales et la marge de manoeuvre des collectivités.

Un réseau de « collectivités locales hors TAFTA et CETA » s'est constitué dans toute l'Europe en 2015 sous l'impulsion de collectifs citoyens et associatifs. Ce sont plus de 2500 collectivités locales, dont plus de 800 en France, qui ont voté une motion pour se déclarer « territoire hors TAFTA et CETA ». Deux rencontres européennes ont été organisées, l'une à Barcelone, l'autre à Grenoble pour porter un plaidoyer commun autour de la nécessité de garder les services et marchés publics en dehors des accords de commerce et d'investissement.

D'autres réseaux en coopération avec les mouvements ou collectifs citoyens permettent aux collectivités de porter des initiatives volontaristes. **Le Pacte pour la transition du Collectif transition citoyenne** propose la mise en œuvre de mesures concrètes et favorise la participation citoyenne dans les politiques publiques locales⁴.

Le label Territoires de commerce équitable permet aux collectivités locales, à l'initiative de la Plateforme du commerce équitable, d'Artisans du Monde et de Max Havelaar France, de s'engager dans le soutien et la promotion d'une autre forme de commerce, plus éthique et responsable, à travers leurs achats publics, la co-construction avec les acteur-trice-s locaux-ales, et la coopération décentralisée⁵.

Les collectivités locales peuvent aussi s'engager dans **la démarche Territoire à énergie positive (TEPos) du Réseau pour la transition énergétique (le CLER)** et viser 100 % d'énergies renouvelables à l'horizon 2050, mais aussi engager des actions plus transversales relatives à la biodiversité, au gaspillage, ou encore de l'éducation à l'environnement⁶.

Ces réseaux permettent aux collectivités de structurer leurs politiques politiques de transition démocratique et écologique dans un cadre stratégique d'actions concrètes, en concertation avec les citoyen-ne-s et les mouvements sociaux.

LES RÉSEAUX MUNICIPALISTES : VERS UN MOUVEMENT DE VILLES REBELLES FACE AU NÉOLIBÉRALISME ?

Un réseau s'est aussi constitué autour d'une approche plus holistique de la transition, celui des Fearless Cities. Ce réseau de « villes sans peur » s'inscrit dans la lignée des « villes rebelles » de David Harvey, où le droit à la ville est revendiqué « d'en bas » par les mouvements sociaux et les habitant-e-s. Il vise une réappropriation collective du pouvoir, des droits, et des espaces sociaux nécessaires à l'expérimentation d'alternatives à la mondialisation néolibérale véhiculée par les institutions politiques dominantes.

Fearless Cities est un réseau de municipalités progressistes partout dans le monde, né du mouvement municipaliste espagnol. Contestataire de l'ordre néolibéral, des politiques d'austérité, de la corruption, de l'accaparement du pouvoir et des richesses par une élite politique et financière, d'une dette qui n'est pas celle des citoyen-ne-s, ce mouvement se fonde sur l'intersectionnalité pour la reconquête du pouvoir politique local dans une dynamique d'émancipation globale.

Ce réseau pose la question du lien stratégique entre pouvoirs publics locaux et mouvements sociaux : les mouvements sociaux soutiennent les collectivités locales ; mouvements sociaux et collectivités locales co-construisent un agenda politique commun ; les mouvements sociaux investissent les pouvoirs locaux dans une perspective de renouvellement politique et institutionnel ?

Ce dernier choix est celui qui a été fait par les maires rebelles d'Espagne⁷. Ada Colau, militante du 15 M⁸ et figure de proue d'un des mouvements sociaux les plus importants de la période contre les expulsions immobilières, la PAH (Plataforma de Afectados por la Hipoteca), s'est retrouvée à la tête de la plateforme citoyenne Barcelona en Comú, ayant remporté les élections municipales dans la capitale catalane.

