

**Traditions civiques et gouvernance métropolitaine :
L'exemple du Metropolitan Council de la région des Twin Cities**

GRIM

**Groupe de recherche
sur l'innovation municipale**

Marie-France LeBlancⁱ

INRS-UCS

2002

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| Introduction..... | 3 |
| 1. Mise en contexte | 6 |
| 2. Historique des circonstances ayant mené à la création du Metropolitan Council... 10 | 10 |
| 3. Le Metropolitan Council | 13 |
| a. Mission et champs d'intervention..... | 13 |
| b. Fonctionnement et financement | 16 |
| c. Évolution et évaluation du Metropolitan Council | 18 |
| 4. Enjeux actuels de portée régionale | 28 |
| a. Planification régionale et contrôle de la croissance | 29 |
| b. Le <i>Livable Communities Act</i> | 37 |
| c. Le logement abordable | 41 |
| d. Les questions de transport et le projet de train léger..... | 45 |
| Conclusion..... | 51 |
| Bibliographie..... | 57 |

ⁱ Candidate au doctorat en études urbaines, l'auteure a produit cette analyse dans le cadre d'une subvention du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSHC) sur « La restructuration urbaine en Amérique du Nord : une analyse comparative des stratégies de planification de gestion métropolitaine dans les années 1990 », sous la direction de Jean-Pierre Collin et Robert Petrelli.

Introduction

En quoi l'agglomération de Minneapolis-St. Paul se distingue-t-elle des autres agglomérations des États-Unis si ce n'est par l'existence du Metropolitan Council et sa fiscalité d'agglomération? Dans le domaine des études urbaines, cette *structure régionale limitée*¹ a été, depuis sa création en 1967, l'objet de prédilection de plusieurs études en raison de la rareté des expériences de gestion d'envergure à l'échelle métropolitaine aux États-Unis.

L'existence du Metropolitan Council n'en constitue pas moins un paradoxe. D'une part, si cette expérience de gestion demeure un objet d'étude pour de nombreux chercheurs et représentants officiels d'autres villes, aucune agglomération n'a depuis 30 ans calqué son modèle. Comme le souligne ironiquement John J. Harrigan : « *Widely praised but never copied easily could be the logo put above the door of the Twin Cities Metropolitan Council* » (1996 : 206). D'autre part, malgré les responsabilités accrues qu'exerce le Metropolitan Council depuis plus de trois décennies en matière d'aménagement et de planification du développement régional, l'agglomération des Twin Cities figure parmi les plus étendues des États-Unis. Selon Judith Martin², la région de Minneapolis-St. Paul serait en fait « more spread out than Los Angeles ». À son avis, largement partagé, les diverses mesures de planification ont géré l'étalement mais sans réussir à le contenir.

Malgré de nombreuses réussites, le Metropolitan Council n'aurait pu empêcher l'apparition de problèmes associés au déclin des villes-centres tel l'accroissement des inégalités entre les quartiers des villes centrales ou entre certaines municipalités. Comme le remarque Oliver E. Byrum, la persistance de quartiers en déclin et le nombre de gens qui continuent de souhaiter quitter le centre, ne peuvent être occultés par les succès des projets de revitalisation menées au centre de Minneapolis. Harrigan pour sa part s'inquiète de l'avenir économique de la région même si pour l'instant les entreprises semblent bien répondre aux nouvelles exigences associées à la mondialisation. Bien que la situation soit moins préoccupante qu'ailleurs, Harrigan relève néanmoins l'accroissement accéléré des disparités et la concentration des

¹ L'expression *limited regional structure* vient de Ross Stephens et Nelson Wikstrom (2000 : 88) qui présentent le Portland Metropolitan Service District et le Metropolitan Council of the Twin Cities Area comme des organisations gouvernementales régionales dotées de responsabilités importantes bien que limitées (2000 : 88).

² Propos recueillis par Robert Petrelli et Jean-Pierre Collin, lors d'une entrevue s'étant déroulée le 8 novembre 2000, au bureau de madame Martin, département de géographie, University of Minnesota.

populations minoritaires au centre. Une situation d'autant plus préoccupante que la croissance des emplois en périphérie et la disparition continue des emplois manufacturiers contribuent à isoler les populations défavorisées de certains quartiers centraux (1996 : 210-212). Pour Harrigan, ces faits sont d'autant plus désolants qu'une entité comme le Metropolitan Council existe depuis 1967.

En quoi cette agglomération se distingue donc si la présence du Metropolitan Council n'a pas suffi à la protéger des avatars de l'étalement urbain, n'a pas empêché la prolifération des problèmes dits urbains et n'a pas réduit le niveau de fragmentation politique? Pour répondre à cette question, il importe de revoir les origines et l'évolution de cette institution afin de distinguer ce qui, positivement ou négativement, relève véritablement de ses responsabilités.

Il convient de ne pas imputer au Metropolitan Council des problèmes d'origine structurelle et des phénomènes qui relèvent peut-être davantage d'enjeux supra-locaux. Il n'est pas toujours aisé d'évaluer dans quelle mesure l'existence du Metropolitan Council aurait contribué à retarder ou diminuer l'ampleur des problèmes urbains que peu d'agglomérations ont su éviter en Occident. Suite à l'importante réforme de 1994, cette institution semble renaître et demeure étroitement associée aux principaux enjeux métropolitains (soit la planification régionale, le logement abordable et le transport) qui occupent la classe politique, préoccupent bon nombre de groupes civiques et alimentent les débats dans les journaux locaux³.

Il est remarquable de constater à quel point les acteurs et les chercheurs locaux - dont les commentaires sont souvent repris par les observateurs extérieurs- s'avèrent critiques et sans complaisance lorsqu'il s'agit d'évaluer les réalisations ou le fonctionnement de leurs propres institutions. Les résidents des Twin Cities seraient-ils trop critiques? Là se trouve peut-être une clé pour comprendre la dynamique locale. Pourtant, par le passé, ces résidents avaient la réputation de former une communauté au sens civique bien développé (voir notamment Adams et Van Drasek, 1993 : 2). De fait, des citoyens alertes, regroupés dans des organisations civiques et des politiciens sensibles aux enjeux métropolitains ont parrainé les origines du Metropolitan Council. Si les préoccupations de la classe politique relativement à

³ Le Twin Cities Area Survey confirme la montée constante depuis 1995 des enjeux liés au transport et à l'habitation parmi les deux principales préoccupations des résidents de la région (pour un aperçu complet de ce sondage : www.metrocouncil.org/metroarea/survey.htm#sp).

la gestion métropolitaine semblent s'être émoussées au cours des années 1980, un regain d'intérêt pour ces questions est perceptible depuis que de nouveaux groupes ont joint leurs voix aux groupes traditionnels. L'ouverture du processus décisionnel aux organisations civiques est d'ailleurs une raison pour laquelle s'il est un endroit, où parler de gouvernance va au-delà des partenariats entre les secteurs privé et public concernant la prestation de services publics, c'est probablement à Minneapolis-St. Paul.

L'évolution du Metropolitan Council depuis ses débuts illustre à quel point ses succès et sa capacité de relever les défis posés par la gestion d'une agglomération d'envergure sont étroitement liés à l'appui que lui accorde la Législature du Minnesota, certes, mais aussi à l'esprit de collaboration que l'instance métropolitaine a su générer dans ses relations avec les gouvernements locaux. Il s'agit là des aspects externes de la gouvernance⁴ qui prévaut dans la région des Twin Cities, un thème qui sera abordé dans la section consacrée aux enjeux de planification actuels. Pour ce qui est des liens entre les groupes civiques et le Metropolitan Council, soit la dimension interne de la gouvernance régionale, ce point sera abordé avec les origines de l'instance et à nouveau lors de la discussion sur les questions d'habitation et de transport, des enjeux entremêlés à celui de la planification de la croissance⁵. L'un et l'autre aspects de la gouvernance ne s'excluent pas, d'autant plus que les acteurs impliqués dans ce mode de gestion doivent composer entre eux sur le plan local mais aussi de façon verticale puisque les gouvernements locaux sont étroitement imbriqués aux niveaux supérieurs.

Ce texte débute avec une courte mise en contexte de la région des Twin Cities traitant de ses caractéristiques politiques, démographiques et économiques, suivie d'une section portant sur l'historique du Metropolitan Council. La section centrale porte essentiellement sur le fonctionnement et l'évolution des responsabilités de cette instance métropolitaine et la dernière section traite des enjeux actuels auxquels la région et le Metropolitan Council sont confrontés. En conclusion, il est question du rôle joué par les différents acteurs engagés dans la gouvernance de cette agglomération.

4 Pour certains auteurs, la gouvernance concerne principalement les échanges entre élus ou hauts fonctionnaires des différents niveaux de gouvernement (John et Cole, 2000 : 250). Dans cette optique, les relations intergouvernementales constituent la dimension externe de la gouvernance.

5 Les questions de fiscalité ne seront pas l'objet d'une section particulière compte tenu qu'il ne s'agit pas présentement d'un enjeu régional mobilisateur (sauf peut-être pour la Citizens League). Au cours de la décennie précédente, seul le représentant Orfield a suscité de l'intérêt pour cette question lorsqu'il a défendu des projets de loi pour modifier la formule de Tax Base Sharing, comme il en sera fait mention ultérieurement.

1. Mise en contexte

La faible densité de la population de cette agglomération d'une grande étendue⁶, est un phénomène qui, comme ailleurs, remonte aux années 1920 et à divers progrès dans le monde des transports⁷. Cette faible densité (460 ha\mi² en 1997) comparable à celle de St-Louis (400 ha\mi²) ou d'Indianapolis (426 ha\mi²), tranche avec celle de Milwaukee (912 ha\mi²) ou de Philadelphie (1 006 ha\mi²). Tel que définie statistiquement par l'unité métropolitaine de recensement (MSA), l'agglomération de Minneapolis-St. Paul s'étend sur onze *counties*⁸. Bien qu'il soit parfois question d'accroître la portée de cette instance sur l'ensemble du territoire aujourd'hui considéré comme faisant partie de l'agglomération, le territoire desservi par le Metropolitan Council en comprend seulement sept, notamment ceux de Hennepin et de Ramsay où se trouvent respectivement les villes centrales de Minneapolis et de St. Paul⁹.

Avec 189 villes et villages (*cities* et *townships*), et de nombreuses commissions scolaires et agences spécialisées réparties dans sept *counties*, le territoire du Metropolitan Council apparaît considérablement morcelé. Entre 1990 et 2000, la population de l'agglomération s'est accrue de plus de 350 000 personnes, atteignant un total de 2 642 056 personnes. Cette croissance plus rapide que celle des autres agglomérations du Midwest est aussi la plus importante des Twin Cities depuis les années 1960 et compense nettement pour le départ des retraités qui seraient nombreux à quitter la région pour s'établir dans le Sud des États-Unis. D'après Harrigan, bon nombre des migrants proviennent des états voisins : compte tenu de son économie relativement forte et de son taux de chômage inférieur au taux national, la région des Twin Cities demeure un point de chute valorisé dans le Midwest (1996 : 208). Le

⁶ Le territoire de la région statistique (la MSA) est de plus de 13 000 km² tandis que l'aire d'intervention du Metropolitan Council couvre seulement un peu plus de 7 200 km².

⁷ La grande disponibilité de terres à bon marché et l'absence de frein topographique (large rivière, océan ou montagne abrupte) ont favorisé un étalement dans toutes les directions (Adams et Van Drasek, 1993 : 90).

⁸ Bien que le mot *county* soit souvent traduit par le mot comté, il convient de ne pas confondre ces derniers qui, au Canada, constituent les circonscriptions électorales, avec les *counties*, qui aux États-Unis correspondent à des divisions administratives anciennes, découlant du découpage ancien du territoire américain, et dont l'existence est souvent antérieure à celles des villes. Conséquemment, les divisions locales des villes et municipalités correspondent peu au territoire des *counties*, sauf dans les cas où il y a eu consolidation des administrations concernées. Les *counties* jouent un rôle important (quoique variable selon les états), notamment dans la prestation des services sociaux et de santé, la sécurité publique, les services judiciaires, etc.

⁹ Dans le présent texte, sauf si mention contraire, lorsqu'il est question de territoire il s'agit du territoire actuel du Metropolitan Council. Les autres *counties* du Metropolitan Council sont ceux de Anoka, Carver, Dakota, Scott et Washington. Parmi les douze *counties* adjacents au territoire du Metropolitan Council, deux étaient en 1996 sur le point d'atteindre 50 % de navetteurs se déplaçant quotidiennement vers la zone du Metropolitan Council, soit les *counties* de Chicago (46 %) et Wright (45 %) (Johnson, 1998 : 26).

plus étonnant est que les villes centrales de Minneapolis et de St. Paul ont également bénéficié de cette augmentation démographique puisque leur population s'est accrue de 30 000 nouveaux résidents entre 1990 et 2000. Voilà qui constitue un gain d'autant plus remarquable que ces villes ont connu un déclin démographique constant de 1950 à 1980 et même jusqu'en 1990.

Population des villes centrales par rapport à la région métropolitaine

| | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 1990-2000 |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------|
| Minneapolis | 434 400 | 370 951 | 368 383 | 382 618 | (+) 14 235 |
| St. Paul | 309 866 | 270 230 | 272 235 | 287 151 | (+) 14 916 |
| Total région | 1 874 612 | 1 985 873 | 2 288 729 | 2 642 056 | (+) 353 327 |
| MSP/région | 40 % | 32 % | 28 % | 25 % | |

(Source : MCTCA, «Statistical Profile» : www.metrocouncil.org/metroarea/statpro.htm#7, (20 janvier 2000) et «City Level Population» : www.metrocouncil.org/metroarea/estpop.htm, (20 janvier 2000).

Ce gain démographique des villes centrales ne peut compenser celui survenu dans les autres villes de l'agglomération et par conséquent, la population des villes centrales avait baissé en l'an 2000 à 25 % de la population de la région métropolitaine. Nonobstant l'arrivée de près de 30 000 personnes, la proportion de la population dans les villes centrales des Twin Cities continue de s'éroder mais à un rythme moins effréné que dans les décennies précédentes.

Outre la réputation de qualité de vie de cette agglomération, ce qui attire - et permet de conserver la population active - est l'état de l'économie. Depuis la Deuxième Guerre mondiale, la région a su diversifier son économie : il est vrai que cette région a toujours pu compter sur une solide base agricole lui permettant de mieux encaisser les périodes de récession que d'autres métropoles. Un autre facteur ayant facilité son passage à une économie tertiaire tient, selon l'historien Anthony Orum, à la faiblesse relative de son secteur industriel, peu orienté vers l'industrie lourde (1995 : 187).

Minneapolis-St. Paul présente aujourd'hui une économie forte et diversifiée, reposant sur l'industrie alimentaire, comme autrefois, mais également sur l'informatique, l'édition, la recherche médicale et la production d'équipement médical, entre autres. La région accueille

par ailleurs les sièges sociaux d'une quarantaine d'entreprises d'importance répertoriées parmi les *Fortune 500* et *Fortune 1,000*. Des revenus moyens supérieurs à la moyenne nationale et un taux de chômage inférieur au taux américain expliquent l'attrait de l'agglomération. La population y est bien scolarisée. En comparaison avec d'autres villes du Midwest de taille similaire, la proportion d'adultes ayant complété quatre années au niveau collégial (soit l'équivalent d'un diplôme universitaire) y est plus élevée (plus de 30 %), ce qui constitue un atout indispensable pour le développement économique, surtout dans le domaine du haut savoir (UWMCED, 1998 : 92-93).

En relativisant l'importance de la population d'origine scandinave dans les Twin Cities, John S. Adams et Barbara J. Van Drasek contestent le mythe voulant que le sens civique des habitants de cette région découle de cette origine. Non seulement y a-t-il davantage de descendants d'origine allemande aujourd'hui, mais de plus, depuis les années 1980, la diversification s'est accrue avec l'arrivée des réfugiés de tous les continents (1993 : 7). Sur le plan racial, l'homogénéité a parfois été avancée pour expliquer le sens de la communauté des Twin Cities et même, en conjonction avec d'autres éléments, l'existence du Metropolitan Council (Orum, 1995 : 181).

