

Chapitre 10

Dans et contre l'État: La gouvernance municipaliste radicale entravée en Galice

Adrian Bua

*Traduit de l'espagnol par
Mathieu Petithomme*

Le municipalisme radical en Espagne a été une vague politique à l'ampleur étonnante¹. Des plateformes citoyennes en lice pour les élections municipales de 2015 parvinrent à accéder aux mairies d'importants centres urbains tels que Madrid et Barcelone, à des capitales de province telles que Saragosse et Valence, et au sein de plus petites villes comme Port Mahon à Minorque². Juan Merida et Imanol Telleira estiment que 20 % de la population espagnole a été gouvernée par des municipalités radicales à partir de 2015³. Pour cette raison, les municipalités radicales constituent probablement l'impact le plus significatif sur la politique institutionnelle du cycle de contestation enclenché en 2011 connu comme le mouvement des « Indignés »⁴. Elles firent partie d'un tournant institutionnel, durant lequel de nouveaux acteurs

1. Ce chapitre a été réalisé dans le cadre du projet PURC (référence 101106701) financé par le programme Horizon Europe - MSCA PF.

2. Laura Roth, « Democracia y Municipalismo », in Laura Roth, Arnau Monterde et Antonio Calleja López (dir.), *Ciudades Democráticas. La Revuelta Municipalista en el Ciclo post-15M*, Icaria, 2019.

3. Juan Mérida et Imanol Tellería, « ¿Una nueva forma de hacer política? Modos de gobernanza participativa y Ayuntamientos del Cambio en España (2015-2019) », *Gestión y análisis de políticas públicas*, vol. 26, 2021, p. 92-110.

4. Cristina Flescher Fominava, « Debunking Spontaneity: Spain's 15-M/Indignados as Autonomous Movement », *Social Movement Studies*, vol. 14, n°2, 2014, p. 142-163.

émergèrent en cherchant à représenter les Indignés au sein des arènes politiques traditionnelles, faisant de l'Espagne un « laboratoire politique »¹ du renouvellement des politiques émancipatrices à l'intersection de l'État et de la société.

Le municipalisme radical peut globalement être défini comme un courant politique stratégique au sein de ce mouvement qui appelait des plateformes citoyennes à se présenter aux élections municipales, utilisant des processus participatifs et de démocratie directe pour se constituer et pour gouverner les municipalités². En ce sens, la rue pourrait entrer dans les institutions et l'État pourrait être transformé par le bas suivant des objectifs d'émancipation³. Cela impliquait donc une approche radicalement démocratique d'un problème récurrent auquel est confrontée la gauche : à savoir, la question de l'État. Il s'agit d'un bel exemple de ce que Marx voulait dire lorsqu'il affirmait que les hommes font l'histoire, mais qu'ils ne la font pas dans les conditions de leur choix, dans la mesure où l'État est un ensemble d'organisations, d'institutions et d'acteurs liés par des relations, des règles et des pratiques sédimentées et inscrites dans des luttes et des politiques passées⁴. Que faire de cet ensemble institutionnel dynamique mais lent, coordonné mais contradictoire, a toujours été l'une des plus grandes questions auxquelles la gauche est confrontée. Sa complexité et ses inerties conservatrices en éloignent les acteurs de gauche. Son importance dans la reproduction du capitalisme les incite à s'y engager à nouveau.

Ce chapitre analyse les tentatives des municipalités radicales de surmonter l'urbanisme néolibéral et de

1. Ramón Feenstra, Simon Tormey, Andreu Casero-Ripollès et John Keane, *Refiguring Democracy. The Spanish Political Laboratory*, Routledge, 2017.

2. Bertie Russel, « Beyond the Local Trap: The New Municipalism and the Rise of Fearless Cities », *Antipode*, vol. 51, n° 3, 2019, p. 989-1010.

3. Adrian Bua et Sonia Bussu, « Between Governance-Driven Democratisation and Democracy-Driven Governance: Explaining Changes in Participatory Governance in the Case of Barcelona », *European Journal of Political Research*, vol. 60, n° 3, 2021, p. 716-737.

4. Bob Jessop, *The State. Past, Present, Future*, Londres, Polity Press, 2016.

reconfigurer l'État. Cherchant à aller au-delà de la focalisation sur Madrid et Barcelone dans la littérature sur le nouveau municipalisme, il rend compte de recherches menées dans deux villes du nord-ouest de la Galice : La Corogne et Saint-Jacques-de-Compostelle¹. Il se focalise sur les contraintes structurelles et institutionnelles auxquelles les plateformes municipalistes radicales ont fait face. Bien que ces éléments puissent paraître trop abstraits dans la théorie de l'État, le chapitre illustre comment ils se sont manifestés dans les politiques urbaines et l'administration quotidienne². L'histoire racontée est négative. Les programmes politiques ambitieux ont été rendus impraticables par une combinaison de fragilités internes et d'un environnement politico-institutionnel hostile. Cela a provoqué un épuisement considérable parmi les militants des plateformes municipalistes devenus politiciens et a finalement conduit à la reconsolidation de l'urbanisme néolibéral. Ainsi, en Galice, comme dans la plupart des autres cas espagnols, les victoires impressionnantes de 2015 n'ont pas abouti aux élections de 2019, et les municipalistes ont été confrontés à de graves problèmes pour mettre en œuvre leur programme au cours du mandat de quatre ans. Tirer les leçons des réussites et des limites de ces expériences est crucial pour les futurs cycles de conflits et les fenêtres d'opportunité de changement.

L'analyse s'appuie sur plusieurs types de données. Tout d'abord, les programmes électoraux des plateformes municipalistes, des documents officiels, des sites internet et des communiqués de presse furent analysés afin d'identifier les éléments clés de l'agenda urbain et leurs évolutions. Ensuite, une analyse de contenu a été menée à partir d'articles sur la gouvernance municipaliste issus de la presse régionale

1. Adrian Bua et Jonathan Davies, «Understanding the Crisis of New Municipalism in Spain: The Struggle for Urban Regime Power in A Coruña and Santiago de Compostela», *Urban Studies*, vol. 6, n° 11, 2022, p. 2056-2072.

2. Rodrigo Blanca et Ernesto Ganuza, «Les labyrinthes du pouvoir : les mairies du changement face aux administrations», *Mouvements*, vol. 94, n° 2, 2018, p. 36-44.

(71 de *La Opinión de A Coruña*, 128 de *La Voz de Galicia* et 92 de *El Correo Gallego*), dans le but d'identifier les discours médiatiques associés à la gouvernance municipaliste. Enfin, 31 entretiens semi-directifs ont été menés en ligne, entre janvier et mai 2021, avec des activistes et des élus municipalistes, des représentants de la société civile, des entreprises, des agents des conseils municipaux et des experts universitaires. Ces entretiens, d'une à deux heures, ont porté sur des thèmes et des enjeux analytiques ayant émergé des analyses documentaires et de la presse, ou qu'il semblait important d'explorer par leurs liens avec la gouvernance : objectifs des politiques publiques ; relations avec les acteurs et les institutions de la gouvernance urbaine ; réalisations et obstacles rencontrés.