4. Collectif pour une transition citoyenne, campagne « Pacte pour la transition » : transition-citoyenne.org/pacte

5. Territoires de commerce équitable : territoires-ce.fr

6. Territoire à énergie positive : territoires-energie-positive.fr

7. LAMANT Ludovic, *Squatter le pouvoir. Les maires rebelles d'Espagne*, 2016.

8. Mouvement social des Indignés espagnols (« Indignados ») né sur la Puerta del Sol à Madrid en 2011, notamment suite aux conséquences de la crise financière de 2008 ayant durement touché le pays.

LA COOPÉRATION POUR ROMPRE L'ISOLEMENT ET MUTUALISER

Le rapport de force est peu favorable aux collectivités progressistes. L'alliance est indispensable. L'organisation en réseau permet de rompre l'isolement et faire front commun pour organiser la résistance dans un mouvement de « désobéissance », et porter de manière beaucoup plus collective et performative un plaidoyer de transformation politique et sociale auprès des institutions politiques : « Quand on arrive à combiner avec les réseaux, on arrive à faire bouger les lignes »¹.

Ils permettent d'engager un dialogue beaucoup plus large avec les mouvements sociaux, de s'interroger sur les stratégies communes pour faire corps tout en préservant la nécessaire indépendance de ces mouvements, et d'arracher des victoires. « On a besoin d'échange d'expertise, d'échange d'ingénierie »² disent les élu-e-s et agents territoriaux.

Nathalie Perrin-Gilbert, Maire du 1^{er} arrondissement de Lyon propose une « clause de réciprocité » pour se prêter de l'ingénierie entre collectivités.

À Loos-en-Gohelle, la méthode de conduite du changement est aujourd'hui menée en coopération « avec d'autres territoires pilotes et des expert-e-s pour identifier les principes directeurs communs, les éléments de code source constitutifs de la réussite, et voir comment on peut renforcer, diffuser, essayer ces éléments de méthode »³. ■

Les réseaux ou la coordination de collectivités permettent de globaliser les enjeux locaux, d'entrer dans une dynamique translocale vers ce qui est commun, au delà des spécificités micro-locales.

Parole d'élu

« On fera rien de révolutionnaire seul, mais on le fera à plusieurs. Se réapproprié la décision locale, c'est important. Il faudrait qu'il y ait d'autres communes sur le territoire qui le reprennent, comme à l'interco[mmunalité], ça changerait des choses. On a le droit contre nous. »

Conseiller municipal de la commune de Saillans

LES ÉLUS LOCAUX AU BORD DU BURN-OUT POUR "INJONCTIONS CONTRADICTOIRES":



1. Président de Plaine Commune.

2. Directeur de cabinet du 1^{er} arrondissement de Lyon.

3. Directeur de cabinet de la Ville de Loos-en-Gohelle.

Conclusion

Aujourd'hui, certaines collectivités locales ou certain-e-s acteur-trice-s politiques et administratif-ve-s, souhaitent mettre en œuvre des processus de transition démocratique et écologique, mais se voient contraint-e-s par un ordre néolibéral

qui se traduit en termes très concrets sur les territoires : impact des multinationales sur l'universalité des services publics, restrictions budgétaires, gestion comptable des politiques publiques, règles de libre-concurrence et de non-discrimination empêchant une relocalisation de l'économie, etc. La Loi NOTRe contribue également à freiner les projets locaux ambitieux, le doute planant sur le rôle et les responsabilités de chacun.

Malgré toutes ces contraintes, certaines collectivités ont activé les leviers qui sont à leur portée.

Conscientes des carcans qu'il reste à combattre, plusieurs revendications et pistes d'action ont été soulevées ou suggérées par les acteur-trice-s rencontré-e-s :

- Faire sauter les verrous de l'interdiction de la préférence locale pour pouvoir inclure plus de pourcentage d'emplois et d'entreprises locales dans les contractualisations publiques ;
- Permettre des exceptions à la libre-concurrence pour toutes les entreprises de l'ESS, pas seulement dans les secteurs social, sanitaire et culturel, mais aussi artisanal et commercial ;
- Sortir les services et marchés publics du champ des négociations des accords de libre-échange ;
- Aborder les territoires de manière beaucoup plus écosystémique, comme un ensemble d'interactions et mener des programmes de planification et d'aménagement du territoire en ce sens ;
- Accorder un statut spécifique aux communs, y compris une reconnaissance juridique, pour influencer sur les politiques foncières, la gestion des biens sociaux, ou la consécration d'espaces publics ;

- Donner plus de place aux mouvements sociaux et citoyens dans le processus d'élaboration des politiques publiques, de l'émergence à la mise en œuvre en passant par le suivi et le contrôle.

