

Le Minnesota : comprendre les enjeux nationaux au prisme des territoires



Cynthia GHORRA-GOBIN

Martine AZUELOS

Septembre 2020

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteures.

ISBN : 979-10-373-0231-1

© Tous droits réservés, Ifri, 2020

Comment citer cette publication :

Cynthia Ghorra-Gobin et Martine Azuelos, « Le Minnesota : comprendre les enjeux nationaux au prisme des territoires », *Potomac Papers*, n° 39, Ifri, septembre 2020.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Potomac Papers

Le programme Amérique du Nord de l'Ifri publie une collection de notes en ligne sur les États-Unis nommées *Potomac Papers*. Revues par des experts avant publication, ces notes présentent des analyses de la politique intérieure, étrangère et économique, ainsi que des évolutions sociales et des grands débats en cours aux États-Unis. Ces *policy papers* sont publiés soit en français soit en anglais avec un résumé d'une page dans les deux langues. La collection est éditée par Laurence Nardon, responsable du Programme Amérique du Nord de l'Ifri.

Auteures

Cynthia Ghorra-Gobin, géographe et américaniste, est directrice de recherche émérite CNRS-Creda (Université Sorbonne Nouvelle-Paris 3). Elle poursuit ses recherches sur la métropolisation dans le cadre de la mondialisation en analysant dans une perspective comparée (France-États-Unis) son institutionnalisation.

Martine Azuelos est professeur émérite à l'Université Sorbonne Nouvelle-Paris 3. Ses recherches portent principalement sur les évolutions contemporaines de l'économie américaine et son rôle dans la mondialisation.

Résumé

Situé au cœur d'un Midwest majoritairement républicain, le Minnesota a fait figure d'exception en votant à 46,5 % pour la candidate démocrate Hillary Clinton en 2016, restant ainsi fidèle à l'héritage démocrate de cet État. Dans le cadre de la campagne présidentielle de 2020, il représente un enjeu pour le président Donald Trump et le candidat Joe Biden, tous deux soucieux de remporter le vote de ses grands électeurs. Il apparaît désormais comme un « battleground » ou un « swing state » au sein du Heartland.

Pour éclairer ce qui se joue au Minnesota, cette note montre que la prise en compte de réalités locales permet d'appréhender des dynamiques qui sont à l'œuvre à l'échelle nationale.

Les sources consultées et les entretiens menés au niveau local font ressortir les spécificités du Minnesota sur les plans politique, économique, social et institutionnel. Celles-ci s'incarnent notamment dans des institutions au service de politiques redistributives et d'une maîtrise des processus de développement urbain.

Comme dans de nombreux autres États américains, le clivage entre les territoires ruraux et les territoires urbains s'est toutefois accentué ces dernières années, entre les habitants de la métropole de Minneapolis—Saint Paul et ceux du Greater Minnesota, tout comme les inégalités sociales et raciales.

Abstract

Located in the heart of a mostly Republican Midwest, Minnesota stood out in the 2016 presidential election, with Democratic candidate Hillary Clinton winning 46.5 % of the vote, in keeping with the State's Democratic tradition.

In the 2020 presidential campaign Minnesota has been a battleground state, as President Trump and Joe Biden are both intent on winning its 10 votes in the Electoral College. It has also been presented as a possible swing state within the Heartland.

To shed light on what is at stake in Minnesota, this paper shows that taking into account local realities helps gain deeper insight into dynamics at work nationally.

Building on existing literature and interviews conducted locally, we highlight Minnesota's political, economic, social and institutional specificities. Particular emphasis is placed on institutions established to foster redistributive policies and regulate urban development.

However, as in many other states, the past few years have seen a deepening of the urban-rural divide — here pitting the dynamic Minneapolis—Saint Paul metropolitan area vs. Greater Minnesota, and of racial and social inequalities.

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION | 6 |
| LA SINGULARITÉ DU MINNESOTA AU SEIN DU MIDWEST | 8 |
| Le Midwest | 8 |
| Le Heartland..... | 9 |
| Les deux États n’ayant pas voté Trump en 2016 | 11 |
| Le Democratic Farmer Labor Party | 12 |
| L’ÉCONOMIE DU MINNESOTA, REFLET DE DYNAMIQUES LOCALES, NATIONALES ET MONDIALES | 14 |
| De l’intérêt d’adopter une approche multiscalaire..... | 14 |
| Une économie diversifiée..... | 16 |
| Minneapolis–Saint Paul vs. Greater Minnesota | 17 |
| L’impact de la renégociation de l’ALENA et de la guerre commerciale avec la Chine | 22 |
| La spécificité des institutions | 23 |
| L’AMBITIEUSE POLITIQUE URBAINE DE L’ÉTAT | 25 |
| Un État majoritairement urbain | 25 |
| Une urbanisation encadrée dès les années 1960..... | 26 |
| Les compétences du Conseil métropolitain | 27 |
| Le Mall of America | 28 |
| La réduction des inégalités | 29 |
| La politique environnementale..... | 30 |
| CONCLUSION | 32 |

Introduction

En cette année électorale, le Midwest représente un enjeu considérable, tout comme lors de la présidentielle de 2016. Donald Trump l'avait alors emporté dans 10 des 12 États qui composent cette région, l'Illinois et le Minnesota constituant les deux exceptions à cette lame de fond. Le score avait été particulièrement serré dans le Minnesota — Hillary Clinton ne devançant son rival que par 1,5 % des voix —, ce qui explique que le président ait commencé, dès l'été 2019, à investir des sommes gigantesques dans une campagne visant à effacer son échec de 2016. Depuis, le déclenchement de la pandémie et la réponse de l'administration fédérale ont fait quelque peu bouger l'état de l'opinion, alors que la mort à la fin du mois de mai de l'Afro-Américain George Floyd à la suite de son arrestation par un policier blanc à Minneapolis a considérablement renforcé l'intérêt des médias et des candidats pour le Minnesota. Les manifestations qui se sont ensuivies dans de nombreuses villes américaines, le retentissement tant national qu'international de l'événement, et la montée en puissance du mouvement *Black Lives Matter* expliquent les déplacements de Donald Trump et du vice-président Mike Pence à Minneapolis et à Duluth. Côté démocrate, dans le cadre de sa tournée nationale visant à promouvoir une rentrée des classes organisée dans des conditions sanitaires optimales (*Back to School Tour*), l'épouse du candidat Joe Biden s'est rendue dans la métropole des Twin Cities. Cette dernière est ainsi dénommée parce qu'elle associe deux villes voisines séparées par le Mississippi, Saint Paul, la capitale de l'État, à l'est, et Minneapolis, la capitale économique, à l'ouest.

Dans un contexte où l'élection s'annonce serrée et où, à moins de deux mois de sa tenue, de nombreuses incertitudes persistent sur les facteurs qui influenceront le comportement électoral, le Minnesota mérite sans aucun doute que l'on s'y intéresse. Certes, au vu de son petit nombre de grands électeurs au sein du collège électoral (10 sur 538), cet État aux 5,6 millions d'habitants (sur les 327 millions que comptent aujourd'hui les États-Unis) ne pourra peser sur l'issue du scrutin autant que les États les plus peuplés. Pourtant, le Minnesota est considéré par la plupart des observateurs comme un *swing state* pour novembre 2020 et pourrait donc, à ce titre, jouer un rôle non négligeable sur le plan national.

Mais l'intérêt du Minnesota réside aussi dans sa localisation au cœur du Midwest, la victoire de Donald Trump ayant mis en évidence le rôle clé des États de cette région représentant le Heartland du pays et le succès du

populisme en leur sein. Ces derniers sont également nommés Inland States et Rust Belt States, ces différents termes exprimant la difficulté à définir avec précision le périmètre du Midwest.

Aussi, pour présenter le Midwest dans sa diversité, cette étude détaille le cas du Minnesota qui, tout en partageant un certain nombre de caractéristiques avec les autres États de la région, s'est singularisé en ne votant pas pour Donald Trump en 2016. C'est un État qui a une longue tradition démocrate et qui a donné deux vice-présidents à la nation américaine, Hubert Humphrey sous le mandat de Lyndon B. Johnson (1964-1968) et Walter Mondale sous celui de Jimmy Carter (1977-1981). Des personnalités comme Sinclair Lewis — premier prix Nobel de littérature américain — ou l'aviateur Charles Lindberg en sont originaires. Précisons aussi, qu'il constitue le cadre de la série Netflix Fargo et du film culte du même titre tourné par les frères Coen ; que la ville de Minneapolis a vu naître le chanteur Prince et la ville de Duluth Bob Dylan ; que la métropole Minneapolis–Saint Paul (MSA) figure sur les circuits touristiques depuis l'inauguration du Mall of America en 1992 et que le pacemaker y a été inventé. Le Minnesota est également nommé « le pays des 10 000 lacs », dont le lac Itasca où le Mississippi prend sa source.

