



© Barcelona En Comú



# Des villes à l'assaut des multinationales : le combat de David contre Goliath ?

> Olivier HOEDEMAN (\*)

**De Copenhague à Barcelone et Naples en passant par Grenoble, un nombre croissant de villes européennes s'efforcent d'utiliser leur pouvoir d'achat de manière stratégique pour promouvoir la justice sociale et poursuivre des objectifs environnementaux. Cependant, cela se passe dans un cadre juridique européen d'inspiration néolibérale à la faveur des multinationales qui sont elles plus à même de proposer les prix les plus bas. Dans l'Europe de l'après-COVID, un cadre juridique européen sans obstacles néolibéraux est nécessaire pour faire des marchés publics municipaux un outil efficace de transition vers des économies locales plus justes, plus vertes et plus dynamiques. Le Green Deal européen de l'Union européenne (UE) offre de nouvelles opportunités, mais il faudra faire face aux lobbies des entreprises qui vont se battre bec et ongles pour défendre leurs privilèges actuels.**

Ces dernières années, de plus en plus de villes européennes utilisent, par le biais des marchés publics, leur pouvoir d'achat de manière proactive et stratégique pour promouvoir la justice sociale et soutenir des objectifs environnementaux. À la tête de cette mouvance se trouvent les élu-es qui se définissent comme municipalistes et qui s'engagent en faveur de la démocratie urbaine et du rejet de l'idéologie néolibérale. Il-elles visent un changement progressif concret et radical au sein de leur municipalité. Dans ces villes, les politiques de marchés publics ont été orientées afin de réduire la dépendance vis-à-vis des

grandes entreprises et de favoriser un développement économique local plus durable. Le coût total des services, travaux et fournitures achetés par les villes de l'UE s'élève à près de 2.000 milliards d'euros par an, soit environ 14% du PIB de l'UE. Le potentiel de transformation de ces politiques progressistes en matière de marchés publics est donc énorme.

Toutefois, ces politiques de marchés publics qui se fondent sur des valeurs ont été développées dans le cadre des directives européennes de nature néolibérale sur les marchés publics, visant à promouvoir un marché unique où les contrats seraient attribués au soumissionnaire ayant proposé le prix le plus bas. Ces directives

favorisent les grandes multinationales au détriment des entreprises locales, mais contribuent également au dumping social et à d'autres problèmes. La révision de ces directives en 2014 a heureusement permis d'ajouter des critères sociaux et environnementaux lors de l'attribution des marchés publics. Mais 55% des procédures de passation de marchés publics utilisent toujours le prix le plus bas comme seul critère d'attribution. Si la législation européenne s'est améliorée, de nombreux obstacles subsistent pour les politiques de marchés publics municipalistes ambitieuses. Les villes développent de nouvelles approches pour contourner ces obstacles.

## Retour d'expériences

### Preston : la création de richesses communautaires

L'un des exemples les plus intéressants de la façon dont les municipalités utilisent les marchés publics comme outil stratégique est celui de Preston, dans le nord-ouest de l'Angleterre. Cette ville de 140.000 habitant-es utilise «l'achat progressiste de biens et de services» dans le cadre de son approche de «création de richesses communautaires». Preston, qui est l'une des villes les plus pauvres d'Angleterre, oriente ses budgets d'achat public vers le soutien aux petites entreprises locales et aux entreprises à vocation sociale. Un contrat d'achat pour la rénovation du marché de Preston a, par exemple, été divisé en petits contrats pour permettre aux PME locales de répondre aux appels d'offres, et des clauses sociales y ont été jointes (comme celle de garantir aux travailleurs et aux travailleuses des salaires décents). Cette approche a donné un coup de fouet au développement économique local et réduit la dépendance vis-à-vis des multinationales.

Le conseil municipal de Preston insiste sur le fait qu'il respecte pleinement la législation européenne et britannique sur les marchés publics, en appliquant un système de «pondération» pour l'attribution des contrats, qui comprend des critères autres que le simple prix, tels que «la qualité, l'engagement en faveur de l'apprentissage, la gestion des compétences et de la formation, le recrutement de la main-d'œuvre locale, l'approche à l'égard des sous-traitants et la longueur des chaînes d'approvisionnement», ainsi que l'importance de l'empreinte carbone.

