

Vers un nouveau modèle coopératif à Preston : Un renouveau anglo-saxon des politiques locales ?

Par Christophe Sente,

Docteur en sciences politiques et sociales, spécialisé dans l'histoire des idées et des partis politiques. La note a bénéficié de la relecture d'Achille Warnant, doctorant en géographie à l'EHESS.

Depuis Margaret Thatcher, et même Tony Blair, la **Grande-Bretagne est traditionnellement associée**, dans les représentations collectives du « vieux continent », à **un pays marqué par la précocité d'une désindustrialisation ainsi que par une réduction importante des moyens alloués au fonctionnement des services publics**. Cette idée, ne serait-ce que parce qu'elle confond déficit de planification du développement économique et disparition avérée de l'entreprise, est biaisée. Elle **sous-estime par ailleurs l'importance des volumes conservés par la dépense publique nationale**, notamment au Royaume-Uni depuis l'accession au pouvoir de Boris Johnson, sous la double contrainte des coûts induits par le Brexit et la pandémie.

Preston, ville en déclin ?

Reste que la désertification économique des bassins du nord de l'Angleterre ou du pays de Galles n'est pas une légende. Abondamment illustrée au cinéma, sur un mode drôle et tendre, par des films tels que *The Full Monty* ou *Brassed Off*, elle constitue l'une des formes de la question sociale du XXIème siècle. Elle est aussi l'un des ressorts d'un vote à présent défini comme populiste ou souverainiste en Europe, en dehors comme au sein de l'UE. La décentralisation politique introduite par les gouvernements travaillistes de Tony Blair et de Gordon Brown a démocratisé la prise de décision nationale. Toutefois, cette « devolution », qui a accru dans l'île l'autonomie de l'Ecosse ou du pays de Galles, ne suffit pas à assurer une égalité de développement économique aux différentes régions du royaume ni les mêmes services de proximité aux citoyens. **Le Brexit résulte notamment, au sein de l'une des principales économies occidentales, de la perception populaire d'une aggravation des déséquilibres sociaux et régionaux.**

Confrontés au double défi du maintien d'une cohésion sociale et de la limite de leurs moyens financiers, les pouvoirs publics locaux conservent des capacités pour innover. C'est à ce titre que la **ville de Preston constitue à présent l'un des fleurons des nouvelles formes de municipalisme** inspirées par un réseau de Progressive Cities qui s'étend dans le monde anglo-saxon. L'une des principales personnalités politiques locales, maintenant bien connue de la gauche britannique, Matthew Brown a été, et demeure, l'une des figures de proue de ce nouveau municipalisme.

Située dans le Nord de l'Angleterre, dans le comté du Lancashire et non loin de Manchester, la ville de Preston a été exposée, comme bien d'autres lieux en Europe, à l'une des caractéristiques, résumée par Joseph Schumpeter dans les termes de « destruction créatrice »¹, les plus redoutables de la modernisation capitaliste. Indéniablement destructeur à l'égard des formes d'activités obsolètes ou peu compétitives, ce processus modernisateur n'induit pas l'apparition spontanée d'un investissement financier capable de rétablir, à leurs niveaux précédents, la production, le commerce et l'emploi locaux. C'est d'autant moins le cas dans sa version contemporaine la plus fréquente, c'est-à-dire lorsque l'investissement nouveau s'inscrit dans la seule logique de la rentabilité immédiate d'un capital agrégé par des banques d'une envergure au minimum nationale ou des fonds de pension qui interviennent à l'échelle internationale. **A Preston, la déconvenue provoquée par le désengagement d'un investisseur privé constitue, il y a environ dix ans, le point de départ d'un changement de cap municipal.**

De Cleveland à Preston : une politique de relance originale

Disposant de moyens budgétaires limités, la ville décide de les optimiser en adoptant une stratégie dite de « *common wealth building* ». Cette stratégie a alors déjà été pratiquée aux USA à l'échelon municipal, notamment à Cleveland dans l'Ohio, pour affronter la crise urbaine et la montée de la pauvreté. Preston y découvre les fondamentaux de ce qui a été présenté depuis comme un « modèle ». En 2011, elle est encore l'une des villes du pays dans laquelle le taux de suicides est le plus élevé² et dont les finances subissent en outre l'impact sur le revenu des ménages du krach de 2008.