Mais que représente le Minnesota au sein du Midwest ? Quelle est la caractéristique majeure de sa culture politique qui permet de la différencier des autres États ? En quoi la structure de son économie reflète-t-elle celle des autres États du Midwest et les évolutions contemporaines de l'économie américaine ? Que représente la métropole des Twin Cities pour l'État ? Comment la prise en compte de ces réalités locales nous permet-elle d'appréhender les dynamiques sociales, culturelles

La singularité du Minnesota au sein du Midwest

Le Minnesota est l'État situé le plus au nord des États-Unis en dehors de l'Alaska. Au nord, il est bordé par l'Ontario et le Manitoba (au Canada). À l'est, il jouxte le Michigan (le lac Supérieur marquant la frontière entre les deux États) et le Wisconsin, au sud l'Iowa, et à l'ouest les deux Dakota. D'une superficie de 228 365 km² (un peu moins de la moitié de celle de la France), il ne comptait en 2018 que 5 629 416 habitants, dont 55 % résident dans l'aire métropolitaine (MSA¹) de Minneapolis–Saint Paul–Bloomington. L'importance de cette métropole est une spécificité par rapport aux autres États du Midwest.

Le Midwest

Le Midwest est l'une des quatre régions du pays telles que délimitées par le Bureau of the Census. Les trois autres sont : l'Ouest, le Nord-Est et le Sud.

Le Midwest inclut 12 États et est divisé en deux sous-régions : Centre Nord-Est et Centre Nord-Ouest (voir Illustration 1). Les cinq États de la sous-région Centre Nord-Est sont l'Indiana, l'Illinois, le Michigan, l'Ohio et le Wisconsin. Le Minnesota se trouve dans la sous-région Centre Nord-Ouest avec l'Iowa, le Kansas, le Missouri, le Nebraska, les Dakota du Nord et du Sud. La MSA de Minneapolis–Saint Paul–Bloomington, avec ses 3,5 millions d'habitants, est la troisième du Midwest après Chicago (9,5 millions d'habitants) et Détroit (4,5 millions d'habitants).

1. La Metropolitan Statistical Area (MSA) est définie par le Bureau of Census comme une région urbaine incluant la ville centre, ses banlieues et ses territoires adjacents caractérisés par l'importance des déplacements domicile-travail. La MSA de Minneapolis–Saint Paul–Bloomington inclut 14 comtés localisés dans l'État du Minnesota (Anoka, Carver, Chisago, Dakota, Hennepin, Isanti, LeSueur, Mille Lacs, Ramsey, Scott, Sherburne, Sibley, Washington et Wright) et deux comtés (Pierce et St. Croix) de l'État voisin du Wisconsin. Le périmètre de la MSA se différencie de celui du territoire administré par le Conseil de la Métropole (*Metropolitan Council*) qui ne comprend que sept comtés.

Illustration 1. Carte des États du Midwest



Source : © Shutterstock.

Le Midwest, dont la population atteint 68,5 millions d'habitants en 2018, a pendant longtemps été qualifié de grenier à blé des États-Unis : il a été associé à la Corn Belt et à la Wheat Belt en raison de la richesse de son agriculture (maïs et blé respectivement, et élevage).

Le Heartland

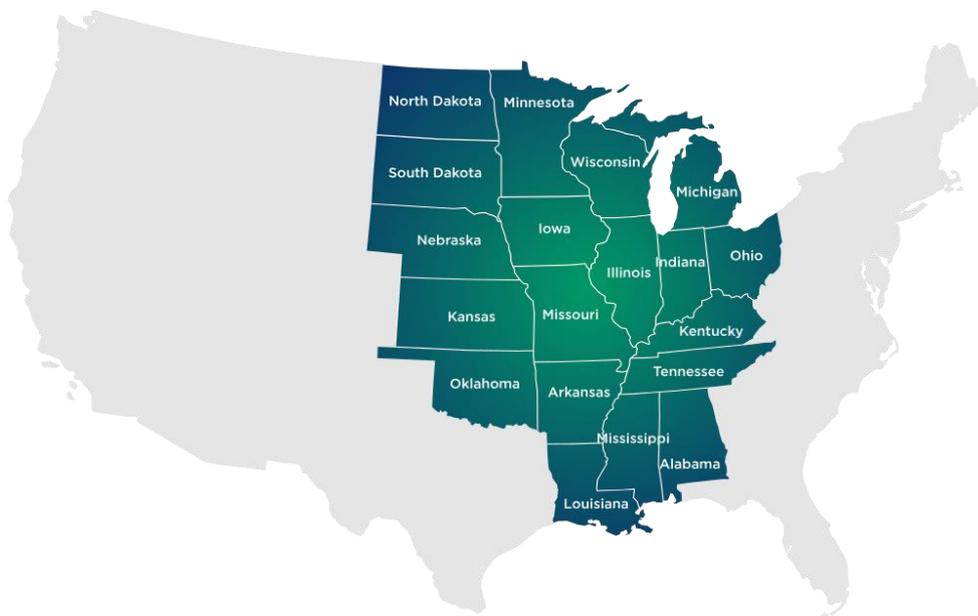
Le terme Heartland renvoie à une réalité plutôt politique qui désigne les États non localisés le long des deux côtes océaniques. Ces derniers sont identifiés sous le vocable d'États bleus – le bleu étant la couleur de référence du Parti démocrate, quand le rouge est celle du Parti républicain. L'opposition rouge-bleu est notamment utilisée par les médias pour signifier la situation de conflictualité qui existe entre les habitants de la partie « rouge » du territoire que représente le Heartland, et ceux des deux côtes océaniques.

Une étude menée par la Brookings Institution et la fondation Walton Family tente de définir avec précision ce que représente le Heartland². Partant du constat que l'on manque d'informations précises sur cette partie du territoire américain, elle se propose d'en définir le périmètre et de combler cette lacune. Pour ses auteurs, le périmètre du Heartland est plus

2. M. Muro, J. Whiton, R. Maxim et R. DeVol, *The State of the Heartland: Factbook 2018*, Brookings Institution, Metropolitan Policy Program, octobre 2018, disponible sur : www.brookings.edu.

vaste que celui des 12 États de la région Midwest. Il englobe également des États localisés dans la région sud. Aux cinq États de Centre Nord-Est et aux sept États de Centre Nord-Ouest (dont le Minnesota) s'ajoutent quatre États de Centre Sud-Est (Kentucky, Tennessee, Alabama et Mississippi) et trois États du Centre Sud-Ouest (Arkansas, Oklahoma et Louisiane). Soit au total 19 États (voir illustration 2). Ce découpage se justifie parce qu'il permet d'identifier « un pays à l'intérieur d'un pays », doté d'une certaine forme d'homogénéité économique et culturelle, les États de l'intérieur se différenciant des États côtiers.

Illustration 2. Les États du Heartland



Source : M. Muro, J. Whiton, R. Maxim et R. DeVol, *The State of the Heartland: Factbook 2018*, Brookings Institution, Metropolitan Policy Program, octobre 2018. © Brookings.

Le Heartland inclut un sous-ensemble regroupant cinq États de la « ceinture de la rouille » (le Michigan, le Wisconsin, l'Indiana, l'Illinois, l'Ohio ainsi que la Pennsylvanie), localisée dans la région Nord-Est. L'expression de Rust Belt fut employée à partir des années 1980 pour désigner ces États qui, historiquement, avaient constitué le cœur industriel du pays mais qui étaient désormais durement frappés par la désindustrialisation. Elle ne reflète aujourd'hui qu'imparfaitement un paysage assez contrasté, où des territoires encore en déclin côtoient des espaces en renaissance économique.

En se fondant sur 26 indicateurs socio-économiques, l'étude de la Brookings Institution analyse la performance économique du Heartland depuis la récession de 2008-2009 et la met en perspective en la comparant

à celle des autres États (le « Non Heartland »). Le premier constat est qu'en dépit de caractéristiques qui le distinguent du reste du territoire des États-Unis et qui tiennent autant à la structure de son économie (poids de l'industrie et de l'agriculture, notamment) qu'à sa performance (productivité, dépenses en R&D, salaire moyen et niveau de vie inférieurs aux niveaux du Non Heartland), ce vaste territoire est marqué par une très forte diversité interne. Le second constat est que le bilan d'ensemble plutôt favorable enregistré depuis la fin de la Grande Récession, notamment grâce à la puissance de l'industrie et au dynamisme des exportations du Heartland, ne doit pas cacher des faiblesses importantes dans les domaines du capital humain et de l'innovation qui, si l'on n'y porte pas remède, risquent d'obérer sa prospérité future.

Au sein du Midwest comme du Heartland dont la majorité de la population est souvent qualifiée de populiste, deux États se distinguent : le Minnesota et l'Illinois.

Les deux États n'ayant pas voté Trump en 2016

Lors de l'élection présidentielle de 2016, la candidate démocrate a recueilli la majorité des voix dans l'Illinois (55,83 %). Cette victoire s'explique par la vivacité de la tradition démocrate dans cet État, que confirment les élections de mi-mandat de 2018. Cette vivacité semble liée au fait que la majorité de la population est localisée dans la métropole de Chicago. En effet, si l'implantation du Parti démocrate reste forte dans les districts électoraux urbains et suburbains, elle décline nettement dans les districts ruraux³.

