

Christian Montès , Magda Maaoui, Delphine Maugars
16 février 2011

Des Cafés

"Les capitales d'Etat des Etats-Unis : small is powerful ?"

Débat "Les capitales d'Etat des Etats-Unis : small is powerful ?" animé par [Christian Montès](#) (Lyon 2) le mercredi 16 février 2011 à 18h30 au Café de la Cloche, 4 rue de la Charité, 69002 Lyon (M° Bellecour).

La plupart des capitales d'Etat aux Etats-Unis comptent une population relativement faible, contrairement au Canada ou à l'Australie, où primatie politique et démographique sont étroitement associées à l'échelle des villes. Aborder la question de la faiblesse démographique renvoie à la façon d'analyser les Etats-Unis avec un regard de géographe. Il ne faut absolument pas tomber dans le stéréotype qui associe à la plupart des villes américaines des phénomènes de mégalopolisation, ou de ségrégation, à l'exception de quelques espaces sanctuarisés.

La capitale d'Etat incarne à la fois la municipalité, l'Etat qu'elle symbolise et le capitol. Quel rôle joue-t-elle vraiment dans le cadre du fédéralisme ? Quelles pratiques urbaines peut-on observer dans ces villes ? La notion de « powerful » doit-elle être entendue au sens de puissance économique, politique, ou encore civique et mémorielle ?

Cette réflexion sera suivie d'une étude de cas portant sur Pierre, la capitale de l'Etat du Dakota du Sud.

Le choix des capitales d'Etat : une logique économique ?

Le corpus des capitales d'Etat est hétéroclite. La plus petite est Montpelier, dans le Vermont, tandis que la plus grande reste Boston. La capitale d'Etat n'est pas nécessairement une capitale économique. On observe le plus souvent une dichotomie entre les deux, l'exemple le plus explicite étant le couple New York-Washington. On peut toutefois mentionner un contre-exemple, celui de Denver, Colorado, qui associe les deux fonctions, politique et économique. Pourquoi les capitales d'Etat sont-elles caractérisées par cette hiérarchie subalterne ? Cette dichotomie est-elle influencée en partie par une idéologie puritaine, celle visant à « séparer Babylone de Jérusalem » ? Cette réponse ne suffit pas, car aux Etats-Unis, il est extrêmement difficile de séparer politique et économique. Prenons l'exemple de la notion de liberté, qui associe à la fois la liberté de penser, de se déplacer, d'entreprendre.

La question des périmètres et des frontières : des critères variables

Le choix des capitales d'Etat doit être replacé dans un contexte historique. Cela explique pourquoi le mode de décision des limites d'un Etat n'est pas nécessairement lié à des raisons économiques. La fixation de ces limites a duré plus de deux siècles, du XVII au début du XXe siècle. Elle s'achève en même temps que le mouvement d'expansion dit « Frontier ». La date

symbolique qui marque la fixation définitive de ces limites par Frederick Jackson Turner reste 1893, dans le discours qu'il a prononcé lors de l'Exposition Universelle de Chicago.

Si on veut comprendre le choix des capitales il faut comprendre comment les Etats ont été délimités. Au Nord-Ouest, dans la partie considérée comme la plus inhospitalière, du fait de son climat rude et de ses sols pauvres, les colonies étaient petites, car au départ constituées de puritains exilés vivant en communautés. Au Sud en revanche, elles étaient plus vastes, car il était considéré comme propice, voué aux cultures tropicales commerciales. Les limites des Etats étaient alors fondées sur la volonté de mettre en valeur l'agriculture, à travers les plantations du Sud, d'où la dichotomie entre Sud et Nord plus caractérisé par sa concentration puritaine.

Par la suite, le développement des théories nationales de la Destinée Manifeste ont mis en évidence la nécessité d'organiser des territoires neufs. Cette prise de conscience est contemporaine de la phase d'expansion vers l'Ouest.