Ce chapitre se structure en deux temps. La littérature sur la gouvernance des municipalités radicales permet d'abord d'identifier les principales barrières auxquelles ont dû faire face les mouvements municipalistes dans l'ensemble de l'Espagne lorsqu'ils ont accédé au pouvoir local. Cette première partie offre également une contextualisation des cas analysés en proposant un rapide historique des politiques urbaines à La Corogne et à Saint-Jacques-de-Compostelle, et en retracant la genèse des plateformes municipalistes radicales dans ces deux villes. La deuxième partie présente les résultats de notre enquête sur trois thèmes : la politique administrative, les politiques urbaines et les faiblesses internes des gouvernements des municipalités radicales.

L'expérience galicienne au sein du municipalisme radical espagnol

La gouvernance municipaliste radicale en Espagne

Le municipalisme radical voyait l'État local comme « un point d'entrée stratégique »¹ pour des changements plus larges, y compris l'expansion des droits sociaux, le développement de l'économie sociale et solidaire et l'approfondissement de la démocratie directe et participative². Toutefois, la littérature empirique a établi que les gouvernements des municipalités radicales ont rencontré d'importantes difficultés pour mettre en œuvre ce programme ambitieux. Celles-ci peuvent, au moins en partie, s'expliquer par les trajectoires de dépendance générées par les normes, les pratiques et les relations qui constituent l'État³. L'État est une expression institutionnelle de luttes de pouvoir historiques, évoluant dans une relation dialectique avec les dynamiques sociopolitiques. Il s'agit d'un élément clé de l'environnement structurant au sein duquel les acteurs élaborent des stratégies et agissent pour atteindre leurs objectifs. L'héritage administratif et politique qu'il porte pèse sur et constraint les projets de changement. Cela explique probablement pourquoi, en l'absence de révolution, les analystes du changement institutionnel estiment qu'il s'agit le plus souvent d'un processus lent, imprévisible et progressif⁴.

Il est donc important de comprendre comment des projets politiques d'émancipation cherchant des ruptures radicales interagissent avec l'État. En raison de sa tentative de prendre en compte des demandes issues du cycle de contestation des Indignés au sein de l'État, l'expérience espagnole des municipalités radicales constitue un cas d'école⁵. Dans une

1. Bertie Russel, art. cit., 2019. Voir aussi Observatorio Metropolitano, observatoriometropolitano.org, 2014.

2. Rodrigo Blanca et Ernesto Ganuza, art. cit., 2018, p. 36-44.

3. Bob Jessop, *op. cit.*, 2016.

4. James Mahoney et Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge Cambridge University Press, 2010.

5. Adrian Bua et Jonathan Davies, art. cit., 2022 ; Martin Sarnow et Norma

telle situation, les inerties conservatrices de l'État pourraient sûrement se conjuguer avec les politiques déclenchées par ceux qui ont intérêt à défendre le statu quo, constituant au final de formidables barrières au changement. La littérature sur la gouvernance des municipalités radicales tend à confirmer ces processus de diverses manières. D'abord, la rhétorique et les engagements politiques des agendas municipalistes dépassaient le cadre réglementaire des municipalités espagnoles¹. Leur marge de manœuvre limitée fut d'autant plus contrainte par la « loi Montoro » de 2013, du nom de son promoteur, qui illustra une accélération de ce que Stephen Gill² considère comme « le nouveau constitutionnalisme » consacrant le néolibéralisme à travers un fétichisme juridique qui donne du pouvoir aux technocrates et dépolitise l'administration. Ces mesures représentèrent une restriction importante de l'autonomie effective des municipalités³, à travers une série de contraintes sur leurs finances, leur capacité à recruter du personnel et la diminution de leurs compétences⁴.

Deuxièmement, en plus d'être légiférées par le haut, les inerties conservatrices étaient également fortement ancrées dans les structures d'incitation et les cultures de l'administration locale, ce que Rodrigo Blanca et Ernesto Ganuza appellent le « labyrinthe du pouvoir »⁵, dans lequel les municipalistes ont pu se perdre. D'une part, les fonctionnaires

Tiedermann, « Interrupting the neoliberal masculine state machinery? Strategic selectivities and municipalist practice in Barcelona and Zagreb », *Urban Studies*, vol. 60, n° 11, 2022, p. 2251-2270.

1. Laura Roth, *op. cit.*, 2019.

2. Stephen Gill, « New Constitutionalism, Democratisation and Global Political Economy », *Pacifica Review. Peace, Security and Global Change*, vol. 10, n° 1, 1998, p. 23-28.

3. Ismael Blanco, Yunailis Salazar et Iolanda Bianchi, « Urban governance and political change under a radical left government: The case of Barcelona », *Journal of Urban Affairs*, vol. 42, n° 1, 2020, p. 1-21.

4. Marc Costa-Costa et Mariona Tomas, « Urban governance in Spain: From democratic transition to austerity policies », *Urban studies*, vol. 54, n° 9, 2017, p. 2107-2122.

5. Rodrigo Blanca et Ernesto Ganuza, *art. cit.*, 2018.

étaient fortement incités à ne pas prendre de risques. Ce fut particulièrement vrai dans le contexte espagnol post-crise financière, où la législation d'austérité a imposé une grande responsabilité juridique aux hauts fonctionnaires. À cela, s'ajouta un contexte d'incertitudes politiques. Comme il n'était en aucun cas évident que les administrations des municipalités radicales avaient une chance de consolider leurs positions à l'avenir, les administrateurs n'étaient pas disposés à dilapider leur capital professionnel pour des élus potentiellement éphémères, limitant ainsi leur engagement dans les types de légalité créative nécessaires à la mise en œuvre des programmes des municipalités radicales. Cela les exposa à des problèmes juridiques et politiques, surtout si les intérêts liés à l'urbanisme néolibéral conservaient une capacité d'action, ce qu'ils firent effectivement¹. Les systèmes administratifs établis, la société civile et les réseaux d'entreprises ont conservé leur capacité d'obstruction lorsqu'ils ont tenté d'introduire des politiques et des pratiques qui allaien au-delà du « *new public management* » et de l'urbanisme néolibéral, comme les clauses sociales dans les contrats des marchés publics, la remunicipalisation des services ou l'évolution des formes de développement économique loin de l'immobilier spéculatif. R. Blanca et E. Ganuza ont bien montré comment les municipalistes ont commencé à s'enliser dans des résistances théoriquement « techniques », qui exigèrent souvent une grande créativité politique et des efforts pour mener à bien des changements, même subalternes². Le conservatisme administratif s'est ainsi superposé et complété à l'opposition politique aux programmes des municipalités radicales.