Le Minnesota peut également être qualifié d'État majoritairement démocrate. Depuis 1976, il a toujours voté majoritairement pour le candidat démocrate aux élections présidentielles. Il s'est fait remarquer au cours des élections de 2016 par une forte participation des électeurs (75 % de votants, le chiffre le plus élevé du pays), mais si Hillary Clinton devança Donald Trump (46,4 % des voix contre 45 %), l'écart de 1,5 % entre les deux candidats fut nettement plus faible que lors de l'élection de 2012. Sur les 87 comtés du Minnesota, seuls les neuf comtés les plus peuplés votèrent démocrate, dont les sept qui composent le territoire de la métropole Minneapolis–Saint-Paul. Le score de Clinton a ainsi atteint 70 % dans le comté de Ramsey (le comté de la ville de Saint Paul) et 63 % dans le comté Hennepin (le comté de la ville de Minneapolis).

3. Voir R. Johnston, D. Manley, K. Jones *et al.*, « The Geographical Polarization of the American Electorate: A Country of Increasing Electoral Landslides? », *GeoJournal*, vol. 85, n° 1, 2020, p. 187-204.

Le Democratic Farmer Labor Party

Le Democratic Farmer Labor Party (DFL), qui est allié au Parti démocrate à l'échelle nationale, fut créé en 1944 par la fusion du Parti démocrate du Minnesota et du Farmer Labor Party. Hubert Humphrey, qui fut maire de Minneapolis et sénateur de l'État avant de devenir le 38^e vice-président des États-Unis, fut l'un des artisans de ce rapprochement. Le Farmer Labor Party, créé au début des années 1920, militait pour une réforme agraire progressiste, la défense des droits des agriculteurs et des ouvriers, la nationalisation des chemins de fer, des services publics et des ressources naturelles, et la mise en place d'un système de retraites et de protection sociale. Ses succès électoraux dans les vingt années qui suivirent sa création poussèrent le Parti démocrate à s'en rapprocher en 1944, à un moment où l'audience du FLP reflétait. Le parti dominant était alors le Parti républicain et la création du DFL répondait plus à une stratégie politique qu'à une convergence idéologique.

Affichant sa tradition progressiste, le DFL est aujourd'hui traversé par les courants qui animent le Parti démocrate à l'échelle nationale, comme l'ont bien illustré les prises de position de ses principaux représentants lors des primaires présidentielles de 2020. Si la candidature de la sénatrice du Minnesota Amy Klobuchar, soutenue par le gouverneur de l'État, Tim Walz, puis le ralliement de celle-ci à la candidature de Joe Biden reflètent la force du courant centriste au sein du DFL, le soutien de la représentante Ilan Ohmar à la candidature de Bernie Sanders témoigne de la persistance d'une tradition socialiste dans la culture politique de ce parti. Les résultats du Minnesota lors des primaires démocrates de 2020 en témoignent⁴.

Par ailleurs, la prise de position de Collin Peterson, l'un des deux démocrates à avoir voté contre l'*impeachment* de Donald Trump à la Chambre des représentants en janvier 2020, est révélatrice des dilemmes auxquels doit faire face l'élu d'une circonscription agricole qui n'a dû sa victoire en 2018 qu'à une avance de 4 points sur son concurrent républicain. Collin Peterson, qui préside la Commission pour l'Agriculture de la Chambre des représentants, avait fermement défendu les intérêts des agriculteurs au cours de la renégociation de l'Accord de libre-échange nord-américain

4. Le clivage entre l'aile gauche du Parti démocrate et son courant centriste est inscrit dans les pourcentages obtenus par les différents candidats le 3 mars 2020 (Super Tuesday) au Minnesota : Joe Biden recueille 38,6 % des voix, Amy Klobuchar et Pete Buttigieg (qui s'étaient retirés quelques jours avant le scrutin mais sur lesquels s'étaient néanmoins portées les voix d'électeurs ayant eu recours au vote anticipé) 5,6 % et 1 % respectivement, et Michael Bloomberg 8,3 % — soit un total de 53,5 % des votants ayant exprimé un choix en faveur des candidats centristes ; l'aile gauche ne recueillant que 45,3 % (Bernie Sanders à 29,9 % et Elizabeth Warren 15,4 %).

(ALENA), et l'accord négocié par l'administration Trump avait son plein soutien.

Qui plus est, se focaliser sur le nombre total de voix recueillies dans l'État par les candidats Trump et Clinton à la présidentielle de 2016 peut conduire à sous-estimer des phénomènes qui pourraient être déterminants en 2020. Si cet État est parfois qualifié « d'État violet », c'est que comme le souligne le politologue Larry Jacobs, sa carte politique ressemble à un tissu à pois : « Les Twin Cities votent aussi bleu que la Californie progressiste, tandis que certaines circonscriptions rurales votent aussi rouge que des parties de l'Alabama.⁵ » Cette division ville-campagnes recouvre des enjeux économiques, mais aussi des différences culturelles, les électeurs des circonscriptions rurales étant en moyenne plus âgés, plus blancs et plus conservateurs sur le plan sociétal (famille, avortement, religion, droits des LGBT, diversité, etc.) que ceux de la métropole, vis-à-vis desquels ils se sentent souvent déphasés.

Si le Minnesota se démarque politiquement de la plupart des autres États du Midwest et, plus largement, du Heartland, il est néanmoins en phase avec des phénomènes perceptibles sur le plan national, eux-mêmes largement attribuables à des évolutions économiques qui ont fortement affecté les États-Unis depuis les années 1990.

5. C. Clayton, « The Polka-Dot State », *Mpls St Paul Magazine*, 20 décembre 2016.

L'économie du Minnesota, reflet de dynamiques locales, nationales et mondiales

De l'intérêt d'adopter une approche multiscale

La performance de l'économie américaine est souvent présentée à travers le prisme d'indicateurs statistiques nationaux qui gommant l'amplitude de la diversité locale et régionale. Ceci n'est en rien une spécificité américaine, mais cette diversité interne apparaît bien si l'on prend l'exemple d'un indicateur comme le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB). Ainsi, si les chiffres de 2018 annonçaient un taux de croissance nationale du PIB de 2,9 %, l'échelle infranationale révèle une très forte diversité au niveau des comtés, allant de + 85 % à - 44 % ⁶.

Si ces écarts de performance sont constatés quelle que soit la période considérée, ils sont particulièrement forts en période de récession, comme l'a révélé la « Grande Récession » de 2008-2009⁷ : certaines parties du territoire ont été beaucoup plus touchées que d'autres (côte ouest et région des Grands Lacs, notamment) et des écarts considérables ont aussi été observés à l'intérieur même des quatre grandes régions définies par le Bureau du recensement. Ainsi, dans le Midwest, le contraste était évident entre la trajectoire d'États très durement touchés comme le Michigan, l'Illinois ou l'Ohio, et celle des deux Dakota, qui ont été largement épargnés.

Ces disparités spatiales de croissance ne sont pas un phénomène nouveau. Elles ont été observées à travers toute l'histoire des États-Unis mais, après s'être accrues jusqu'en 1880, elles se sont progressivement

6. Ce n'est qu'à partir de 2018 que le Bureau d'analyse économique (BEA) a commencé à publier, en plus des données nationales et de celles concernant les États fédérés, des données à l'échelle du comté. Le comté est également le niveau d'échelle le plus bas sur lequel nous renseignent les statistiques établies par le service de référence en matière de comptabilisation du chômage (Bureau des statistiques du travail).

7. Voir notamment M. Azuelos, « A U.S. National Model of Capitalism? Lessons from the Great Recession » in L. Cossu-Beaumont, J.-H. Coste et J.-B. Velut (dir.), *The Crisis and Renewal of American Capitalism. A Civilizational Economic Approach*, Londres/New York, Routledge, 2016, 119-145. Comme cela est relevé dans cet article, l'origine grecque du terme « crise » suggère que les crises sont des moments où le jugement devient plus clair.

réduites pendant un siècle. La tendance s'est en revanche inversée depuis les années 1980 : l'accentuation des disparités territoriales devient dès lors la norme ; l'intégration économique et la croissance des régions s'accompagnent le plus souvent d'une polarisation croissante des territoires. Des dynamiques proprement spatiales expliquent que certains territoires, au premier rang desquels les régions métropolitaines, constituent des pôles de croissance et que l'écart se creuse entre ces pôles et le reste du pays. En conséquence, les écarts de performance économique sont plus forts à l'intérieur des États fédérés qu'entre États ou régions.

Pour comprendre les évolutions internes aux États-Unis, il est donc nécessaire d'analyser, en plus des évolutions constatées à l'échelle nationale, celles que l'on peut observer à différentes échelles infranationales : région, État fédéré, région métropolitaine ou encore comté.

Se pencher le cas du Minnesota est donc intéressant à double titre, permettant tout d'abord de comparer la performance de l'État à celle de la nation tout entière. Mais cette étude permet également d'observer les écarts de performance internes à l'État, notamment entre le pôle de croissance que constituent la région métropolitaine de MSP et le reste du Minnesota (Greater Minnesota), et de s'interroger sur les facteurs pouvant expliquer ces écarts.