La première condition à garantir était la stabilité politique des Etats de l'Union, ainsi que la prise en compte des affinités politiques dans la délimitation des frontières entre Etats. Il fallait également accorder une importance particulière aux limites coloniales antérieures, quelquefois tracées dès le XVIe siècle. Par ailleurs, les décideurs voulaient que les Etats nouvellement créés ne soient pas trop vastes, selon les principes des démocrates grecs, et ceux établis par Montesquieu, afin de lutter contre toute tendance centrifuge. Cependant, cette logique n'a pas pu être mise en œuvre à l'Ouest car les Etats revendiquaient des terres plus vastes en contrepartie de leur caractère trop hostile. Ainsi, le Minnesota s'étend sur 218 000 km². De plus, l'économie préindustrielle s'exerçait sur des limites calquées sur les rivières, qui restent à l'époque le principal moyen de transport. C'est pourquoi beaucoup d'Etats sont de véritables « patchworks ».

Les limites d'Etats respectent également l'équation qui combine plaine, agriculture et ranching, comme c'est le cas dans le Montana et le Colorado. Jusque dans les années 1920, il était impossible d'aller d'Est en Ouest dans le Colorado, car les cols très élevés des Rocheuses ne pouvaient pas être passés et que les avions ne volaient pas assez haut. Puis, l'unité géographique du Colorado a pu être achevée.

Au sein de ces ensembles disparates du point de vue économique, même si certaines capitales d'Etats sont des têtes fluviales ou se trouvent à proximité de routes importantes, l'arrivée du chemin de fer et la mise en place de nouvelles logiques économiques bouleversent les équilibres en place.

On pourrait schématiquement distinguer quatre temps dans l'évolution de ces capitales d'Etats. Prenons l'exemple de Raleigh : d'abord centre de négoce fondé sur l'essor du chemin de fer, elle devient ensuite un centre industriel, puis acquiert le caractère de ville universitaire et culturelle. Aujourd'hui, elle est une ville du tertiaire supérieur. Toutefois, on ne peut parler d'une évolution linéaire des capitales d'Etats aux XIXe et XXe siècle. Par ailleurs, les conditions locales restent très variables.

Un choix qui résulte également d'une compétition entre les villes d'un même Etat

Un autre paramètre historique doit être pris en compte : celui des querelles entre villes d'un Etat pour l'obtention du statut de capitale d'Etat. Celle-ci suit un système complexe. En effet, la ville qui n'obtient pas ce statut se voit octroyer le privilège d'accueillir l'université, le pénitencier ou l'hôpital psychiatrique de l'Etat. D'ailleurs, il est alors préférable d'accueillir l'hôpital psychiatrique, plutôt que le pénitencier, car les dotations fédérales sont dans ce cas

plus importantes. Ces processus obéissent à une logique de centralité liée au compromis pour des raisons politiques : l'égalité entre villes y est exprimée en termes géographiques. Ce type de querelles est illustré par le choix de la nouvelle capitale du Dakota du Nord, dans les années 1880. La capitale initiale était Yankton, mais celle-ci était jugée trop excentrée. McKenzie, agent de la compagnie de chemin de fer de l'époque, est l'acteur de ce changement, puisqu'il a voulu faire de Bismarck, ville fondée par cette compagnie, la capitale d'Etat. Cette dernière doit à cet épisode historique son surnom de « capitale sur roue ». Par ailleurs, elle présente des atouts : sa localisation sur un grand axe transcontinental et près d'une rivière navigable, ainsi que sa riche communauté agricole. Bismarck l'emporte après le neuvième scrutin, mais l'affaire passe quand même devant la Cour suprême de l'Etat, et par la suite, le gouverneur appose un veto à la décision de casser sa sélection. Cette querelle dans un Etat qui compte moins d'un million d'habitants est digne d'une tragi-comédie.