Troisièmement, au-delà de l'opposition au sein même du pouvoir municipal, la littérature scientifique décrit une importante contre-attaque politique des forces néolibérales. Ismael Blanco et ses coauteurs parlent d'une coalition du

1. Adrian Bua et Jonathan Davies, art. cit., 2022.

2. Rodrigo Blanca et Ernesto Ganuza, art. cit., 2018.

statu quo, dotée d'une forte influence sur les médias, qui développa des campagnes politiques contre des politiques clés sur le logement et visant à sortir du modèle du tourisme de masse¹. Hug March et ses coauteurs décrivent aussi les difficultés rencontrées par les remunicipalisations face à des entreprises dépendantes de la sous-traitance, soutenues par leurs alliés politiques². Michael Janoschka et Fabiola Motta montrent, quant à eux, comment des alliés politiques aux niveaux supérieurs de l'État sont intervenus conformément à de tels intérêts de statu quo³. Les marchés publics et l'urbanisme ont été des champs de bataille particulièrement importants. En 2017, les marchés publics représentaient 16 % du produit national brut espagnol⁴. De nombreuses entreprises s'appuient sur la politique municipale d'utilisation du foncier comme source d'extraction du profit, un processus qui connaît un essor spectaculaire avec la libéralisation foncière menée par le Parti populaire en 1998⁵. José Manuel Naredo et Antonio Montiel décrivent des coalitions entre des acteurs financiers, des promoteurs immobiliers et des politiciens locaux, basées sur l'extraction de la rente foncière à travers des reclassifications des réserves foncières municipales en terrains constructibles⁶. R. Blanca et E. Ganuza expliquent enfin comment de tels intérêts ont acculturé les administrateurs urbains, qui ont utilisé des discours sur la liberté d'entreprise et les bénéfices de la concurrence pour freiner les réformes de la sous-traitance et de l'urbanisme⁷.

1. Ismael Blanco *et al.*, art. cit., 2020.

2. Hug March, Mar Satorras, David Sauri et Erik Swyngedouw, «The Deadlock of Metropolitan Remunicipalisation of Water Services Management in Barcelona», *Water Alternatives*, vol. 12, n° 2, p. 360-379.

3. Michael Janoschka et Fabiola Mota, «New municipalism in action or urban neoliberalisation reloaded? Madrid (2015–2019)», *Urban Studies*, vol. 58, n° 13, 2020, p. 2814-2830.

4. Rodrigo Blanca et Ernesto Ganuza, art. cit., 2018.

5. Pedro Rey-Araujo, *Capitalism, Institutions and Social Orders. The Case of Contemporary Spain*, Londres, Routledge, 2021.

6. José Manuel Naredo et Antonio Montiel, *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, Barcelone, Icaria, 2011.

7. Rodrigo Blanca et Ernesto Ganuza, art. cit., 2018.

Faire pression pour un changement institutionnel et former des alliances stratégiques à des échelles supérieures faisaient partie de la stratégie municipaliste pour surmonter ces problèmes¹. Cependant, les « sauts d'échelle » ont été sérieusement entravés par l'hostilité vicieuse d'autres couches de l'État profondément opposées aux programmes municipalistes. Comme le montrent Miguel Martínez et Bart Wissink dans cet ouvrage, les niveaux étatiques supérieurs (provincial, régional, national) ainsi que les autorités étatiques opérant dans la ville, généralement contrôlées par le Parti populaire (PP) ou le Parti socialiste (PSOE), ont bloqué les propositions municipalistes. Ces hostilités ont été aggravées par une incapacité à traduire le succès électoral urbain aux niveaux régional et national, en partie entravée par les tensions entre les municipalités radicales, prônant une stratégie politique par le bas à travers la démocratie directe et la participation, et le populisme électoraliste qui a fini par caractériser Podemos.

Les politiques urbaines à La Corogne et Saint-Jacques-de-Compostelle (1980-2015)

Saint-Jacques-de-Compostelle, située au nord-ouest de la province de La Corogne, est la capitale de la Galice. Cette ville peuplée de 96 000 habitants constitue un important centre culturel, connu notamment par sa cathédrale qui est un site du patrimoine mondial et un lieu de pèlerinage, ainsi que par son université attirant des milliers d'étudiants de toute l'Espagne. Économiquement, la ville s'appuie sur un secteur touristique important, localisé autour de la cathédrale et des pèlerinages, autour desquels des services se sont développés dans le secteur de l'hôtellerie. Saint-Jacques héberge aussi de nombreuses entreprises telles que Finsa (transformation du bois), Televes (télécommunications) ou encore Urovesa (fabricant d'armes et de véhicules lourds).

1. Bertie Russel, art. cit. 2019.

La Corogne, peuplée de 250 000 habitants, est la capitale de la province du même nom, située sur la côte nord-ouest de la Galice. Cet important centre économique régional accueille des multinationales, comme Inditex dans l'industrie textile et le producteur de bière Primos de Rivera, et comprend le deuxième plus grand port industriel et de pêche de Galice. La Corogne compte aussi un secteur technologique en plein essor qui employait 8 000 travailleurs en 2018 au sein de 910 entreprises, ainsi qu'une université. Jusqu'en 2007, La Corogne était le siège de Fadesa, l'un des plus importants promoteurs immobiliers d'Espagne, qui fut impliqué dans une série de controverses, dont un scandale national de fraudes et de corruption en 2004, alors symptomatique des pratiques de clientélisme et de corruption qui eurent lieu à La Corogne durant le règne du maire socialiste Paco Vázquez de 1983 à 2007¹.

Le leadership politique dans ces deux villes a suivi des trajectoires similaires depuis la transition démocratique en 1978, marquées par les dominations très longues de maires issus du Parti socialiste durant le boom néolibéral de 1980 à 2007². À La Corogne, le PSOE gagna huit élections municipales consécutives, durant les mandats de Francisco Vázquez (1983-2007) et Javier Losada (2007-2011), en coalition avec les nationalistes galiciens. À Saint-Jacques, hormis une année de mandat sous la direction du parti conservateur Alianza popular en 1986, le maire socialiste Xerardo Estevez gouverna de 1983 à 1998, puis fut succédé par Xosé Bugallo, du même parti, de 1998 à 2011. Bugallo, décrit par nos enquêtés comme un «épigone» d'Estevez, redevint maire de 2019 à 2023. Dans une dynamique qui se retrouva un peu partout en Espagne, les élections municipales de 2011 marquèrent les défaites de nombreux maires sortants. À Saint-Jacques, ceci engendra un leadership tumultueux et controversé du Parti populaire, qui amena à la démission de deux maires successifs

1. Manuel Monge, *O poder na Coruña. De Vázquez a Negreira* by Manuel Monge González, Santiago, Edicions Laiovento, 2015, p. 27-61.

2. Marc Costa-Costa et Mariona Tomas, art. cit., 2017.

impliqués dans des scandales de corruption. À La Corogne, le représentant du PP, Carlos Negreira, accéda à la mairie. Même si les défaites électorales du PSOE indiquent le début des crises pour les régimes urbains respectifs, il existe de fortes lignes de continuité. À La Corogne, un symbole pertinent de continuité fut la réception très chaleureuse de Carlos Negreira en 2011 lors d'un événement électoral organisé par la plus importante association d'entrepreneurs de Galice, dont le président présenta le nouveau maire comme « un ami sur lequel vous pouvez compter. Il y a peu de gens avec lesquels nous avons une telle compréhension mutuelle, presque même sans parler »¹. Tout au long de son travail, Manuel Monge explique comment cette « compréhension mutuelle », fortement évocatrice du type de leadership du régime urbain, se matérialisa en termes de politiques urbaines favorisant l'immobilier local.

