

La structure territoriale de l'État (STE) : quelques réflexions critiques¹

Pr Kevin R. COX
géographe

Contexte

Les recherches portant sur les réformes de la structure territoriale de l'État (STE), que ce soit en Afrique du Sud en France ou ailleurs, suscitent beaucoup d'intérêt de la part des chercheurs et universitaires. Mais pour parler de la STE, nous avons évidemment besoin de préciser ce concept un peu vague. Nous savons qu'il désigne le découpage en circonscriptions électorales, en circonscriptions administratives ou encore en ressorts de services publics et en zonage d'aménagement du territoire, et bien plus encore... Ces divers éléments entrent-ils dans une conception plus cohérente de l'État et dans la façon dont l'espace interfère dans ses activités ?

Éclairer cette question constitue l'objectif prioritaire de ce chapitre, le second point important est de comprendre la manière dont

| ¹ Traduction par Benoît Antheaume.

fonctionne la structure de l'État, y compris sous l'aspect de sa structure territoriale, qui n'est en fait, jamais socialement neutre. Il s'agit du résultat des luttes de forces au sein de la société en tant que telle, de forces sociales différentes qui s'approprient à leur avantage des structures anciennes et résistent alors à toute réforme, tandis que d'autres cherchent à les reconquérir à leur profit.

L'importance de la STE vient du fait que les intérêts sociaux sont d'abord des intérêts particuliers en matière de lieux et d'espaces. Dans certains cas, la marginalisation géographique de certaines populations peut engendrer une réforme territoriale qui les avantage. Parfois, il nous faut applaudir les conséquences d'un processus de réforme territoriale, mais – et cela me conduit au troisième point – nous devons aussi avoir bien conscience du caractère opérationnel très limité de la réforme de la STE pour parvenir aux objectifs fixés aux politiques publiques.

L'État a ses limites, toute comme sa structure territoriale. En particulier, l'État n'a pas la capacité à remettre en cause les droits de la propriété privée ou les ressources que ces droits induisent. Le résultat est que la société civile abrite, sous des formes très concentrées, un pouvoir considérable, qui peut détruire les espoirs les plus ambitieux de ceux qui sont en charge d'une réforme territoriale. Chacun de ces trois points sera abordé.

Question de définition

Que veut-on dire exactement par STE et quelles en sont ses diverses manifestations ? En tant qu'organisation, l'État dispose d'une structure qui peut être définie – entre autres choses – comme territoriale. Pour la compréhension de la notion de territoire et le concept étroitement associé de territorialité, nous devons beaucoup à Robert SACK (1986). Pour Sack, la territorialité signifie une action prise pour influencer le contenu d'un espace physique. Nous pouvons reconnaître le lien entre État et territoire par le fait que, géographiquement, il s'agit d'un espace fermé et, pour paraphraser Sack, un espace dont l'État tente d'influencer le contenu. Mais hormis les limites de sa propre juridiction, c'est-à-dire de l'espace à l'intérieur duquel il est supposé user de son pouvoir de

souveraineté, il existe un certain nombre d'autres espaces fermés aux réalités desquelles l'État est associé et qui contribuent aussi à définir la STE.

Selon JESSOP (1990), on peut définir trois aspects particuliers du fonctionnement de l'État et chacun d'eux dispose d'une dimension territoriale :

– *State input* ou la contribution externe aux modes de représentation de l'État, en d'autres termes, les façons dont des demandes sont adressées à l'État, que ce soit par le truchement du législateur, des groupes de pression ou des structures corporatistes.

– *State throughput* ou le mode d'organisation interne de l'État, c'est-à-dire la division de son travail entre les différents départements officiels ou les différentes branches, tels que les pouvoirs exécutif ou législatif, qu'accompagnent des moyens appropriés, financiers d'abord, puis juridiques et d'usage à travers lesquels sa cohérence en tant qu'État est reconnue.