Ainsi, l'évolution de la conjoncture entre le début de la Grande Récession et la fin 2019 met en avant le fait que la contraction de l'activité en 2008-2009 a été de plus courte durée, mais de plus nette ampleur au Minnesota que dans les États-Unis pris dans leur ensemble (- 5,4 % contre - 4 %). Le taux de chômage n'y a toutefois pas atteint un niveau aussi élevé que la moyenne nationale (7,8 % contre 10,0 % au pic d'octobre 2009). Ces tendances se sont confirmées depuis la fin de la Grande Récession, avec une croissance au Minnesota inférieure à la moyenne nationale (1,9 % en moyenne annuelle de 2010 à 2019 contre 2,2 %) mais un taux de chômage sensiblement plus faible, se situant à 3,3 % (contre 3,5 % nationalement) en décembre 2019.

Au Minnesota comme dans l'ensemble des États-Unis, les écarts se creusent entre territoires métropolitains et autres territoires⁸. La croissance est en effet bien plus forte dans la métropole de MSP que dans le reste du Minnesota : 2,0 % contre 1,6 % en moyenne annuelle de 2010 à 2018 (pour une moyenne nationale à 1,9 %). L'écart entre MSP et le reste de l'État se vérifie également si l'on se réfère au taux de chômage, qui s'établissait à

8. Voir notamment A. Liu et C. Shearer, « Pillars of Prosperity: Leveraging Regional Assets to Grow Minnesota's Economy », Brookings Institution, Metropolitan Policy Program, 2015, p. 4, disponible sur : www.brookings.edu.

3,0 % à MSP en décembre 2019, soit à 0,3 point de moins que dans l'État pris dans son ensemble.

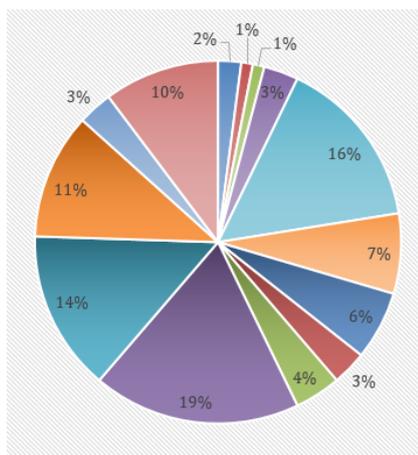
Comment comprendre cette hétérogénéité spatiale ? Plusieurs pistes explicatives peuvent être explorées.

Une économie diversifiée

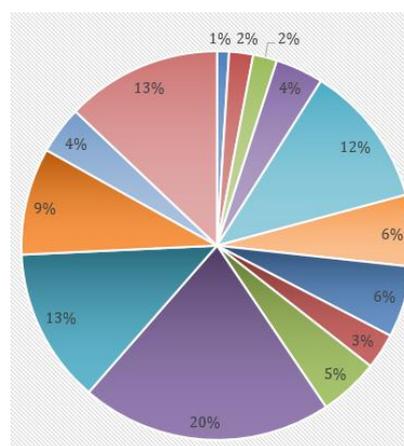
L'économie du Minnesota est très diversifiée, et sa structure reflète assez largement celle des États-Unis dans leur ensemble (voir Illustration 3).

Illustration 3. Une diversité structurelle comparable à celle de l'économie américaine

Contribution de chaque secteur au PIB du Minnesota (2018)



Contribution de chaque secteur au PIB des États-Unis (2018)



- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Agriculture, sylviculture, pêche et chasse ■ Extraction minière, exploitation en carrière et extraction de pétrole et de gaz ■ Services publics ■ Construction ■ Industrie manufacturière ■ Commerce de gros ■ Commerce de détail | <ul style="list-style-type: none"> ■ Transport et entreposage ■ Information et industries culturelles ■ Finance, assurance, services immobiliers, de location et de location à bail ■ Services professionnels, scientifiques et techniques ■ Services d'enseignement, soins de santé et assistance sociale ■ Arts, spectacles et loisirs, hébergement et services de restauration ■ Administrations publiques |
|---|--|

Source : données du Bureau d'analyse économique (Bureau of Economic Analysis).

Cette diversité est le fruit de la géographie mais aussi de l'histoire du Minnesota. Sa localisation géographique constituait un atout en l'ouvrant vers le Canada, le nord-est des États-Unis et, au-delà, l'Atlantique *via* sa côte bordant le lac Supérieur, au nord-est ; en l'ouvrant aussi vers le centre et le sud du pays grâce au Mississippi, qui prend sa source au nord-ouest de l'État et le traverse jusqu'à son extrémité sud-est. Cette économie fut, au départ, largement tributaire de sa dotation en ressources naturelles et de contraintes liées à ses conditions climatiques propres. Ainsi le commerce des fourrures et l'exploitation des forêts, tout comme l'élevage et la production de céréales, s'y développèrent bien avant que le Minnesota n'accède au statut d'État en 1858. À partir de la fin du XIX^e siècle, l'exploitation des mines de fer de l'Iron Range (au nord-est) y facilita l'essor de l'industrie manufacturière. Au fil du XX^e siècle, la part des activités de service s'est accrue, au point de représenter 88 % du PIB et 84 % de l'emploi en 2018⁹. Si la part de l'agriculture (2,3 % du PIB de l'État) et de l'industrie manufacturière (15 %) y est aujourd'hui légèrement supérieure à leur part dans l'économie nationale, les principaux secteurs d'activité concernent les services : finance, assurance, immobilier et services de location et de location à bail (18 %) ; services professionnels, scientifiques et techniques (13,8 %) ; et services d'enseignement, de santé et d'assistance sociale (10,7 %).

Cette diversité peut, selon la théorie dite du « portefeuille », être considérée comme un atout car elle réduit la volatilité de la croissance de l'État en atténuant l'ampleur des effets négatifs de difficultés propres à tel ou tel secteur ou d'un choc externe. Elle peut ainsi expliquer que la Grande Récession ait duré moins longtemps au Minnesota que sur l'ensemble du territoire américain. Mais la médaille a son revers : d'autres États, davantage spécialisés dans un plus petit nombre d'activités très rémunératrices mais aussi très volatiles, voient leur croissance dopée en période faste alors que, *a contrario*, la diversité de l'économie du Minnesota peut en partie expliquer sa croissance plus faible que la moyenne nationale en phase ascendante du cycle, comme ce fut le cas de 2010 à 2019.

Minneapolis–Saint Paul vs. Greater Minnesota

Cette diversité de structure économique est également notable à l'échelle des sous-régions, ou même des comtés. Si les activités de services (notamment liées au tourisme) dominent dans l'ensemble du territoire, l'agriculture (blé, maïs, soja, betteraves, élevage) et l'agroalimentaire restent très implantés dans le Sud, l'Ouest et le Nord-Ouest. En revanche, dans une grande partie

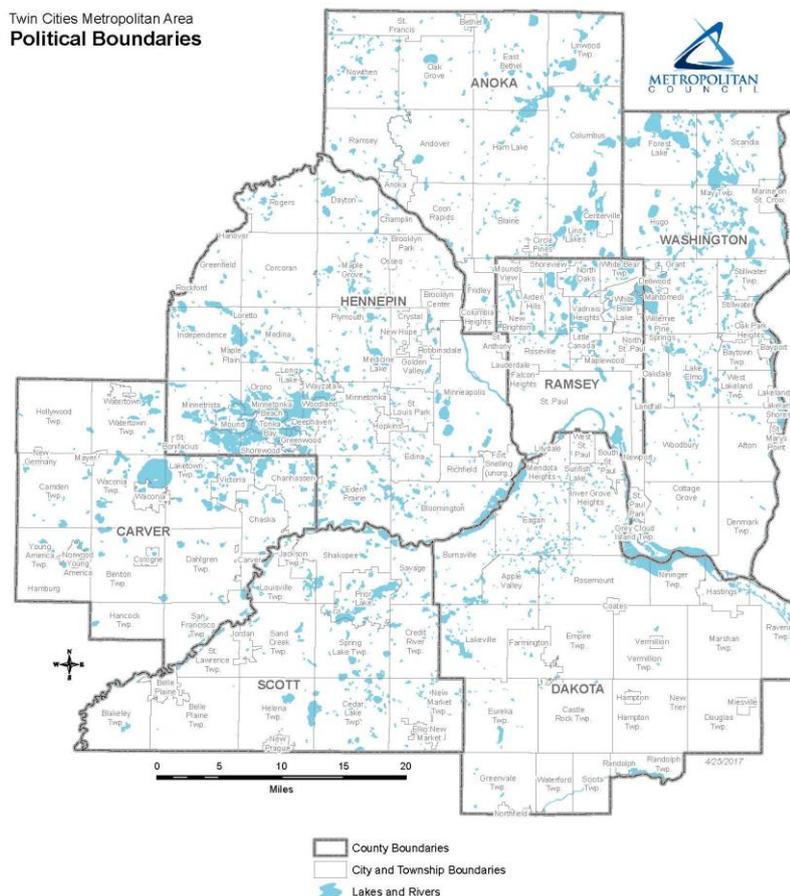
9. Contre, respectivement, 82 % et 80 % aux États-Unis.

du Nord-Est, couverte par les forêts, l'exploitation du bois demeure une source de revenus non négligeable, tout comme celle du minerai de fer. L'industrie manufacturière est très présente dans le Centre et le Sud, ainsi que dans la métropole de Minneapolis–Saint Paul (MSP). Cependant, celle-ci doit principalement son dynamisme à une série de *clusters* très innovants : technologies de la santé, finance et assurance, technologies de l'information, agroalimentaire, services avancés aux entreprises. Le *cluster* des technologies médicales est par exemple classé au second rang sur le plan national.