Durant ces années, des tendances similaires d'accumulation capitaliste prirent forme au sein de ces deux villes. Ceci créa des alliances entre le secteur privé, la société civile et l'administration municipale qui reflètent ce que Clarence Stone appelle un « régime urbain développemental »², cherchant à attirer des investissements et à créer des coalitions à travers une politique d'utilisation de la rente foncière. Ces régimes urbains impliquaient des promoteurs immobiliers dépendants de la politique locale d'urbanisme, ainsi que des institutions financières associées. Alors que les privatisations des services municipaux, les pratiques d'externalisation et de sous-traitance se sont multipliées tout au long des années 1990, des entreprises actives dans divers domaines comme la gestion de l'eau et des déchets ont rejoint la coalition. Le modèle urbain d'accumulation qui en résulte générera des profits par le redéveloppement urbain, notamment la construction de nouveaux logements, les grands espaces commerciaux et les investissements dans

1. Manuel Monge, *op. cit.*, 2015, p. 9.

2. Clarence Stone, « Urban Regimes and the Capacity to govern: A Political Economy Approach », *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, n° 1, 1993, p. 1-28.

les infrastructures culturelles, ainsi que par l'externalisation des services publics vers des entreprises dépendantes des contrats municipaux. La légitimation sociopolitique dans les deux villes était en partie une conséquence de ce modèle de développement urbain. Comme l'explique Pedro Rey-Araujo, la protection sociale fondée sur les actifs est une composante forte de la culture espagnole, historiquement enracinée dans l'État-providence précaire et minimal développé sous Franco¹.

Ainsi, les opportunités accrues de financement et d'accès à la propriété ont été perçues par de nombreuses couches de la population comme des investissements rentables. Pour des raisons historiques liées au faible niveau de rationalisation capitaliste, la propriété de petites parcelles de terre est relativement répandue en Galice, et donc les perspectives de bénéficier d'un urbanisme libéralisé et de reclassements fonciers sont plus dispersées que dans d'autres régions d'Espagne, comme l'Andalousie, où la propriété foncière est plus concentrée. Cela accentue une sorte de « bon sens » qui lie la prospérité et le développement aux briques et au mortier. À cela, s'ajoute la dimension visuelle des grands projets d'infrastructures associés à un urbanisme « spectaculaire ». Comme nous le verrons, les tentatives visant à renverser ce modèle pouvaient donner l'impression que les changements municipalistes en matière d'urbanisme génèrent une « paralysie » économique dans la ville.

La légitimation dépend aussi de deux autres facteurs liés aux institutions urbaines d'intermédiation citoyenne et aux médias. En ce qui concerne les institutions urbaines, un élément central de la société civile de la transition démocratique en Espagne a été lié au rôle des associations de voisins. Durant la période autoritaire (1939-1975), ces associations se formèrent informellement comme des lieux où une action et une culture démocratique se développa². Avec la transition démocratique, de nombreux acteurs issus

1. Pedro Rey-Araujo, *op. cit.*, 2021.

2. Marc Andreu Acebal, *Barris, veïns i democràcia. El moviment ciutadà i la reconstrucció de Barcelona (1968-1986)*, Barcelone, L'Avenç, 2015.

de ces associations ont accédé à l'administration municipale et ces associations se sont institutionnalisées en tant qu'intermédiaires clés entre les citoyens et l'administration urbaine. Tout au long des années 1980 et 1990, un processus de cooptation s'est donc produit dans de nombreuses villes, les principaux partis politiques y installant des alliés tout en développant ces liens dans le cadre de réseaux clientélistes urbains. À La Corogne et à Saint-Jacques, de nombreux enquêtés firent référence à ce processus, considérant que les associations de voisins ont été d'une certaine manière «capturées» par les administrations municipales et par des partis politiques cherchant à générer un consentement et une légitimité pour leurs programmes politiques. En ce qui concerne les médias, quasiment l'ensemble de nos enquêtés se sont référés aux médias dominants en Galice comme des soutiens clés des régimes en place. Francisco Cortez-Lobão Sineiro explique cette affinité entre les médias régionaux et les régimes urbains à partir de la dépendance économique des médias à l'égard de subventions municipales et de contrats de publicité – des pratiques auxquelles les municipalistes vont mettre fin¹.

Enfin, le leadership du maire constitue une source importante de légitimation. Par exemple, Pablo Vargas González identifie de forts traits de leadership charismatique à La Corogne, étayés par le programme politique développementaliste décrit ci-dessus, ainsi qu'une capacité à former des coalitions électorales qui transcendent les lignes idéologiques, notamment à travers l'hostilité ouverte de Vázquez à l'égard de la politique nationaliste galicienne². Cependant, avec le début de la crise de 2008 et les politiques d'austérité qui en découleront, la crise de légitimité à laquelle

1. Francisco Cortez-Lobão Sineiro, «As Eleccions Municipais de 2015 na prensa escrita Galega. Tratamento Informativo do Novo Escenario Político», Thèse doctorale, Universidad de Santiago de Compostela, 2020.

2. Pablo Vargas González, «El continuismo en la Transición política española: Dinámicas de las élites políticas en Galicia», *Espiral. Estudios Sobre Estado y Sociedad*, vol. 8, n° 24, 2002, p. 103-135.

fut confronté l'État espagnol affecta les deux régimes urbains. Le krach immobilier a été profondément ressenti dans les deux villes et, même si cela s'est initialement traduit par la fin de décennies de règne du Parti socialiste, l'accélération du néolibéralisme urbain et de l'austérité, ainsi que les scandales de corruption auxquels ont été confrontées les administrations municipales qui ont suivi, ont accentué les doléances des manifestants des deux villes liés au mouvement des Indignés – générant ainsi une fenêtre d'opportunité pour la formation de candidatures municipalistes.

La genèse des plateformes municipalistes radicales en Galice

Comme pour toutes les candidatures municipalistes en Espagne, les formations de La Corogne et de Saint-Jacques sont ancrées dans le mouvement de protestation du 15M. Deux évolutions externes clés influencèrent la formation de ces confluences citoyennes. La première, fut le manifeste inaugural de Podemos *Mover ficha*, à partir duquel l'organisation commença à cristalliser une stratégie politique basée sur le populisme de gauche¹, avec de forts éléments participatifs exprimés dans les « cercles » qui surgirent dans toute l'Espagne, souvent en tension avec le parti. La seconde fut la publication du manifeste inaugural de Guanyem Barcelona, qui fut le premier à proposer une stratégie municipaliste radicale. Ce texte fournit un point de référence extérieur clé, suggérant une voie possible vers la politique institutionnelle plus horizontale que Podemos. Inspiré par Guanyem Barcelona, les activistes de La Corogne furent les premiers à développer une formation similaire, regroupant diverses organisations au sein de la Marea atlántica (Marée atlantique). Des développements analogues eurent ensuite lieu à Saint-Jacques, bien qu'avec une période de gestation plus courte. La candidature fut dirigée par Martiño Noriega, un homme politique expérimenté du parti nationaliste de

1. Ernesto Laclau, *La raison populiste*, Paris, Le Seuil, 2008.

gauche Anova, tandis qu'à La Corogne, Xulio Ferreiro, un avocat universitaire relativement inconnu, fut élu pour diriger la candidature municipaliste. Bien que tous les candidats des deux plateformes se soient présentés comme indépendants, à Saint-Jacques, une plus grande proportion d'entre eux étaient affiliés à un parti politique. Les deux plateformes municipalistes ont développé des programmes politiques assez proches¹, qui reflètent les discours et les priorités politiques exprimés dans d'autres candidatures municipalistes en Espagne. Celles-ci ont été bien résumées par R. Blanca et E. Ganuza à partir de trois « piliers » défendant les droits sociaux et la dignité des citoyens, en favorisant l'économie sociale et solidaire, et en approfondissant la gouvernance démocratique dans les municipalités, notamment à travers la participation².