Ce bilan positif que plusieurs agglomérations nord-américaines envieraient, soit une bonne qualité de vie, une vitalité économique continue et une population bien scolarisée et relativement homogène, est cependant nuancé par certains chercheurs tel Harrigan, qui se demande si la région pourra malgré ses nombreux atouts continuer de s'adapter avec succès à la mondialisation. Pour Harrigan, la domination qu'occupe Minneapolis-St. Paul dans l'espace économique de cette vaste région qu'est le Nord-Ouest américain est une arme à double tranchant. Si cela lui permet d'attirer les populations des États voisins, cela se traduit également par un isolement des manufacturiers, lequel semble se traduire par des taux d'exportation plus faibles pour cette région (1996 : 208).

Enfin, la proportion de grandes corporations désormais aux mains de compagnies extérieures à la région constituent pour certains auteurs un facteur d'incertitude (notamment Adams et Van Drasek, 1993 : 43). Par le passé, plusieurs entreprises fondées localement ont contribué non seulement à assurer la prospérité de la région en fournissant de nombreux emplois, mais ces compagnies étaient bien souvent engagées dans des œuvres de philanthropie et dans

diverses opérations de reconversion. La participation de leurs dirigeants aux organisations civiques influentes a certainement contribué à la réputation de Minneapolis et St. Paul comme étant des communautés au sens civique bien développé. Pour Harrigan, la difficulté du Minnesota à l'heure actuelle de créer de nouvelles corporations est d'autant plus critique que les dirigeants de plusieurs entreprises d'envergure songeraient à s'établir dans d'autres États plutôt que de rénover leurs bâtiments au Minnesota (1996 : 209-210).

Pour l'instant cependant, l'économie régionale des Twin Cities se porte bien, peut-être même trop bien puisque qu'avec les nouvelles entreprises et résidents qui s'y établissent, la croissance rapide de l'agglomération (sur les plans physique et démographique) exerce des pressions sur l'habitation et sur le transport. Cette croissance requiert une planification accrue, une gestion équilibrée que les acteurs métropolitains croient maintenant pouvoir réaliser selon les principes d'une nouvelle stratégie de gestion dite du « smart growth ».

2. Historique des circonstances ayant mené à la création du Metropolitan Council

Plusieurs entités gouvernementales régionales, des agences unifonctionnelles comme la Minneapolis-St. Paul Sanitary Sewer District, créée en 1933, et la Metropolitan Airports Commission, créée en 1943, ont précédé l'existence du Twin Cities Metropolitan Council (souvent et dorénavant simplement désigné comme le Metropolitan Council). La filiation la plus directe dans le temps et par sa nature est cependant la Metropolitan Planning Commission, une simple agence de planification qui à compter de 1957 devait promouvoir une approche intégrée du développement de la zone métropolitaine. Dénuée de tout pouvoir de coercition envers les gouvernements locaux, cette Commission est présentée comme l'équivalent d'un Council of Government (Martin, 1998: 237). Malgré les lacunes de ces diverses entités métropolitaines, Stephens et Wikstrom y voient néanmoins des facteurs de légitimation d'une approche régionaliste ayant facilité l'avènement du Metropolitan Council. Parmi les autres facteurs propices à l'établissement d'une entité métropolitaine, ces auteurs évoquent la culture civique de la population locale et les traditions d'engagement politique des résidents pour ce qui est considéré comme du « bon gouvernement »¹⁰ (2000 : 95).

Ces facteurs peuvent expliquer pourquoi cette solution a été retenue là et non pas ailleurs. Il est cependant indéniable que la création du Twin Cities Metropolitan Council a été précipitée par diverses circonstances. Outre le contexte de crise - discuté ci-dessous - l'avènement du Metropolitan Council était devenu possible par le poids politique accru de la région au sein de la Législature¹¹ et par la décision du gouvernement fédéral de rendre l'octroi des fonds fédéraux conditionnel à l'établissement d'agences régionales de coordination - les *Councils of Governments*¹². L'abolition par l'État du Minnesota de la clause « home rule » facilitait aussi la réorganisation métropolitaine car ainsi la Législature pouvait agir sans que les résidents puissent se prononcer par référendum.

¹⁰ Le lobby exercé par la League of Minnesota Municipalities pour la création de la Metropolitan Planning Commission, et les pressions de la Citizens League et de la League of Women Voters pour instaurer une structure gouvernementale régionale constituent de bons exemples (Stephens et Wikstrom, 2000 : 96).

¹¹ Pour corriger la sur-représentation des milieux ruraux, un tribunal avait ordonné la révision de la composition de la Législature de l'État du Minnesota, accordant ainsi une part plus importante à la députation provenant des milieux davantage urbanisés, notamment à l'agglomération de Minneapolis-St. Paul (Petrelli, 1993 : 12).

¹² Les *Councils Of Governments*, qui se présentent comme des regroupements volontaires de gouvernements locaux, ont depuis graduellement été mis au rancart, suite à la disparition sous la présidence de Reagan des programmes financiers fédéraux à l'origine de leur existence. Leur bilan sur le plan de la gestion métropolitaine et des réalisations s'avère peu impressionnant.

Comme plusieurs agglomérations nord-américaines, la région de Minneapolis-St. Paul éprouvait depuis les années 1950 divers problèmes associés au développement de l'agglomération. Avec la délocalisation des entreprises et de la population vers les zones suburbaines, les villes centrales se trouvaient souvent dans des situations fiscales précaires. Par ailleurs, plusieurs gouvernements locaux étaient confrontés à des problèmes d'envergure métropolitaine, au premier chef la pollution de l'eau potable, dont la solution était au-delà de la capacité financière de chaque gouvernement (Stephens et Wikstrom, 2000 : 95). Jusque là, la Minneapolis-St. Paul Sewer Board, la régie intermunicipale contrôlée par les villes centrales suffisait à desservir les villes de la première couronne¹³. Mais au début des années 1960, le système avait atteint les limites de ses capacités et ne pouvait prendre en charge l'approvisionnement en eau potable et la gestion des eaux usées des nouvelles villes de la deuxième couronne. Non seulement l'eau potable était contaminée, mais de plus les tentatives de certaines municipalités pour mettre en place leur propre système d'épuration se heurtaient à d'importants problèmes de coordination régionale, puisque les lieux de déversements des usines étaient situés à proximité des sources d'alimentation en eau potable des municipalités en aval (Petrelli, 1993 : 10). Le problème était tel que la Federal Housing Agency avait imposé un moratoire sur tous les prêts pour de nouvelles habitations résidentielles, soit jusqu'à ce qu'une autorité centralise le système d'aqueduc (Wallis, 1994 : 170). Devant l'ampleur du problème, une solution métropolitaine s'imposait. Aussi peut-on voir dans la nécessité de revoir le système de gestion de l'eau l'élément déclencheur ayant incité les leaders locaux, les groupes civiques et la commission métropolitaine de planification à promouvoir la création du Metropolitan Council.

C'est donc pour remplacer la Metropolitan Planning Commission et pour répondre aux aspirations des groupes civiques, des gens d'affaires et des grands médias que la Législature adopta, en 1967, la loi créant le Twin Cities Metropolitan Council malgré l'opposition dispersée de quelques officiels et journaux de banlieue.

À l'origine du Metropolitan Council se trouve un besoin général de planification pour mieux encadrer la croissance de la région. Outre le problème de la gestion de l'eau, certains autres

¹³ Parce que cette Commission utilisait les services des travaux publics municipaux pour construire et étendre le réseau au-delà des besoins, cette « entreprise » pouvait offrir les services d'aqueduc aux banlieues limitrophes, à bon prix, tout en se ménageant une bonne marge de profit (Keefe, 1991 : 11).

problèmes régionaux liés à la problématique de l'étalement urbain commençaient à poindre. Déjà, avec la croissance désordonnée de l'agglomération, certaines municipalités éprouvaient des problèmes pour financer les services de base, les disparités fiscales s'accroissaient entre le centre et le reste de l'agglomération et des problèmes de congestion routière apparaissaient graduellement alors que se dégradait les services de transport collectif. Enfin, bien que les préoccupations environnementales ne fussent pas encore très répandues, l'idée de protéger les espaces verts commençait à germer dans certains esprits soucieux de préserver de grands espaces du développement urbain (Petrelli, 1993 : 11).

À l'heure actuelle, la croissance de l'agglomération se poursuivant de plus belle, certains problèmes ont pris de l'ampleur et de nouvelles difficultés apparaissent. Il n'est guère étonnant que cette instance se présente encore comme une agence de planification régionale, bien qu'elle fournisse également les services essentiels comme le transport collectif en autobus et la collecte et le traitement des eaux usées. Il importe maintenant d'étudier comment cette organisation a évolué au fil des ans, et de voir à quels problèmes elle a été confrontée avant d'analyser son rôle et son comportement vis-à-vis des nouveaux enjeux qui se présentent.

3. Le Metropolitan Council

a. Mission et champs d'intervention

À l'origine, les principales tâches dévolues au Metropolitan Council étaient : 1) de régler le problème d'égout et d'aqueduc; 2) de produire un plan d'aménagement régional devant guider la croissance et le développement dans la région des Twin Cities; et 3) d'assurer un certain contrôle sur deux agences métropolitaines¹⁴. Les pouvoirs substantiels en matière de révision dont la nouvelle instance est dotée sont annihilés, fait remarquer Judith Martin, par l'autonomie dont disposent les autres agences régionales pour leur mise en œuvre (1998 : 238). Selon Keefe, le Metropolitan Council, tel qu'il apparaît en 1967 « was virtually without any actual power » (1991 : 17).

Le système de gestion des eaux étant un élément déclencheur à l'origine de la création du Metropolitan Council, sa principale mission était de produire dans un délai de deux ans un plan devant régler ce problème régional. Le premier élément de ce plan aboutit avec la création, en 1969, d'une commission des eaux régionales responsable du système d'aqueduc, la Metropolitan Waste Control Commission, également chargée de rembourser les villes centrales pour les coûts de développement du système encourus par le passé. Cette commission demeure sous la supervision du Metropolitan Council. Les autres éléments de ce plan se sont étalés sur plusieurs années.

Deux zones d'intervention sont assignées à la nouvelle commission : soit les quelques secteurs déjà développés et aux prises avec des problèmes de contamination de l'eau potable, et une zone délimitée comme étant la « metropolitan urban service area », mieux connue sous l'acronyme MUSA et dont il sera question subséquemment. La délimitation d'une telle zone avait pour objectif de réduire les coûts du service d'aqueduc et de limiter le développement à l'extérieur de cette zone jusqu'à ce que le territoire desservi soit entièrement occupé (Keefe, 1991 : 17).

Ainsi, en 1967, la presque totalité des fonctions de la nouvelle instance concernait la planification. La loi initiale prévoyait également la production d'un schéma d'aménagement

devant guider le développement économique et urbain dans les sept counties de la région et devant faciliter la coordination des services publics. En plus de s'assurer de la concordance des plans et des projets des diverses agences et commissions sectorielles sur le plan régional, le Metropolitan Council devait voir à ce que les plans d'ensemble et de développement des gouvernements municipaux ne contrevenaient pas au développement économique de la région. Ne détenant aucun droit de veto pour bloquer un gouvernement local ou les agences régionales, le Metropolitan Council pouvait cependant demander une consultation publique, surtout lorsque certaines de ces entités étaient susceptibles d'entrer en conflit. Son plus grand pouvoir, similaire à celui des COG, provenait alors de son droit de regard sur l'octroi des subventions pour les programmes d'infrastructures du gouvernement fédéral demandées par les gouvernements locaux (Stephens et Wikstrom, 2000 : 97).

Initialement, les politiques du Metropolitan Council étaient mises en application par les agences régionales lui étant imputables, mais néanmoins distinctes comme la *Metropolitan Airports Commission (1943)*, la *Metropolitan Transit Commission (1967)*, la *Metropolitan Waste Control Commission (1969)*. Les responsabilités de ces agences se sont accrues au fil des ans jusqu'en 1994, année où le Metropolitan Council se fit transférer la gestion directe du service responsable de la collecte et du traitement des eaux usées et du plus important service d'autobus de la région.

La planification - et sous-entendu le contrôle de la croissance - demeure toutefois la principale fonction du Metropolitan Council (Johnson, 1998), ce que confirme son plus récent plan de développement régional :

instead of leaving the region's growth to chance, the Council's new growth strategy, Metro 2040, calls for : reducing sprawl by developing the seven-county area more compactly, preserving key agricultural areas, identifying an « urban reserve » for development after the year 2020, revitalizing the region's urban core, targeting certain areas for job development (Metropolitan Council, 1999)¹⁵.

La planification concerne tout autant l'aménagement du territoire, l'étalement urbain, la protection des terres agricoles et l'identification de réserves foncières. Les attributions du

¹⁴ Soit de réviser les plans de la Metropolitan Airports Commission et d'approuver le budget d'immobilisation de la Metropolitan Transit Commission, nouvellement créée pour prendre en charge le système d'autobus défaillant.

¹⁵ Site internet du Metropolitan Council of the Twin Cities Area, consulté le 15 novembre 1999 : www.metrocouncil.org/about/general.htm.

Metropolitan Council concernent aussi la planification du transport l'habitation et la gestion des parcs. Malgré son autorité grandissante en matière de planification, l'influence du Metropolitan Council demeure limitée. Comme le rappelle Johnson :

Finally, the cities, counties and townships that control land use and provide services [...] has state-granted powers to direct the flow and pace of urban development [...]. Local governments are obligated to conform their plans to the metropolitan systems policies as determined by the Metropolitan Council, but they have some leeway in the application of those policies (1998 : 26-27).

La concertation et la consultation, que les auteurs soulignent rarement, figurent également parmi les attributions du Metropolitan Council. G. Ross Stephens et Nelson Wikstrom ont toutefois relevé que : «the Metropolitan Council garnered wide public praise by serving as a valuable forum for the discussion of areawide issues and by promoting a regional response to these challenges » (2000 : 98).

La concertation relève en bonne partie de la division du développement communautaire, responsable de la planification de la croissance et du développement régional : cette division fournit l'aide financière et l'assistance technique dont certains gouvernements locaux peuvent avoir besoin pour leur planification. Depuis 1967, un service de documentation compile des bases de données socio-économiques et démographiques nécessaires à la planification et produit diverses études mises à la disposition des décideurs et des chercheurs. Cette division est également responsable de vérifier la conformité des plans des gouvernements locaux avec les orientations du Metropolitan Council.

Cette fonction s'avère d'autant plus importante que la région des Twin Cities est très fragmentée avec 189 villes et villages répartis entre sept *counties*. Comme l'approbation des plans des municipalités par le MC a souvent été une source de conflit, la concertation demeure nécessaire. Au cours de la dernière décennie cependant, les relations entre les gouvernements locaux et l'instance métropolitaine se sont bien améliorées, une évolution redevable à l'approche incitative mise de l'avant par le Metropolitan Council, par exemple en matière d'habitation. Pour ce qui est des relations entre le Metropolitan Council et les sept *counties* de la région, ceux-ci semblent jouer un rôle plus discret que dans certaines autres agglomérations. Ils s'acquittent fort bien de leurs tâches, dans l'accomplissement desquelles ils savent faire preuve d'innovation. La modernisation de leur administration et

l'augmentation de leur budget ces dernières années amène Harrigan à conclure que les *counties* sous la juridiction du Metropolitan Council ont gagné en influence (1996 : 223). Il est possible que la présence d'une institution comme celle du Metropolitan Council les ait un temps relégué dans l'ombre et que ceux-ci aient profité de l'affaiblissement du Metropolitan Council dans les années 1980 pour s'épanouir.