– *State output* ou les modes d'intervention. Une façon habituelle de les penser est de distinguer entre différentes politiques publiques, celles qui tendent à renforcer ou à reproduire les relations de marché sous la forme notamment de la marchandisation, et celles qui régulent, c'est-à-dire qui tendent à saper ou corriger les forces du marché. Par exemple, une politique de logement qui, par le biais d'une allocation, essaie d'assurer un logement décent pour ceux qui n'en auraient pas les moyens, est une politique publique empreinte de marchandisation ; en revanche, un parc de logement social, appartenant aux pouvoirs publics et offrant des loyers subventionnés sur des critères de ressources, constitue une forme de régulation.

Chacun de ces trois aspects du fonctionnement de l'État se décline sous une forme territoriale.

La dimension territoriale des modes de fonctionnement de l'État

Dans le domaine de la *représentation*, une des formes majeures d'expression de la démocratie s'illustre dans les élections et leur

canevas territorial, c'est-à-dire les circonscriptions électorales, délimitées géographiquement. Un système fréquent désigne comme candidat élu, celui ayant obtenu le plus de voix, dans un mode de scrutin uninominal à un tour à majorité simple (*first past the post*). Les députés sont élus comme représentants de leur circonscription territoriale, même si en pratique, le degré de territorialisation d'un tel statut varie énormément.

Le Royaume-Uni, comme les États-Unis disposent d'un système de scrutin à un tour, à majorité simple tant pour les circonscriptions parlementaires au Royaume-Uni que pour les districts du Congrès, leurs équivalents états-uniens. Mais dans ce dernier cas, la représentation parlementaire est beaucoup plus territorialisée. Au Royaume-Uni, le choix des candidats est étroitement surveillé par les secrétariats nationaux des partis en lice et en conséquence, la force du parti réside dans l'aptitude des députés à défendre sa ligne politique générale plutôt que les intérêts particuliers des diverses circonscriptions, alors que l'inverse est beaucoup plus fréquent aux États-Unis, et c'est précisément ce que les mandants attendent de leurs parlementaires : que les intérêts de leur district soient défendus².

Le mode de scrutin uninominal à un tour à majorité simple pour des circonscriptions géographiquement délimitées offre un contraste saisissant avec le mode de scrutin à la proportionnelle ; ce mode de scrutin présente de grandes variantes. L'argument habituellement avancé est qu'il ne contient aucun élément territorial, sauf en Israël, où le mode de scrutin à la proportionnelle intégrale a pour conséquence que les parlementaires représentent l'ensemble du pays inscrit dans ses frontières internationales. En fait, les scrutins à la proportionnelle vont souvent de pair avec quelques avatars territoriaux débouchant sur des formes hybrides combinant le scrutin proportionnel sans assise territoriale et les représentations territoriales de larges portions du territoire. D'un autre côté, l'avantage du scrutin à la proportionnelle intégrale est qu'il obère complètement le problème extrêmement sensible du découpage électoral et des défauts liés à une représentation

² Le vote nominal des représentants au Congrès sur les différents textes soumis à la Chambre est d'ailleurs publié dans les journaux locaux.

Tableau 1.

Territorialité des modes de fonctionnement de l'État

Modes de :	A-Territorial	Territorial
Représentation	Partis politiques Groupes de pression Corporatisme Clientélisme Reproduction de l'élite dans le recrutement des fonctionnaires	Circonscriptions électorales Groupes de pression localisés (Association de voisinage, de défense d'un lieu) Partis politiques régionalistes Sélection de candidats locaux ou sélection de candidats nationaux (NdT parachutés) Recrutement de fonctionnaires sur la base de l'appartenance locale
Organisation	La division du travail au sein de l'État : Département ministériel Exécutif contre législatif Commissions Prérogatives déconcentrées au niveau des circonscriptions administratives Compétences du gouvernement local (collectivités territoriales)	La division locale du travail par l'État - le local contre le central - subvention conditionnée (sur critères d'usage local) - mobilité du personnel large (à échelle nationale) ou restreinte (locale)
Intervention	Conforter le marché <i>versus</i> réguler le marché Redistribution <i>versus</i> neutralité d'infrastructures dans le sens de l'Aménagement du territoire	Plan d'occupation des sols Intervention de l'État dans la répartition de l'emploi Politiques publiques

territoriale inégale, voire au charcutage des limites des circonscriptions électorales³.