Un élément contextuel crucial fut le sentiment anti-corruption qui déferla alors dans toute l'Espagne et qui anima une grande partie de l'implication populaire dans le 15M. Cela imprégna les propositions municipalistes d'une forte tendance à la régénération démocratique, au « nettoyage » institutionnel et à l'ascèse – un discours qui émanait également de Podemos, bien qu'avec une orientation stratégique plus populiste. De plus, le fait que les élections municipales de 2015 se soient déroulées au plus près du sommet du cycle politique déclenché par les manifestations du 15M fit de ces élections un véhicule de ces revendications, en repolitisaient la ville et l'administration urbaine en tant que site de contestation de la corruption, de l'austérité et de la technocratie néolibérale. Les municipalistes à Saint-Jacques et à La Corogne suivirent de près ces lignes, avec des politiques comprenant le budget participatif, le soutien au logement public, le revenu de base municipal, les remunicipalisations, les contrôles de la dette municipale, la fiscalité foncière progressive et la valorisation de l'identité et de la culture galiciennes. La transition écologique et le féminisme constituèrent aussi d'importants

1. Adrian Bua et Jonathan Davies, art. cit., 2022.

2. Rodrigo Blanca et Ernesto Ganuza, art. cit., 2018, p. 36-44.

éléments transversaux. Plusieurs enquêtés notèrent que les manifestes donnaient plus la priorité à l'ambition et aux aspirations, plutôt qu'aux détails liés à leur mise en œuvre. Ceci reflète peut-être la brève période de gestation des confluences, ainsi que le fait de s'appuyer sur la participation citoyenne pour générer des programmes et des capacités politiques.

En effet, les municipalistes radicaux promouvaient l'idée d'une politique plus proche, participative et plus éthique et transparente. Ceci faisait des « citoyens ordinaires » des alliés clés de l'imaginaire politique des dirigeants municipalistes, qui firent de la démocratie directe et des formes participatives d'administration publique un pilier de leur stratégie politique. Une partie du pari municipaliste était qu'il pouvait légitimer son programme politique et générer un contre-pouvoir face à la résistance du régime en place, grâce à la mobilisation des citoyens ordinaires à travers une administration participative. Celle-ci faisait des citoyens des alliés dans la légitimation de la transformation municipaliste, en particulier autour des formes de développement urbain et de prestation de services externalisés qui avaient été normalisés par les régimes précédents¹. En lien avec ces éléments, le soutien de mouvements sociaux urbains fut crucial afin de fournir aux municipalistes des candidats pour l'administration des villes et des sources d'inspiration pour les politiques publiques locales. Ces deux éléments se combinèrent pour produire une stratégie politique cherchant à créer une « capacité civique » favorable à un changement de régime², dans une approche similaire à ce que j'ai conceptualisé avec Sonia Bussu comme une « gouvernance axée sur la démocratie »³.

1. Adrian Bua et Jonathan Davies, art. cit., 2022.

2. Clarence Stone, « Civic Capacity and Urban Education », *Urban Affairs Review*, vol. 36, n° 5, 2001, p. 595-619.

3. Adrian Bua et Sonia Bussu, art. cit., 2021.

La gouvernance municipaliste radicale galicienne (2015-2019)

Après avoir présenté l'ensemble de ces détails conceptuels, passons aux résultats de notre enquête. Le type de contraintes macro-institutionnelles et politiques mentionnées dans la revue de la littérature fut très présent dans nos cas d'étude. Il est devenu évident que les ambitions politiques des municipalités radicales, ou du moins celles reflétées dans leur rhétorique politique d'avant 2015, n'étaient pas en adéquation avec la capacité de gouvernance des administrations municipales. Un autre élément contraignant était la législation d'austérité de l'époque qui, jusqu'à la pandémie de Covid-19, a gravement paralysé l'État local de diverses manières. À cela, s'ajoutèrent une série de questions contextuelles spécifiques liées aux politiques d'administration locale, et plus généralement aux politiques urbaines à Saint-Jacques et à La Corogne, ainsi qu'à la relation des municipalités avec les niveaux supérieurs de l'État. Enfin, ces facteurs externes ont été aggravés par une série de limitations internes aux municipalités radicales et d'erreurs stratégiques. Dans cette section, nous les abordons plus en détails, en considérant d'abord la politique administrative, puis les politiques urbaines, et enfin les faiblesses internes aux municipalités radicales.

La politique administrative

En termes de contraintes légales et institutionnelles, les lois Montoro ont été évoquées par la plupart des répondants à notre enquête comme une sorte de « camisole de force » juridique. Les changements apportés aux contrats de la fonction publique, la suppression d'un pouvoir général de compétence limitant les municipalités aux services statutaires, les conditionnalités fiscales strictes et l'autonomisation des bureaucrates de haut niveau sur les décisions politiques municipales ont tous été cités comme d'importants obstacles aux ambitions municipalistes. De plus, les gouvernements des municipalités radicales

accédèrent au pouvoir local au point culminant d'une campagne judiciaire nationale contre la corruption, qui affecta particulièrement les villes et plus spécifiquement Saint-Jacques. En Galice, l'opération «Pokemon» constitua l'une des plus grandes enquêtes contre la corruption de l'histoire nationale, impliquant des centaines de politiciens, de membres de la fonction publique et d'entrepreneurs locaux dans des affaires de corruption dans le cadre de la passation des marchés publics. Il est difficile d'imaginer un contexte plus défavorable à un programme de changement ambitieux, qui requiert d'importantes innovations (par exemple la remunicipalisation, les clauses sociales dans les contrats) dans des domaines comme les marchés publics qui ont été ébranlés par des scandales de corruption et où il existait une inquiétude généralisée parmi les fonctionnaires quant aux conséquences juridiques possibles de l'approbation de mesures qui sortiraient de l'ordinaire. Le contexte a exacerbé une forme d'aversion au risque et de fétichisme juridique, comme le déclara en entretien un homme politique local: «Nous avions des fonctionnaires qui étaient plus "montoristes" que Montoro lui-même».