Bien d'autres pistes sont envisageables. La désobéissance et la résistance locales aux processus de libéralisation est un fil à tirer pour éviter de tomber sous le coup de « clauses cliquets » ou dans le processus « appropriation-marchandisation-financiarisation ». Elle peut être un point de départ pour travailler avec les citoyen-ne-s, les mouvements, et les autres collectivités sur la base d'une contestation commune et d'un projet de société alternatif commun.

Construire l'émancipation par les politiques publiques locales pourrait reposer sur quelques pistes :

- **Centralité des droits et des communs ;**
- **Résistance aux multinationales et au modèle qu'elles véhiculent ;**
- **Plaidoyer et portage de revendications communes auprès des institutions politiques ;**
- **Coopération entre collectivités locales et mouvements sociaux ;**
- **Croisement d'échelles entre local, translocal, et global ;**
- **Approche holistique de la transition ;**
- **Croisement stratégique entre alternative, résistance et réseau ;**
- **Solidarité entre territoires et réduction des inégalités (péréquation, coopération décentralisée).**

Toutes ces alternatives locales peuvent être portées, accompagnées ou initiées par les collectivités locales, à leur échelle, dans le cadre de leurs compétences :

- L'autosuffisance alimentaire pour dépendre le moins possible des importations et des intermédiaires, tout en envisageant des relations de commerce équitable solidaires avec des entreprises ou communautés plus éloignées ;
- La mise en place d'un système agricole ancré localement, d'unités de tailles réduites pour permettre un accès facilité à la terre, et de production biologique et durable ;
- La préférence pour le circuit court afin de réduire les distances et les émissions de GES ;
- L'accompagnement de structures économiques et commerciales dont la gestion même et les finalités seraient en faveur de la démocratie, du bien être au travail, et de l'utilité sociale et environnementale ;
- Le contrôle accru de la financiarisation des biens et services fondamentaux, et l'orientation des subventions et des dépenses publiques vers des secteurs d'avenir pour la transition démocratique et écologique.

Néanmoins, mettre en place des politiques publiques locales alternatives implique de saisir les enjeux de la libéralisation à l'échelle mondiale, parce qu'ils déterminent la rationalité dominante qui s'imposent aux politiques locales. Les enjeux de taxation des transactions financières, de financement de l'adaptation au changement climatique, de mise en place de politiques migratoires alternatives, de commerce mondial solidaire et équitable, de changement de paradigme en profondeur à rebours du capitalisme, sont des enjeux qui concernent de près les collectivités locales et leurs marges de manœuvre, mais ne peuvent s'appréhender au seul prisme de l'échelle locale.

Les contraintes réglementaires sont fortes, et faire pression pour les faire évoluer demande une mobilisation plus large. Renforcer des positions communes pour une transition fondée sur les droits et les communs universels, contre un localisme exclusif et xénophobe, est tout l'enjeu d'une résistance au libéralisme qui aboutit à un projet politique émancipateur.