En outre, il n'existe pas d'autre exemple aux États-Unis de métropole de 3,5 millions d'habitants abritant autant de sièges sociaux de grandes entreprises : on y dénombre cinq sociétés du Fortune Global 500¹⁰, 19 sociétés du Fortune 500, quelques sièges états-uniens de sociétés multinationales, et Cargill, la plus grosse entreprise non cotée en Bourse des États-Unis. Les secteurs auxquels appartiennent ces entreprises reflètent la diversité de la structure économique de l'État ainsi que celle de la métropole MSP : industrie manufacturière (3M), matériel médical (St. Jude Medical, Medtronic) agroalimentaire (Cargill, General Mills, Hormel Foods), finance (U.S. Bancorp, Ameriprise Financial, Thrivent Financial), commerce de gros et de détail (Supervalu, Target, Best Buy), hôtellerie (Radisson Hotel Group), énergie (Xcel Energy) et transport (C.H. Robinson). La présence de ces grandes entreprises a facilité le développement du capital-risque et d'un processus d'essaimage (start-ups), donnant naissance à un écosystème local d'innovation qui a largement bénéficié de la qualité du système éducatif de l'État et de la présence d'universités de recherche locales.

10. Ces deux listes sont publiées annuellement par le magazine *Fortune* et recensent, pour la première (Global 500) les plus grosses entreprises mondiales et pour la seconde (Fortune 500) les plus grosses entreprises américaines, sur la base de leur chiffre d'affaires.

Illustration 4. l'aire métropolitaine des Twin Cities (Minneapolis-Saint Paul)



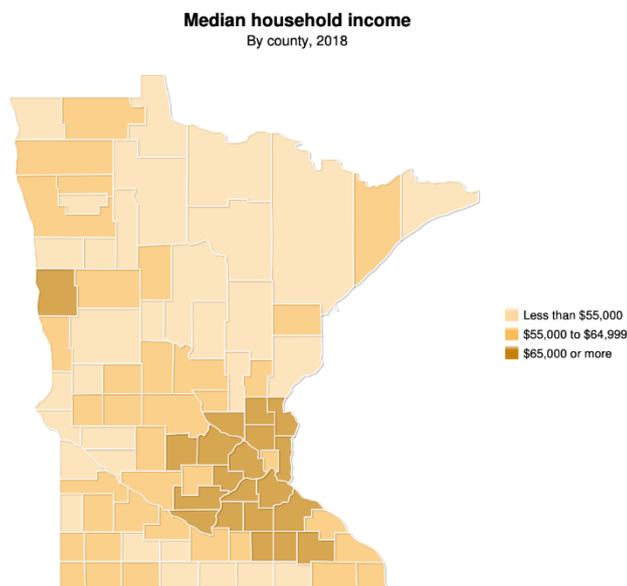
Source : © Metropolitan Council.

La métropole des Twin Cities concentre 60 % de la population active de l'État. Fortes de leurs deux millions d'emplois, elles bénéficient d'un taux de participation à la population active plus élevé que dans le Greater Minnesota. Les créations d'emplois y sont en effet plus fortes, en particulier au sein des *clusters* innovants où niveaux de qualification et niveaux de rémunération dépassent ceux d'autres secteurs d'activité. 7,2 % des emplois relèvent par exemple des domaines de la science, de la technologie, de l'ingénierie et des mathématiques (STEM). MSP concentre 80 % des emplois d'informaticiens, de mathématiciens, de juristes et de spécialistes du management et de la finance de tout le Minnesota. Ceci explique à la fois que le revenu médian par ménage y soit plus élevé (voir Illustration 4), mais aussi que les inégalités de revenus y soient plus marquées. L'écart se creuse entre les titulaires de ces emplois qualifiés, qui participent pleinement au développement de l'économie de la connaissance, et les autres salariés,

comme ceux occupant des emplois peu qualifiés dans des services comme le commerce de détail, la restauration et l'hôtellerie, ou encore les services à la personne. Ces inégalités de revenus se sont accrues à MSP depuis les années 1980, et même si le phénomène a été moins prononcé que dans des métropoles plus importantes aux États-Unis, il n'en reflète pas moins une tendance observable à l'échelle nationale¹¹ : les inégalités augmentent avec la taille de la métropole et sont largement fonction de l'augmentation de la demande de travail qualifié en leur sein¹².

À l'échelle de l'État, les différences de rémunérations induites par la structure sectorielle des économies locales et par le niveau de qualification des emplois qu'elles génèrent expliquent largement les inégalités géographiques de revenus. Celles-ci ont crû au cours des vingt dernières années, même si le Minnesota reste moins inégalitaire que beaucoup d'autres États¹³.

Illustration 5. Revenu médian des ménages par comté (2018)



Source : © Minnesota Compass.

11. Voir J. R. Abel et R. Deitz, « Why Are Some Places So Much More Unequal Than Others? », *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review*, vol. 25, n° 1, 2019, p. 58-75.

12. Voir M. Muro et R. Maxim, « Big Tech's Role in Regional Inequality », *The Avenue*, Brookings Institution, 9 octobre 2018.

13. Voir T. Legg et N. (Jenny) Nguyen, « Widening Inequality in Minnesota: A County-By-County Analysis », *Growth and Justice*, mai 2015 ; Center for Rural Policy and Development, *The Rural Atlas*, 2019.

Les inégalités de revenus, tout comme le taux de pauvreté, sont largement corrélées à la composition ethnique de la population de l'État. Le taux de pauvreté du Minnesota (à 10 % en 2018) est plus faible que dans l'ensemble des États-Unis et *a fortiori* du Heartland¹⁴. Il est moins élevé dans la métropole MSP que dans le Greater Minnesota. Mais comme ailleurs aux États-Unis les catégories les plus durement touchées sont les Amérindiens (34 %) ¹⁵, les Noirs (27 %) et les Hispaniques (19 %) – le taux n'atteignant que 7 % chez les blancs non hispaniques.

La composition ethnique de la population du Minnesota, où prédominaient les descendants d'immigrés d'origine allemande ou scandinave, s'est fortement diversifiée depuis les années 1950 au fil de migrations successives – Afro-Américains venus des États du Sud à partir de 1870, réfugiés du Sud-Est asiatique (Vietnam, Laos, Cambodge) dans les années 1970, Latino-Américains et plus récemment Somaliens ou Éthiopiens – au point que les blancs non hispaniques ne représentaient plus que 63,8 % de la population de l'État en 2010. Les principaux autres groupes ethniques étaient les Noirs (18,8 %) et les Hispaniques (10,5 %), les Asiatiques et les Amérindiens ne représentant respectivement que 5,6 % et 2,0 % du total. Si la tradition progressiste pousse les pouvoirs publics – tant au niveau de l'État fédéré qu'à celui de la métropole MSP – à mettre en œuvre des politiques publiques destinées à promouvoir l'inclusion et à lutter contre les inégalités, l'accroissement de celles-ci et les politiques mises en œuvre par l'administration Trump pour limiter l'immigration ont attisé, dans certains territoires, la crainte de voir s'installer de nouveaux arrivants étrangers.

Pourtant, la présence de si nombreux sièges sociaux d'entreprises dans la région métropolitaine MSP témoigne de la forte insertion du Minnesota dans la mondialisation. Celle-ci s'est fortement accélérée depuis les années 1990 et a été fortement affectée par les récentes mesures de l'administration Trump.

14. M. Muro, J. Whiton, R. Maxim et R. DeVol, *The State of the Heartland: Factbook 2018*, *op. cit.*

15. Le Minnesota compte sept réserves Anishinaabe (Chippewa, Ojibwe) et quatre communautés Dakota (Sioux).

L'impact de la renégociation de l'ALENA et de la guerre commerciale avec la Chine

Le poids des exportations de biens et de services reste modeste dans le PIB du Minnesota (6,5 % en 2018). Les services ne représentent que 7 % du total des exportations, contre 93 % pour les biens. L'État se classe au cinquième rang national pour les exportations agricoles (porc et soja notamment) et exporte aussi des biens manufacturés (matériel électronique et électrique, équipement de transport et produits chimiques en particulier). Ses principaux clients sont le Canada, le Mexique et la Chine (suivis d'assez loin par le Japon et l'Allemagne) : la renégociation de l'ALENA et la guerre commerciale avec la Chine ont donc constitué des enjeux majeurs au Minnesota.