3 On peut aussi avancer qu'une représentation inégalitaire peut être perçue comme un atout. Le fait que le sénateur de Californie représente 40 ou 50 fois plus d'électeurs que celui du Wyoming serait ainsi un bon côté du système américain. Celui-ci assurant une représentation des territoires de statut constitutionnel équivalent plutôt qu'une stricte représentation sur la base du nombre des inscrits.

Note du traducteur : le même système est appliqué en France pour les élections législatives : chaque département français doit avoir au moins deux députés quelle que soit la taille de sa population.

L'organisation interne de l'État est bien sûr territorialisée. L'État dispose de services centraux et de services locaux, chacun se prévalant de ses propres pouvoirs et prérogatives. En d'autres termes, l'État montre une division scalaire des pouvoirs. Parfois, comme dans les structures fédérales, cette division est définie dans la constitution. Dans les États unitaires, les responsabilités peuvent être déléguées, le principe étant que cette délégation puisse être abrogée, si le pouvoir central en décide ainsi. Mais en pratique, cette délégation de pouvoir est rarement inscrite dans la loi constitutionnelle, sachant toutefois que son abrogation pourrait conduire à un revers électoral pour le parti qui en prendrait l'initiative.

Cependant, apprécier comment les pouvoirs et les responsabilités sont exercés et quelles sont les conséquences de leur exercice peut dépendre d'autres aspects géographiques de l'organisation de l'État. Toutes choses étant égales par ailleurs, les circonscriptions les plus petites sont enclines à engendrer un modèle de redistribution sociale, caractérisé par une bonne dose d'inégalité, un phénomène qui explique la création de vastes métropoles urbaines en Afrique du Sud, plutôt que de laisser en l'état le patchwork de villes blanches, aires réservées et autres *townships* qui représentaient l'héritage spatial du système de l'apartheid. Mais, d'autre part, les pouvoirs dévolus aux circonscriptions plus grandes, du fait de la diversité des attentes qu'elles englobent, sont moins à même d'appuyer des politiques publiques qui puissent répondre à l'éventail des attentes... quoique le concept même d'attente ne soit souvent qu'une ruse idéologique inventée par les privilégiés pour résister aux tendances redistributives. Il est quelquefois souligné que les services publics aux compétences couvrant de larges zones font face à la difficulté d'acquérir les informations appropriées sur lesquelles puissent se bâtir des politiques publiques et il s'agit là – sans doute – d'un meilleur argument⁴.

En dernier lieu, concernant *les modes d'intervention* de l'État, on peut distinguer, entre autres, celles qui sont explicitement territoriales

⁴ Pour une discussion stimulante des dangers des politiques publiques, conçues et mises en œuvre par le pouvoir central, mais à forte conséquence locale, voir James C. Scott « *Seeing like a State* ».