Enfin, bien que cela ne soit habituellement pas mentionné par les chercheurs s'intéressant à la gestion métropolitaine des Twin Cities, la participation du public apparaît comme un élément non-négligeable de la vie politique du Metropolitan Council. Les assemblées du Conseil et des commissions permanentes sont ouvertes au public et les citoyens peuvent exprimer leurs commentaires par le biais d'un service téléphonique. De plus, le Conseil dispose d'une certaine latitude lui permettant de rencontrer des groupes restreints sur des questions précises comme ce fut le cas avec le Regional Blueprint. Bien qu'il soit difficile d'évaluer la performance des instances de participation, il n'en demeure pas moins que cette ouverture de l'administration métropolitaine – surtout depuis le milieu des années 1990 - permet d'élargir la participation du public. Les citoyens peuvent ainsi ajouter leur voix à celle des organisations civiques, dont les moyens et la renommée leur assurent d'autres canaux pour véhiculer leur opinion et leurs projets.

b. Fonctionnement et financement

À l'origine, le Metropolitan Council se présente comme un modèle bicéphale selon l'expression de Harrigan puisque les fonctions législatives et exécutives relèvent d'entités distinctes (1996 : 213). Il s'agit d'un modèle de gestion à trois paliers, similaire au modèle des gouvernements métropolitains canadiens, qui étonne les chercheurs américains puisque les *counties* et les municipalités continuent d'assumer leurs responsabilités au niveau local (Stephens et Wikstrom, 2000 : 96; Johnson, 1998 : 38).

Malgré l'étude de plusieurs projets de loi par la Législature de l'État du Minnesota pour permettre l'élection directe des conseillers, les seize membres qui représentent des districts de taille démographique équivalente (quatorze à l'origine) et le président sont nommés par le gouverneur après consultation du milieu. Depuis 1994, le gouverneur peut à son gré les démettre de leur fonction : auparavant, seul le président lui était directement assujéti. Bien

que ce mode de nomination soit critiqué, notamment par le représentant Myron Orfield, certains considèrent que cela libère les conseillers du Metropolitan Council des influences locales. Comme à l'origine, l'instance métropolitaine demeure étroitement assujettie à la Législature, à laquelle il incombe de déterminer les responsabilités et les pouvoirs (de taxation notamment) du Metropolitan Council, de superviser ses finances et de décider de son sort¹⁶. Au début des années 1990, par exemple, la Législature a sérieusement songé à abolir le Metropolitan Council avant d'entreprendre en 1994 une sérieuse réforme de sa structure organisationnelle laquelle lui a permis de retrouver son efficacité¹⁷.

Parmi les importants changements apportés par le Metropolitan Reorganization Act, adopté en 1994, figure le transfert au Metropolitan Council de la gestion des services publics métropolitains comme le traitement des eaux usées, le transport, et la gestion des déchets, des responsabilités qui jusque-là relevaient des agences métropolitaines autonomes.

La réorganisation de 1994 transforme radicalement le Metropolitan Council : de simple agence de planification, l'instance se transforme en quelque sorte en un gouvernement régional. Alors qu'un petit nombre d'employés, environ 200 personnes, travaillaient auparavant dans une structure relativement légère, le transfert des trois commissions fait grimper les effectifs à plus de 3 600 personnes. Désormais plus imposant et plus coûteux, il n'est pas étonnant que son budget d'opération en ait fait au cours des récentes années une cible facile pour certains contribuables qui estiment qu'il y a toujours trop de gouvernement. Par ailleurs, pour certains militants réformistes, les attentes étant plus élevées, plusieurs regrettent le peu de pouvoir coercitif dont bénéficie le Metropolitan Council pour enrayer l'étalement urbain et son corollaire, la polarisation socio-économique.

Cette instance dispose néanmoins d'une certaine autonomie financière. Alors que le système d'aqueduc est financé en totalité par les utilisateurs et que le transport collectif l'est par les

¹⁶ Les pouvoirs et responsabilités délégués au Metropolitan Council seraient limités aux fonctions ne pouvant être assumées par les administrations locales (municipalités et *counties*) (Collin, Gaudreau et Pineault, 1996 : 32).

¹⁷ Au début de la décennie 1990, le gouverneur d'alors, Arne Carlson, aurait intimé au Conseil d'améliorer sa performance pour éviter d'être aboli (Orfield, 1997 : 121). Malgré la réforme et le regain d'efficacité, les menaces ont été reprises en campagne électorale, par Jesse Ventura, celui qui devint gouverneur du Minnesota en 1998.

usagers et les fonds publics, les activités du Conseil sont financées par une taxe foncière levée à l'échelle régionale ainsi que par des transferts des gouvernements de l'État et du fédéral.

En 2001, 41 % des revenus provenaient de la tarification des services, 23 % des taxes foncières levées dans les sept *counties* et 28 % des transferts provenant de l'État du Minnesota et du gouvernement fédéral. Le reste, soit environ 8 %, provenait de réserves et de sources variées. Le budget d'opération se chiffrait à 347 millions \$ US en 2000, accaparé presque en totalité par les systèmes d'aqueduc, de transport et quelques transferts aux communautés pour financer divers projets de transport et de développement communautaire.

c. **Évolution et évaluation du Metropolitan Council**

Depuis la création du Metropolitan Council en 1967, la Législature du Minnesota avait procédé à plusieurs petits ajustements législatifs visant à étendre les pouvoirs et l'influence du Metropolitan Council, selon un processus de « *incremental fine tuning* » pour reprendre l'expression de Harrigan (1996 : 214). Avec plus ou moins de bonheur toutefois, puisque à compter des années 1980 diverses critiques sont formulées concernant la performance du Metropolitan Council.

Robert Petrelli fournit un résumé succinct de ces changements législatifs et rend compte ce faisant de l'évolution des champs d'intervention confiés à l'instance métropolitaine. Suite à la loi adoptée en 1969 concernant le plan de gestion des eaux usées et la création de la Metropolitan Waste Control Commission, un autre élément législatif déterminant est adopté en 1971 : la loi concernant le Tax Base Sharing constitue sans contredit l'élément le plus innovateur de la gestion de cette agglomération. Qualifiée de spectaculaire par certains (Collin, Gaudreau et Pineault, 1996 : 36), et décrite comme étant « a tool that distinguishes it [region] from most other U. S. metropolitan areas » (Martin, 1998 : 239) cette loi tente d'instaurer une fiscalité d'agglomération. Cet outil qui ne sera implanté qu'en 1975 en raison des poursuites intentées par quelques municipalités prévoit « un partage des bénéfices d'une partie de la croissance de l'assiette fiscale à l'échelle métropolitaine en fonction de la population et de la richesse foncière de chaque municipalité » (Petrelli, 1993 : 18). Plus précisément, ce partage implique que 40 % de la croissance de l'assiette fiscale provenant des nouveaux immeubles commerciaux ou industriels des communautés soit versé dans une

cagnotte et redistribué aux gouvernements locaux selon les besoins. En 2002, les villes et villages des counties ont contribué pour 214 270 247 \$ US à la cagnotte, laquelle sera redistribuée aux municipalités : la Ville de Minneapolis recevait pour l'année 2002 un peu plus de 3,3 millions et celle de St. Paul, plus de 18 millions¹⁸. Bien que décrétée par la Législature, il convient de reconnaître le rôle proactif du Metropolitan Council dans son travail de lobby auprès des représentants de la région à la Legislature pour assurer l'adoption de cette mesure fiscale (Stephens et Wikstrom, 2000 : 98).

En 1974, d'autres lois s'ajoutent pour clarifier les liens entre le Metropolitan Council et les nouvelles commissions régionales que sont la Metropolitan Transit Commission et la Metropolitan Waste Control Commission¹⁹ et pour créer une Commission d'étude (la Metropolitan Parks and Open Space Commission) devant assister le Conseil métropolitain dans ses nouvelles responsabilités en regard de la planification et du financement d'un réseau régional d'espaces verts. Cette même année, la Législature ajoute un nouveau mandat au Conseil métropolitain, celui de l'habitation : l'instance métropolitaine doit assister les municipalités dépourvues d'entité responsable des dossiers d'habitation dans la gestion des programmes fédéraux. Ce premier mandat à caractère social sera élargi trois ans plus tard avec une nouvelle loi concernant l'élaboration d'un plan sur le logement abordable (Petrelli, 1993 : 19). D'autres lois sont adoptées en 1976 afin d'accroître l'autorité du Metropolitan Council en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Enfin, il convient de mentionner l'adoption en 1984 d'une loi créant le Regional Transit Board, une nouvelle instance responsable de la planification des divers modes de transport et limitant le rôle de la Metropolitan Transit Commission à la gestion des autobus (Petrelli, 1993 : 20). Malgré ses responsabilités en matière de planification, le Metropolitan Council ne peut intervenir sur ces questions.

Ainsi, jusqu'au début des années 1990, l'État procède à des changements législatifs selon les besoins du moment. Le caractère évolutif du mode de gestion retenu dans l'agglomération des Twin Cities, amène Petrelli à conclure à une relation dynamique entre la Législature du

¹⁸ Le détail de ces données est disponible à l'adresse internet suivante : www.Metrocouncil.org/metroarea/fiscaldisp.htm. Le site a été consulté le 5 avril 2002.

Minnesota et le Metropolitan Council qui permet à ce dernier de superviser les agences métropolitaines sectorielles et de leur insuffler une vision régionale (1993 : 20-21). Ces changements ad hoc fonctionnent bien, tant que les élus à la Législature appuient l'instance.

Les changements les plus importants surviennent cependant en 1994, avec l'adoption du *Metropolitan Reorganization Act*. Certes, les changements impliquent une dépendance accrue des conseillers vis-à-vis du gouverneur. Mais la Législature, en abolissant le *Regional Transit Board*, la *Metropolitan Transit Commission* et la *Metropolitan Wastewater Control Commission*, et en transférant au Conseil métropolitain la gestion des systèmes de transport collectif et de traitement des eaux usées, modifiait en profondeur les responsabilités du Metropolitan Council. L'instance n'était plus simplement chargée de la coordination et de la planification à long terme²⁰ : le Metropolitan Council devint en quelque sorte un gouvernement régional.

À première vue, tous les analystes s'accordent pour voir dans le Metropolitan Council apparu en 1967 une instance de loin supérieure aux décevants *Councils of Governments* : « Unlike a Council of Governments, the Metropolitan Council had financial independence through its own tax base and its ability to win federal grants. Also unlike a Council of Governments, the local governments were not represented in the Metropolitan Council » (Harrigan, 1996 : 214).

En principe, la nomination de conseillers pour représenter des districts régionaux doit limiter la prévalence des intérêts locaux sur les enjeux régionaux. Toutefois, comme les conseillers nommés proviennent de la région des Twin Cities et qu'ils sont choisis en fonction de leurs compétences et de leur expérience politique antérieure au niveau local, la nouvelle allégeance de chaque conseiller n'est pas acquise à la scène régionale. À titre de représentant d'un district spécifique, ils sont sans doute parfois pris entre l'arbre et l'écorce. S'ils doivent, conformément à leur mandat, faire prévaloir l'intérêt régional, ils doivent également tenir compte des opinions des élus locaux, ceux-ci étant traditionnellement davantage préoccupés par leurs intérêts immédiats que par le bien-être de l'agglomération (Petrelli, 1993 :23).

¹⁹ Le Conseil doit approuver les plans de développement et les budgets d'immobilisation de ces commissions (Petrelli, 1993 : 18).

Conformément à sa mission originelle, la première tâche dont s'est acquitté le Metropolitan Council a été de régler le problème du traitement des eaux usées. On reconnaît également à l'instance métropolitaine d'avoir amélioré les services métropolitains, notamment le système autoroutier et pour avoir créé un réseau vert important (Collin, Gaudreau et Pineault, 1996 : 35). En matière de gestion du territoire, plusieurs observateurs tracent un bilan positif du Metropolitan Council. Dans un premier temps du moins, les nouvelles politiques d'aménagement du territoire auraient réussi à contenir l'étalement urbain. Mais surtout, l'instance aurait permis de maintenir la vitalité des villes-centres, surtout en comparaison avec d'autres grandes villes américaines, et de mener à bien diverses interventions de « rénovation urbaine » (Petrelli, 1993 : 42; Collin, Gaudreau et Pineault, 1996 : 35).

Aussi, les chercheurs dressent un bilan plutôt positif du fonctionnement et des réalisations du Metropolitan Council, surtout pour les dix à quinze premières années d'existence de cette institution. Pour débiter, Stephens et Wikstrom relèvent la capacité de la nouvelle instance à faire reconnaître sa légitimité par les divers acteurs locaux ... et à attirer l'attention de tout le pays (2000 : 98). Parmi les réalisations significatives du Metropolitan Council au cours de sa première décennie d'existence, ces auteurs soulignent le fait que le Metropolitan Council a réussi à imposer un leadership régional aux agences métropolitaines indépendantes oeuvrant dans différentes sphères des services publics. Le Metropolitan Council aurait également permis de faciliter la coopération entre les diverses instances politiques de la région et le gouvernement de l'État. Il aurait par ailleurs empêché la dilapidation des fonds publics en s'opposant à la construction d'un second aéroport et à celle d'un système de transport rapide.

En matière de planification, Stephens et Wikstrom rappellent le premier schéma d'aménagement (le Metropolitan Development and Investment Framework) produit en 1975. Ce guide de développement, qui distinguait une zone d'urbanisation, destinée à recevoir prioritairement les projets de développement (la MUSA) et une autre zone, réservée en partie à l'usage agricole afin d'y restreindre le développement. Avec la constitution de la MUSA, le Metropolitan Council se donnait carte blanche pour développer ou restaurer les services d'aqueduc et d'égout et pour déterminer le développement autoroutier à l'intérieur de ces limites, la planification des autoroutes et la gestion du service d'aqueduc étant de sa

²⁰ Les agences responsables des aéroports et des installations sportives demeurent, et le Metropolitan Council conserve son droit de regard restreint sur celles-ci (Johnson, 1998 : 62).

compétence. Comme le remarque Martin, les tentatives pour contrôler le développement de type « *leap-frog* » dans son territoire n'a eu aucun impact à l'extérieur des counties exclus de sa juridiction. Si les constructeurs résidentiels veulent voir dans ce type de développement la conséquence de limites trop restrictives, plusieurs observateurs font valoir que les limites de la MUSA ont permis de mener à bien la restauration et les investissements dans les villes centrales et les banlieues anciennes (Martin, 1998 : 246).

Enfin, Stephens et Wikstrom rappellent les mérites du Metropolitan Council dans l'adoption par la Législature de la Loi sur les disparités fiscales à l'origine du partage de la croissance de l'assiette fiscale, une mesure fiscale innovatrice qui a permis de ramener les taux de disparités fiscales entre les municipalités les plus riches et les plus pauvres²¹.

Harrigan trace également un bilan positif, similaire à ceux mentionnés précédemment, des réalisations accomplies par le Metropolitan Council au cours de ses dix premières années d'existence. Le chercheur clôt son appréciation de la première phase d'existence du Metropolitan Council en soulignant son évolution en une structure gouvernementale innovatrice, ayant su répondre aux aspirations des élites régionales (1996 : 217).

Pour ce qui est de la période subséquente, l'opinion voulant que le Metropolitan Council connaisse moins de succès à partir des années 1980 fait consensus parmi les observateurs, chercheurs ou acteurs. Sans aller jusqu'à lui reprocher de s'être transformé en une inefficace « big government machine », certaines critiques deviennent persistantes, notamment de la part de la *Legislative Commission on Metropolitan Governance*, de la *Citizens League*, du *Legislative Auditor* et de l'équipe éditoriale du *Star Tribune* (Harrigan, 1996 : 217).