Renégocier l'ALENA était une promesse phare de la campagne de Donald Trump et les pourparlers lancés dès août 2017 ont été suivis de très près par les acteurs économiques et politiques du Minnesota. En février 2018, le gouverneur Mark Dayton se faisait l'interprète des inquiétudes des milieux économiques, au premier rang desquels agriculteurs et représentants de l'industrie. Dans une lettre adressée au représentant spécial des États-Unis pour le Commerce Robert Lighthizer, il rappelait tous les bénéfices que l'État avait retirés de l'ALENA et les risques qu'il encourrait en cas de retrait américain. L'accord ratifié par le Congrès à la fin 2019 – l'United States Mexico Canada Agreement (USMCA) – fut largement approuvé par les agriculteurs de l'État et semble devoir préserver les intérêts de l'ensemble de sa population¹⁶.

L'escalade dans la guerre commerciale avec la Chine a également beaucoup inquiété au Minnesota. Si lutter contre les pratiques de Pékin jugées déloyales – l'autre promesse phare du candidat Trump – n'y suscitait guère d'opposition, la mise en place des sanctions américaines et des mesures de rétorsion chinoises fut douloureuse. Les agriculteurs ont été heurtés de plein fouet par l'augmentation des droits de douane chinois sur leurs exportations. Les représentants de l'industrie et leurs salariés n'étaient pas épargnés : en mai 2018, la Medical Alley Association – une association créée en 1984 dont la politique est centrée sur la défense des intérêts de l'industrie de la santé –, s'alarmait des effets prévisibles du projet de mise en place de tarifs, en application de la section 301 de la législation commerciale américaine. Si l'accord conclu en janvier 2020 a permis une

16. L'accord a été approuvé par une large majorité bi-partisane à la Chambre et au Sénat. Les élus du Minnesota ont tous voté en sa faveur, à l'exception de la représentante Ilan Omar.

pause dans l'escalade en apaisant temporairement les tensions commerciales entre les deux pays, il a mis en évidence, au Minnesota comme ailleurs, les risques créés par une insertion accélérée dans une économie mondialisée, risques à nouveau soulignés par le déclenchement de l'épidémie de coronavirus au début de l'année 2020.

La spécificité des institutions¹⁷

Les travaux de Douglass North, qui soulignent le rôle des institutions dans la performance à long terme des économies¹⁸, apparaissent particulièrement pertinents pour rendre compte de la diversité de la performance constatée à travers le territoire des États-Unis. Le fédéralisme, qui confère de larges compétences aux États fédérés et aux pouvoirs publics locaux, mais aussi la prégnance de cultures locales figurent au nombre des institutions tant formelles qu'informelles qui créent des cadres subnationaux au sein desquels fonctionnent les marchés. D'où une grande diversité d'écosystèmes économiques, illustré par l'exemple du Minnesota.

Alors que la culture nationale est marquée par la prévalence de l'individualisme, la valorisation de la concurrence comme principe d'efficacité économique et une méfiance vis-à-vis de l'intervention publique et des solidarités collectives, on voit qu'en revanche, les liens familiaux, le sentiment d'appartenance à une communauté et l'attachement au principe de solidarité sont particulièrement forts au Minnesota. Que ces caractéristiques soient imputables à la rudesse des hivers, à l'origine scandinave de nombreux immigrants qui s'y installèrent à partir du milieu du XIX^e siècle, ou encore à l'histoire de territoires qui furent, d'abord, des pays miniers où le syndicalisme devint bientôt une force politique, elles restent présentes aujourd'hui. Si l'expression « Minnesota Nice » — qui désigne un comportement mêlant réserve, courtoisie et aversion pour le conflit qu'incarne bien la policière de Fargo — est parfois tournée en dérision¹⁹, elle n'en conserve pas moins une certaine pertinence.

Quant aux institutions formelles, le Minnesota se distingue, au sein des États-Unis, par le rôle que jouent dans la vie économique les politiques publiques mises en œuvre par le gouvernement de l'État. L'alternance et la cohabitation entre démocrates et républicains ont plutôt été la règle que

17. Les spécificités institutionnelles du Minnesota ont été évoquées par les auteurs de cette étude dans un billet du carnet de recherche en ligne Skyscraper, « Metropolitan Institutions and Economic Performance: Is Minneapolis Saint Paul a Model? », disponible sur : <https://skyscraper.hypotheses.org>.

18. Voir notamment D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

19. Et s'est vue récemment contredite par le comportement de la police dans l'affaire George Floyd.

l'exception et ces politiques publiques ont forcément été le résultat de compromis bi-partisans.

Ce qui frappe d'abord, c'est le niveau élevé de la fiscalité. Le Minnesota est l'un des 43 États fédérés à avoir mis en place un impôt sur le revenu, et les taux appliqués sont plus élevés que dans la plupart des autres États. Il arrive aussi en troisième place pour le niveau de son impôt sur les sociétés, ce qui lui vaut d'être classé en 46^e position par la très libérale Tax Foundation pour son « climat des affaires ». Il est enfin l'un des 14 États à appliquer une taxe sur les successions.

Les recettes fiscales dégagées financent des politiques fortement redistributives. Depuis 2000, la progression des dépenses finançant les revenus de transferts (Social Security, Medicaid, Medicare, Temporary Assistance for Needy Families, et autres) comparée à celle des revenus du travail a été beaucoup plus rapide au Minnesota que nationalement²⁰.

La protection des salariés est aussi plus forte au Minnesota que ne le prévoit la loi fédérale, qu'il s'agisse par exemple du niveau du salaire minimum, d'adaptation des conditions de travail des femmes enceintes ou encore de couverture santé : le Minnesota fait partie des 36 États qui, comme le permettait l'*Affordable Care Act* (« Obamacare »), ont élargi le nombre de bénéficiaires du programme Medicaid. Si, à l'échelle nationale, le taux de personnes non assurées a diminué (16 % en 2010 à 8,5 % en 2018), il a reculé plus fortement encore dans les États ayant voté l'extension de Medicaid. Il est ainsi passé de 9,1 % à 4,4 % au Minnesota, l'un des taux les plus bas du pays.

Le Minnesota bénéficie enfin d'un excellent système d'enseignement public. C'est l'État qui a le plus grand pourcentage d'adultes titulaires du diplôme de fin d'études secondaires (93 %). Il se classe en 9^e place pour le pourcentage de diplômés de l'Enseignement supérieur, et l'Université du Minnesota accueille près de 52 000 étudiants.

20. Alors que les revenus du travail ont progressé de 8,2 % en termes réels de 2000 à 2017, les revenus de transfert ont progressé de 69,7 %, bien plus vite que la moyenne nationale (59,9 %).

L'ambitieuse politique urbaine de l'État

Le Minnesota, dont la culture politique est fortement marquée par une capacité de dialogue entre républicains et démocrates, s'est préoccupé des effets négatifs de l'urbanisation au début du ^{xx}e siècle. La ségrégation économique et sociale étant perçue comme un risque pour le développement de l'économie, l'État se dote, dès les années 1960, d'institutions pour réguler les processus d'urbanisation et de suburbanisation.

Un État majoritairement urbain

Les deux tiers (3,9 millions) des habitants du Minnesota sont qualifiés d'urbains. Ils sont principalement répartis dans les dix villes majeures de l'État, dont la population s'échelonnait entre 65 000 et 441 000 habitants en 2016.

Les dix villes les plus peuplées du Minnesota (en 2016)

| | Nombre d'habitants |
|----------------------|--------------------|
| Minneapolis | 441 452 |
| Saint Paul | 300 000 |
| Rochester* | 112 683 |
| Bloomington** | 86 321 |
| Duluth*** | 86 125 |
| Brooklyn Park | 80 610 |
| Plymouth | 79 450 |
| Woodbury | 71 306 |
| Eagan**** | 66 527 |
| Maple Grove | 65 406 |

* Employeur principal : Mayo Clinic ** Site du Mall of America)

*** Ville-port située sur le lac Supérieur **** « Onion Capital »

Le Minnesota ne dispose pas d'une ville globale ou ville-monde et sa métropole Minneapolis–Saint Paul se qualifie de « ville seconde », c'est-à-dire qu'elle est insérée dans la mondialisation sans pour autant assurer un rôle de commandement. Les villes secondes ne représentent pas une catégorie démographique bien définie, elles présentent trois caractéristiques fondamentales (analysées ci-dessus) : 1) un passé historique préindustriel et

industriel ; 2) une restructuration économique en phase avec la mondialisation et 3) une culture politique propice à l'innovation²¹.

Une urbanisation encadrée dès les années 1960

Aux États-Unis, les villes ne relèvent pas de la Constitution de l'État fédéral mais de l'État fédéré. Habité jusque-là par des nations indiennes, le Minnesota Territory a été formé en 1849 et est devenu le 32^e État de la fédération en 1858, date à laquelle Saint-Paul a acquis le statut de municipalité et a été nommée capitale de l'État. Minneapolis est devenue une municipalité en 1867. Dès les années 1920-1930, l'urbanisation galopante a progressivement dépassé les limites municipales des deux villes. Elle se traduit alors par une extension du tissu urbain en dehors de tout souci de planification et relève principalement de l'initiative de promoteurs immobiliers. Aussi dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, le débat – incluant médias, élus, entrepreneurs locaux et associations comme la Citizens League²² – au sujet d'une régulation de l'urbanisation s'intensifia. Il préfigura l'invention en 1967 d'un Conseil métropolitain (Metropolitan Council, ou Met Council) ayant pour objectif d'assurer le développement d'infrastructures, comme les transports en commun et autres réseaux techniques, à l'échelle de la métropole.