et celles qui ne le sont pas. D'un côté, il y a, par exemple, une multitude de politiques publiques destinées à favoriser les effets spécifiques de localisation comme les parcs industriels, les zones franches, les schémas urbains ou les périmètres de reconversion industriels déjà anciens d'Europe occidentale, du sud de l'Italie, ou des anciens bassins charbonniers du Royaume-Uni. Tous les plans d'aménagement du territoire relèvent du même principe. Cependant, une autre facette de ces schémas doit être appréciée au regard des critères à partir desquels les fonds interministériels sont affectés : par exemple, x% de la population sous le seuil de pauvreté. Dans le cas anglais, les subventions, qui intègrent l'apport des finances locales sont calculées par une formule qui est explicitement faite pour procurer des effets redistributifs, fondés sur le niveau des ressources locales, mais aussi sur les besoins démographiques propres de la population⁵. Mais d'un autre côté, il y a une catégorie de politiques publiques qui ont des effets de localisation non voulus au départ ; de fait, on doit se demander s'il y a des politiques publiques qui n'auraient aucun effet inéquitable. Une politique de Défense nationale donne à un pays les moyens de se défendre, quel que soit le lieu où la population habite, mais la localisation des bases militaires ou aériennes, les commandes de matériel à des fournisseurs géographiquement localisés, peuvent avoir des effets induits importants, en drainant de la richesse vers des localités particulières, choix qui peuvent être forcément contestés, comme c'est le cas aux États-Unis ! Mais ces choix suggèrent que, une fois les effets de lieux émanant de ces politiques publiques seront compris par les « perdants », des tentatives pour les corriger verront le jour, tentatives qui émergeront lorsque ces politiques publiques deviendront explicitement territoriales, puisque différents acteurs territorialités vont entrer en conflit pour attirer à eux les subventions publiques et autres recettes induites.

Revenant à la distinction initiale entre les modes d'intervention qui marchandisent et ceux qui régulent le marché, on s'aperçoit aussi combien les politiques publiques de nombreux gouvernements

⁵ Ainsi, plus de fonds seront alloués au gouvernement local, s'il y a une forte proportion de personnes âgées, afin de financer les services spécifiques qui leur sont destinés.

locaux peuvent avoir d'effets libéraux, une fois encore bien intentionnels. Aux États-Unis, et pour une quantité de raisons, incluant l'assiette fiscale et la composition sociale, la performance des secteurs scolaires varie énormément, selon qu'on juge les écoles sur le critère du coût, des résultats scolaires ou d'une combinaison des deux. Lorsqu'on corrèle la carte scolaire et le marché immobilier, il ressort un accroissement de la valeur des propriétés, dans les zones où la carte scolaire est la meilleure, comparée aux autres. Le résultat est qu'inscrire un élève dans une école donnée dépend à nouveau, du paiement d'un droit d'entrée qui n'est autre que la survaleur à acquitter quand on achète un logement dans une zone scolaire de bonne réputation. Au Royaume-Uni où les ressources dispensées par les départements locaux en charge de l'éducation varient dans des proportions moindres d'une zone scolaire à l'autre, aux mailles beaucoup plus larges que celles des États-Unis, et où les privilégiés inscrivent leurs enfants dans des écoles privées, les effets sont moins nets.

La signification sociale de la structure territoriale de l'État (STE)

Il est d'usage de penser que l'État bénéficie d'un pouvoir propre, puissant par essence ; et c'est certainement cette réalité qui vient à l'esprit quand on écope d'une amende pour excès de vitesse ou qu'on doit payer ses impôts sous peine de poursuites. Mais de fait, l'État n'est pas tout puissant par essence, il représente plutôt un creuset où s'expriment des forces sociales plus larges, voire le centre de conflits à travers lesquels celles-ci luttent pour prendre un avantage décisif sur les autres. En bref, l'État est une structure qui donne du pouvoir à certains acteurs et limite celui d'autres, mais non hors du champ des conflits dont la fonction est de modeler cette structure et de la transformer⁶. De fait, l'État a un

⁶ Cela n'évacue pas le fait que les fonctionnaires d'État vont participer eux-mêmes à ces luttes et utiliser leur monopole acquis sur l'information ainsi que leur habileté rhétorique. Tous favoriseront des solutions qui leur permettront d'accroître leur champ d'intervention, protéger leur emploi et leur pouvoir. Mais ils devront finalement s'allier avec des factions situées hors de l'État pour atteindre leurs objectifs.

périmètre et une organisation propres et des modes particuliers d'intervention. L'État est parfois formaté voire approprié par certains, cette situation facilitant leurs objectifs plutôt que ceux de leurs adversaires. En bref, l'État est fait pour quelques-uns, mais pas pour tous.