À cette aversion pour le risque s'ajoutait une série d'antipathies de la part du personnel et de la fonction publique à l'égard des administrations municipalistes. Cela allait du manque d'enthousiasme des acteurs attendant un retour à la normale, aux frictions politiques et professionnelles particulièrement notables au sein des échelons supérieurs de la fonction publique, avec une plus grande capacité à bloquer ou à opposer son veto à la politique municipaliste. Politiquement, l'opposition a été particulièrement signalée par rapport à l'influence du PSOE sur la formation des administrations urbaines au sein des deux villes durant les décennies antérieures, générant des antipathies politiques à l'égard des nouveaux arrivants parmi une bonne partie des fonctionnaires locaux. Ceci s'exprima à travers une attitude non-collaborative et des blocages purs et simples sur des questions de routine, entraînant un manque d'efficacité dans

le traitement des affaires quotidiennes. Ainsi, les entretiens sont émaillés de références à des erreurs procédurales fondamentales qui ont bloqué les politiques dans des domaines courants, à l'absence flagrante d'informations clés ou à des manquements de dernière minute au respect des protocoles juridiques courants. Par exemple, Saint-Jacques s'est retrouvé presque sans service de bus parce que les responsables des contrats ont annoncé, quelques jours avant l'attribution d'un nouveau contrat, que les détails techniques concernant les exigences de consultation n'étaient pas satisfais. Ces dynamiques de captation et de blocage institutionnels ont été aggravées par une opposition partisane parfois assez vicieuse. L'arrivée des municipalistes en tant que nouveaux acteurs politiques, a ainsi transformé les ennemis politiques naturels en alliés temporaires, agissant à des moments importants du cycle législatif et budgétaire pour bloquer les propositions municipalistes, tout en comptant souvent sur le « fétichisme juridique » susmentionné des fonctionnaires comme ressources importantes pour cette fin.

Même si l'on pouvait s'attendre à des résistances politiques et partisanes, cette opposition fut particulièrement importante durant le mandat des municipalités radicales. Finalement, les types d'obstructions à l'égard de l'administration municipaliste de la part des niveaux supérieurs de l'État, identifiés par d'autres enquêtes¹, se retrouva particulièrement dans les deux cas. Le champ d'action des municipalités était donc conditionné dans une large mesure par la nature des relations avec les acteurs des autres niveaux étatiques. Le municipalisme en Galice présentait d'importantes vulnérabilités liées à ce jeu d'échelles, en particulier dans les domaines de l'administration publique où la mairie dépend des niveaux supérieurs de l'État. Par exemple, l'administration régionale a créé de graves problèmes en retirant ou en retardant le financement des infrastructures, comme pour le développement d'une gare intermodale à Saint-Jacques. Or,

1. Rodrigo Blanca et Ernesto Gánuza, art. cit., 2018.

ces vulnérabilités dans le jeu d'échelles ont été exacerbées par les tentatives infructueuses de former des réseaux avec des organisations alliées à des échelons de pouvoir plus élevés.

Les politiques urbaines

Les agendas politiques municipalistes se sont aussi heurtés à une série d'intérêts liés au modèle de développement urbain qu'ils visaient à renverser. Les entreprises du bâtiment et de prestation de services ont été directement touchées par les politiques municipalistes en matière de logement, de réglementation foncière et de remunicipalisation. Il y a également eu une vive opposition de la part des médias locaux et régionaux, qui dépendent fortement des fonds publicitaires des municipalités urbaines, auxquels les municipalistes ont mis fin¹. Ces acteurs furent rejoints par des partis politiques détrônés de la mairie par les municipalistes, tels que le PSOE, le BNG² et le PP, ce dernier ayant dominé le gouvernement régional de Galice depuis la transition démocratique, qu'il politisa contre les municipalistes. Cette politisation s'étendit à des organisations intermédiaires telles que les associations de voisins, qui furent particulièrement opposées au développement de formes de démocratie directe et de participation qui les contournaient.

Tous ces acteurs urbains faisaient partie du régime en place, renversé par les municipalistes et dont les intérêts économiques et/ou le prestige avaient été directement affectés par le changement. Les propositions municipalistes se sont heurtées à une résistance liée à ces relations de gouvernance établies de longue date entre la mairie, le secteur privé et la société civile, formées autour des programmes des régimes en place. Conformément à ces intérêts, un processus de résistance a émergé de la part des organisations suivant des stratégies de survie organisationnelle et des actions allant de

1. Francisco Cortez-Lobão Sineiro, *op. cit.*, 2020.

2. Le Bloque nacionalista galego (BNG) est une coalition politique nationaliste galicienne de gauche. Fondé en 1982, il prône l'autodétermination de la Galice et joue un rôle important dans la politique régionale.

l'opposition ouverte aux nouveaux gouvernements au retrait du soutien et de ressources importantes de la gouvernance urbaine.

Un cas d'école de ce processus est celui des associations de voisins opposées aux formes de démocratie directe telles que le budget participatif, perçu comme les contournant dans leur rôle traditionnel d'intermédiaires. Des membres d'associations de voisins notèrent qu'ils avaient une position dédiée dans la structure du conseil municipal et attendaient donc la même chose de la part des municipalistes. Selon l'un des membres d'une association, « nous étions leur principal allié, mais ils n'acceptèrent pas l'offre ». Les associations de voisins « offrent » d'importantes ressources afin de communiquer et de légitimer le programme et l'agenda de l'exécutif local, mais attendent en retour d'être considérées comme des interlocuteurs privilégiés, un élément qui entraîne en conflit avec la volonté des municipalistes de réorganiser la démocratie urbaine. Les municipalistes perdirent ainsi rapidement un « allié » pourtant particulièrement important dans la communication des justifications politiques, comme le mit en avant un membre d'une association de voisins :

« Nous avons mis un post sur Facebook et 3 000 personnes l'ont vu en seulement quatre heures, toutes de mon voisinage. Le Conseil n'a pas cette capacité, donc le Conseil doit tirer un avantage de ça... mais ils ne l'ont pas fait. L'administration municipale de Saint-Jacques a toujours été incapable de gérer un certain nombre d'enjeux, comme les poubelles endommagées dans une rue ou les lampadaires abîmés. Ce genre de choses est géré par les associations de voisins à Saint-Jacques. Donc si vous n'avez pas une communication fluide avec eux... il semble que vous ne gouvernez pas la ville... et encore plus lorsque le journal local détruit tout ce que vous dites ».

Les hostilités les plus dures étaient directement liées aux acteurs qui avaient subi, ou qui pouvaient potentiellement

subir, des pertes matérielles du fait de la gouvernance des municipalistes. Au premier rang de cette catégorie se trouvent les entreprises locales qui dépendent de la politique d'aménagement du territoire ou de l'externalisation des services municipaux. Un homme politique éminent explique l'hostilité de certains secteurs économiques par le fait que les municipalistes « ont rompu l'alliance historique entre les bâtisseurs et le conseil », une alliance selon laquelle les plans de développement municipaux étaient « faits sur mesure pour l'immobilier spéculatif »¹. À cela s'ajoutaient les frictions autour des marchés publics. Des entreprises actives dans des secteurs ayant une longue histoire d'externalisation, comme la gestion de l'eau ou des déchets, auraient ainsi participé à des tentatives concertées visant à mettre un terme aux remunicipalisations.

Deuxièmement, l'ensemble des entretiens firent référence à l'opposition assez vicieuse des médias, mentionnant souvent les liens entre les médias et les intérêts économiques d'entreprises locales, ainsi que la remise en cause des contrats de publicité avec la mairie. Francisco Cortez-Lobão Sineiro, qui a enquêté en détail sur ce point, a conclu que la dépendance institutionnelle des médias régionaux galiciens à l'égard des financements du gouvernement régional influa leur ligne éditoriale en faveur du PP, ainsi qu'en faveur du PSOE au niveau urbain dans le cas des longs règnes politiques qui ont répliqué ce type de relations². Tant les gouvernements de Marea atlántica que de Compostela aberta considèrent ces réseaux comme des noyaux de pratiques de corruption et cherchèrent à les remettre en cause. Une personne interrogée a même signalé des tentatives de corruption pour résister au changement de ligne éditoriale.