D'après l'historien Zack Taylor²³, la création du Met Council – qui a célébré son cinquantième anniversaire en 2017 – est liée à l'influence de la Citizens League, incluant des démocrates (DFL) et des républicains progressistes et dont les travaux étaient en partie financés par les entreprises. Un autre acteur non gouvernemental a joué un rôle dans la création du Conseil : la League of Women Voters, qui a sensibilisé le public aux problèmes sociaux et sanitaires liés à l'urbanisation chaotique par d'efficaces campagnes médiatiques. Ainsi, les deux candidats au poste de gouverneur lors des élections de novembre 1966 – le gouverneur DFL de l'époque Karl Rovlaag et le républicain Harold LeVander – avaient inscrit à leur programme la création d'une instance métropolitaine institutionnelle.

21. J. Hodos, « Globalization and the Concept of the Second City », *City & Community*, 2007, vol. 6, p. 315-333.

22. La Citizens League est une association créée en 1951 qui milite pour le progrès des institutions administratives et politiques dans le Minnesota et présente l'originalité d'être composée de démocrates et de républicains. La loi créant l'institution métropolitaine a été signée par un gouverneur républicain.

23. Voir Z. Taylor, *Shaping the Metropolis: Institutions and Urbanization in the US and Canada*, Montréal, McGill-Queens University Press, 2019 ; M. Orfield, *Metropolitics: A Regional Agenda for Community and Stability*, Washington D.C., Brookings Institution, 1997.

Les législateurs étaient divisés sur le mode de désignation des membres du Conseil métropolitain : ses membres devraient-ils être élus ou plus simplement désignés par l'État ? Certains craignaient en effet les risques liés à la « création d'un État dans un État » en cas d'élection de conseillers métropolitains par les habitants²⁴. Après avoir insisté sur l'importance de l'économie de la métropole pour l'État, les législateurs ont opté pour un Conseil désigné par le gouverneur : « L'économie des Twin Cities était tellement centrale pour celle de l'État dans son ensemble que la législature de l'État a été obligée de se saisir des affaires métropolitaines²⁵. »

Les compétences du Conseil métropolitain

Le territoire de la métropole qui inclut 7 comtés au total est divisé en 16 districts. Aussi le Conseil est composé de 16 membres et d'un(e) président(e). Il détient le pouvoir d'injonction sur les municipalités dans le domaine de l'aménagement urbain et la planification des infrastructures.

Au moment de sa création le Conseil détient la responsabilité de trois services urbains : 1) la mobilité, 2) l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usagées ainsi que 3) le logement social. Il a acquis par la suite la responsabilité de la gestion des parcs naturels sur son territoire. Il dispose en 2019 d'un budget annuel de 936 millions de dollars dont 50 % des recettes relèvent de subventions publiques (État fédéral, État fédéré et municipalités), 38 % des usagers de services urbains, 9 % de la taxe foncière et 3 % d'origines diverses. Il compte 3 700 employés dont la majorité se trouve au sein de l'entreprise publique du transport Metro Transit. Le Conseil a en outre pour mission de rassembler les données statistiques et informations économiques concernant le territoire métropolitain et de les mettre à disposition des municipalités.

Mais contrairement aux métropoles en France, le Conseil de la métropole de MSP ne détient pas la compétence de la politique d'attractivité et du développement économique²⁶. Celle-ci incombe au gouverneur, aux principales Chambres de commerce dont celle de Minneapolis, et au Greater MSP, qui associe entreprises locales et globales, universités, autorités locales et fondations philanthropiques. La décision de la création du Mall of

24. D. Y. Miller, *The Regional Governing of Metropolitan America*, Boulder, Colorado, Westview Press, 2002.

25. Z. Taylor, *Shaping the Metropolis: Institutions and Urbanization in the US and Canada*, op. cit., p 31.

26. Pour une analyse comparée entre deux formes d'institutionnalisation de la métropole, voir C. Ghorra-Gobin, « Le destin de la ville métropolitaine est indissociable de sa périphérie », *Metropolitiques*, 2 mai 2019, disponible sur : <https://metropolitiques.eu>.

America — le plus grand *mall* des États-Unis au moment de son inauguration en 1992 — revient au gouverneur. Celui-ci avait pour ambition d'assurer l'attractivité internationale de MSP, de « mettre la métropole de l'État sur la carte » (« *put MSP on the map* »)²⁷.

Le Mall of America

Le Mall of America ²⁸ localisé dans la municipalité de Bloomington représente un haut lieu touristique. Sa construction résulte de la coordination de trois instances, l'Autorité portuaire de Bloomington (Bloomington Port Authority), le Conseil métropolitain et le gouverneur. Le rôle du Conseil métropolitain a consisté à faire accepter le projet de centre commercial par les élus et les habitants de différentes municipalités : la moitié des recettes perçues par la municipalité de Bloomington bénéficierait à l'ensemble des municipalités. Le Mall of America, qui a célébré son vingt-cinquième anniversaire en 2017, a fait l'objet de sérieux travaux de rénovation depuis son inauguration. Il continue d'attirer plus de 40 millions de visiteurs par an. Il est l'un des premiers centres commerciaux des États-Unis accessible en transport en commun. Il se caractérise également par ses initiatives en faveur de l'environnement, l'énergie, le recyclage des déchets et la qualité de l'air. L'énergie solaire passive ainsi que l'éclairage permettent de maintenir une température de 21 °C en hiver et la qualité de l'air à l'intérieur du *mall* est assurée par 300 arbres et 30 000 plantes.

La politique d'attractivité économique relève d'une association d'entreprises locales et globales. Le Greater MSP créé en 2011 se différencie du Conseil métropolitain par le périmètre de son intervention²⁹, qui englobe les 16 comtés de la MSA (soit 9 de plus que la métropole). La MSA comprend de vastes territoires principalement agricoles et compte 3,6 millions d'habitants, tandis que la métropole n'en compte que 3 millions.

Le Greater MSP a choisi le slogan « la région du Greater MSP nourrit le monde » pour indiquer combien l'industrie agroalimentaire représente un atout central de la métropole, qui exporte un tiers de sa production à l'étranger. L'association est à l'origine du projet Itasca, une instance de dialogue et de coopération entre des chefs d'entreprise, des représentants de fondations, des élus et l'université du Minnesota (Carlson School of

27. Cette expression est régulièrement utilisée par les acteurs locaux au moment des entretiens pour insister sur le rôle du gouverneur dans le rayonnement de MSP. Les entretiens se sont déroulés au printemps 2018 lors d'une mission dans le Minnesota.

28. C. Ghorra-Gobin « Inscription territoriale d'un équipement et légitimité politique à l'échelle de la région urbaine : le cas du Mall of America », *Flux*, n° 50, 2002/4, p. 44-52, disponible sur : www.cairn.info.

29. Consulter le site du Greater MSP : www.greatersp.org.

Management) qui définit la stratégie pour assurer l'attractivité économique de la métropole. Elle a créé des relations et des partenariats avec d'autres métropoles de taille équivalente concernées par des secteurs économiques similaires. Elle a récemment œuvré avec la Medical Alley Association en vue d'établir des liens avec des firmes australiennes du même secteur³⁰.

La réduction des inégalités

Après avoir créé le Conseil métropolitain en 1967, la législature du Minnesota a renforcé son pouvoir de régulation de l'urbanisation. Pour les chercheurs Myron Orfield et Thomas Luce de l'Institute of Metropolitan Opportunity³¹, la loi qui instaure le principe de la péréquation fiscale (*Minnesota Fiscal Disparities Act* de 1971) représente une avancée considérable dans la mesure où elle réduit significativement les disparités entre les municipalités de la métropole³². Grâce à cette loi, 40 % du montant total de taxes versées par les entreprises de chacune des municipalités sont redistribués aux communes dont les recettes fiscales ont baissé ou stagné. Le Conseil métropolitain s'efforce ainsi de maintenir une certaine forme d'équité au sein du territoire métropolitain. Il lui revient également d'assurer la coordination de la construction de logements sur l'ensemble de son territoire et de planifier celle de logements sociaux. Le Conseil demande aux municipalités d'élaborer des documents d'urbanisme conformes à ses directives. Il est certes question de « partage équitable des besoins régionaux », de manière à éviter la concentration de logements sur quelques municipalités, mais cette vision ne s'est pas toujours traduite par des programmes efficaces.

Outre la planification du logement, le Conseil métropolitain administre le plus important programme de logements sociaux du Minnesota financés par l'État fédéral, par le biais de la Metro Housing & Redevelopment Authority (Metro HRA)³³. En 2019, Metro HRA loge 7 200 ménages aux faibles revenus. Les responsables comme les chercheurs affirment que ce chiffre est encore insuffisant face à la demande sociale, dont une partie est

30. Voir l'étude de M. Gootman, R. Barker et M. Bouchet, « Metro to Metro Economic Partnerships: How to Network Global Assets to Fuel Regional Growth », *Global Cities Initiative*, Brookings/JP Morgan Chase, juillet 2019.