Pour illustrer ce point précis, une place particulière doit être réservée au système étatique de l'apartheid, avec ses dispositifs raciaux, son organisation interne racialisée, les *homelands*, les départements d'éducation ou du logement séparés sur un critère de race, l'ensemble devant être vu comme un État au service de quelques-uns – et encore fort peu nombreux – plutôt que de tous.

Ce qui reste en débat, c'est de savoir précisément quelles coalitions de forces sociales en présence, un tel dispositif étatique avantagerait (O'MEARA, 1996). Les travailleurs blancs étaient protégés d'une façon qui n'aurait pas eu lieu d'être autrement, ainsi que certains entrepreneurs capitalistes, dans les secteurs miniers et agricoles notamment. Pour l'industrie, les avantages étaient beaucoup plus incertains, et c'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles les tensions s'exacerbèrent, tensions qui ne pouvaient s'apaiser qu'à travers une restructuration de l'État. Évidemment, c'est présupposer qu'existât une coalition implicite, quoique fragile, du capital avec les masses noires.

Le même raisonnement s'applique à la STE, une illustration de ce que Jessop a appelé une sélectivité structurelle qui privilégie certains groupes au détriment d'autres. De nouveau, dans ce cas, on peut avoir un aperçu des enjeux en considérant les débats et conflits autour de la rédaction de la nouvelle constitution sud-africaine, au début des années 1990 : l'exigence d'un partage du pouvoir, la représentation proportionnelle, la création d'un État confédéral, le sort des provinces blanches et des *homelands*... Tous ces éléments furent parfaitement transparents, mais on ne peut toutefois pas dire que le débat se soit cantonné aux aspects territoriaux. Parmi les autres problèmes à résoudre, il y avait le sort de la haute fonction publique à prédominance blanche et la question des droits fondamentaux devant protéger les fermiers blancs de toute tentative d'expropriation. Cependant, quand nous considérons la structuration sociale de l'État puis celle de ses aspects territoriaux, on constate des différences, parce que les forces qui sont à l'œuvre ne sont pas

sociales dans un sens a-spatial. Disons plutôt que les acteurs impliqués disposent d'intérêts dans des lieux particuliers et à des échelles géographiques qu'ils savent protéger. Il serait donc plus pertinent de les décrire comme des agents socio-spatiaux. En introduisant ce thème, nous sommes d'abord redevables aux travaux de D. HARVEY et notamment à sa recherche pionnière (1985) sur la différence que la localisation introduit dans le rendement du capital et dans le développement capitaliste, et les conséquences politiques qu'entraînent ces différences. Le point essentiel développé par Harvey était la tension inhérente entre fixité et mobilité, dans le développement capitaliste. Pour produire de la valeur, il faut le faire dans un cadre relativement fixe fait d'usines, d'infrastructures physiques, de machines-outils, de compétences, de logements destinés aux travailleurs, de réseaux de transport. Mais une fois que le retour sur investissement est acquis, cet ensemble peut être réinvesti et délocalisé ailleurs et la dynamique capitaliste poussera dans ce sens. Il en résultera l'émergence de nouveaux centres de développement compétitifs concentrant le capital dans d'autres villes, d'autres régions, d'autres pays et dont l'existence même menacera la viabilité des anciens centres. De ce phénomène résultera d'un côté l'émergence de coalitions territoriales enjambant les barrières de classe et dédiées à la protection de l'avenir de leurs usines, emplois, maisons, et de la valeur que cette concentration permettait. Cela pour veiller à ce que la valeur ajoutée continue à s'élaborer sur place et permette un meilleur amortissement des installations fixes et l'usage continu des compétences et connaissances dont la délocalisation impliquerait un coût d'opportunité considérable pour ceux qui en seraient les victimes. D'un autre côté, on peut aussi attendre de cette concentration territoriale en formation ailleurs, qu'elle tente de faire tourner géographiquement à son avantage, l'ensemble des flux économiques, d'investissement, de travail, de vente, etc.