Spécialiste en droit et représentant à la Législature, Myron Orfield, est un ardent militant régionaliste. Il estime que le Metropolitan Council a souvent hésité à exercer ses prérogatives et il déplore que la Législature du Minnesota ait, au cours des années 1980, accordé préséance aux règlements des municipalités plutôt qu'aux avis du Metropolitan Council (1997 : 180). Selon Orfield, malgré l'accroissement au cours des années 1970 de ses pouvoirs de révision sur les budgets des commissions régionales, le Metropolitan Council aurait laissé ces agences

²¹ Selon une étude de David Rusk fréquemment citée, le ratio de la valeur per capita des propriétés industrielles et commerciales entre les villes les moins riches et les villes fortunées serait passé de 17 pour 1 à 4 pour 1 depuis la mise en vigueur de cette mesure redistributive (dans Collin, Gaudreau et Pineault, 1996 : 36).

métropolitaines s'affranchir graduellement de sa tutelle. Les difficultés du Metropolitan Council à imposer son autorité semblent trouver confirmation dans la chronologie législative établie par Petrelli. Selon cette chronologie mentionnée précédemment, il ressort effectivement qu'après 1976, il n'y a plus de projets de lois adoptés par la Législature du Minnesota visant à accroître les pouvoirs du Metropolitan Council.

Malgré la réussite du *Tax Base Sharing* depuis 1975 pour réduire les disparités fiscales ²², Orfield n'en déplore pas moins l'insuffisance de la fiscalité au Minnesota pour assurer une distribution plus équitable des revenus fiscaux. Selon le système fiscal en vigueur dans les Twin Cities, 40 % de la croissance de l'assiette fiscale générée par la construction de nouvelles entreprises commerciales ou industrielles (postérieure à 1971, année de l'adoption de la loi) est redistribué parmi les 189 villes qui composent la métropole des Twin Cities selon une formule mathématique qui favorisent les entités les moins avantagées (Orfield, 1997 : 64). Si les contributeurs les plus réguliers à la cagnotte régionale sont les banlieues où la croissance de l'emploi est la plus forte, Orfield remarque que ce type de partage de l'assiette fiscale est davantage efficace pour réduire la concurrence intermunicipale en matière de développement économique que pour réduire les disparités.

Le *Tax Base Sharing* n'a pas non plus empêché différentes dynamiques fiscales de persister dans l'agglomération, notamment entre les banlieues ayant d'importants revenus fiscaux mais peu de dépenses sociales et celles dont les coûts de développement surpassent les capacités financières. Même avec le système fiscal de péréquation qu'est le *Tax Base Sharing*, les villes qui contribuent au fond métropolitain disposent d'un *Effective net tax capacity*, c'est-à-dire d'un revenu fiscal net supérieur aux villes bénéficiaires (Orfield, 1997 : 65). De plus, cette politique fiscale ne concerne pas la croissance des revenus fiscaux provenant du développement résidentiel. Par conséquent, certaines banlieues cossues de l'est bénéficient du fonds régional en raison de leur faible base commerciale et industrielle, alors que la ville de Minneapolis contribue à la cagnotte depuis le début des années 1990. Malgré ses nombreuses dépenses inhérentes à ses fonctions de ville centrale, Minneapolis doit contribuer au fonds régional en raison de la vigueur économique du centre des affaires.

²² Bien que le Fiscal Disparities Bill ait été adopté en 1971, la loi n'est entrée en vigueur qu'en 1975 à cause des contestations juridiques entreprises par les municipalités mécontentes.

Voilà pourquoi certains ont réclamé au cours des années 1990, à l'instar d'Orfield, une révision du pacte fiscal pour accroître le pourcentage perçu sur la croissance et surtout, pour inclure dans le calcul de cette croissance les revenus fiscaux provenant des propriétés résidentielles d'une valeur supérieure à la moyenne²³. Pour l'instant, même si ces faits demeurent inchangés, le Tax Base Sharing ne constitue pas un enjeu prioritaire pour les acteurs régionaux.

De façon constante depuis une vingtaine d'années, l'instance métropolitaine est critiquée tant par les éléments de droite - au premier chef l'ancien gouverneur républicain de l'État, Arne Carson - qui lui reprochent de nuire aux libertés locales, que par les progressistes comme Orfield qui remettent en question son efficacité puisque la région éprouve depuis les années 1980, des problèmes de polarisation et d'étalement urbain²⁴.

Comme Orfield, plusieurs études confirment l'accroissement des disparités entre d'une part les villes centrales et celles de la première couronne, et d'autre part les municipalités plus cossues du sud-ouest de la périphérie (Byrum, 1992; Adams, Van Drasek et Lambert, 1995). Johnson notamment a relevé l'incapacité de l'instance métropolitaine d'imposer sa volonté dans la localisation d'équipements métropolitains (tel un stade couvert ou un méga centre d'achat) de façon à ne pas se mettre à dos les gouvernements locaux et certains membres de la Législature (1998 : 42). De plus, l'élection de gouverneurs plus « conservateurs en matière de gestion métropolitaine » a contribué à réduire « la marge de manœuvre du Conseil métropolitain (Collin, Gaudreau et Pineault, 1996 : 37)²⁵.

Voilà qui rejoint l'analyse d'Harrigan, pour qui les piètres performances du Metropolitan Council au cours des années 1980 s'expliquent par le manque d'appui au sein de la

²³ Malgré des débats houleux mais plus civils qu'en 1971, la Législature a étudié au début des années 1990 un tel projet de loi, le *Metropolitan Fair Tax Base Act*, pour remplacer le système actuel par un système de taxation régionale unique. Après avoir passé les deux chambres du gouvernement du Minnesota, le projet de loi a été anéanti par le veto du gouverneur Carlson.

²⁴ Outre la question de considérer l'ajout de plusieurs *counties* voisins à son territoire, le développement à faible densité de l'agglomération s'étend maintenant jusque dans le Wisconsin, où les taxes moins élevées compensent pour la distance du centre.

²⁵ L'expression « gouverneurs plus conservateurs en matière de gestion métropolitaine » rend compte du fait que l'on ne peut pas forcément faire l'adéquation avec les Républicains, le Metropolitan Council ayant été créé en 1967 sous l'égide de ceux-ci. Il n'en demeure pas moins qu'au cours des années 1980, ce sont les Républicains qui se sont opposés à la fois aux projets de loi du démocrate Orfield et qui encore présentement s'opposent aux projets de train léger.

Législature du Minnesota, en particulier lors des présidences de Reagan. S'inspirant de la thèse de Stone sur les régimes urbains²⁶, Harrigan considère l'hypothèse d'un régime métropolitain qui se serait effrité au cours des années 1980. Au sein de la Législature : « few legislators are left who can build political support for themselves by pointing to their work on Metropolitan Council initiatives as positive achievements » (1996 : 219-220).

Le caractère conservateur de l'État durant cette période se reflète par une gestion... conservatrice de l'agglomération. Outre le veto du gouverneur Carlson au projet de loi révisant le pacte fiscal, son opposition aux mesures pour encourager le logement abordable, aide à comprendre la déception des observateurs locaux envers le Metropolitan Council puisque :

the council --clearly sensitive to Carlson's opposition-- refused to lend its support. What passed into law --after Carlson had vetoed two stronger bills [on affordable housing]-- was a watered-down version put together in part by council Chairman Curt Johnson » (*Star Tribune*, Whiting, 1998).

Ces propos sont corroborés par Orfield, qui explique l'opposition des membres du Metropolitan Council par les nominations partisans, cette position allant à l'encontre des aspirations traditionnelles du Metropolitan Council : « its members were Republican appointees connected with a legislative Republican caucus strongly opposed to fair-housing issues. [...] as Republican opposition mounted, the council changed its position and opposed the housing bill » (1997 : 117)²⁷.

Pour sa part, Harrigan rappelle qu'il y a des différences notables entre les leaders républicains qui ont créé le Metropolitan Council en 1967 et ceux d'aujourd'hui, davantage centrés sur des enjeux restreints. Quant aux démocrates, il estime que la plupart d'entre eux se sont désintéressés de la formule des gouvernements métropolitains. Harrigan associe l'affaiblissement du Metropolitan Council au peu de gain politique que peuvent récolter les élus à se préoccuper des enjeux métropolitains : « no highly visible political figure whose own political base depends on coping with the metropolitan issues of central city/suburban

²⁶ Selon cette thèse de Stone, il se forme des coalitions informelles unissant les membres des élites provenant des secteurs privés et publics afin de réaliser des projets politiques significatifs.

²⁷ Les nominations de plusieurs développeurs et promoteurs immobiliers ont imité la représentativité du Conseil métropolitain au cours de cette période. Voilà qui explique pourquoi Orfield tient tant à l'élection directe des membres du Metropolitan Council.

disparities, suburban sprawl, and positioning the region to compete in the global economy »(1996 : 222). Indéniablement, les appuis politiques pour une gestion métropolitaine centralisée de l'agglomération diminuent parallèlement à l'évolution démographique, qui amène de plus en plus de citoyens vers la périphérie.

Sur le plan économique, d'autres changements ont également affecté l'autorité du Metropolitan Council. Le mouvement des fusions et des acquisitions a, en concentrant les sièges sociaux dans quelques grandes villes, contribué à reléguer les anciens centres de décision, au rang de villes de services (Byrum, 1992 : 6). Par le passé dans la région des Twin Cities, d'importants appuis pour les réformes métropolitaines provenaient des corporations familiales locales comme Pillsbury et Dayton-Hudson (un important concessionnaire), ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. Maintenant que Dayton-Hudson est une chaîne d'envergure nationale, même si les dirigeants locaux souhaitent poursuivre une certaine tradition philanthropique, la direction générale n'est plus rattachée à la région métropolitaine et la participation des dirigeants locaux à des organisations comme la Citizens League est de plus en plus aléatoire (Harrigan, 1996 : 221).

Efficace au cours de sa première décennie d'existence, selon Harrigan seul « a legislature-guided process of incremental fine tuning » aurait permis au Metropolitan Council d'éviter la paralysie lors de cette période (1996 : 214).

Compte tenu du fait que la vitalité de l'instance métropolitaine repose sur ses pouvoirs et sa capacité d'intervention et sur l'appui de la Legislature, est-il possible que le Metropolitan Council renaisse? Ne peut-on envisager que la réforme de 1994 du Metropolitan Council lui ait permis de s'imposer à nouveau sur la scène régionale? Est-il possible que le Metropolitan Council bénéficie à nouveau de l'appui de la Législature. Depuis l'élection du réformiste Jesse Ventura au poste de gouverneur, celui-ci semble avoir écarté toute velléité de faire disparaître l'instance métropolitaine. Pour la première fois depuis vingt ans, le Metropolitan Council jouit de l'appui d'un gouverneur qui partage avec son président une vision régionale du développement axée sur le concept de « smart growth ». Quelque temps après son assermentation comme président du Metropolitan Council, Ted Mondale aurait affirmé « The Met Council is a toolbox that has had a lock on it for 25 years » (dans *Star Tribune*, Peterson, 1999).

La réforme de 1994, et les changements politiques survenus à la fin des années 1990, constituent deux facteurs positifs permettant de croire à une renaissance de l'instance métropolitaine. La question est maintenant de savoir si ces changements seront suffisants pour répondre aux nouveaux enjeux et de voir comment les acteurs civiques utilisent le Metropolitan Council et ses mécanismes pour influencer les politiques régionales. L'étude de certains enjeux actuels, tels que l'habitation et le transport, permet de saisir la dynamique sociale et politique à l'œuvre dans cette agglomération.

4. Enjeux actuels de portée régionale

En comparaison avec les autres agglomérations américaines, la région des Twin Cities se présente toujours comme une place qui marche, notamment sur le plan économique. Néanmoins, au cours des années 1990, de nombreux rapports et études produits par des observateurs locaux (dont le Metropolitan Council) font état de disparités croissantes entre certains groupes de la population, entre diverses zones de l'agglomération, et soulèvent les problèmes relatifs à la gestion de l'environnement, des espaces verts et des infrastructures (Byrum, 1992; Metropolitan Council, 1992; Adams, Van Drasek et Lambert, 1995; Orfield, 1997). Ces préoccupations ont pour point commun d'être liées soit à la gestion de la croissance soit à la planification.

Serait-ce que le Metropolitan Council serait inopérant, que les diverses mesures de planification mises en place depuis plus de trente ans n'ont pas réussi à guider la croissance et à contrôler l'étalement? Diverses réponses ont été avancées, qu'il convient de relativiser. Comme le rappelle John H. Kari, planificateur au Metropolitan Council, parler d'étalement est relatif car ce qui pour les uns est développement économique équivaut pour d'autres à un gaspillage de ressources matérielles et naturelles. Bien que l'étalement urbain constitue un type particulier de développement urbain, sa définition varie selon la perception qu'ont les gens de leur milieu de vie (Kari, 2000 :4). D'après les sondages menés par le Metropolitan Council en 1996, il appert que si les gens dans les Twin Cities appuient généralement les mesures visant à encourager la croissance économique de l'agglomération, ils sont tout autant préoccupés par les impacts du développement sur leur milieu de vie immédiat (congestion routière, densification résidentielle) et sur la qualité de vie de la région. Paradoxalement, les difficultés inhérentes à la gestion de la croissance viennent justement des conflits qui surviennent entre ces deux pôles de préoccupations, soit le local et même le micro-local, et le régional. En somme, la difficulté pour l'instance responsable de la planification est d'être suffisamment flexible pour s'adapter à la compréhension et à la vision fluctuante qu'ont des enjeux le marché et les citoyens.

« Growth control, écrit Martin en 1998²⁸, continues as a defining problem for the Twin Cities ». Les enjeux actuels que reconnaît cette spécialiste de la région sont essentiellement ceux liés aux problèmes de transport et aux disparités socio-économiques, des problèmes découlant en partie de la croissance de l'agglomération et par conséquent, de la planification de la croissance. À l'exception du phénomène de la concentration de la pauvreté dans certains quartiers du centre de l'agglomération, il s'agit sensiblement des mêmes problèmes qu'il y a trente ans. Ces problèmes, auxquels le Metropolitan Council continue de voir avec attention et, depuis 1994, avec des moyens accrus, constituent des enjeux qui préoccupent plusieurs groupes de la société civile.

Comme dans les autres villes des États-Unis et d'Occident, ces problèmes constituent un écheveau que les chercheurs tentent de décortiquer (notamment Byrum, 1992; Orfield, 1997). Comme ces problèmes sont inter-reliés c'est en combinant des initiatives complémentaires que les intervenants de la région des Twin Cities tentent de les résoudre. Au premier rang de ces intervenants, le Metropolitan Council joue, malgré les limites et les contraintes qui restreignent son autorité, un rôle crucial de négociateur et de rassembleur sur la scène régionale. Comme à ses débuts, le Metropolitan Council peut à nouveau compter sur l'appui législatif et politique des représentants à la Législature du Minnesota dans plusieurs domaines. Il sera donc essentiellement question de planification, d'habitation et de transport, des enjeux qui illustrent comment interagissent l'État, le Metropolitan Council et la société civile (par le biais de ses organisations civiques principalement) pour tenter de dénouer cet écheveau.

a. Planification régionale et contrôle de la croissance

Pour certains, au premier chef les développeurs, le développement désordonné des counties entourant le territoire du Metropolitan Council prouve que les limites d'urbanisation fixées par la MUSA étaient trop restreintes²⁹. D'autres observateurs cependant, reconnaissent

²⁸ Ce texte de Martin figure dans une réédition du livre initialement publié sous la direction de D. N. Rothblatt et A. Sancton en 1993. Le chapitre de Martin constitue cependant un nouveau texte centré sur les enjeux actuels rencontrés dans la région des Twin Cities.

²⁹ La MUSA correspond à la zone desservie par les infrastructures dont le Metropolitan Council a la responsabilité. Les limites fixées à l'extension du service d'aqueduc et au développement autoroutier à l'intérieur des sept *counties* du Metropolitan Council, avaient pour but de guider la croissance dans le coeur de l'agglomération de manière à contenir le coût des infrastructures, de préserver l'environnement et diminuer la

l'efficacité de ces limites pour orienter la croissance vers les zones déjà développés à l'intérieur des sept counties. Comme le Metropolitan Council ne peut directement influencer le développement à l'extérieur des sept counties qui le composent, le développement de l'agglomération des Twin Cities ne s'est pas à première vue effectué si distinctivement des autres métropoles des États-Unis : l'agglomération est étendue, le développement n'est pas continu et de nouveaux développements grugent le domaine agricole et les espaces libres.