On a aussi observé un important degré de judiciarisation des propositions municipalistes à l'initiative des partis d'opposition et des acteurs urbains. Les procédures judiciaires ont servi

1. Manuel Monge, *op. cit.*, 2015, p. 9.

2. Francisco Cortez-Lobão Sineiro, *op. cit.*, 2020.

de puissants mécanismes de diffamation et d'obstruction, notamment aux remunicipalisations. Concernant les premiers, une série de procédures judiciaires ont été engagées contre des conseillers municipalistes sur la base d'accusations forgées le plus souvent de toutes pièces et de pratiques présumées de corruption, destinées à semer la suspicion. Ces procédures furent programmées pour coïncider avec les élections de mai 2019, même si elles ont toutes été annulées après celles-ci. Comme un élu de La Corogne le rapporte au sujet d'un cas particulièrement emblématique :

« La droite a mené une campagne vraiment très sale en cherchant à poursuivre nos actions, utilisant même des fake news, ils m'ont obligé à aller témoigner deux jours avant l'élection, afin d'avoir cette photo dans la presse... deux ans après le dépôt de leur plainte bien sûr, mais tout ça a eu lieu, et j'ai été accusé de prévarication et de plein de choses. Ils ont menti systématiquement dans les journaux pendant des années et pas juste contre moi, à propos du maire et de plusieurs collègues aussi. Il y a eu une campagne de harcèlement et de démolition menée par la droite à laquelle les médias ont collaboré, et je pense que ces choses-là, malheureusement, marchent toujours en politique. C'est dégoûtant parce que c'est la partie la plus moche, mais c'est comme ça ».

En outre, les grandes entreprises dépendantes de contrats de services publics se sont engagées dans des judiciarisations anticipées d'autres remunicipalisations de services, afin de bloquer les programmes de remunicipalisations avant qu'ils n'aboutissent à des contrats particulièrement juteux, tels que la gestion de l'eau. De façon anecdotique, il a également été rapporté que ces sociétés se livraient à des intimidations juridiques, sur la base des dispositions de la loi espagnole qui obligent le maire à risquer ses biens personnels pour couvrir les pertes de ses opposants en cas de défaite judiciaire. Cette stratégie aurait été utilisée pour bloquer la remunicipalisation

des services de l'eau à Ferrol et pour intimider divers conseillers municipaux de Saint-Jacques concernant leur refus de poursuivre le déplacement des infrastructures d'assainissement de l'eau approuvé par la majorité municipale sortante.

L'ensemble de ces stratégies ont contribué à produire un récit global qui a fourni le message électoral clé de l'opposition lors des élections municipales de 2019, centré sur l'incompétence de la gestion urbaine des administrations municipalistes. Ces discours ont été soutenus et amplifiés par les médias locaux. À Saint-Jacques, les reportages médiatiques sur les nids-de-poule ont été désignés par nos enquêtés comme «la bataille des nids-de-poule». À La Corogne, le cadrage principal était celui de la propreté et de la paralysie économique du secteur du bâtiment et de la promotion immobilière.

Les faiblesses des municipalités radicales

«Ils se sont présentés comme non corrompus, et les gens ont voté pour eux... mais ce mérite ne dure que jusqu'à votre entrée en fonction. Ils pensaient qu'en étant bons, ils faisaient de la politique. Mais Robespierre n'a pas fait de politique en se disant incorruptible. Les gens disaient qu'il était incorruptible en raison de la façon dont il faisait de la politique. [...] Une bonne administration c'est de la politique. C'est le résultat du temps et de la capacité politique à concevoir des politiques publiques et à garantir qu'elles sont exécutées. Mais si vous acceptez qu'un fonctionnaire puisse vous laisser en suspens avec le protocole, vous êtes mort».

Cette citation, d'un expert universitaire galicien interrogé dans le cadre de la recherche, témoigne du travail politique qu'il faut pour gouverner dans et contre l'État. Que faut-il pour que l'appareil d'État penche en votre faveur, afin que les responsables ne puissent pas vous «laisser en suspens»?

L'intéressé présente peut-être un peu injustement les municipalistes galiciens comme des imbéciles politiques. Toutefois, des personnes interrogées, plus sympathisantes, ont elles-mêmes admis avoir sous-estimé le travail politique nécessaire pour faire évoluer le système. Les contraintes institutionnelles et politiques, et les hostilités auxquelles sont confrontés les municipalistes, étaient certes réelles et fortes, mais elles ont aussi été exacerbées par une série de faiblesses internes et d'erreurs stratégiques.

Premièrement, même si de nombreux conseillers municipalistes étaient des professionnels ou des militants dotés d'importantes connaissances sectorielles, ils étaient beaucoup moins expérimentés en matière de politiques publiques et d'administration. Ainsi, les élus municipalistes ont souvent évoqué le fait de ne « pas connaître les outils » ou « la logique de l'administration interne », et les fonctionnaires se souviennent de styles d'élaboration des politiques mal adaptés à une situation visant à générer une acceptation au sein de la hiérarchie administrative. Certains conseillers municipaux s'attendaient à ce que l'appareil administratif fonctionne de manière relativement indépendante, les aspects techniques de la mise en œuvre des politiques étant alors nettement en retrait par rapport aux priorités politiques établies par les municipalistes, ce qui leur aurait laissé la possibilité de se concentrer sur les politiques et les changements les plus importants. Cependant, il s'agissait d'une sous-estimation flagrante du travail et des efforts qu'il fallait pour négocier la mise en œuvre de grands changements politiques dans des contextes administratifs « hostiles » et « ankylosés » (selon des techniciens de Saint-Jacques), ainsi que de l'importance de se concentrer sur l'exécution efficace des fonctions courantes. Un avocat de longue date, fonctionnaire, engagé en 2016 pour lever les blocages, a passé une grande partie de l'entretien à développer la métaphore de la municipalité de Saint-Jacques comme d'une machine en panne ou d'un moteur de voiture en panne et à réparer. Se référant aux politiques à grande échelle telles que les

remunicipalisations et le revenu universel de base comme le fait de « charger le véhicule avec plus de bagages » au lieu de « réparer le moteur », il déplora :

« On n'a pas réussi à résoudre un appel d'offres urbain en trois mois... alors pourquoi bordel on va remunicipaliser autre chose, ça n'a aucun sens ! En plus d'avoir un merveilleux programme politique avec un revenu universel, il fallait aussi avoir anticipé que ces situations se présentent et doivent être résolues ».

La sous-estimation de ces aspects plus routiniers de l'administration publique était un thème récurrent et important, que de nombreux enquêtés ont associé à l'inadéquation entre les politiques de transformation associées aux mouvements sociaux dont sont issus les élus municipalistes et les réalités plus banales de l'administration urbaine quotidienne. Des frustrations venaient alors du regret de consacrer du temps et de l'énergie pour se concentrer sur « l'éclairage public et les nids-de-poule », au lieu d'« un immense réseau cyclable et une transition verte » (selon le représentant d'une association de quartier à Saint-Jacques). Ces difficultés ont été aggravées par les blocages et les difficultés administratives mentionnées précédemment.