Sigles & acronymes

AB	Agriculture biologique	IS	Impôt sur les sociétés
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	MIC	Mesures concernant les investissements et liées au commerce
ADES	Association démocratie écologie et solidarité	NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République
AECG	Accord économique et commercial global	OMC	Organisation mondiale du commerce
AGCS	Accord général sur le commerce des services	ONU	Organisation des nations unies
ALE	Accords de libre-échange	ORD	Organisme de règlement des différends
AMAP	Association pour le maintien de l'agriculture paysanne	PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
AMP	Accord sur les marchés publics	PAEN	Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains
BCE	Banque centrale européenne	PAH	Plataforma de afectados por la hipoteca
BM	Banque mondiale	PCAET	Plan climat air énergie territorial
CA	Conseil d'administration	PLIE	Programme local pour l'insertion et l'emploi
CET	Contribution économique territoriale	PLU	Plan local d'urbanisme
CETA	Canada-European Union trade agreement	PME	Petites et moyennes entreprises
CFE	Cotisation foncière des entreprises	PPP	Partenariat public-privé
CGCT	Code général des collectivités territoriales	PTCE	Pôles territoriaux de coopération économique
CGLU	Cités et gouvernements locaux unis	PTCI	Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement
CMP	Code des marchés publics	RDIE	Règlement des différends investisseur-État
CUMA	Coopérative d'utilisation de matériel agricole	SCIC	Société coopérative d'intérêt collectif
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	SCOP	Société coopérative et participative
DSP	Délégation de service public	SCoT	Schémas de cohérence territoriale
ELD	Entreprise locale de distribution	SEML	Société d'économie mixte locale
EnR	Énergies renouvelables	SIEG	Service d'intérêt économique général
EP	Établissement public	SPA	Service public administratif
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale	SPIC	Service public industriel et commercial
EPT	Établissement public territorial	SPL	Société publique locale
ESS	Économie sociale et solidaire	TAFTA	Transatlantic free trade area
FAL	Forum des autorités locales	TBI	Traités bilatéraux d'investissements
FALP	Forum des autorités locales de périphérie	TeC	Transports en commun
FMI	Fonds monétaire international	TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
FNAB	Fédération nationale de l'agriculture biologique	TPE	Très petite entreprise
FSM	Forum social mondial	TEPos	Territoire à énergie positive
GATT	Global agreement on tariffs and trade (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)	TP	Taxe professionnelle
IDE	Investissement direct à l'étranger	TUE	Traité fondateur de l'Union européenne
GIE	Groupement d'intérêt économique	UE	Union Européenne
GMS	Grandes et moyennes surfaces	ZAC	Zones d'aménagement concerté
IAE	Insertion par l'activité économique	ZAE	Zones d'activité économique
IFI	Institutions financières internationales	ZAP	Zones agricoles protégées

Sources

ENTRETIENS

Ministère de la transition écologique et solidaire, Commissariat général au développement durable, le 31/08.

Laure Trannoy, Chargée de mission achats publics durables

Conseil régional d'Occitanie, le 12/06.
Myriam Martin, Conseillère régionale

Conseil départemental de la Loire, le 07/09.
Violette Auberger, Conseillère départementale et Co-présidente des Amis de la confédération paysanne

EPCI Plaine Commune, le 01/08.
Patrick Braouezec, Président de Plaine Commune et Co-Président de la Commission inclusion sociale, démocratie participative et droits humains de Cités et gouvernements locaux unis (CGLU)

Métropole de Lyon, 18/09.
Bruno Charles, Vice-Président chargé du développement durable, de la biodiversité, de la trame verte et de la politique agricole

Mairie de Dolus d'Oléron, le 16/06 puis le 17/07.
Grégory Gendre, Maire

Mairie de Grenoble, le 27/06.
Éric Recoura, Directeur des relations internationales ; Anne-Sophie Olmos, Conseillère municipale déléguée au contrôle de gestion et aux marchés publics ; Bernard Macret, Adjoint chargé de la solidarité internationale

Mairie de Saint-Denis, le 03/07.
Patrick Vassallo, Maire adjoint à l'ESS et Conseiller développement local de Plaine Commune

Mairie de Loos-en-Gohelle, le 28/07.
Julian Perdrigeat, Directeur de cabinet

Mairie de Saillans, le 02/08.
Fernand Karagianis, Conseiller municipal à la transparence et à l'économie

Mairie de Paris, le 17/08.
Antoinette Guhl, Maire adjointe chargée de l'ESS, de l'innovation sociale et de l'économie circulaire
2^e arrondissement de la Mairie de Paris, le 11/07.
Jacques Boutault, Maire