Ces tensions tendent à s'accroître par la façon dont la circulation du capital qui s'introduit dans cet espace produit ou superpose du développement territorial inégal. Certains lieux deviennent plus développés que d'autres et leurs productions peuvent menacer les lieux qui hébergent, par exemple, des technologies moins productives, comme cela apparaît dans les préoccupations récentes qui concernent la mondialisation ; les transferts d'investissements

vers des pays à bas salaires peuvent produire une nouvelle sorte de développement inégalitaire, avec de bons taux de croissance et d'emploi (ou l'inverse). Les tensions ainsi produites peuvent clairement avoir des conséquences sur la forme que doit revêtir l'État : une coalition territoriale peut ainsi faire pression pour un type d'État de son choix, et en cas de succès, obtenir la possibilité de modifier à son avantage la répartition des fonds publics, par exemple. Cela semble être le cas de la Ligue du Nord en Italie, qui milite pour la création d'un nouvel État de Padanie, et des logiques identiques apparaissent à des niveaux plus locaux⁷.

Dans les zones urbaines, les promoteurs font des investissements dans des zones dont ils espèrent, une fois développées, pouvoir tirer une plus-value. Mais si des modifications de périmètres, ou de limites de zonage apparaissent au même moment, alors le profit attendu ne se matérialisera pas. Cela fut le cas dans les zones scolaires suburbaines des métropoles américaines où la pratique des transports scolaires obligatoire (*busing*) a été instituée pour rééquilibrer la composition raciale des écoles. Le *busing* a eu pour conséquence d'accélérer la fuite des Blancs, ce qui a fourni un bonus immobilier aux promoteurs et les a encouragés à acheter de nouveaux terrains... jusqu'à ce que la proposition d'accroître la pratique du *busing* à l'ensemble du périmètre métropolitain menace ces investissements et les stoppe sur la base du *statu quo* territorial, en anticipant sur les mouvements que cette réforme allait induire.

En Europe, il y a débat sur les standards de l'État-providence et notamment sur le fait de savoir si les mêmes filets de sécurité devaient s'appliquer à tous les États membres. Les principaux protagonistes de l'uniformité ont été une coalition de syndicats et de petites entreprises en Allemagne, et il est facile de comprendre pourquoi. Par la vertu de ses niveaux de salaires relativement élevés, l'Allemagne est une place moins attractive pour les nouveaux investissements que les zones à bas salaires, comme la péninsule ibérique, la Grèce, voire même le Royaume-Uni.

⁷ Note du traducteur : voir le récent conflit social à la Société nationale Corse Méditerranée (transport maritime assurant la liaison avec la Corse) et la revendication d'une « préférence territoriale corse » des emplois, de la part d'un syndicat nationaliste.

Des dispositifs sociaux partout équivalents comme les allocations de chômage par exemple, à condition que le nivellement se fasse par le haut, tendraient à réduire les désavantages de l'Allemagne dans ce domaine et ainsi à baisser le chômage. La raison en est que les standards allemands pour les allocations de chômage seraient plus compétitifs avec les salaires des pays à bas coûts et que cette situation exercerait donc une pression pour augmenter les salaires dans ces derniers pays. Cependant, cet exemple particulier souligne la complexité de parler du développement inégal et comment ce dernier interfère dans les politiques publiques touchant aux questions de localisation. Et de fait, il est vrai que les Allemands préfèrent rester en Allemagne que d'aller au Portugal, même pour y occuper un emploi dans une firme allemande délocalisée là-bas. Mais, même s'ils se déplaçaient, les travailleurs allemands devraient accepter des conditions moins favorables que celles dont ils jouissent à domicile. Cette situation ne peut donc être préservée qu'en limitant la compétition venant des pays de la périphérie européenne. Des remarques similaires peuvent être faites sur les origines de ce que Titus ALEXANDER (1996) a appelé l'apartheid global, le cadre territorial de l'appareil politique mondial et la façon par laquelle les privilégiés occidentaux mobilisent les pouvoirs que confère ce cadre territorial à leur convenance, pour réduire la compétitivité du tiers-monde, ce qui donne un résultat guère différent du système de l'apartheid en Afrique du Sud.