D'où certains jugements qui qualifient de modestes ou de timides les tentatives du Metropolitan Council pour contrôler le développement (par exemple, Martin, 1998 : 246). Qu'en est-il donc depuis la réforme de 1994 et depuis l'avènement d'un gouverneur qui appuie l'instance métropolitaine? Divers documents publiés par le Metropolitan Council au cours des années 1990, permettent de percevoir un net changement de direction. Si les objectifs de contrôle de la croissance répondent aux mêmes principes, la différence se situe dans les moyens maintenant à la disposition du Metropolitan Council et dans la manière de lier les différents enjeux. Johnson considère que le renouvellement de la mission du Metropolitan Council pour gérer le développement urbain culmine avec l'adoption en 1996 du *Regional Blueprint*.

Ainsi, en 1992, le *Metropolitan 2015 Vision and Goals* réitère simplement des principes généraux de planification pour le long terme et déçoit les élus et responsables de la planification des villes de Minneapolis et de St. Paul. Le rapport est décrié pour ses lacunes concernant des phénomènes socio-économiques alors discutés et qui préoccupent le public et les élus. Rien n'est proposé pour contrer l'accroissement des disparités et la pauvreté des minorités, la délocalisation des emplois pour personnes peu scolarisées - souvent des résidents centraux - à des endroits peu accessibles. Rien non plus n'est soufflé dans ce rapport sur le fait que le coût des nouvelles infrastructures est injustement réparti entre les diverses composantes de l'agglomération (Johnson, 1998 : 58; Martin, 1998 : 249).

Une première ébauche du *Regional Blueprint* précède en 1994 la version définitive. C'est le premier document produit par le Metropolitan Council reconnaissant que la croissance déborde sa zone de juridiction pour s'étendre non seulement aux *counties* voisins, notamment

concentration des populations minoritaires. Ce premier plan d'aménagement régional du Metropolitan Council faisait partie du Development Guide adopté en 1974 (Martin, 1998 : 238).

ceux de Wright, Sherburne et Isanti, mais également dans trois *counties* du Wisconsin (Martin, 1998 : 251). Bien que ce document ne réclame aucune autorité accrue pour le Metropolitan Council, Martin y voit la reconnaissance que la planification de la croissance est un enjeu régional dont la portée dépasse l'autorité du Metropolitan Council et concerne diverses agences de l'état du Minnesota (1998 : 252).

Le Metropolitan Council y affirme sans ambages vouloir sortir des sentiers battus : « The Blueprint moves the Metropolitan Council beyond its traditional focus of regional systems planning and fiscal management to address complex economic and societal issues » (Metropolitan Council, 1994 : 8). Doit-on voir dans cette audace une conséquence de la réforme institutionnelle de 1994? Concrètement, il s'agit d'un plan d'action pour la région qui propose diverses stratégies pour atteindre les sept grands objectifs devant ultimement assurer la vitalité économique de la région³⁰. Johnson présente ce document comme une version préliminaire devant lancer le débat et alimenter un vaste processus de consultation publique.

De fait, une autre édition du *Regional Blueprint* est adoptée par le Metropolitan Council en 1996. De facture semblable à la première, cette deuxième édition en reprend les grands objectifs et répond à de nouvelles prévisions démographiques annonçant la venue de 330 000 ménages (soit 650 000 personnes) de plus dans la région d'ici 25 ans. L'édition de 1996 du *Blueprint* intègre de nouvelles stratégies pour gérer la croissance et cherche à concilier les différents intérêts en jeu. Elle se caractérise aussi par l'intégration d'une carte stratégique, la *Metro 2040*, devant guider la croissance jusqu'au milieu du 21^e siècle selon un modèle inspiré du « smart growth ».

Un aspect essentiel de cette édition n'est toutefois pas apparent : le nouveau document découle d'un processus de consultation qui, au dire de Kari, planificateur en chef au Metropolitan Council, a permis l'adoption de « new regional growth management policies grounded in the public process » (2000 : 9)³¹. La version de 1996 tient compte des opinions

³⁰ Les sept grands énoncés du *Regional Blueprint* de 1994 qui remplace le *Metropolitan Development and Investment Framework* sont : consolider l'économie de la région, réinvestir dans les quartiers en détresse du centre et des anciennes banlieues, renforcer le sens d'identification et de cohésion, protéger l'environnement, contenir l'étalement, accroître les options en habitation et assurer le financement des équipements publics régionaux (Metropolitan Council, 1994 : 1-9).

³¹ Plutôt que d'étudier un projet écrit par des experts, les membres du Metropolitan Council ont choisi d'interagir avec les acteurs concernés par les politiques régionales, soit les représentants des gouvernements

exprimées lors des audiences publiques, des demandes formulées par les forces politiques dominantes et des études menées par les fonctionnaires du Metropolitan Council³².

Trois différents scénarios de développement ont servi à engager les discussions lors des audiences publiques³³. Le premier modèle, celui du développement étalé (spread development) correspond grosso modo au modèle actuel, selon Martin, Johnson et même les rédacteurs du *Blueprint*. Ce modèle prévoit des ajustements (ad hoc à la MUSA) et préconise de laisser agir les forces du marché, perpétuant un développement à faible densité. Le deuxième scénario (concentrated development) prévoit un gel de la ligne de service (la MUSA) jusqu'en 2020 afin de favoriser le redéploiement et les réinvestissements dans le cœur déjà urbanisé de l'agglomération. Pour Johnson, cette option est la moins coûteuse sur le plan des dépenses publiques que ce soit pour les égouts, l'aqueduc ou le transport (1998 : 64). Mais comme le fait remarquer Martin, si cette option avantage les zones urbanisées et protège les terres agricoles du développement dans les sept counties, elle ne peut empêcher le développement de se poursuivre plus loin (1998 : 252). Le troisième scénario finalement, celui dit des « growth center », privilégie la canalisation du développement le long de certains axes spécifiques de transport tout en favorisant une densification du cadre bâti et la mixité des usages (Johnson, 1998 : 64). À chacun de ces scénarios correspondent évidemment des coûts variés pour les services publics d'eau et de transports, les coûts croissants avec la déconcentration du cadre bâti³⁴.

Avant de présenter l'option retenue par le Metropolitan Council dans le *Regional Blueprint* de 1996, il importe de s'attarder aux autres protagonistes. La plupart des groupes civiques qui, dans les années 1960 avaient été très actifs lors de l'avènement du Metropolitan Council,

locaux, les développeurs, les gens d'affaires, ainsi qu'avec les représentants du monde scolaire, des organisations communautaires et des associations de quartiers. Pendant l'été 1996, des ateliers mobiles, des soirées d'informations, plusieurs séances de consultation (notamment avec des décideurs), un tour d'autobus dans les différentes zones de la région, y compris dans les *counties* extérieurs au territoire du Metropolitan Council et même un sondage téléphonique mené auprès de 5 000 résidents ont permis aux conseillers de prendre le pouls de la population (Kari, 2000 : 9). Plus de 80% des répondants au sondage téléphonique ont mentionné considérer que les Twin Cities connaissent un problème majeur d'étalement urbain (Kari, 2000 : 10).

³² Malgré la diversité des opinions exprimées quant aux diverses stratégies à l'étude, Johnson dénote l'appui généralisé à la croissance devant assurer la vitalité économique, et ce malgré l'expression d'inquiétudes pour la qualité de vie et la congestion routière (1998 : 65). Les voix pour réclamer un gel de la croissance sont minoritaires et limitées au niveau très local.

³³ Ces trois options auraient été présentées initialement à la Législature dès le début de 1996 dans un rapport du Metropolitan Council intitulé « Growth Options » (Martin, 1998 : 252).

comme la Citizens League³⁵ et le chapitre local de la League of Women Voters, bien que toujours présents, ont été éclipsés par de nouveaux groupes dont la raison d'être est directement liée aux nouveaux enjeux métropolitains.

L'un de ces groupes, l'Alliance for Metropolitan Stability, se distingue par son impact et par sa raison d'être. Fondée en 1994, cette coalition de nombreux organismes civiques, communautaires ou religieux³⁶ est la première organisation à porter à l'échelle régionale les messages des groupes concernés par la justice sociale et l'environnement. Auparavant, le Metropolitan Council n'était pas très à l'écoute des organismes communautaires et l'Alliance aurait favorisé l'ouverture de l'institution métropolitaine à la communauté³⁷. Fait à noter, à l'origine de l'Alliance for Metropolitan Stability, se trouve Myron Orfield, l'un des critiques les plus tenaces du Metropolitan Council - et paradoxalement sans doute l'un de ses plus fidèles partisans. Représentant de Minneapolis à la Législature et professeur de droit, Orfield reproche notamment à l'instance métropolitaine de trop vouloir encourager la croissance de l'agglomération au détriment des mesures visant à accroître les opportunités d'emplois et d'habitation des personnes à faible revenu³⁸. Une opinion que partage Johnson, qui convient de ce que le Metropolitan Council est « 'captured' by the development interests working through the state and the suburban local governments and through the Council's own membership » (1998 : 62).

Bien que les pressions pour faire adopter diverses lois à la Législature n'aient pas amené les succès escomptés en matière d'habitation, de représentation politique du Metropolitan Council ou de contrôle du développement, l'influence de l'Alliance for Metropolitan Stability

³⁴ Soit des investissements de 13,3 milliards dans le premier scénario, de 11 milliards pour un modèle davantage concentré et de 11,8 milliards avec celui de la croissance nodale (Johnson, 1998 : 64).

³⁵ Cet organisme est toujours actif dans les années 1990 et les préoccupations et convictions de ses dirigeants toujours semblables concernant un développement compact de l'agglomération et une rationalisation des coûts liés aux infrastructures avec peut-être un souci additionnel pour la performance économique dans un contexte de mondialisation. Plusieurs publications de cet organisme témoignent de la philosophie régionaliste de ses membres, notamment *Compete Globally, Thrive Locally* (1993), *Why We Should Build Inclusive Communities : The Case for a Regional Housing Strategy* (1994), et *It Takes a Region to Build Livable Neighborhoods* (1997).

³⁶ Parmi les groupes fondateurs se trouvait notamment, la Urban Coalition, la League of Women Voters et l'Institute for Agriculture and Trade-Policy.

³⁷ Ces propos viennent de l'actuel directeur de l'Alliance for Metropolitan Stability, Russ Adams, lors d'une entrevue menée par Petrelli et Collin (10 novembre 2000).

³⁸ Depuis 1992, Orfield a aussi démontré que l'implantation des nouvelles infrastructures s'effectuait au détriment des secteurs plus anciens et moins cossus : « Politically influential and bolstered by development interests, these most affluent suburban communities get the infrastructure they want, and the less well-off metropolitan communities pay disproportionately » (Orfield, 1997 : 2).

et d'Orfield fut indéniable dans l'adoption en 1994 du Metropolitan Reform Act qui révisait le rôle et les fonctions de l'instance (Johnson, 1998 : 62). Fondé à l'initiative d'Orfield pour appuyer ses projets de loi, l'organisme s'est consolidé en quelques années : il s'agit maintenant d'un acteur connu sur la scène métropolitaine, dont le financement est assuré par quelques fondations et doté d'une direction permanente.

Par conséquent, faut-il s'étonner que l'Alliance for Metropolitan Stability se soit prononcée en faveur de l'option préconisant des investissements dans les anciennes aires urbanisées, conformément au deuxième scénario du *Regional Blueprint*? L'association a alors insisté pour faire valoir l'importance d'assurer un financement en l'absence de mesures coercitives, pour que les stratégies de redéveloppement ne demeurent pas de simples intentions. Les membres de l'Alliance ont joint leurs voix à celles du Land Stewardship Project, un groupe environnementaliste dédié à la préservation des terres agricoles et des espaces verts pour s'opposer au relâchement des limites imposées par la MUSA et réclamer le gel du développement en périphérie (Johnson, 1998 : 66).

Un autre acteur récent impliqué sur la scène métropolitaine est la North Metro Mayors Association, un groupe réunissant les maires et mairesses provenant des banlieues les moins cossues de la section nord de l'agglomération. Leur première demande (s'adressant en fait à la Législature) réclamait d'étendre le contrôle de l'étalement au-delà des sept counties formant le Metropolitan Council. Leurs autres demandes se situaient en droite ligne avec celles d'Orfield, soit une révision de la formule de *tax base sharing* pour aider davantage les communautés les moins riches et enfin, la réfection en priorité des infrastructures publiques existantes plutôt que la construction de nouveaux ponts et autoroutes et que l'extension du système d'aqueduc (Johnson, 1998 : 65). Bref, dans ses considérations générales sur le transport, l'habitation ou l'emploi, l'association appuyait les grands principes énoncés dans le *Blueprint* visant spécifiquement un développement concentré. À l'instar de l'Alliance for Metropolitan Stability, elle réclamait aussi des incitatifs pour que les communautés développent de l'habitation abordable.

En contraste avec les groupes précédents figure la Builders Association of the Twin Cities qui, s'appuyant sur des études de consultants privés en droit et en planification, s'inquiète compte tenu de prévisions démographiques du peu d'espace alloué à la construction à

l'intérieur de la MUSA une fois soustraient les espaces verts, publics et protégés. Selon une étude prospective (basée sur une densité de 2 maisons par acre) la pénurie d'espace constructible serait perceptible dès l'an 2000. Or, s'inquiètent les constructeurs, la rareté de la terre va entraîner une inflation des prix... à moins que les limites de la MUSA ne soient élargies. Sans pour autant rejeter les options visant l'accroissement des densités dans les zones urbanisées, les membres de cette association soulignent eux aussi le besoin de pourvoir quelques « additional public incentives » pour assurer la construction d'unités d'habitation en nombre suffisant pour accueillir les nouveaux résidents (Johnson, 1998 : 66). Curieusement, le reste de la communauté des affaires non engagé dans les opérations de développement est demeuré silencieux (Martin, 1998 : 253).

Les groupes représentatifs de la société civile dont il vient d'être fait mention ne se sont pas contentés des tribunes offertes par le Metropolitan Council dans le cadre des audiences publiques. Tout au long de la période, les supporteurs des différentes options ont transporté le débat sur la scène publique, s'exprimant par l'intermédiaire des médias, produisant ou commanditant des études, et allant même jusqu'à organiser des rallyes en vélo dans les développements en périphérie pour démontrer l'étalement urbain (Martin, 1998 : 253).

Essentiellement, le *Regional Blueprint* adopté en 1996 est une stratégie de développement régional s'appuyant sur des investissements publics axés prioritairement sur les infrastructures nécessaires au développement économique, le réinvestissement dans les zones en déclin, le renforcement des communautés et la protection de l'environnement. Compte tenu des trois scénarios de développement discutés et du peu de convergence des groupes, il n'est pas étonnant que le Metropolitan Council ait coupé la poire... en trois! La stratégie de croissance régionale retenue dans le document *Metro 2040* est un hybride des trois options de développement (étalé, concentré et canalisé) par laquelle le Metropolitan Council entend combiner le meilleur de chacune (1996 : 8). Outre la préservation des zones rurales et agricoles ainsi que l'identification d'une réserve urbaine pour le développement jusqu'à 2040, le plan retenu préconise la densification des zones urbanisées à l'intérieur de la MUSA, la répartition de pôles économiques le long des axes de transport, des réinvestissements dans le centre de l'agglomération et la dépollution des anciens sites industriels (Metropolitan Council, 1996 : 8-9). Directeur de la planification au Metropolitan Council, Kari se réjouit de ce que le *Blueprint* et la stratégie de croissance *Metro 2040* s'opposent aux modèles de développement

à faible densité et adoptent des mesures de « smart growth » (2000 : 9), un terme qui n'apparaît alors pas encore dans les documents officiels du Metropolitan Council.

En réalité, le plan d'action retenu par le *Regional Blueprint* aurait mécontenté presque tous les groupes s'étant prononcés ou ayant une opinion sur le sujet (Martin, 1998 : 253). Malgré les nombreuses actions prévues pour densifier les zones urbanisées, revitaliser le centre et décontaminer les sites industriels, ce qui irrite est la constitution d'une réserve urbaine à même les aires agricoles pour répondre au développement jusqu'en 2040. Concrètement, cela signifie que la MUSA, qui en 1995 comprenait 575 000 acres, couvrira 80 000 acres de plus en 2020 si les prévisions démographiques se confirment et si les normes de développement du Blueprint se maintiennent (Kari, 2000 : 13). Voilà qui est trop pour les uns et pas assez pour les autres.