1^{er} arrondissement de la Mairie Lyon, le 12/07
Guillaume Dupeyron, Directeur de cabinet

Convergence Services Publics, le 06/06.
Michel Jallamion, Président, Nicolas Galepides, Secrétaire général de la Fédération Sud-PTT

Association démocratie écologie solidarité (ADES), le 29/06.
Vincent Comparat, Président

Collectif local Stop TAFTA et CETA, le 04/07.
Bernard Hermann, Militant

Comité de vigilance pour le maintien des services publics de proximité, le 04/07.
Michel Antony, Historien et Responsable syndical et associatif

Observatoire des multinationales, le 05/07.
Olivier Petitjean, Chercheur et Journaliste

Zero Waste France, le 12/07.
Laura Chatel, Chargée de plaidoyer

CGLU, Commission inclusion sociale, démocratie participative et droits humains, le 28/07.
Magali Fricaudet, Coordinatrice

BIBLIOGRAPHIE

AITEC, « **Rencontre internationale des Fearless Cities à Barcelone : vers un maillage de villes rebelles ?** », 21/06/17 : <http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?article1628>

ATTAC, AITEC, « **Climat ou TAFTA, il faut choisir !** », note d'ATTAC, 04/12/14 : <https://france.attac.org/nos-publications/notes-et-rapports/article/climat-ou-tafta-il-faut-choisir>

ATTAC, Collectif, **Les naufragés du libre-échange. De l'OMC au TAFTA**, Les Liens qui Libèrent, 2015, 160 p.

AVRILLIER Raymond, « **Retour à la source : la remunicipalisation du service de l'eau à Grenoble, France** », Partage des Eaux, 30/09/10 : <https://www.partagedeseaux.info/Retour-a-la-source-la-remunicipalisation-du-service-de-l-eau-a-Grenoble-France>

BOEUF Nicolas, « **Les très chers stades de l'Euro 2016** », Libération, 10/06/16 : http://www.liberation.fr/france/2016/06/10/les-tres-chers-stades-de-l-euro-2016_1458439

CANNONE Amélie, « **Le TAFTA avant l'heure. Tout comprendre au traité UE-Canada** », Rapport de l'AITEC, Avril 2016 : https://www.collectifstoptafta.org/IMG/pdf/rapport_ceta_web.pdf

CHABAS Charlotte, « **Transports publics : une trentaine de villes ont fait le choix de la gratuité** », Le Monde, 18/07/17

CHAPELLE Sophie, « **Régie de l'eau, autonomie énergétique, zéro déchet : quand citoyens et élus se mobilisent pour les biens communs** », Observatoire des Multinationales, 23/06/17 : <https://www.bastamag.net/Regie-de-l-eau-autonomie-energetique-zero-dechet-quand-villages-et-villes>

CHAPELLE Sophie, « **Ces "zones libres" en Europe qui privilégient les alternatives locales face au néolibéralisme global** », Basta !, 16/05/17 : <https://www.bastamag.net/Ces-zones-libres-en-Europe-qui-privilégient-les-alternatives-locales-face-au>

CHAPELLE Sophie, « **Quelles marges de manœuvre pour les collectivités locales face aux accords de libre-échange et aux multinationales ?** », Observatoire des Multinationales, 20/03/17 : <http://multinationales.org/Quelles-marges-de-manoeuvre-pour-les-collectivites-locales-face-au-libre>

CHAPELLE Sophie, « **Des cantines scolaires avec des repas 100% bio et locaux, c'est possible ?** », Basta !, 21/01/14 : <https://www.bastamag.net/Des-cantines-scolaires-100>

COMBES Maxime, « **Les Multinationales les grandes gagnantes du libre-échange** », Lignes d'ATTAC, n° 101, avril 2015 : <https://france.attac.org/se-mobiliser/le-grand-marche-transatlantique/article/les-multinationales-les-grandes>

DODWELL Aisha, « **Corporations running the world used to be science fiction - Now it's a reality** », Global Justice Now, 12/09/16 : <http://www.globaljustice.org.uk/blog/2016/sep/12/corporations-running-world-used-be-science-fiction-now-its-reality>

EBERHARDT Pia, « **L'ISDS mort-vivant** », Rapport collectif publié par CEO, Mars 2016 : https://corporateurope.org/sites/default/files/attachments/L_isds_mort_vivant.pdf

GERBER Vincent et ROMERO Floréa, Murray Bookchin pour une **écologie sociale et radicale**, Le Passager Clandestin, Collection les Précurseurs de la Décroissance, 2014, 96 p.