### Barcelone : une politique d'achat basée sur les valeurs

L'administration municipale de Barcelone, dirigée par la maire Ada Colau de Barcelona en Comú, a une stratégie très ambitieuse qui consiste à utiliser les marchés publics (19% du budget de la ville) comme un outil stratégique de changement. En plus des critères écologiques, la municipalité a introduit dans les contrats d'achat de la ville des clauses relatives à l'égalité des sexes, aux droits des tra-

vailleurs et des travailleuses, aux objectifs de l'économie sociale, aux droits des groupes vulnérables et à d'autres aspects éthiques. Pour que les nouvelles politiques fonctionnent, l'accent est mis sur la création d'une nouvelle culture interne dans l'administration de la ville et le développement d'outils pour aider les fonctionnaires. Comme à Preston, les grands appels d'offres sont divisés en petits appels d'offres afin que les PME aient plus de chances d'obtenir le marché. Et si le prix reste un critère important, d'autres facteurs pèsent désormais beaucoup plus lourds dans la balance qu'auparavant.

Les politiques progressistes de Barcelone en matière de marchés publics se sont toutefois heurtées à toute une série d'obstacles juridiques. L'exemple le plus frappant est sans doute celui du géant privé de l'énergie Endesa qui a poursuivi la ville en justice pour une clause sur la pauvreté énergétique incluse dans un appel d'offres. Citant la Directive européenne sur les recours, Endesa a contesté l'obligation de protéger les consommateur-ices pauvres contre

## Bruxelles : la capitale du lobbying en Europe

Les grandes entreprises, les groupes de pression industriels, les cabinets d'avocats et les groupes de réflexion financés par les entreprises dépensent chaque année des centaines de millions d'euros pour s'assurer que l'élaboration des politiques européennes réponde aux besoins des grandes entreprises – et cela fonctionne très souvent.

On estime que plus de 25.000 lobbyistes travaillent dans le quartier européen, la plupart au service des entreprises et de leurs groupes de pression. Chaque fois que la Commission européenne propose un nouveau règlement ou que le Parlement européen vote une nouvelle loi, les lobbyistes d'entreprise sont là, en plus grand nombre et plus nombreux que les groupes d'intérêt public. Sur certaines questions, le déséquilibre est stupéfiant. Dans le lobbying concernant la réglementation financière de

l'UE, le secteur bancaire dépense de 30 fois les ONG, les syndicats et les autres groupes d'intérêt.

Le nombre élevé de lobbyistes et les budgets importants alloués au lobbying, combinés à un accès privilégié aux décideur-ses, se traduisent souvent par une influence excessive de l'industrie et par la mainmise des entreprises sur le processus législatif. Un exemple de cet accès privilégié est lorsque les lobbyistes d'entreprise dominent la composition de nombreux groupes consultatifs de la Commission, ou groupes dits d'expert-es. Cette domination peut facilement donner lieu à des avis biaisés, avec des répercussions très négatives sur les projets de législation européenne.

La «porte tournante» est un autre moyen important par lequel l'industrie prend le dessus dans la bataille visant à influencer l'agenda politique à Bruxelles. Lorsque

des décideur-ses européen-nes de haut niveau – commissaires, député-es européen-nes, fonctionnaires – quittent leurs fonctions pour occuper directement des postes de lobbyistes, ou lorsque des lobbyistes rejoignent les institutions européennes, le risque de conflits d'intérêts et d'influence indue est grand, ce qui nuit à la prise de décision démocratique et d'intérêt public.

L'accès privilégié dont bénéficient les lobbyistes des grandes entreprises s'explique par un problème fondamental : la croyance très répandue dans l'idéologie néolibérale au sein des institutions européennes, un ensemble de convictions centrées sur la commercialisation, la déréglementation et l'idée que ce qui est bon pour les grandes entreprises est bon pour la société. Cette approche présente le risque inhérent de permettre aux entreprises de s'emparer du processus décisionnel.