Kari souligne néanmoins la volonté du Metropolitan Council de mieux contrôler le développement urbain en utilisant ses responsabilités en matière de planification et de mise en œuvre des services métropolitains (transport et eau). Alors que ces services avaient jusqu'alors pour mission de répondre au développement et à la recherche de l'efficacité, la stratégie de croissance sous-jacente au *Regional Blueprint* de 1996 modifie le rôle des systèmes régionaux : «[it] shifts focus to the ability of systems to shape development and private investment activity inside the urban area » (Kari, 2000 : 13).

Suite à l'adoption du *Regional Blueprint* en 1996, les municipalités et les *counties* disposaient de deux ans pour revoir leurs plans d'aménagements (comprehensive plans) et les rendre conformes au nouveau schéma régional. Pour atteindre les nouveaux objectifs de gestion de la croissance énoncés dans le schéma, le Metropolitan Council peut toujours pénaliser les communautés récalcitrantes dans l'octroi des subsides. De plus, l'instance métropolitaine a toute l'autorité pour déterminer l'extension des égouts et la réfection des principales autoroutes, un contrôle généralement suffisant pour faire coïncider les schémas d'aménagements locaux avec ceux du *Blueprint*. Si une certaine marge de manœuvre est possible en cas de conflit, en l'absence de consensus le Metropolitan Council dispose désormais d'un argument de persuasion convaincant pour contraindre les gouvernements locaux récalcitrants : le *Metropolitan Livable Communities Act* adopté par la Législature un an plus tôt.

À plusieurs reprises, le *Regional Blueprint* fait expressément référence à cette loi sur les « communautés viables » (1996 : 24, 25, 31 et 57). Cette loi se présente comme un instrument d'intervention puissant pour inciter les gouvernements locaux à s'engager dans des politiques de développement économique et répondre aux besoins en matière d'habitation tout en respectant les objectifs de gestion de la croissance visant la consolidation des villes centrales et des banlieues plus anciennes et davantage urbanisées.

b. Le *Livable Communities Act*

L'adoption du *Livable Communities Act*, en 1995, par la Législature du Minnesota, constitue une innovation unique aux États-Unis et illustre encore une fois, comme le souligne Johnson, la dynamique et la complexité de l'organisation du pouvoir dans l'agglomération des Twin Cities. Suite à l'échec de Myron Orfield pour faire adopter une loi contraignant les gouvernements locaux suburbains d'offrir des logements abordables, plusieurs élus des deux principaux partis, notamment le sénateur Ted Mondale, maintenant président du Metropolitan Council, se sont impliqués pour trouver un terrain d'entente. L'approche incitative retenue par la loi résulte des dissensions précédant l'adoption de cette loi, certains élus souhaitant imposer des obligations et d'autres préconisant le respect de l'autonomie locale. Il importe cependant de reconnaître les efforts menés en dehors du circuit politique. Avant l'adoption de la loi, la Citizens League, et surtout l'Association of Metropolitan Municipalities, ont exercé un rôle déterminant. Roger R. Israel, auteur d'une thèse sur le Metropolitan Council, leur impute tant la réforme du Metropolitan Council, en 1994, que l'adoption du *Livable Communities Act*³⁹. Compte tenu du désintéressement des législateurs pour les questions métropolitaines, du renforcement de l'autorité des *counties*, du climat politique de plus en plus conservateur et surtout de la méfiance de l'ancien gouverneur Carlson envers l'autorité métropolitaine, Israel soutient que l'action des groupes civiques est un élément déterminant de la gouvernance métropolitaine dans les Twin Cities (dans Johnson, 1998 : 85).

Officiellement, la mission du *Livable Communities Act* consiste à améliorer la qualité de vie et la viabilité des communautés sur les plans social et économique : concrètement, cette loi

³⁹ L'expression « livable communities » a été suggérée par Lyle Wray, au début des années 1990, alors qu'il était directeur général de la Citizens League (Johnson, 1998 : 84).

concerne surtout l'habitation. Dans les faits, il s'agit d'un fonds réservé aux communautés locales des Twin Cities pour favoriser leur relance économique et développer leur parc d'unités résidentielles abordables, conformément aux souhaits exprimés par l'Alliance for Metropolitan Stability lors des audiences publiques. Le financement de ce fond provient des revenus fiscaux générés par la croissance des communautés résidentielles cossues, des profits sur la vente d'obligations provenant du financement des services publics, d'une taxe générale du Metropolitan Council et de l'État du Minnesota (Johnson, 1998 : 87). La stratégie sous-jacente aux projets financés s'inspire des principes du *smart growth* pour favoriser le développement de « more compact, transit-friendly urban and suburban neighborhoods » (Kari, 2000 : 16). Tel que mentionné ci-haut, l'approche retenue par la loi est incitative plutôt que coercitive et mise sur des projets menés en partenariat entre les villes et l'instance métropolitaine. Les programmes sont répartis selon trois axes distincts, soit la décontamination d'anciens sites industriels en vue de leur relance économique, la densification des zones suburbaines (afin d'y faciliter le transport collectif) et l'accroissement du nombre d'unités résidentielles abordables et leur répartition à l'échelle métropolitaine.

Pour obtenir les subventions du *Metropolitan Livable Communities Act*, les communautés doivent y souscrire officiellement et négocier leurs objectifs en matière d'habitation abordable avec le Metropolitan Council⁴⁰. En 2000, 104 communautés (parmi les 189 villes et villages que compte l'agglomération) ont souscrit aux programmes du *Livable Communities Act*, soit trois nouvelles communautés de plus par rapport à l'année précédente (contre un seul désistement) (Metropolitan Council, 2000a : 1). Les gouvernements locaux impliqués se trouvent pour la plupart au centre de l'agglomération, à l'intérieur de la MUSA.

Alors que des programmes comme le *Local Housing Incentives Account* concernent prioritairement l'augmentation du nombre de logements abordables (locatifs ou en propriété) dans les banlieues, le *Tax Base Revitalization Account* vise la décontamination du sol dans les anciennes zones industrielles des communautés centrales ou de la première couronne (Kari, 2000 : 16). En créant du logement abordable là où se trouvent les nouveaux emplois et en travaillant à accroître le potentiel commercial et manufacturier des anciennes friches

⁴⁰ Les demandes sont évaluées selon un barème tenant compte, par exemple pour chaque communauté, de l'offre en logements abordables, du nombre de maisons attachées ou mobiles, du ratio propriétaire/locataire et de la densité du secteur résidentiel.

industrielles près des secteurs résidentiels du centre, ces deux programmes participent à une stratégie complémentaire de déconcentration de la pauvreté.

En vertu de ce programme, 711 acres ont été décontaminés de 1996 à 2000 dans 22 communautés, au coût de 34 millions de dollars, entraînant des investissements privés de l'ordre de 1,1 milliard de dollars, ce qui équivaut à une augmentation nette de la capacité fiscale de l'ordre de 22,7 millions à l'échelle régionale. Ces aires régénérées de Minneapolis, de St. Paul et des banlieues anciennes accueillent 9 200 nouveaux emplois en 2000⁴¹.

Mais principalement, le *Livable Communities Act* a pour objectif de répartir le logement social dans l'ensemble de la région, d'où les divers programmes de subvention au logement abordable. En quatre ans, grâce au Local Housing Incentive Account, 38 communautés se sont partagées des subventions de 7,1 millions de dollars (lesquels ont généré des investissements additionnels de 162 millions) pour construire ou rénover du logement abordable : 883 nouvelles unités de logement locatifs ont construites et 539 ont été retapées. Pour ce qui est des propriétés abordables, 310 nouvelles unités ont été mises sur le marché et 131 ont été remises aux normes.

Un autre programme, le *Livable Communities Demonstration Account*, finance des développements résidentiels modèles, inspirés du nouvel urbanisme dans l'ensemble des Twin Cities. Les projets subventionnés doivent présenter une certaine mixité d'usage et offrir une variété d'habitation en terme de prix, de marché et de forme. Ils doivent aussi rencontrer des normes de densité plus élevées, permettre une meilleure desserte par transport collectif et être aménagés pour faciliter les déplacements piétonniers. De 1996 à 2000, 47 subventions ont été distribuées dans 21 communautés pour un total avoisinant les 29 millions de dollars, lesquels ont généré à leur tour 907 millions d'investissements privés et publics.

Enfin, un nouveau programme, l'*Inclusionary Housing Account*, s'adressant plus spécifiquement aux minorités et ayant également pour objectif d'accroître les choix résidentiels en terme de localisation, de prix et de forme, est apparu en 1999. Ce programme résulterait des revendications de l'Alliance for Metropolitan Stability (Alliance for

⁴¹ À moins d'une indication contraire, les données subséquentes proviennent du site internet du Metropolitan Council, consulté en janvier 2002 : www.metrocouncil.org/services/livcomm.htm.

Metropolitan Stability, 1999 : 1) et de la Citizens League. Dans une étude produite en 1997 évaluant le concept des « livable neighborhoods » et commentant le Regional Blueprint récemment adopté, l'organisme civique Citizens League réclamait une plus grande attention aux politiques d'inclusion (Johnson, 1998 : 85). Lors de la première année d'existence du programme, onze subventions totalisant 4,2 millions de dollars ont été distribuées dans huit communautés, générant des investissements additionnels de 106 millions et permettant la construction de 475 nouvelles unités locatives abordables et 112 propriétés abordable sous forme de condos et de maisons de ville (site internet du Metropolitan Council, janvier 2002).

Ce projet, visant la déségrégation des minorités, illustre le type de collaboration se développant entre le Metropolitan Council et les gouvernements locaux dans le cadre de l'approche incitative retenue. Dans ce projet de construction de trois habitations de 54 unités à Chanhassan, dans le country de Carver, 33 unités sur 162 sont destinées à des ménages dont les revenus annuels ne constituent que 30 % des revenus médians de l'agglomération. En retour d'un subside de près de 350 000 \$, la municipalité a modifié ses règlements de zonage afin de permettre la construction de maisons attachées, d'accroître la densité permise, et de réduire les exigences concernant les espaces de stationnement requis (Kari, 2000 : 23). Or la coopération des instances locales et métropolitaine est d'autant plus importante que les projets résidentiels soulèvent des inquiétudes parmi les anciens résidents quant à leur qualité de vie, leur sécurité ou la valeur de leur propriété. Pour convaincre les gouvernements locaux, le Metropolitan Council doit rappeler l'importance d'ouvrir les options résidentielles pouvant accommoder diverses catégories de travailleurs à différentes périodes de leur vie, sinon comment retenir enseignants, policiers, éducatrices et autres travailleurs dans les communautés locales aux alternatives résidentielles limitées? Pour convaincre leurs commettants, les élus locaux doivent démontrer que les projets ne servent pas que les intérêts régionaux.

Comme les arguments ne suffisent pas toujours, l'adoption du Livable Communities Act fournit au Metropolitan Council un levier économique efficace pour intervenir et négocier avec les gouvernements locaux la planification du territoire. Alors que le Metropolitan Council peut contenir le développement urbain par le contrôle qu'il exerce sur les systèmes métropolitains d'aqueduc et de transport, l'instance métropolitaine ne peut exiger de changement dans la politique locale d'habitation des municipalités (Johnson, 1998 : 82). D'où

l'importance des subventions pour stimuler la collaboration, d'autant plus que le but est de décentraliser le logement social et de développer sur une base régionale l'offre pour des habitations abordables répondant aux besoins des différentes populations.

Tout comme la planification et la gestion de la croissance, l'habitation constitue une source de préoccupation depuis les origines du Metropolitan Council. Pendant la décennie des années 1990, l'habitation est devenu un enjeu dans les Twin Cities⁴². Le nombre de programmes et les sommes consacrées à l'habitation dans les Twin Cities confirment la persistance de certains problèmes malgré les efforts consacrés à cet enjeu depuis trente ans. Un examen de la question permet de constater que les causes du problème sont complexes et que leur persistance ne résulte pas forcément d'une défaillance du Metropolitan Council.

c. Le logement abordable⁴³

Alors que dans les villes en difficulté financière les problèmes d'habitation concernent souvent l'état des logements, dans les villes à l'économie dynamique le problème est davantage lié à la disponibilité et au coût des logements (Byrum, 1992 : 7). Actuellement, dans les Twin Cities, une région à l'économie vigoureuse, le problème de l'habitation concerne le déséquilibre entre l'offre et la demande. Il y a pénurie de logements abordables, surtout pour les 125 000 ménages à faible revenus (moins de 20 000 dollars en 1990) qui consacrent 30 % (et parfois jusqu'à 50 %) de leurs revenus à l'habitation, y compris dans plusieurs secteurs à l'extérieur du centre. Par opposition au logement social, souvent formé de complexes multi-familiaux subventionnés par des gouvernements supérieurs et géré par des autorités locales, le logement abordable réfère à un ensemble de programmes visant à réduire le coût de location ou d'achat d'une unité d'habitation⁴⁴.

⁴² Pour Byrum notamment (1992), l'habitation est au cœur d'une stratégie globale d'intervention pour briser la concentration et l'isolement des ménages défavorisés dans les quartiers centraux.

⁴³ Deux vocables caractérisent la nouvelle politique d'habitation sous-jacente au *Livable Communities Act*. Le concept de « *affordable housing* », soit l'habitation abordable plutôt que logement social, signifie que la location ou l'achat d'une unité résidentielle est rendu possible pour les ménages à moyen ou à faible revenus en raison de divers programmes et incitatifs visant à réduire leur coût de production. L'autre concept, celui du « *life cycle housing* » concerne les besoins variables en habitation que connaissent les ménages aux différents âges de leur vie.

⁴⁴ Techniquement, une maison abordable est celle qu'un ménage ne disposant que de 80 % du revenu médian de la région peut acheter en consacrant moins de 30 % de ses revenus. Le logement abordable correspond à 30 % des revenus consacré à l'habitation par les ménages disposant de revenus équivalant à 50 % de revenus médians. En 1995, le montant maximal pour une maison à prix considéré abordable dans les Twin Cities était 115 000 \$ US et le loyer correspondant à un logement abordable était 638 \$ US (Johnson, 1998 : 76-77).

La pénurie d'unités d'habitation abordables dans la région des Twin Cities s'explique en partie par le dynamisme de l'économie, lequel n'est pas sans incidence sur l'évolution démographique de la région. L'augmentation constante de la population - surtout en comparaison avec les autres villes du Midwest - induit une pression accrue sur les logements disponibles. Comme la construction de nouvelles habitations ne réussit pas à suivre la demande, il en résulte un faible taux de vacance pour les unités d'habitation dans la zone urbanisée ce qui contribue à gonfler le prix des loyers et celui des maisons. Non seulement la pénurie contribue au phénomène de l'étalement urbain en périphérie, mais elle rend l'accès à la propriété plus difficile à l'intérieur de la région métropolitaine.

La détérioration du parc locatif et la démolition de plusieurs unités subventionnées pour permettre des opérations de revitalisation au centre (par exemple l'agrandissement du Centre des Congrès) ou la construction d'unités plus luxueuses ont par ailleurs réduit le nombre de logements peu dispendieux. Comme le fardeau des taxes pour les propriétés à logements multiples est 2,4 fois plus élevé que pour les résidences unifamiliales, cela décourage les investissements dans les logements locatifs (Kari, 2000 : 7). Enfin la construction de logements abordables se heurte également aux gouvernements locaux qui, désireux de répondre aux pressions des résidents, utilisent leurs prérogatives en matière de zonage et de prescription au code du bâtiment pour protéger la valeur des propriétés existantes (Johnson, 1998 : 74).