FESSARD Louise, « **La Scop-TI a besoin de quelques mois pour transformer l'essai** », Médiapart, 23/08/17 : <https://www.mediapart.fr/journal/economie/230817/la-scop-ti-besoin-de-quelques-mois-pour-transformer-l-essai?onglet=full>

FARHA Leilani, « **Le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard** », Assemblée Générale des Nations Unies, Conseil des Droits de l'Homme, Rapport Spécial A/HRC/34/51, 2017 : http://hic-gs.org/content/A_HRC_34_51%20report%20on%20housing%20and%20finacialization_fr.pdf

FONDATION Abbé Pierre, « **L'état du mal logement en France** », 22^e Rapport annuel, 2017

HALL David, « **Partenariats public-privé : les raisons de leur inefficacité. Les multiples avantages de l'alternative publique** », L'Internationale des Services Publics (ISP), 2014 : http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/rapport_fr_56pages_a4_lr.pdf

HOPKINS Rob, Manuel de transition, Ecosociété, 2010, 212 p.

MASSIAH Gus, « **Du bon usage d'Habitat III** », AITEC, mars 2016 : <http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?article1577>

LAMANT Ludovic, **Squatter le pouvoir. Les maires rebelles d'Espagne**, Lux Éditeur, 2016, 240 p.

OBSERVATOIRE Économique de la Commande Publique et ADEME, « **L'achat public : une réponse aux enjeux climatiques** », Ministère de l'Economie et des Finances, Guide, Décembre 2016 : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/oeap/gem/guide-climat/guide-climat.pdf

OBSERVATOIRE Économique de la Commande Publique, « **Outils pour faciliter l'accès des PME et TPE aux marchés publics** », Ministères de l'Economie et des Finances / du Redressement Productif, Guide, Décembre 2012 : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/oeap/publications/documents_ateliers/pme_commande_publique/guide_de_bonnes_pratiques.pdf

OBSERVATOIRE des Services Publics d'Eau et d'Assainissement, « **Rapport National des données SISPEA** », Synthèse, mai 2017 : http://www.services.eafrance.fr/docs/synthese/rapports/Rapport_SISPEA_2014_resume_DEF.pdf

PETITJEAN Olivier, « **Portland, une ville américaine contre les multinationales** », Observatoire des Multinationales, 25/04/17 : <http://multinationales.org/Portland-une-ville-americaine-contre-les-multinationales>

PETITJEAN Olivier, « **Les 10 plus grosses multinationales au monde pèsent davantage, financièrement, que 180 États** », Observatoire des Multinationales, 13/09/16 :

<http://multinationales.org/Les-10-plus-grosses-multinationales-au-monde-pesent-davantage-financierement>

PETITJEAN Olivier, « **Comment Paris a repris le contrôle de son service public de l'eau** », Basta !, 27/04/15 : <https://www.bastamag.net/Comment-Paris-a-repris-le-contrôle-de-son-service-public-de-l-eau>

ROZEMON Olivier, **Comment la France a tué ses villes**, Rue de l'Échiquier, Collection Diagonales, 2016, 208 p.