31. L'Institute of Metropolitan Opportunity de l'École de droit de l'Université du Minnesota conduit des études sur les enjeux politiques et sociaux de la métropole MSP et d'autres métropoles aux États-Unis. Plus d'informations sur : www.law.umn.edu.

32. M. Orfield et T. Luce, *Region: Planning the Future of the Twin Cities*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2010. Voir notamment le chapitre 12 « Regional Tax Base Sharing: the Twin Cities Experience ».

33. Il s'agit plus précisément de la Section 8 de la loi fédérale *Housing & Community Development Act* de 1978.

prise en charge par des fondations³⁴. Le Conseil métropolitain se préoccupe également de la répartition de ces ménages sur l'ensemble de son territoire. Aussi il a signé en février 2020 un programme³⁵ visant à associer Metro HRA à l'office du logement social de la ville de Minneapolis afin de permettre à des ménages de s'installer en dehors de Minneapolis et dans des municipalités présentant de plus grandes opportunités d'emplois. Ce programme intitulé « Moving To Work » relève de l'État fédéral.

Malgré ces efforts, à l'échelle nationale comme métropolitaine, les inégalités sociales et raciales se sont creusées ces dernières années. Comme dans le reste du Minnesota, le taux de pauvreté dans la métropole est largement corrélé à la composition ethnique des quartiers, et les minorités noires et latinos y ont un niveau d'éducation inférieur à celui des Blancs. La ville de Minneapolis était déjà concernée par les émeutes raciales de 1967, en dépit du faible pourcentage de population noire, à l'époque. Ce pourcentage a depuis nettement augmenté, et continue de croître : le nombre d'Afro-Américains vivant au sein de la métropole est passé de 250 717 en 2010 (7,5 % de la population totale) à 325 384 en 2018 (9 %). En l'espace de huit ans, la métropole a gagné 74 667 Noirs, une croissance de l'ordre de 29,7 % qui s'explique en partie par les flux migratoires en provenance principalement de Somalie, dont la représentante Ilhan Omar a fait partie³⁶. Cette évolution n'a pas permis d'atténuer la ségrégation sociale, qui s'est au contraire aggravée à Minneapolis–Saint Paul au cours du XXI^e siècle.³⁷

La politique environnementale

Si le président Trump a décidé en 2017 de ne pas se conformer à l'accord de Paris (2015), des États fédérés et des villes ont aussitôt réagi en indiquant qu'ils poursuivraient leurs programmes en faveur de l'environnement³⁸. Dans le document de planification intitulé *Thrive MSP 2040*³⁹, le Conseil métropolitain indique son ambition de mener un programme d'adaptation au changement climatique en développant un réseau de pistes cyclables au même titre que les autres modes de transport, en incitant fiscalement le

34. Plus d'informations sur : <https://metrocouncil.org>.

35. Plus d'informations sur : <https://minnesota.cbslocal.com>.

36. J. Hodos, « Globalization and the Concept of the Second City », *op. cit.*

37. « Separate, Downtrodden », *The Economist*, 23 juillet 2020, disponible sur : www.economist.com.

38. Voir le billet rédigé par les deux auteures de cette étude, « The Mobilization of American Cities against the Withdrawal from the Paris Climate Change Agreement: A Sign of the Changing Regime for Climate Change? » mis en ligne sur le carnet de recherche *Skyscraper*, disponible sur : <https://skyscraper.hypotheses.org>.

39. Pour plus de détails sur le document *Thrive2040*, disponible sur : <https://metrocouncil.org>.

développement de l'urbanisme à proximité des infrastructures de transport (métro et bus) et en maintenant l'agriculture sur son territoire.

Le Conseil fait le choix de limiter le processus d'artificialisation des sols en exigeant des municipalités qu'elles favorisent une politique de densification le long des axes de transports en commun. Suite à cette orientation du Conseil, la municipalité de Minneapolis a voté en octobre 2019 un plan d'aménagement salué comme un modèle⁴⁰. Ce plan interdit désormais la construction de maisons individuelles alors qu'elles couvrent les deux tiers du territoire de la ville. Il incite les promoteurs à inclure des logements sociaux dans leurs programmes.

Contrairement à d'autres États du Midwest, le Minnesota se caractérise donc par une attention particulière à la métropole MSP au travers du Conseil métropolitain qui, à l'initiative du gouverneur, coordonne la politique des acteurs locaux des sept comtés. Ce dernier a pour mission d'assurer la soutenabilité sociale et environnementale de MSP afin de permettre et d'optimiser le développement économique.

40. Voir l'article de J. Schuetz, « Minneapolis 2040: The Most Wonderful Plan of the Year », Brookings Institution, décembre 2018, disponible sur : www.brookings.edu.

Conclusion

Dans la préface d'un numéro spécial de la revue *Daedalus* paru au cours de l'été 2000 et intitulé « Minnesota: A Different America ? », son rédacteur en chef expliquait son choix de mettre en lumière les spécificités de cet État dans le but de les faire connaître à l'étranger et aux États-Unis. « Ce numéro traite de personnes et de lieux à la fois trop peu connus à l'étranger et, aussi étrange que cela puisse paraître, mal connus chez nous⁴¹. »

Notre démarche répondait en partie au même objectif, tout en prenant en compte l'importance de ce *swing state* dans les élections présidentielles. Cette analyse souligne la diversité du Midwest et du Heartland au travers de l'expérience d'un État qui s'est singularisé en 2016 en ne votant pas majoritairement pour Donald Trump. Comme nous l'avons vu, le Minnesota se caractérise par une culture politique s'inscrivant dans une tradition de dialogue, de compromis et de négociation entre républicains et démocrates. Et si son évolution économique depuis les années 1990 reflète des évolutions nationales et son insertion dans la mondialisation, les transformations observées apparaissent ici imputables à la fois à une dotation en facteurs propres, aux legs de l'histoire et à des institutions particulières. Ainsi, les politiques publiques mises en œuvre tant par le gouvernement de l'État que par celui de la métropole MSP ont joué un rôle capital pour encadrer l'urbanisation et promouvoir le développement économique, sans toutefois parvenir à réduire les inégalités sociales et raciales.

En dépit de ces politiques, les inégalités se sont accrues dans la période récente. Face à la pandémie actuelle et à la récession qui frappe les États-Unis, comment le Minnesota résistera-t-il ? Le filet de sécurité mis en place par l'État (dirigé par un gouverneur démocrate) et la métropole sera-t-il suffisant pour endiguer la montée du vote pro-Trump ? La récente radicalisation des démocrates dans le Minnesota (à l'issue de la mort de George Floyd et de la mobilisation de *Black Lives Matter*) ne risque-t-elle pas de favoriser le vote des comtés suburbains pour le président sortant, déjà victorieux en 2016 dans 78 comtés (ruraux et périurbains) sur 87 ?

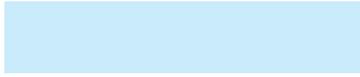
41. *Daedalus*, vol. 129, n° 3, été 2000, p. V-X.

La collection des *Potomac Papers*

- ▀ Sébastien Mort, « Les médias conservateurs dans la campagne de 2020. Un soutien unanime au président ? », n° 38, décembre 2019.
- ▀ Lauric Henneton, « Les élections de mi-mandat aux États-Unis. 4 scénarios, 12 États-clefs pour le Sénat », n° 37, septembre 2019.
- ▀ Patrick Allard, « La politique commerciale de Trump : faire reculer la Chine », n° 36, mars 2019.
- ▀ Ivana Obradovic, « La crise des opioïdes aux États-Unis. D'un abus de prescriptions à une épidémie aiguë », n° 35, décembre 2018.
- ▀ Marion Leblanc-Wohrer, « *Comply or die?* Les entreprises face à l'exigence de conformité venue des États-Unis », n° 34, mars 2018.
- ▀ Ivana Obradovic et Michel Gandilhon, « La légalisation du cannabis aux États-Unis. Les exemples du Colorado et de l'État de Washington », n° 33, février 2018.
- ▀ Boris Toucas, « "L'affaire russe" : la démocratie américaine ébranlée », n° 32, décembre 2017.
- ▀ Laurence Nardon, « Les États-Unis face à la Chine, de Henry Kissinger à Donald Trump », n° 31, novembre 2017.
- ▀ Corentin Sellin, « Trump : candidat des pauvres, président des riches ? », n° 30, juin 2017.
- ▀ Corentin Sellin, « Trump et l'électorat populaire blanc », n° 29, septembre 2016.
- ▀ Maya Kandel, « Obama face au terrorisme : chronique d'un échec ? », n° 28, septembre 2016.
- ▀ Anne Deysine, « Les nominations à la Cour suprême, enjeu des élections de 2016 », n° 27, juin 2016.
- ▀ Éric Rouby et Adrien Schu, « Présidentielles 2016 : le Parti républicain et la politique étrangère », n° 26, avril 2016.
- ▀

Suivez l'actualité du programme États-Unis sur Twitter :

[@LaurenceNardon](https://twitter.com/LaurenceNardon)



Institut français
des relations
internationales