La politique commerciale internationale de l'UE est un exemple frappant de ce fonctionnement : ●●●



les coupures d'électricité, et le tribunal a reconnu que cette condition était bien contraire au droit des marchés publics.

### Grenoble : des aliments biologiques locaux dans les cantines scolaires

Grenoble est une autre ville qui s'est heurtée à des obstacles juridiques en raison de la nature de ses politiques de marchés publics. Les citoyens et citoyennes de Grenoble voulaient des aliments biologiques locaux dans les cantines scolaires et la ville souhaitait relancer l'économie locale en soute-

contourner cet obstacle. Au cours des trois dernières années, la ville a organisé un événement annuel au cours duquel les acheteurs publics informent les candidats potentiels de leurs exigences sociales et environnementales et présentent leurs plans d'approvisionnement pour l'année à venir. Un autre obstacle à la mise en place d'une alimentation 100% biologique et locale dans les cantines scolaires provient du fait que la politique agricole commune de l'UE a affaibli l'autosuffisance locale. La concurrence des grands agriculteurs

vivrières afin de reconstruire progressivement le secteur alimentaire local.

### Une liste noire contre l'évasion fiscale ?

L'évasion fiscale est un autre problème qui pourrait être résolu par une nouvelle approche des marchés publics. Les entreprises et les particuliers fortunés qui cachent de l'argent dans des paradis fiscaux minent l'État-providence et suscitent un profond sentiment d'injustice dans les pays d'Europe. Selon une étude de Datlab, «les sociétés basées dans les paradis fiscaux ont remporté 5% de la valeur des marchés publics dans les pays de l'UE en 2006-2017», ce qui signifie qu'on estime à 100 milliards d'euros le montant des marchés attribués chaque année à ces sociétés.

En mai 2016, le conseil municipal de Barcelone a adopté un décret par lequel il s'engage à éviter d'engager des sociétés liées à des paradis fiscaux. La ville est l'une des 37 villes d'Espagne à s'être déclarée «zone exempte de paradis fiscaux». Barcelone inclut désormais

## « La concurrence des grands agriculteurs industriels a détruit d'innombrables petites exploitations locales. »

nant les agriculteurs et agricultrices biologiques de la région. Mais en vertu de la législation européenne sur les marchés publics, il est interdit d'inclure des critères géographiques dans les appels d'offres publics.

Grenoble n'a pas baissé les bras et a tenté de trouver un moyen pour

industriels, qui reçoivent également une part plus importante des subventions agricoles de l'UE, a détruit d'innombrables petites exploitations locales, en particulier dans les régions montagneuses. Grenoble utilise des politiques de zonage pour protéger les terres agricoles et soutient des projets de cultures

●●● le département commercial de la Commission européenne (DG Commerce) façonne l'agenda commercial de l'UE en fonction des souhaits des entreprises européennes et de leurs groupes de pression. L'étroite coopération entre la DG Commerce et les groupes de pression des entreprises a abouti à des accords commerciaux profondément imparfaits comme l'accord commercial UE-Mercosur (entre l'UE et l'Argentine, l'Uruguay et le Brésil). Dans cet accord commercial, les négociateurs de l'UE ont aidé l'industrie automobile européenne à obtenir de meilleures conditions pour vendre plus de voitures en Amérique latine, mais l'accord allait également ac-



célérer massivement la destruction de la forêt amazonienne en raison de l'augmentation des importations de bœuf, de soja et d'autres produits agricoles industriels destructeurs au Brésil. L'Alliance pour le cli-

mat, un réseau de 1800 municipalités en Europe, a récemment demandé aux gouvernements de l'UE de rejeter l'accord avec le Mercosur et a appelé la Commission européenne à «ne pas saper les efforts des municipalités en matière de protection du climat avec sa politique commerciale».