Des critères finalement composites qui expliquent la pluralité des capitales d'Etat et qui nuancent leur poids économique supposé

Les critères qui jouent un rôle dans le statut économique actuel des capitales d'Etat doivent être nuancés. La date de fondation de la ville ne joue pas un rôle si important. La densité de population est toujours relative : il est plus facile d'être à la tête d'un réseau urbain dans un Etat peu peuplé, comme c'est le cas pour l'Iowa. Le type d'économie influe : si l'industrie domine, la ville aura plus tendance à attirer des cols bleus, au détriment des cols blancs. Si l'agriculture domine, l'évolution de la ville suivra le modèle de Christaller. Par ailleurs, la taille économique de la ville avant le tournant de la fin du XXe siècle est à prendre en compte. De plus, la centralité de la ville lui est favorable uniquement si elle revêt un caractère régional. Ainsi, Austin est plus centrale que Houston ou Dallas, mais elle est située loin des centres économiques. La présence d'institutions fédérales, militaires, civiles est un autre critère à considérer. Ce dernier a joué un rôle crucial pour le développement des capitales d'Etat de l'Ouest. A Phoenix, la présence de bases aériennes a été un des premiers ferments du développement local des activités liées à la technologie. Aujourd'hui, l'évolution récente de l'économie locale s'appuie-t-elle sur l'héritage et les atouts des capitales d'Etats ? L'exemple d'Austin ou de Raleigh le laisse entendre. Ces villes de tradition universitaire fonctionnent aujourd'hui de manière particulièrement dynamique.

Peut-on parler de « centralité inutile » lorsqu'on aborde le cas de Columbus, Ohio ? Les trois principales villes de l'Etat sont en effet Cleveland, Cincinnati et Columbus, qui se disputent le pouvoir économique dans l'Etat. Pourtant, le véritable centre reste Chicago, qui est au cœur de tous les axes de communication. Columbus n'est donc pas en mesure d'accéder à une véritable primatie.

Cela signifie donc que la puissance des capitales d'Etat ne réside pas dans leur poids économique, souvent marginal à l'échelle du pays voire de leur Etat.

Le poids politique des Etats fédérés : une affirmation récente

Alexis de Tocqueville pensait que l'absence de capitale nationale constituait la cause du maintien d'institutions républicaines aux Etats-Unis. Pourtant, on ne peut pas en dire autant à l'échelle locale. Depuis 1868, on est citoyen fédéral de son propre Etat avant d'être citoyen des Etats-Unis. Cette réalité explique pourquoi les citoyens américains n'aiment pas particulièrement Washington, considérée comme le lieu bourgeois, la bulle éloignée des réalités du pays. Cela doit être rattaché à la conception américaine des modes de représentation politique. Avant la Révolution, de nombreux reproches étaient déjà formulés à

l'égard de la double représentation anglaise sur le territoire : celle, politique, qui se manifestait principalement dans les villes du Nord-Est, et celle impériale, qui rattachait le territoire à la métropole anglaise. Les habitants du territoire américain voulaient ainsi instaurer un pouvoir direct, et non indirect, celui de l'Empire lointain.

Toutefois, une fois l'indépendance obtenue, la prise du pouvoir politique par le « local » au travers des capitales d'Etat fut loin de la démocratie rêvée. Ainsi, on raconte l'histoire du gouverneur de Boise, Idaho qui, au XIXe siècle, se serait enfui avec la caisse des affaires indiennes d'un montant de 43000 \$. Les débuts de la gouvernance territoriale furent entachés d'amitiés politiques, et le pouvoir était principalement aux mains des grandes compagnies ferroviaires, de charbon, ou de pétrole. Cela a conféré aux capitales d'Etat un image très négative jusqu'au moins aux années 1960.

La puissance politique des Etats se manifeste par la présence sur leur territoire des administrations, dont les directions sont situées tout ou partie dans la capitale (toutes les administrations qui étaient initialement situées à Seattle ont été relocalisées à Olympia après un jugement en ce sens en 1958). Ce poids politique est important, et a connu un renouveau depuis les années 1960 mais souffre du renouveau parallèle des pouvoirs de l'Etat fédéral. La puissance politique des capitales reste donc le plus souvent à l'échelle de leur seul Etat. C'est que le principal pouvoir des capitales est civique et mémoriel.