Ces arguments suggèrent également un concept qu'on pourrait appeler la « vision étatico-centrée » des structures territoriales de l'État. Le capital est unifié à l'échelle mondiale, comme les chantres de la mondialisation nous le rappellent constamment. Depuis l'œuvre de Marx, on sait que le marché mondial est déterminé par le capital, mais s'il y a un système-monde économique unifié, le système-monde politique est loin de l'être : il garde les contours de l'État, et il est certain que plusieurs organisations multilatérales – l'Organisation mondiale du commerce ou l'Union européenne – agissent comme de quasi-États. En d'autres termes, le système-monde politique présente plusieurs nœuds majeurs. Les tensions omniprésentes entre la fixité et la mobilité d'une part, et l'émergence d'un développement inégal associé à la mobilité d'autre part, suggèrent que chacun de ces nœuds représente en fait une concentration de forces où l'accroissement de la valeur peut être assimilée à plus d'avantages locaux.

Certains nœuds comprendront les départements centraux de l'appareil d'État, d'autres les branches locales, d'autres encore les organismes supranationaux (OMC, UE). À partir de cette architecture, on peut déceler la relation existant entre le processus d'accumulation du capital et les tensions extraordinaires générées en matière de lieu. La STE illustre ce que nous appelons l'État sous sa forme la plus impériale, faite, comme pour l'Union européenne pour fournir un canevas de domination économique généralisée qui remodèle la géographie mondiale, afin qu'elle travaille au profit des coalitions de forces qui composent la base sociale de grands ensembles tels que l'UE.

Les limites explicatives de la structure territoriale de l'État

Redisons-le : par essence, l'État n'est pas réductible à quelque pouvoir que ce soit. Il représente plutôt, pour diverses forces sociales, une arène où exercer leur influence, qui précisément contestent la forme de l'État. Celui-ci donne du pouvoir à des factions particulières qui limitent celui de leurs rivales quant à leur possibilité de changer les choses à leur avantage. Le fait que l'État compte sur l'impôt pour financer ses besoins – un point que nous tenons pour acquis – le met en position difficile par rapport aux forces qui vont déterminer, *in fine*, le montant total de ce qui doit être taxé. Ces forces vont faire en sorte que l'État mette en place des politiques publiques qui n'entament pas le processus d'accumulation du capital. De façon plus générale, l'État est capitaliste. Cela signifie qu'il doit protéger les relations entre propriété privée et échanges qui représentent le fondement de l'accumulation capitaliste. Cela met des limites dans ses capacités à faire des politiques publiques qui iraient à l'encontre des intérêts et de l'action de ceux qui disposent du capital. Leur objectif est donc d'empêcher ce que l'État tenterait de réaliser.

Il en va de même de la STE : transporter des élèves en bus scolaire d'une zone à une autre pour des raisons d'équilibre racial était une solution territoriale qui combattait l'existence même des écoles ségréguées des zones urbaines des États-Unis. Pour répondre aux

exigences de la carte scolaire, il était de coutume que les élèves soient inscrits dans l'école la plus proche, celle du voisinage. Dans un contexte de ségrégation résidentielle et raciale, cela signifiait qu'il y avait des écoles entièrement noires et d'autres entièrement blanches... et quand des changements dans le caractère résidentiel d'une zone urbaine menaçaient des écoles blanches particulières avec une mixité accrue, alors le conseil d'école redessinaient les limites de l'aire de recrutement des élèves.