Des exemples comme l'accord de libre-échange UE-Mercosur montrent que le processus décisionnel de l'UE est vulnérable à la mainmise des entreprises, mais le problème ne se limite pas à la Com-

mission européenne ou à ce que l'on appelle «Bruxelles». Il existe un risque tout aussi sérieux que les gouvernements des États membres de l'UE soient fortement influencés par le lobbying des entreprises. Souvent, la saisie de ces deux niveaux se renforce mutuellement. L'influence excessive de l'industrie automobile allemande sur le gouvernement allemand n'est qu'un exemple parmi tant d'autres. La complexité des procédures décisionnelles de l'UE, le manque de transparence, l'exclusion des citoyens et citoyennes dans la prise de décision au niveau national sur les questions européennes, et la faiblesse générale

des mécanismes parlementaires nationaux, se sont combinés pour créer un déficit de responsabilité et de démocratie, dont les lobbies d'entreprises tirent allègrement parti.#



La ville de Preston utilise « l'achat progressiste de biens et de services » dans le cadre de son approche de « création de richesses communautaires ».

une clause relative aux paradis fiscaux dans chaque marché public. Malheureusement, jusqu'à présent, ces clauses ont surtout une portée symbolique. Les entreprises qui répondent aux appels d'offres déclarent qu'elles n'ont pas d'argent dans les paradis fiscaux et ne sont pas impliquées dans des activités illégales, mais en vertu de la législation européenne actuelle, la ville n'a aucun moyen d'en exiger la preuve. Il est manifestement nécessaire de mettre en place un nouveau cadre juridique qui récompense les fournisseurs qui adoptent la déclaration publique pays par pays (en divulguant le montant des impôts payés par l'entreprise par pays où elle opère, ce qui permet de dénoncer la fraude fiscale) et oblige les entreprises à prouver qu'elles n'utilisent pas de paradis fiscaux.

### Lutter contre le dumping social

La législation européenne sur les marchés publics a entraîné des problèmes généralisés de dumping social, les entreprises remportant des marchés avec des offres moins chères en payant des salaires moins élevés et en réduisant la protection des employé-es. Cette situation portant atteinte aux droits des travailleurs et des travailleuses a suscité une colère justifiée. La révision de 2014 des directives sur les marchés publics a donné plus de latitude pour

introduire des clauses sociales, mais de nombreuses villes restent malgré tout prudentes quant à l'utilisation des ouvertures offertes par les directives révisées.

Heureusement, des villes courageuses sont allées de l'avant et ont introduit des clauses sociales ambitieuses dans leurs procédures de passation de marchés publics, notamment des villes espagnoles comme La Corogne, Saragosse, Palma, Madrid et, bien sûr, Barcelone. Copenhague est également un

## « Beaucoup de choses sont possibles au niveau municipal, si la volonté politique est présente. »

bon exemple de la manière dont les marchés publics peuvent être utilisés pour protéger les droits des travailleurs et des travailleuses. L'approche de Copenhague est double : des clauses relatives au travail sont incluses dans les contrats de marchés publics ainsi qu'une approche active garantissant que les entreprises ayant des contrats publics offrent des salaires et des conditions de travail équitables. En 2017, le conseil municipal a décidé de créer une équipe de déploiement interne contre le dumping social, basée au sein du service des marchés publics de la ville. Pour faire respecter les clauses de travail, cette équipe effectue des «contrôles approfondis et basés sur le dialogue» des fournisseurs,

y compris des inspections sur le lieu de travail. Les violations des clauses peuvent entraîner des sanctions allant jusqu'à la résiliation du contrat.

### La bataille entre les villes et les multinationales

Ces exemples de villes européennes montrent qu'il existe un énorme potentiel pour utiliser les marchés publics comme un outil politique progressiste. Beaucoup de choses sont possibles au niveau municipal, si la volonté politique est présente. Mais il est également

évident qu'il existe des obstacles juridiques majeurs et qu'un environnement juridique et politique beaucoup plus favorable est nécessaire. La révision de la directive européenne en 2014 a ouvert des possibilités, mais les bases du cadre néolibéral sont toujours en place.