Deuxièmement, les candidatures municipalistes ont rencontré des problèmes lors de l'établissement de coalitions avec d'autres acteurs urbains. Alors que les municipalistes reconnaissaient la nécessité de construire des alliances et des coalitions entre acteurs importants de la gouvernance urbaine afin de former un régime doté de capacités de gouvernement, le bassin d'alliés volontaires était limité. Le pouvoir et l'influence restants des lobbys établis liés au régime précédent impliquaient que de nombreux acteurs urbains importants ne furent pas collaboratifs. Même si les municipalistes étaient capables de former certaines allégeances en lien avec des politiques particulières, ils ont plus difficilement mis en œuvre des partenariats plus globaux autour d'un ensemble de politiques urbaines. De

plus, la participation citoyenne n'a pas permis de réaliser le travail politique attendu d'elle en termes de génération de coalitions, de légitimation des politiques et de protection des candidats et des élus contre l'opposition. La participation n'était pas suffisamment continue ou transversale pour faire du citoyen actif le type d'acteur politique clé qu'il incarnait pourtant dans l'imaginaire municipaliste. Enfin, les relations avec les mouvements sociaux sont devenues de plus en plus problématiques au fil du temps, ce qui signifie que les municipalistes ont perdu un autre allié important, un acteur même fondateur. Certains enquêtés affirment que l'idée même d'un parti-mouvement a été rejetée très tôt, puisque les personnes qui avaient été élues au sein du gouvernement local ont dénié la capacité des mouvements sociaux dans la ville. La plupart des enquêtés ont décrit une sorte de lent découplage entre les élus municipaux et la base du parti-mouvement, arguant que les processus de communication entre les deux parties étaient rompus. Cela s'explique par les différents rythmes et timings de l'administration publique et de la prise de décision au sein d'un parti-mouvement. Les militants se sont plaints du fait que le nouvel exécutif local les avait ignorés, tandis que les membres de celui-ci estimaient que la base ne parvenait pas à leur apporter un soutien moral dans le contexte d'attaques brutales de l'opposition.

Troisièmement, les vulnérabilités mentionnées précédemment auxquelles les municipalités radicales étaient confrontées en termes d'opposition de la part des niveaux étatiques supérieurs ont été exacerbées par les tentatives infructueuses de former des organisations alliées à des échelons supérieurs. Ainsi, La Corogne a mené des tentatives pour construire En Marea en tant que force politique régionale susceptible de concourir aux élections galiciennes. Cependant, ce processus a été marqué par des luttes politiques internes, et les enquêtés de La Corogne rapportent avoir dépensé et gaspillé beaucoup d'énergie pour tenter de s'organiser et de passer à l'échelle régionale. Les alliances avec Podemos étaient également problématiques, de nombreuses

personnes interrogées considérant le parti comme un acteur tentant de coopter le mouvement municipaliste et bloquant les tentatives d'établissement d'une coopération horizontale, de peur qu'elle ne donne trop de protagonisme au mouvement municipaliste et à l'alternative qu'il offrait au populisme de gauche. Ce manque de consolidation organisationnelle à des échelles supérieures s'est avéré préjudiciable lorsque la vague de protestations du 15M s'est calmée, ne laissant que peu de ressources aux municipalistes alors que les élections locales redevenaient des arènes dépolitisées du jeu politique national. À cela s'ajoutait le manque de collaboration horizontale entre les administrations municipalistes. Alors que Barcelone et Madrid fournissaient d'importants points de référence, les Galiciens se plaignaient du peu d'interaction ou du manque de processus institutionnalisés favorisant le transfert de capacité politique, le partage d'expériences et de connaissances, ou que leur capacité à assimiler ces informations était limitée par leur surcharge de tâches quotidiennes. Un fonctionnaire s'est plaint du fait que les réseaux municipalistes semblaient se concentrer sur les échanges politiques plutôt que techniques. Tous ces problèmes ont généré une lassitude et un épuisement considérables parmi les élus des municipalités radicales, tout en alimentant et en légitimant le « récit du chaos » formulé par l'opposition (selon les termes d'un activiste de Saint-Jacques). Ce récit a été bien « verrouillé » et promu comme une explication communément acceptée de nombreux problèmes perçus dans la ville. Les stratégies oppositionnelles des différents acteurs liés aux régimes en place se sont regroupées autour de cette idée. Comme le déclara un militant de La Corogne : « Ils nous ont très bien placés dans ce cadrage, ce fut une réussite totale pour eux ».

Conclusion

Nous avons vu en introduction que la gauche politique entretient une relation tendue avec l'État : éloignée de lui en raison de ses inerties conservatrices, et attirée par lui en raison de sa centralité politique. En plus d'illustrer divers courants stratégiques et théoriques, ces différentes orientations envers l'État reflètent probablement aussi les niveaux de confiance politique au sein de la gauche. La politique espagnole des années 2010 a été un moment de dynamisme pour la gauche. La mobilisation citoyenne et les imaginaires politiques élargis ont ouvert une fenêtre d'opportunité politique qu'il fallait exploiter au maximum. Comme nous le savons depuis les travaux d'Antonio Gramsci, lorsque les sociétés capitalistes tremblent de cette manière, les soubassements des travaux menés par la société civile qui soutiennent les États se révèlent. Les municipalistes exploitèrent admirablement les fissures ouvertes par le 15M, prenant pied au sein de l'État local, mais furent finalement incapables de soutenir le projet politique une fois à la mairie. Ils ont été isolés et leur capacité d'agir s'est épuisée, notamment face aux activités perturbatrices de leurs adversaires, qui se sont accentuées à mesure que les acteurs de l'*establishment* retrouvaient leur capacité politique.

Les municipalistes ont également été gênés par de nombreux obstacles internes, en ce qui concerne leur capacité à construire des coalitions alternatives capables de mettre en œuvre un programme politique radical, ce qui a entraîné une incapacité à consolider le projet au sein de l'État, de l'économie et de la société civile. Notre analyse démontre à quel point les structures, les institutions et les cultures de l'État local peuvent affaiblir les projets anti-systémiques, et comment elles renforcent et se combinent avec l'action de forces politiques hostiles pour les faire cesser. Cependant, même si les forces favorables au système établi ont exercé de formidables pouvoirs afin d'assurer sa récupération, elles n'ont ni résolu leurs propres crises, ni restauré le pouvoir et l'influence dont jouissait le régime dit du « PPSOE » à

ses heures de gloire.¹ Avec la persistance des turbulences mondiales, le néolibéralisme perd son emprise. La fermeture des alternatives progressistes a canalisé la colère populaire vers un néonationalisme chauvin, mais l'ouverture vers une politique progressiste et antisystème pourrait se présenter à nouveau. La manière avec laquelle les municipalistes réfléchissent, naviguent et résolvent leurs crises politiques pourrait donc être modifiée et redevenir d'une importance pratique pour déterminer l'avenir.

1. «PPSOE» est un acronyme associant le PP, conservateur, et le PSOE, social-démocrate. Le terme a été utilisé lors des mobilisations anti-austérité des années 2010, pour critiquer un *establishment* bipartisane qui se rejoignait sur le néolibéralisme, l'austérité et la corruption, bien que cette dernière soit nettement plus prononcée au sein du PP.