L'intérêt pour les questions d'accessibilité à l'habitation dans les Twin Cities remonte aux années 1960, lorsque la Metropolitan Planning Commission (l'ancêtre du Metropolitan Council) avait entériné un énoncé politique pour empêcher la discrimination en habitation. À compter de 1971, la nouvelle instance métropolitaine se donne pour objectif de répartir dans l'ensemble de la région le logement social, jusqu'alors concentré dans les villes centrales. Mais en l'absence de moyens financiers, cette intention demeure comme la précédente un vœu pieu puisque le financement des services sociaux relève alors essentiellement des *counties*.

Au cours des années subséquentes, le Metropolitan Council devient le répartiteur des subventions du gouvernement fédéral à l'habitation : l'instance métropolitaine utilise son

autorité en matière de développement des infrastructures pour inciter les municipalités de banlieue à accroître les choix résidentiels. En 1977, avec le *Fair Share Plan*, l'instance métropolitaine peut enfin financer au centre et dans les banlieues de la première couronne des projets d'habitation destinés aux personnes âgées et aux familles⁴⁵. Alors qu'en 1975, 82 % des unités subventionnées se trouvait à Minneapolis et à St. Paul, les villes centrales n'en comptaient plus que 59 % en 1983 (Johnson, 1998 : 78). Une partie de ces efforts pour répartir le logement abordable est annulée au cours des années subséquentes avec le tarissement des subventions du gouvernement fédéral pour l'habitation sociale (Goetz, 2000 : 39).

Le besoin de diversifier les options résidentielles dans l'agglomération s'accroît avec le développement industriel et commercial des banlieues et le déclin de la fonction manufacturière au centre. Bientôt, les progrès réalisés dans la répartition du logement social à l'échelle régionale sont annihilés⁴⁶. Le regain d'intérêt pour le financement et la planification des programmes consacrés à l'habitation par le *Livable Communities Act* confirme la persistance de ce problème dans l'agglomération, malgré les efforts consentis depuis trente ans.

Bien que les programmes du *Livable Communities Act* soient relativement récents, leur évaluation a déjà fait l'objet d'une analyse par Edward G. Goetz, professeur au Humphrey Institute, qui en relativise les résultats en terme de nouvelles unités construites. D'une part, le nombre total d'habitations abordables n'a pas augmenté suffisamment à l'échelle régionale et d'autre part, la répartition des nouvelles unités sur une base régionale ne s'est accomplie que partiellement. Considérant le nombre relatif plutôt que le nombre absolu, Goetz soutient même que cette politique aurait réduit de 13 % le nombre de nouvelles propriétés abordables et de 4 % le nombre de logements abordables qui auraient été construits sans cette loi, une diminution que Goetz impute à l'insuffisance du barème utilisé par le Metropolitan Council comme outil de négociation avec les gouvernements locaux (2000 : 43-44).

⁴⁵ Pour Edward Goetz, il importe de ne pas confondre «fair share » et «equal share », le premier étant synonyme d'un objectif général visant à augmenter les choix d'habitation abordable mais pas exclusivement pour les ménages à faible ou à moyen revenus (2000 : 39).

⁴⁶ Pour un compte-rendu détaillé des initiatives du Metropolitan Council en matière d'habitation sociale de 1971 à 1995, soit jusqu'à l'adoption du *Livable Communities Act*, voir Johnson, chapitre 5 (1998 : 74-83).

Pour ce qui est de la répartition des nouvelles unités, cet auteur estime qu'avec le *Livable Communities Act*, la redistribution du logement au profit des banlieues de la première couronne ou en développement à l'est et au sud-est (des municipalités à faible capacité fiscale dans l'ensemble) s'effectue au détriment des autres secteurs de l'agglomération, connaissant une forte croissance économique en terme d'emplois, tout en conservant leur déficit en logements abordables (2000 : 45-46). Compte tenu de l'insuffisance des logements abordables créés et de leur répartition inappropriée, Goetz estime qu'un programme comme celui des communautés viables n'a été conçu que pour « simply provide political cover for those who oppose the concept of fair share housing » (2000 : 49).

S'il est difficile d'évaluer combien d'unités d'habitation abordables (en plus selon Johnson (1998 : 92), en moins selon Goetz) auraient été créées en banlieue n'eut été du Metropolitan Council et des programmes du *Livable Communities Act*, il est indéniable que ces résultats témoignent d'une nouvelle coopération entre les nombreux gouvernements locaux et l'instance métropolitaine.

La collaboration est d'autant plus surprenante que les relations entre les municipalités et l'autorité métropolitaine n'ont pas toujours été aisées. La nécessité explique cette collaboration car les problèmes d'habitation sont multiples. Comme le précise Johnson : « the success of the Livable Communities Program rests heavily on the cooperation of municipalities. Local officials must secure political support from their own constituencies and so have to show that projects serve local as well as regional goals » (1998 : 88).

La constitution en l'an 2000 d'un groupe de travail formé de dix-sept maires provenant de diverses parties des Twin Cities, le Mayors' Regional Housing Task Force, témoigne du chemin parcouru depuis la fondation du Metropolitan Council. Leur énoncé d'intention confirme l'évolution des mentalités : « In order for the Twin Cities metropolitan region to grow economically, housing is needed to meet various job opportunities in all parts of the region. Business needs access to workers, and workers need secure housing »⁴⁷. Cette entente tacite sur la nécessité de répartir le logement abordable constitue un bon indice de l'émergence d'une pensée régionaliste, du moins en matière d'habitation. Provenant d'une

⁴⁷ D'après le site Internet du Metropolitan Council, consulté en octobre 2000.

coalition réunissant des gouvernements locaux des villes centres et de municipalités de banlieue, cet énoncé est encourageant pour qui souhaite davantage de collaboration. Mais il n'y a pas que l'habitation qui soit l'objet d'entente et de coopération : le transport est un autre domaine où la coopération se développe de façon prometteuse.

d. Les questions de transport et le projet de train léger

L'enjeu du transport soulève bien des questions qui se rattachent à la planification du territoire et à la gestion de la croissance, ce qui fait du Metropolitan Council, une fois de plus, un acteur incontournable en cette matière.

Pour la planification des autoroutes et de leurs voies d'accès à l'intérieur des sept *counties* du Metropolitan Council, le ministère des transports se repose sur l'instance métropolitaine (Johnson, 1998 : 72). Par conséquent, la planification du transport constitue donc un important enjeu du *Regional Blueprint*, intrinsèquement relié aux autres enjeux. Si les diverses stratégies de contrôle du développement de l'agglomération ainsi que l'accroissement du nombre de logements abordables misent sur la densification des aires urbanisées, cette densification repose sur un certain embargo sur le développement des infrastructures routières et sur une meilleure desserte par le transport commun. Depuis l'adoption de *Metro 2040*, le Conseil a révisé ses priorités pour favoriser davantage le transport collectif tant au niveau des investissements que sur le plan physique, notamment par l'aménagement de corridors réservés, de stationnements incitatifs et l'ajout de trains de banlieues conventionnels et de lignes d'autobus directes. En plus de ses responsabilités en planification, le Metropolitan Council est maître d'œuvre depuis 1994 du transport collectif, et quelques initiatives méritent d'être signalées.

En comparaison avec d'autres agglomérations des États-Unis, l'usage du transport collectif est moins répandu à Minneapolis-St. Paul, et il n'y a pas de métro. Les services y sont moins développés, vraisemblablement en raison du développement à faible densité⁴⁸. Cependant, depuis 1996, le nombre de passages enregistrés est en croissance continue, tant pour le

⁴⁸ C'est ce qu'affirment les auteurs d'un rapport, le SRF Consulting Group, une firme de consultants engagée par le Metropolitan Council pour évaluer l'efficacité du transport collectif aux quatre ans, conformément à une loi du Minnesota (2000 : 1-1).

principal fournisseur (Metro Transit) que pour les autres (SRF, 2000 : 8-3, 8-4), une conséquence probable des mesures adoptées depuis quelques années pour promouvoir l'usage du transport collectif (SRF, 2000 : 8-6, S-2).

Depuis 1995, par exemple, le Metropolitan Council accorde des crédits de taxes aux entreprises qui s'établissent à proximité des axes desservis par le transport collectif. Des programmes innovateurs, comme le *Metropass*, qui incite les employeurs à subventionner les passes de transport collectif de leurs employés, commencent à porter fruit. Dans le *Transit 2020 Master Plan*, le plan de transport produit en 1999 par le Metropolitan Council, l'instance métropolitaine se fixe comme principal objectif de doubler la capacité du transport collectif, essentiellement en améliorant la desserte par autobus. L'amélioration du transport collectif vise à réduire les problèmes de congestion apparus avec les années 1990 et perçus comme une sérieuse menace à la vitalité économique des Twin Cities. L'imposante série d'études commandées par le ministère des transports du Minnesota (le MnDOT), n'est qu'un exemple. Or, l'objectif de doubler le nombre de déplacements pourrait être atteint plus tôt si la tendance à la hausse du nombre de passagers se maintient et si les investissements requis pour accroître la flotte sont faits à temps pour répondre aux nouveaux besoins (SRF, 2000 : 8-4).

Mais sans contredit, le programme de transport collectif le plus spectaculaire concerne l'aménagement en cours d'un train de surface, dit léger (*light rail*), dont la mise en opération débutera en partie à l'automne 2003⁴⁹. Longeant l'avenue Hiawatha, ce tramway unira le centre de Minneapolis au mégacentre d'achats de Bloomington (le *Mall of America*), en passant par l'aéroport international de Minneapolis-St. Paul. Il s'agit de la composante la plus évidente d'une vision du développement axée sur le concept de « smart growth », un concept auquel la littérature produite par le Metropolitan Council fait de plus en plus référence⁵⁰. Selon cette vision du développement, l'organisation des transports doit se faire selon un modèle combinant transport collectif, réseau autoroutier et pistes cyclables, et dont le pivot

⁴⁹ Ce qui semble distinguer le *light rail* d'un train de banlieue conventionnel est essentiellement technique : alors que le train de banlieue circule le plus souvent sur les rails des grandes compagnies de chemins de fer moyennant diverses ententes, le « train léger » s'apparente davantage à un métro de surface, soit à un tramway.

⁵⁰ Outre le texte de John Kari, divers documents récents et le site Internet du Metropolitan Council se réfèrent souvent au « *smart growth* », un modèle de gestion de la croissance qui mise sur le renouvellement des villes et des communautés existantes et la protection des espaces libres pour contrer l'étalement urbain (Beach, 2000 : 10).

est le « light rail transit... the first step in developing a true, multimodal transportation system »⁵¹.

Le *Regional Blueprint* est explicite quant au pouvoir incitatif du Metropolitan Council pour réaliser ses objectifs en matière de transport (1996, 55). Comme pour les limites de la MUSA, l'instance entend recourir à ses prérogatives concernant la redistribution des subventions provenant des gouvernements supérieurs en avantageant les communautés dont les gouvernements locaux supportent concrètement ses objectifs en matière de transport régional. Comme dans les autres dossiers de planification, le Metropolitan Council doit aussi engager des discussions avec les autorités des zones adjacentes à son territoire. Qu'il s'agisse de promouvoir le transport collectif, d'implanter un système de train léger ou de planifier, développer et faire concorder les divers réseaux de transports, la concertation est aussi de mise. Rares sont les dossiers où une seule autorité est maître d'œuvre, d'où l'importance pour le Metropolitan Council de rallier les nombreux intervenants à ses décisions, surtout lorsque les discussions opposent la ville centrale et quelques banlieues de la première couronne (Martin, 1998 : 254).

Le projet de train léger illustre bien les progrès réalisés en matière de coopération. Parmi la douzaine de partenaires associés au Metropolitan Council dans ce projet figurent diverses agences fédérales et du Minnesota (comme la Federal Transit Administration, le bureau du gouverneur, le Minnesota Department of Transport), des instances locales ou régionales (comme Metro Transit, la Metropolitan Airport Commission, le Hennepin County Regional Rail Authority) et les villes de Minneapolis et de Bloomington. La nomenclature consultée ne révèle pas beaucoup d'information sur le rôle des acteurs et des groupes civiques concernés par le transport, ni ne renseigne sur l'action de ces groupes en aval.

Discuté depuis une bonne trentaine d'année, le projet de train léger comptait de nombreux appuis, mais aussi de sérieux opposants. Outre plusieurs représentants républicains à la Législature, des opposants notoires se trouvaient parmi le Metropolitan Council et la Citizens League (alors sous la présidence de Curt Johnson). Les éditoriaux du *Star Tribune* ont à

⁵¹ D'après le site Internet du Metropolitan Council, consulté en octobre 2000.

maintes reprises vilipendé tout projet de train de surface et signalé une préférence pour le développement prioritaire d'un système d'autobus⁵².

Plusieurs raisons expliquent le revirement des autorités au cours des dernières années. D'une part, les projets proposés ont évolué. L'implantation d'une ligne d'autobus rapide unissant les centres de Minneapolis et de St. Paul et l'évolution démographique (l'étalement vers les banlieues) ont rendu caduques les revendications pour une ligne de train entre les deux villes. Le coût d'un projet de cette envergure était également impossible pour des raisons de financement⁵³.

Les appuis en faveur d'un train de surface le long de l'avenue Hiawata se concrétisent à la fin des années 1990 suite à la présentation d'un nouveau projet nord-sud devant longer l'avenue Hiawatha. L'évolution des mentalités semble également avoir joué en faveur du train léger. Même les résidents des banlieues s'avèrent plus favorables au transport collectif. Selon les résultats du *Twin Cities Area Survey* de 1998, 88 % des résidents de l'agglomération souhaitent un meilleur financement du transport collectif et 47 % des répondants souhaitent l'implantation de trains légers et l'amélioration du service d'autobus, contre 22 % qui préféraient la construction ou l'amélioration du réseau autoroutier (Metropolitan Council, 2000b : 2). Martin souligne, malicieusement, que les plus chauds partisans du transport collectif sont maintenant des automobilistes souriant à l'idée que d'autres conducteurs délaisseraient leur voiture (1998 :257). Pour justifier son revirement, le *Star Tribune* invoque notamment les expériences de train léger menées avec succès dans d'autres villes, l'ampleur croissante de la congestion routière et la conviction qu'il s'agit désormais d'un bon moyen pour contrôler la croissance urbaine et améliorer la desserte par autobus (Boyd, 2000).

⁵² Une option préconisée par les opposants au train et dont la promotion cessera dès lors que le projet de train sera abandonné en 1995. Le *Star Tribune* explique donc le revirement de sa direction au cours des dernières années de la décennie 1990 par la volatilité des appuis au système d'autobus malgré la persistance des problèmes de circulation et la nécessité d'améliorer le transport collectif (Boyd, 2000).

⁵³ Au début des années 1990, les représentants à la Législature refusaient de modifier la constitution pour lever de nouvelles taxes pour répondre aux problèmes de congestion routière, que ce soit pour construire de nouvelles routes ou pour développer le transport en commun. Sans la volonté des élus, impossible de modifier la constitution du Minnesota. Comme les taxes sur l'essence sont constitutionnellement réservées au fond pour les autoroutes et les taxes locales immobilières servant partiellement à financer le transport collectif, plusieurs groupes comme l'Association of Metropolitan Municipalities militent pour des amendements constitutionnels permettant de transférer des sommes du fond réservé aux autoroutes dans un fonds dédié à financer le transport intermodal (Martin, 1998 : 256; Thoman, 2000 : 9; Association of Metropolitan Municipalities, 2001 : 33).

Mais sans contredit, la distribution d'importants subsides par le gouvernement fédéral en vertu de l'Intermodal Surface Transportation Efficiency Act permet de relever la plus sérieuse contrainte, celle du financement : « It would be fair to say that the existence of ISTEA funding has raised the consciousness of communities through the region regarding alternatives to traditional transit options » (Martin, 1998 : 259).