Si certains des changements requis pour créer un environnement encourageant les marchés publics municipaux fondés sur des valeurs nécessiteraient une nouvelle révision de la directive sur les marchés publics, d'autres ne l'exigeraient pas. La Commission européenne pourrait et devrait apporter plus de clarté par le biais de lignes directrices et de guides qu'elle produit régulièrement dans des domaines spécifiques



© Barcelona En Comú

## En 2016, le conseil municipal de Barcelone a adopté un décret par lequel il s'engage à éviter d'engager des sociétés liées à des paradis fiscaux.

relatifs aux marchés publics. Cela permettrait de rassurer les municipalités sur le fait qu'elles peuvent adopter les marchés publics basés sur des valeurs sans craindre de sanctions. Le *Green Deal* européen, lancé en décembre 2019, crée des opportunités de changement. Le paquet de mesures de l'UE visant à atteindre l'objectif d'une Europe climatiquement neutre d'ici 2050 comprend une révision des règles actuelles en matière de marchés publics écologiques. Pour que cela fasse réellement la différence pour la transformation vers des économies locales écologiquement et socialement durables, les règles relatives aux marchés publics écologiques devraient aller au-delà des normes environnementales strictes applicables aux produits et permettre d'autoriser des critères tels que la longueur des chaînes d'approvisionnement (dans le cadre de l'empreinte carbone) et le choix d'aliments biologiques produits localement dans le cadre des politiques d'achat.

Mais alors que les conseiller·ères municipaux·ales et les militant·es progressistes réclament un espace plus démocratique pour que les municipalités puissent élaborer des politiques d'approvisionnement, des forces puissantes font pression pour obtenir exac-

tement le contraire. BusinessEurope, la fédération européenne des fédérations d'employeurs et des grandes entreprises, affirme que «les marchés publics devraient être plus favorables aux entreprises». Elle a demandé à la Commission européenne d'intervenir contre «les dangers [...] de l'utilisation des marchés publics stratégiques», tels que les clauses environnementales et sociales. Busi-

*« Pendant la pandémie de Covid-19, les villes ont joué un rôle crucial en répondant à l'urgence de santé publique et à la menace d'effondrement économique. »*

nessEurope affirme que «des barrières supplémentaires injustifiées» peuvent «entraver l'accès aux marchés publics» et met en garde contre «des exigences d'appel d'offres et des critères d'attribution trop normatifs ou pour la poursuite d'objectifs sociétaux sans rapport». «Les infractions aux règles des marchés publics», demande le lobby, «devraient être rigoureusement appliquées».

Il est clair qu'une bataille majeure se prépare entre les lobbies des grandes entreprises et les villes municipalistes qui insistent sur leur droit à freiner les forces du marché, à réguler les écono-

mies locales et à utiliser les marchés publics pour promouvoir le développement local durable et la justice sociale.

Pendant la pandémie de COVID-19, les villes ont joué un rôle crucial en répondant à l'urgence de santé publique et à la menace d'effondrement économique. De nombreuses villes sont allées au-delà de la gestion de la crise, agissant pour reconcevoir l'espace public afin d'améliorer la vie des citoyens et des citoyennes et de réduire les émissions ainsi que d'autres mesures visant à accélérer la transformation sociale et écologique. Cela n'a fait que renforcer la détermination des villes à jouer un rôle clé, comme il est apparu clairement lors de la conférence «MunicipalizeEurope! Les municipalités transformatrices, la relance de la crise du coronavirus et le *Green Deal* européen» qui a eu lieu le 5 novembre. Le message de la conférence en ligne, à laquelle ont participé des maires, des vice-maires, des conseiller·ères municipaux·ales et des fonctionnaires municipaux·ales ainsi que des militant·es de la société civile de Barcelone, Amsterdam, Louvain et d'autres villes municipalistes de toute l'Europe, était que la réalisation d'une reprise équitable et verte suite à la crise du coronavirus n'est possible qu'en impliquant les villes comme acteurs prin-

cipaux, en soutenant leurs efforts et en supprimant les obstacles qu'elles rencontrent. L'année 2021 sera-t-elle celle où les décideurs de l'UE établiront leurs priorités, abandonneront les hypothèses néolibérales dépassées et adopteront le potentiel de transformation des villes municipalistes?#

(\*) Coordinateur à Corporate Europe Observatory (CEO)

Note : Cet article est une version mise à jour d'un texte plus long publié dans le livre « Villes vs Multinationales » <https://corpwatchers.eu/en/investigations/cities-versus-multinationals/cities-with-a-cause-are-eu-rules-an-obstacle-to-the-growing-movement-of-en>