¹ Joseph Schumpeter, *Théorie de la destruction créatrice*, Éditions Payot & Rivages, 2021 (1942), 224 p.

² Aditya Chakraborty, In 2011 Preston hit rock bottom. Then it took back control, The Guardian, édition en ligne, 28 janvier 2018

Dans la ville de Cleveland, la politique de relance urbaine menée par les autorités locales américaines avait pris comme point d'appui un réseau de coopératives. Sa pierre angulaire fut la substitution de ces coopératives aux fournisseurs privés des services publics afin de mettre fin à une hémorragie de capital local au bénéfice de sociétés dont le siège social était souvent lointain. **A Preston,** l'état de développement du tissu coopératif ne permettait pas de répéter telle quelle cette opération mais le **choix d'une relocalisation similaire de la dépense fut adopté par le city council.**

Le conseil municipal de Preston ne fit pas qu'examiner de façon lointaine l'expérience des USA. Il décida de **recourir à l'expertise de l'organisation américaine TDC et au think tank britannique CLES.** « *The Democracy Collaborative* », fondé par l'entrepreneur social Ted Howard et le professeur Gar Alperovitz³, avait été l'un des acteurs de la rénovation de Cleveland et y avait encouragé l'installation d'une dynamique de développement basée sur l'interaction entre les pouvoirs publics et les coopératives *Evergreen*. *The Center for Local Economic Strategies*, aujourd'hui piloté par Sarah Longlands, est spécialisé dans l'étude et l'accompagnement du redressement économique et social en Angleterre. Attentif aux évolutions américaines, le CLES se revendique également d'une inspiration sociale-démocrate et affiche une convergence de vues avec les réformateurs du Pays basque espagnol qui ont modernisé, dès les années 1950, le modèle historique des coopératives en constituant l'entreprise Mondragon⁴.

La relocalisation de l'économie au cœur de la stratégie

Le premier produit majeur de la collaboration entre le think tank et les autorités municipales de Preston fut **l'identification des montants qui, bien que dépensés par les principaux opérateurs en charge des services nécessaires au fonctionnement de la collectivité, quittaient le circuit économique régional du Lancashire.** Seulement 5 % de cette dépense alimentait le chiffre d'affaires des entreprises de la région. Le second produit fut l'élaboration d'une stratégie de nature à contribuer à la relocalisation de cette dépense afin de contribuer à l'augmentation de l'investissement et du volume de l'emploi.

Cette stratégie de relocalisation comportait plusieurs volets dont le moindre n'a pas été la sensibilisation des acteurs à cette problématique et leur rapprochement. Epaulée par le CLES, la ville a eu recours à la forme la plus aboutie de partenariat, c'est-à-dire non pas une externalisation de la fourniture de services

³ <https://democracycollaborative.org>

⁴ une présentation détaillée de l'inspiration du CLES est fournie par son site cles.org.uk

par le recours au secteur privé mais à une synergie des dépenses de différentes institutions publiques et coopératives, actives notamment dans les domaines de l'administration, de l'enseignement, de la police, de la santé et du logement.

Dans le cadre de cette synergie, les budgets des partenaires dans cette entreprise de « *common wealth building* » n'ont pas été fusionnés. Cependant, la dépense particulière à chacune des parties a été organisée selon des modalités visant à la dissémination la plus large possible des appels d'offre. En effet, si la gestion budgétaire britannique devait respecter les règles de la législation européenne en matière de marchés publics, celle-ci n'exclut pas de facto la possibilité d'une politique économique locale et régionale. D'abord parce que le droit européen des marchés n'impose pas le choix de l'offre présentée au prix le plus bas, mais connaît d'autres procédures. Ensuite, parce qu'il permet l'insertion dans les cahiers des charges de clauses environnementales, sociales et éthiques⁵. Celles-ci n'autorisent pas de réserver un marché à des entreprises locales ou nationales, mais sont favorables au secteur de l'économie sociale, notamment lorsque celui-ci contribue à l'insertion professionnelle des jeunes. Enfin, et surtout, le principe de compétition qui inspire le droit européen n'est réputé optimal que si une concurrence parfaite est atteinte, ou approchée, par la transparence et la circulation de l'information relative aux besoins publics.