SMITH Adam, **Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations**, 1776

TRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI), **Reclaiming Public Services. How Cities and Citizens are Turning Back Privatisation**, Édité par Olivier Petitjean et Satoko Kishimoto, Amsterdam et Paris, Juin 2017 : https://www.tni.org/files/publication-downloads/reclaiming_public_services.pdf

SITOGRAHIE

ADEME, **Economie circulaire** : <http://www.ademe.fr/expertises/economie-circulaire>

AITEC, **Droit au Logement - Droit à la Ville** : <http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?rubrique281>

Alliance Villes Emploi, **Annuaire des facilitateurs des clauses sociales** : <https://www.ville-emploi.asso.fr/annuaire/facilitateurs-des-clauses-sociales/>

Collectif pour une transition citoyenne, campagne « Pacte pour la transition » : <https://transition-citoyenne.org/pacte/> Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, **Guide du circuit-court** : <http://agriculture.gouv.fr/recensement-agricole-1-producteur-sur-5-vend-en-circuit-court>

Ministère de l'Economie et des Finances, Observatoire de la Commande Publique : <https://www.economie.gouv.fr/daj/commande-publique>

Ministère de la Transition Écologique et Solidaire, Achats publics durables : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/achats-publics-durables>

NégaWatt : <https://negawatt.org/index.php>

OMC : <https://www.wto.org/>

Région Occitanie, Eco-conditionnalité des aides : <https://www.laregion.fr/Engagements-tenus-pour-la-Region-Occitanie-Pyrenees-Mediterranee>

Réseau Action Climat, campagne « Alternatives territoriales » : <https://reseauactionclimat.org/dossiers/alternatives-territoriales/>

SCIC, Définition SCIC : <http://www.les-scic.coop/sites/fr/les-scic/les-scic/qu-est-ce-qu-une-scic.html>

Territoires de commerce équitable : <http://www.territoires-ce.fr/s/>

Universalis, Définition Multinationale : <https://www.universalis.fr/encyclopedie/entreprises-multinationales/>

Vie Publique : <https://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/collectivites-territoriales/ressources-quelles-sont-differentes-ressources-collectivites.html>

Annexe : Typologie des modes de gestion des services publics locaux

	Forme	Type / Autonomie	Propriété et risque / Exploitation et maintenance / Investissements
GESTION PUBLIQUE DIRECTE OU PAR UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC (EP)¹	Régie publique simple (uniquement pour SPA)	Budget annexé à celui de la collectivité, droit public	Public, Service « in house » ne nécessitant pas de mise en concurrence Assemblée délibérante (élus) + conseil d'exploitation (usagers) Décisions tributaires des choix politiques de la collectivité
	Régie publique autonome	Budget autonome, sans personnalité juridique, droit public	Public, Service « in house » Assemblée délibérante (élus de la collectivité) + conseil d'exploitation (usagers)
	EP	Personnalité morale et autonomie financière, compétence d'attribution par la collectivité, droit public	Public, Service « in house » CA
GESTION PAR UN ORGANISME MIXTE	Société publique locale	Société Anonyme (SA), droit privé	CA, Actionnariat 100% public, Service « in house » avec possibilité d'externaliser les activités par sous-traitance à des groupes privés
	Société d'économie mixte (SEM) locale	SA, droit privé	CA, Actionnariat majoritairement public (50-85% du capital) Parfois considérée comme DSP ou comme « in house » ² Les actionnaires privés peuvent s'assurer une minorité de blocage avec 1/3 des actions, encadrant le pouvoir des actionnaires publics
	SEM à Opération Unique (SEMOP)	SA, droit privé, dissoute une fois les termes du contrat réalisé	CA, Actionnariat soit public (34-85% du capital) soit privé (15-66% du capital), Parfois considérée comme DSP Créées pour faciliter la coopération public/privé et la souplesse des opérations, pour certain-e-s c'est un cheval de Troie du privé dans le public ³
GESTION DÉLÉGUÉE (DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC, DSP) À UNE ENTREPRISE COMMERCIALE⁴	Régie intéressée	Droit privé	Investissements et risques publics, gestion privée Rémunération forfaitaire (ne dépend pas des résultats de la gestion du service)
	Affermage	Droit privé	Investissements publics, gestion et risques privés Rémunération par les usagers, mais paiement d'une surtaxe à la collectivité
	Concession	Droit privé	Investissements, ouvrage, gestion et risques privés (concessionnaire) Rémunération par l'utilisateur + indemnisation publique en contrepartie du service
	Partenariat public-privé	Contrat de partenariat, droit privé	Conception, investissement, ouvrage, maintenance et gestion privés Contrat de longue durée contre un « loyer » versé par la collectivité
GESTION DÉLÉGUÉE À UNE ENTREPRISE DE L'ESS	Société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) ⁵	SA, Société par Actions Simplifiées (SAS) ou Société à Responsabilité Limitée (SARL), Gérée en coopérative 1 personne = 1 voix, droit privé	Collectivités locales jusqu'à 50% du capital Au moins 57,5% du résultat affecté aux réserves impartageables (fonds collectifs inappropriables pour le développement du projet), part non soumise à l'IS Objet d'utilité sociale et dynamique multi-partenariale comprenant obligatoirement : des salariés ou en leur absence des producteurs agriculteurs, artisans, etc. ; des bénéficiaires : clients, fournisseurs, bénévoles, collectifs de toute nature ; un troisième type d'associé : entreprise privée, financeurs, association
	Association	Loi 1901, droit privé	Personne publique et association liées par une convention de subvention