Les capitales d'Etat : des puissances civiques et mémorielles

La disposition de ces villes essaie le plus souvent de s'affranchir du modèle du damier, qui reste le mode de division territoriale le plus facile à cadastrer et à administrer. C'est le cas de la ville d'Annapolis, caractérisée par la tentative de reprendre le modèle européen du plan de jardin et celui de la State House, qui érige le capitol au cœur de la ville. Les capitales d'Etat ont presque toutes été créées par des initiatives et des investissements publics. Quatorze d'entre elles ont été créées par le législateur. Même si le damier est utilisé, il est modifié pour mettre en valeur la centralité du capitol, car la ville est vue comme siège de culture et de pouvoir, symbole de démocratie. La place centrale est ainsi dévolue au capitol tandis que les grandes artères remplacent les petites rues. Les décideurs entreprennent également la construction de différents monuments, dont le principal est le capitol comme c'est le cas à Austin, Texas, à Denver, Colorado, ou à Helena, Montana. Les plans y reproduisent le bicamérisme caractéristique du fédéralisme américain. Ce processus devient un rituel civique fondateur. D'ailleurs, les anciens capitales une fois remplacés par un bâtiment plus vaste et grandioses sont systématiquement transformés en musées d'Etat, et accueillent « *un dinosaure, une fleur, une chanson, représentatifs de l'Etat en question* ».

L'architecture politique de la capitale d'Etat s'inspire de modèles hérités de l'architecture romane ou Renaissance. Copiée sur les modèles européens, elle est particulièrement visible dans les capitales. Il existe toutefois des capitales qui sont érigés sous forme de gratte-ciel, comme à Baton-Rouge, à Lincoln, Alaska ; à Honolulu, Hawaï, il prend la forme de cônes volcaniques. La monumentalité est ouverte à tous ; elle est dite « monumentalité du quotidien ». Le capitol est en accès libre, et il accueille même les mouvements de protestation, dans la mesure où ils sont effectués à titre gratuit. Le parc du capitol est également un élément fondamental ouvert à tous. A Saint-Paul, le parc a ainsi accueilli pendant longtemps la foire annuelle de l'Etat. A Salem, Oregon, le parc a été étatisé et les mouvements nationaux, comme celui du « Preserve America », y sont représentés.

Etude d'une capitale d'Etat : Pierre, Dakota du Sud

Pierre est une petite ville de 14000 habitants. Elle enregistre une croissance démographique modeste. Elle accueille quatre journaux, dont un quotidien, un hôpital, un district scolaire, et trente églises. Son aéroport propose des vols quotidiens vers Minneapolis et Denver. Le chômage y atteint le seuil très faible de 2,5%. Elle accueille le gouvernement fédéral, chargé de l'administration du Mont Rushmore, des Parcs Nationaux, ou des affaires indiennes. WalMart reste le principal employeur privé local après l'hôpital mais bien loin du nombre d'employés de l'Etat. La ville met en avant ses liens étroits avec la nature. Elle est le premier centre national de chasse au faisan. Elle se situe à proximité d'une usine d'hydroélectricité. Les pouvoirs étatique, municipal et communautaire s'y superposent. Elle est à elle seule l'« *illustration de l'idéal jeffersonien* ». La ville suit le modèle du « shop around the corner ». Les principaux groupes citoyens n'illustrent pas des divisions politiques radicales, mais plutôt un fossé social important, avec la présence en ville de cercles tels que le Rottary Club, ou le Lion's Club.