Dans les années 1960, lors de la révolution des droits civiques aux États-Unis, ce type d'attitude attira l'attention des forces anti-ségrégationnistes et conduisit à des solutions imposées par les tribunaux, du moins là où il put être démontré que des conseils d'école, à travers de nouvelles délimitations de l'aire de recrutement des élèves avaient contrarié la déségrégation entre écoles permettant un meilleur équilibre multiracial. Dans certains cas, cela se traduisit par des transports d'élèves d'une zone à l'autre sur de longues distances, d'où l'expression ironique « transports par décision de justice ». En réponse à cela, une partie de la population, notamment blanche, et qui pouvait se le permettre, réagit par le biais d'une relocalisation résidentielle afin de maintenir leurs enfants dans des écoles ségréguées. Les gens déménagèrent ainsi des zones scolaires déségrégées des centres-villes, vers des zones suburbaines qui étaient presque exclusivement blanches, dans un mouvement appelé « fuite des blancs ». Ils inscrivirent ainsi leurs enfants dans des écoles privées ou confessionnelles, par exemple catholiques, toutes opérations nécessitant de disposer de ressources substantielles.

Ces exemples particuliers vont interpeller ceux qui s'intéressent à l'Afrique du Sud, parce que la réaction des autorités blanches dans les zones menacées par la création des aires métropolitaines a été de maintenir la ségrégation dans l'usage des infrastructures publiques, comme les écoles ou les espaces verts. Cela en utilisant les forces du marché, c'est-à-dire moins le critère de la race que celui des ressources, ce qui revient souvent au même. Mais il y a, dans ces exemples, des éléments qui méritent d'être mis en exergue.

Alors que la fuite des Blancs, dans l'exemple américain, représente une solution territoriale pour ceux qui veulent que leurs enfants restent inscrits dans des écoles largement blanches, l'option pour

l'école privée est également une solution territoriale. Après tout, l'école privée se trouve dans une aire donnée et l'inscription des élèves y est faite d'une manière telle qu'elle influence ce qui arrive à l'intérieur de cette aire. La seule différence dans cette solution territoriale est qu'elle n'est pas produite directement par l'État sous la forme de cartes scolaires suburbaines.

En d'autres termes, la territorialité n'est pas réduite au bon vouloir de l'État, même si l'on note que l'État peut la soutenir et la réguler. La propriété privée est en elle-même territoriale. Elle utilise des barrières, des verrous, les services de compagnies de sécurité, des œilletons de façon à réguler la pénétration extérieure, et les compagnies d'assurance encouragent l'usage de tels dispositifs. Il y a des écoles privées, des centres commerciaux à usage exclusif, des communautés fermées, des immeubles d'habitation où des agents de sécurité inscrivent sur des registres les entrées et sorties des visiteurs. Même la voiture, quoique mobile, représente une forme de territorialité : tellement plus sûre que les transports publics et certainement plus sûre que la marche à pied quand le territoire dont on dépend est formaté de façon normative plutôt que défini comme un support physique.

D'une certaine façon, ces processus représentent le pouvoir de l'argent, quand l'État manque de ressources pour imposer ses propres objectifs. Il est possible que la territorialité soit omniprésente dans la vie sociale⁸, et qu'on doive la prendre en compte quand on parle de la STE. Mais cela serait déplacer la discussion dans une perspective a-historique et aller à l'encontre de ce que ce chapitre tente de construire, à savoir que nous vivons dans une société capitaliste et que ce fait implique une dynamique singulière quand on questionne l'organisation territoriale de l'État.

8 La référence classique est celle de Edward HALL (1959, chapitre 10).