1. Les SPIC doivent être gérés par un budget indépendant de la collectivité, et les prix doivent être obligatoirement équilibrés par la facturation aux usagers, rendant difficile la tarification sociale à la différence des SPA qui peuvent être gérés en régie publique simple.

2. Depuis peu, la loi française autorise des SEML à être « in house » dans certaines conditions (moins de 20% de capitaux privés, etc.).

3. Sur la base de l'entretien avec l'ADE.

4. CGCT 2001 article L.1411-1 : « contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquies des biens nécessaires au service ».

5. Site des SCIC : <http://www.les-scic.coop/sites/fr/les-scic/les-scic/qu-est-ce-qu-une-scic.htm>



Rapport publié par l'Aitec, Paris, mai 2019 (étude menée en 2017-2018).

Créée par des urbanistes, économistes, cadres d'entreprises, juristes..., l'Aitec est une association de solidarité internationale engagée pour la justice économique, sociale et écologique. À travers la recherche, le plaidoyer et l'appui aux campagnes et aux mobilisations des mouvements sociaux et citoyens, l'Aitec participe à la construction d'une expertise ancrée dans la résistance et l'action critique. Elle s'efforce aussi de proposer des perspectives et des politiques alternatives. (aitec.reseau-ipam.org)

Rédaction : Élise Monge

Édition : David Bodinier, Hélène Cabioc'h, Amélie Canonne, Gus Massiah, Annie Pourre, Lilia Santana, Magali Fricaudet

Dessins et conception graphique : Claire Robert (clairerobert.org)



Collectivités **lo**cales : Reprendre la main, c'est possible !

Ce rapport propose un panorama des blocages réglementaires que rencontrent les collectivités locales souhaitant développer des politiques publiques de transition démocratique et écologique, face à la doxa néolibérale.

À rebours de la libéralisation des marchés, du tout-privé et d'une économie hors-sol où les multinationales sont en première place, certaines collectivités ont décidé de proposer des alternatives pour des politiques publiques plus démocratiques, plus justes et plus durables.

Ces alternatives vont de la « re-démocratisation » de la gestion des biens et services publics à l'organisation d'une politique de commande publique responsable, en passant par une coopération plus étroite entre pouvoirs publics et acteur-trice-s socio-économiques qui maillent les territoires et participent du développement local.

Par leur force de résistance, et la capacité structurante de leurs prérogatives de puissance publique, les collectivités locales sont des actrices de poids dans les processus de transition démocratique et écologique. Elles peuvent être des alliées des acteur-trice-s citoyen-ne-s (associations, syndicats, collectifs d'habitant-e-s ou d'usager-e-s, etc.) et de l'économie sociale et solidaire pour renouveler ou inventer des formes de gouvernance locale et des politiques publiques fondées sur les droits fondamentaux et les communs.

Cette étude n'a pas vocation à l'exhaustivité. Elle propose des axes de réflexion et des éléments de compréhension des enjeux actuels de politiques publiques dans un contexte de nécessaire renouveau démocratique.