La volonté de reconstruire un downtown sur le modèle européen divise les habitants et les décideurs. L'objectif est de faire de cette ville un point incontournable dans le centre Sud du South Dakota. Les grands entrepreneurs de l'Etat n'y investissent pas encore assez, car la ville est jugée trop petite. Pourtant, celle a la volonté affichée d'attirer des activités liées à la high-technology. En 2008, Eagle Creek Software Services, société originaire du Minnesota voisin, s'y implante. Elle emploie aujourd'hui 80 personnes, une majorité d'hommes célibataires, qui ont la trentaine et gagnent un salaire annuel moyen de 80000 \$. Cette société travaille aussi avec l'Inde. Le choix de s'implanter dans cette ville est motivé par le fait que l'énergie électrique y est peu coûteuse. La qualité et le coût de la vie y sont avantageux. Ainsi, on y parle communément du très commode « 2 minute rush hour ». Par ailleurs, la ville exempte ses habitants d'impôts sur le revenu, d'impôts sur les sociétés, et de taxe d'habitation. L'Etat du Dakota du Sud loue à la société des locaux à un taux bonifié pris en charge par la ville. Le statut de capitale (et l'argent public) ont ici joué à plein. A deux encablures de l'aéroport, la prairie de Fenimore Cooper côtoie le high-tech.

Mais cela ne transformera jamais Pierre en Silicon Valley, qui « oublie » par ailleurs les Indiens qui y vivent (10% de la population) et où le taux de suicide est plus élevé que la moyenne, du fait de l'isolement de cette ville dite « geographically challenged » par sa mairesse.

Obéissant au modèle du pouvoir zonal qui s'exerce jusqu'aux frontières de chaque Etat, les capitales d'Etats sont des points uniformes sur une trame établie depuis longtemps. Elles incarnent la mémoire active de l'idéal politique établi par les Pères fondateurs, aujourd'hui revivifiée.

DEBAT

Y a-t-il encore des mouvements qui permettent d'envisager de nouveaux déplacements de capitales d'Etats ?

Le dernier mouvement date des années 1910, dans l'Oklahoma. Aujourd'hui, la question se pose en Alaska, où la capitale, Juneau, est inaccessible par voie terrestre. Mais les habitants ne veulent pas d'Anchorage pour nouvelle capitale. Ils ont d'abord voté le transfert de la capitale. Seulement pour cela, il aurait fallu payer de nouveaux impôts. Aussi se sont-ils ravisés.

Pouvez-vous expliciter la particularité des villes américaines à partir de la question des territoires incorporés ou non-incorporés ?

Aux Etats-Unis, un Etat comprend la capitale, des comtés (petits à l'est, grands à l'ouest), des paroisses et des municipalités, qui ne couvrent pas la totalité du territoire. Pour être incorporé aux municipalités, il faut que la population demande à être transformée en ville, que les deux tiers de cette même population acceptent, et enfin que le gouvernement fédéral accepte. Les territoires non-incorporés sont sous la juridiction directe des comtés, ou plus précisément des juges et des marshals. Un territoire peut refuser d'être incorporée pour ne pas payer des taxes (par exemple les quartiers les plus pauvres de Los Angeles) ou pour ne pas être annexée par une ville plus grande. Les villes américaines ont une politique continue au fur et à mesure de leur extension. Elles annexent petit à petit les quartiers, sans rencontrer de résistance politique. Cet étalement permet notamment de construire des infrastructures. A noter que les limites de l'agglomération varient aussi en fonction des changements observés à chaque recensement.

Quelles sont les ressources financières d'une capitale d'Etat ?

Les taxes sur les ventes et taxes foncières essentiellement. A noter que tous les terrains qui appartiennent à l'Etat fédéral et fédéré sont exemptés de taxe. Elle dispose également de ressources indirectes mais qui ne sont pas colossales. On observe une dichotomie entre le capitole et le reste de ville. C'est sur ce motif que Montpelier s'est scindée en 1826. Les capitales d'Etat sont des *mixed places*.

Compte rendu : Magda Maaoui et Delphine Maugars (relu et amendé par Christian Montès)