Concrètement, **une nouvelle approche des marchés publics a permis d'augmenter la part des soumissionnaires locaux dans les principaux fournisseurs de la ville et des autres services publics**. Selon les chiffres publiés par *The Guardian*⁶, la consommation de biens et services locaux par la ville de Preston a atteint 26 % de son budget en 2016. Par ailleurs, la proportion d'achat de biens et services locaux dans les dépenses annuelles des six parties prenantes à la stratégie de relance initiée par la ville passa de 5 % à 18,2 %, soit une injection massive de capital dans l'économie locale.

La réforme entamée à Preston ne s'est pas arrêtée là. **Le développement des coopératives est à présent encouragé. En outre, la mise en place d'une banque mutualiste devrait assurer le financement de projets locaux par l'épargne des ménages de la région**⁷. Parallèlement, la ville pallie

⁵ Cf le guide publié par la Direction générale de la Commission européenne en charge du marché intérieur, de l'industrie de l'entrepreneuriat et des PME sur le site op.europa.eu et intitulé « Acheter social-un guide sur les appels d'offres publics avec clause de responsabilité sociale - 2ème édition 2021/C237/01 (OJ C, C/237, 18.06.2021) »

⁶ Hazel Sheffield, The Preston model: UK-takes lessons in recovery from rust-belt Cleveland, *The Guardian*, édition en ligne, 11 avril 2017

⁷ Sur le rôle attendu de la North West Mutual Bank, cf *Community wealth building 2.0*, p 13, rapport en ligne édité par le Preston city council à l'adresse <https://www.preston.gov.uk/media/5367/Community-Wealth-Building-2-0-Leading->

les insuffisances de l'investissement privé, notamment en mettant à l'étude un projet de cinéma et de centre de loisirs de plusieurs millions de livres sterling sous un régime de propriété publique

L'expérience n'est pas finie et reste à suivre, notamment en ce qui concerne son impact sur l'emploi local dans un contexte de crise sanitaire mondiale et d'évolution de la dépense publique. Les indicateurs attestent déjà que la ville ne fait plus partie des zones les plus défavorisées du Royaume-Uni⁸. **Selon Pricewaterhouse Coopers/Demos, Preston était, en 2018, la ville qui se distinguait par la plus nette amélioration du bien-être de sa population⁹.**

En l'état, **la réforme en cours démontre d'abord que la nature de l'allocation des ressources est au moins aussi importante que l'augmentation de celles-ci.** Elle prouve ensuite que la relance d'une économie locale sur des bases solidaires n'impose pas des choix protectionnistes et que le cadre légal européen n'est notamment pas contraire au principe coopératif. Le reste est affaire de volonté politique.

Christophe Sente

AVERTISSEMENT: La Chaire TerrESS a pour ambition de nourrir les liens entre les organisations de l'ESS, la recherche, la formation et l'action publique. Elle publie des analyses et propositions sélectionnées pour leur lien thématique avec les sujets d'intérêt de la Chaire, leur qualité argumentative et leur contribution aux réflexions actuelles des acteurs et actrices de l'ESS. Elle ne reprend pas à son compte chacune d'entre elle.

Resilience-and-Recovery-in-Preston-Strategy/pdf/CommWealth-

ShowcaseDoc_web.pdf?m=637498454035670000&ccp=true#cookie-consent-prompt

⁸ Cf le rapport du CLES, How we built community wealth in Preston, p 20, accessible en ligne à l'adresse https://cles.org.uk/wp-content/uploads/2019/07/CLES_Preston-Document_WEB-AW.pdf

⁹ Richard Partington, Preston named as most improved city in UK, The Guardian, 1er novembre 2018, édition en ligne