Certes, il y a toujours une certaine résistance, provenant le plus souvent des représentants républicains des banlieues éloignées, davantage favorables à la construction de nouvelles voies autoroutières (McQuaid, 1999). Bien entendu, ces détracteurs ont brandi des études qui soulevaient des doutes quant à la rentabilité du projet et surtout, sur sa capacité de réduire la congestion des autoroutes (Martin, 1998 : 256). Mais de l'avis de plusieurs observateurs, notamment le quotidien *Star Tribune* et Barb Thoman, co-directrice de l'organisme *Transit for Livable Communities*, l'appui du gouverneur Jesse Ventura a permis de lever les derniers obstacles. Bien que critique de la politique de transport proposée par le gouverneur, « *Moving Minnesota* », Thoman lui reconnaît le mérite d'avoir fait du transport une priorité pour son gouvernement et d'aller de l'avant avec un projet discuté depuis trente ans : « His unwavering support of light rail is a key reason our region is finally building its first light rail line » (2000 : 1). La North Metro Mayors Association reconnaît également l'influence déterminante exercée par le gouverneur Ventura à la session d'hiver 2000 de la Législature pour renverser les opposants au train léger : « In the end, the line was preserved- a major victory for the Governor, the Metropolitan Council, and the other supporters of light-rail transit » (North Metro Mayors Association, 2000 : 1).

Le rôle prééminent exercé par Ventura et la discrétion des quotidiens sur les acteurs rend difficile l'évaluation de l'apport des nouveaux groupes intéressés par les enjeux métropolitains, les « other supporters » auxquels réfère la citation précédente du North Metro Mayor Association. Sans les nommer, Martin mentionne également les supporters du projet de train léger, soucieux d'assurer le développement durable de l'agglomération sur les plans environnemental et économique (1998 :257).

En entrevue, Judith A. Martin a mentionné la forte implication des bénévoles des organisations communautaires, insistant davantage sur les individus ayant des racines dans la

région. Quelques questions adressées aux groupes de l'agglomération intéressés par le transport concernant leur implication sont par ailleurs demeurées sans réponse. Leur apport est indéniable quant à l'évolution des mentalités (du public et des élus) en raison de leurs pétitions et lettres expédiées massivement aux membres du Metropolitan Council et de la Législature.

Formant une coalition de groupes aux préoccupations variées, l'Alliance for Metropolitan Stability a participé au débat en insistant sur la nécessité d'équilibrer les investissements dans le domaine des transports, les fonds étant surtout dédiés aux infrastructures routières et à l'automobile plutôt qu'aux solutions alternatives (Alliance for Metropolitan Stability, 2001 : 6). Critique du Metropolitan Council en ce qui concerne ses programmes en matière d'habitation abordable, *l'Alliance for Metropolitan Stability* appuie cependant l'instance métropolitaine pour sa nouvelle vision du transport. Parmi les groupes membre de la coalition Alliance for Metropolitan Stability figurent Transit for Livable Communities et Neighborhood Transportation Network, deux organismes particulièrement intéressés par les questions de transport.

Maintenant que le projet semble bien engagé, il appert que plusieurs de ces groupes, par exemple l'Association of Metropolitan Municipalities, continuent de surveiller les différentes phases du projet et d'observer les agissements du Metropolitan Council et de la Législature. Par le biais du Community Advisory Committee, créée en 1998, la Législature a organisé la participation du public, notamment en ce qui concerne la localisation des arrêts, le design des stations, le plan d'aménagement ainsi que sur les zones de transferts, les horaires et la tarification. Les rencontres sont publiques et les membres de ce comité sont de simples citoyens ou commerçants riverains, des élus ou encore des représentants des gens d'affaire et des groupes communautaires. C'est toutefois en aval du projet que la société civile s'est avérée la plus influente.

Conclusion

Étalée, fragmentée et affligée de quelques problèmes de disparités fiscales et de concentration de la pauvreté dans certains quartiers centraux, la région des Twin Cities se présente à première vue comme bien des agglomérations des États-Unis. Néanmoins, pour certains observateurs comme Donald N. Rothblatt, la région des Twin Cities est la plus canadienne de toutes les régions métropolitaines américaines, en raison de ses résidents, davantage favorables aux interventions du secteur public, mais aussi par la présence d'une institution métropolitaine renommée, le Twin Cities Metropolitan Council (1998 : 495).

L'existence d'une structure métropolitaine reconnue n'ayant vraisemblablement pas suffi à contenir l'étalement et à prévenir des problèmes aussi banals que les inégalités d'opportunité ou le manque de logements abordables, certains comme le représentant Myron Orfield ou le chercheur Ed Goetz n'ont pas hésité à remettre en question l'efficacité de l'institution et à critiquer son fonctionnement. Pourtant, tous les problèmes ne peuvent pas être intrinsèquement imputés au Metropolitan Council, notamment parce que certains, comme ceux qui découlent de la fragmentation sont antérieurs à l'existence de l'instance métropolitaine. En comparaison avec diverses métropoles, notamment celles du Midwest américain, les Twin Cities jouissent d'une situation économique et d'un climat social avantageux. Les problèmes n'y ont pas la même ampleur et ne doivent pas forcément être interprétés comme des signes de déclin. Au contraire, selon une étude bien documentée, la région pourrait être victime de son succès, la concentration de la pauvreté et le nombre élevé de personnes dépendantes des programmes d'aide sociale dans certains quartiers s'expliquant par le pouvoir d'attraction de l'agglomération et le dépassement temporaire des capacités d'intégration des villes centrales (Adams, Van Drasek et Lambert : 1995 : 123).

Et qu'en est-il des résidents et de leurs traditions civiques auxquelles fait référence Rothblatt? Le fait que les origines scandinaves de cette population aient été amplifiées erronément contrevient-il à la réputation des résidents de former une communauté civique, soucieuse de la bonne gestion des gouvernements? Qu'en est-il de la participation des groupes civiques aux processus décisionnels?

Bien qu'il reconnaisse le rôle stratégique du Metropolitan Council, Johnson présente ainsi la dynamique locale : « We do not have a “regional government”, we have “regional governance” in which the many participants - including a host of private organizations - interact on a wide range of public choices » (1998 : 3). Parler de gouvernance dans les Twin Cities semble finalement aller de soi puisque la gouvernance est souvent présentée comme une pluralité d'acteurs participant à la gouverne de la cité, ou plutôt de la région. Selon Kari :

Citizens are willing to engage in creating solutions [to sprawl]. The challenge is to develop meaningful ways for experts – professionals and elected officials – to interact with citizens. [...]. A successful framework includes a governance structure that encourages and facilitates multiple partnerships to design and implement innovative projects. An effective framework also engages citizens as partners to work on solving their problems (Kari, 2000 : 29).

Dans ce mode de fonctionnement axé sur la gouvernance se trouve peut-être la véritable originalité de la gestion d'agglomération expérimentée dans les Twin Cities.

De fait, l'implication de quelques acteurs provenant des groupes civiques s'est avérée déterminante pour la création du Metropolitan Council. Les Verne Johnson, directeur de la Citizens League et Ann Duff, militante de la League of Women Voters, ont joué un rôle crucial dans l'avènement de cette institution, de même que Robert Einsweiler, chef de la planification à la Metropolitan Planning Commission. Certes, le problème de la contamination de l'eau potable dans certains secteurs de la région a accéléré l'avènement de cette instance. Il n'en demeure pas moins que les déjeuners-causeries, les conférences et les études diffusées à partir du milieu des années 1960 par ces défenseurs d'une approche métropolitaine aux problèmes d'aqueduc, d'éducation et de services sociaux ont réussi à rallier les représentants du monde des affaires et les deux principaux partis politiques. Ce consensus, « was organized around the consequent need for a *regional* solution or strategy, to achieve the goals of coordinated, cost-effective planning and coordination of services. Specifically, the consensus supported an elected metropolitan council, established by the State Legislature ... » (Crosby et Bryson, 1995 : 92-93). Indéniablement, ces acteurs particuliers et leurs groupes respectifs ont joué un rôle de premier plan dans la création du Metropolitan Council. Voilà qui constitue un bel exemple de gouvernance interne, laquelle se rapporte simplement pour un territoire donné (la métropole) à la participation d'acteurs provenant de différentes sphères de la société.

Par la suite, l'évolution du Metropolitan Council tel qu'esquissée en première partie laisse entrevoir comment la nouvelle institution s'est avérée performante lorsqu'elle avait l'appui de la Législature et des représentants de l'agglomération. Le jeu d'ascenseur entre les élus du Metropolitan Council et ceux du gouvernement de tutelle, de même qu'entre les fonctionnaires et officiels des divers niveaux de gouvernement, témoigne des aspects externes de la gouvernance.

En l'absence de contre-poids cependant, la dépendance du Metropolitan Council envers le gouvernement de tutelle peut nuire à sa performance car si la Législature peut s'avérer une grande alliée, elle peut également limiter le pouvoir d'intervention de l'instance métropolitaine. L'évolution du Metropolitan Council témoigne de ces deux extrêmes : malgré les ajustements législatifs des quinze premières années d'existence, la désaffectation des représentants à la Législature à partir de l'élection du gouverneur Rudy Perpich, en 1977, musèle l'institution métropolitaine dans les années 1980. Plusieurs projets discutés au cours de ces années (un stade, un hippodrome, un centre de commerce mondial et un méga centre d'achats) accroissent la compétition intermunicipale et les conseillers du Metropolitan Council craignent de se mettre à dos certains officiels. À propos de ce qui allait devenir le Hubert H. Humphrey Metrodome, Johnson parle d'une collusion réunissant des membres influents de la Législature, des officiels de Minneapolis et des entrepreneurs du centre-ville (1998 :42).

Menacé de disparaître par des gouverneurs à deux reprises au cours des années 1990, le Metropolitan Council doit néanmoins sa nouvelle vitalité à l'action de certains militants régionalistes, notamment au sein de la Législature, de même qu'à l'actuel gouverneur Ventura. Plus discrets lors de la décennie des années 1980 ou intéressés par d'autres enjeux, les groupes civiques se sont avérés à nouveau fort utiles au cours des années 1990 pour insuffler au Metropolitan Council une nouvelle vitalité. En premier lieu, il convient de souligner l'action d'Orfield qui, de 1991 à 1995, en tant que représentant à la Législature a présenté divers projets de lois pour réviser le fonctionnement du Metropolitan Council et accroître son autorité. Cet élu a également réussi à susciter l'intérêt général pour des sujets généralement laissés aux universitaires tels les inégalités de revenus, le financement des infrastructures ou le « *mismatch* » entre les emplois et les lieux de résidence (Martin, 1998 : 243). Des sujets qui sont ensuite devenus des enjeux tant pour l'instance métropolitaine et les

gouvernements locaux que pour plusieurs groupes civiques ayant développé une vision régionale de ces problèmes, notamment en matière d'habitation.

Actuellement, le Metropolitan Council bénéficie de l'appui d'un gouverneur favorable et enthousiaste. Sur le plan de l'habitation, il est certain que l'adoption par la Législature de la loi sur les «Livable Communities » a permis à l'instance métropolitaine d'aller de l'avant avec son plan d'aménagement régional, notamment en ce qui concerne la déconcentration des logements abordables. Une centaine de gouvernements locaux ont souscrit à ces objectifs et plusieurs projets résidentiels ont vu le jour en raison d'une collaboration plus étroite entre les élus locaux et l'instance métropolitaine. De cette collaboration découle également la participation du secteur privé comme en témoigne le programme de décontamination des sols. Le *Tax Base Revitalization Program* illustre cette coopération entre les secteurs privés et publics mais aussi entre les différents niveaux de gouvernement comme en font foi les investissements privés de 484 millions de dollars investis dans de nouvelles places d'affaires entre 1996 et 2000 dans les quartiers anciens décontaminés en vertu du programme public (Kari, 2000 : 19).

De même, en matière de transport, la plupart des observateurs de la région, qu'ils proviennent des groupes civiques ou du monde académique, reconnaissent l'influence déterminante exercée par le gouverneur Ventura pour faire débloquer le projet de train léger, un projet discuté depuis une trentaine d'années dans l'agglomération.

Malgré l'incidence déterminante de la Législature, il convient de reconnaître l'impact des groupes civiques et autres acteurs dans les dossiers de planification, d'habitation et de transport. L'influence de ces groupes s'exerce en amont, lors de la définition des enjeux, mais aussi en aval, lors de l'évaluation des politiques adoptées : les universitaires qui critiquent le fonctionnement des instances ou l'efficacité des programmes participent également à la gouvernance.

Malgré ses faiblesses, le Twin Cities Metropolitan Council apparaît comme l'élément le plus notable de la gestion d'agglomération : en d'autres mots, l'instance semble agir comme le maître de cérémonie d'une véritable expérience de gouvernance. Ses perspectives futures sont d'autant plus encourageantes que la dynamique locale s'appuie de plus en plus sur un mode

de gouvernance qui mise tout autant sur les relations intergouvernementales harmonieuses avec la Législature qu'avec les gouvernements locaux. Comme le fait remarquer Dave Peterson, du Star Tribune, il y a désormais davantage de municipalités qui collaborent avec le Metropolitan Council que de municipalités qui s'en plaignent et quant aux dossiers comme le transport, la convergence est croissante⁵⁴. De plus, selon Russ Adams, directeur de l'Alliance for Metropolitan Stability, cette coalition aurait amené le Metropolitan Council à s'ouvrir sur la communauté à partir du milieu des années 1990⁵⁵. Que l'Alliance y soit pour quelque chose ou pas, il semble certain que l'instance entretienne aujourd'hui davantage de liens avec les organismes du milieu et les autres groupes civiques que lors de la décennie 1980.

La formation de l'Alliance for Metropolitan Stability, en 1994, qui regroupe maintenant plus d'une vingtaine d'organisations civiques, témoigne de la vitalité de la société civile mais aussi de la persistance d'une vision régionale parmi le public, qu'entretiennent par ailleurs les quotidiens locaux. Le Star Tribune en particulier assure une bonne couverture de ces enjeux ainsi que des actions posées par le Metropolitan Council. Contrairement aux années 1980, où l'instance semblait abandonnée par ses anciens alliés, la dernière décennie a vu cette institution renaître et comme le résume Adams, si le représentant Orfield a rehaussé le profil du Metropolitan Council, son président, Ted Mondale, a réussi à mieux faire connaître l'institution et ses réalisations⁵⁶.

Si la région des Twin Cities peut maintenant compter sur la présence d'une institution comme le Metropolitan Council pour assurer la gestion de la croissance et agir comme maître d'œuvre de l'expérience de gouvernance, cela ne signifie pas que tous les problèmes vont se résorber comme par enchantement, ni que la concertation ne va pas engendrer de nouveaux défis. Maintenant que certains gouvernements locaux veulent participer à la construction de logements abordables, il reste à concilier le besoin de décentraliser la pauvreté et les intérêts du centre sans trop couper dans des ressources et des programmes auparavant consacrés presque exclusivement aux quartiers défavorisés. De cet équilibre dépend la collaboration

⁵⁴ Propos recueillis par Robert Petrelli et Jean-Pierre Collin, lors d'une entrevue s'étant déroulée le 13 novembre 2000.

⁵⁵ Propos recueillis par Robert Petrelli et Jean-Pierre Collin, lors d'une entrevue s'étant déroulée le 10 novembre 2000.

⁵⁶ Propos recueillis par Robert Petrelli et Jean-Pierre Collin, lors d'une entrevue s'étant déroulée le 10 novembre 2000.

entre les villes centrales et plusieurs anciennes banlieues aux prises avec des problèmes similaires.

S'il est rare de rencontrer des gouvernements métropolitains aux États-Unis, il est encore plus improbable d'y découvrir de véritables expériences de gouvernance. De l'exemple des Twin Cities, il semble que l'on puisse retenir qu'il n'y a pas de gouvernance sans une institution forte pour assurer une cohésion ou une vision d'ensemble. Le modèle à l'œuvre ici dépasse les simples partenariats unissant les secteurs privés et publics qui, bien souvent, sont assimilés à la gouvernance. D'une part en raison du rôle exercé par les groupes civiques, dont l'action fut déterminante lors de la création et lors de la renaissance de l'institution métropolitaine. Mais la principale particularité du modèle développé ici vient des aspects externes de la gouvernance, le plus grand partenaire du Metropolitan Council étant sans contredit la Législature du Minnesota : de ses relations avec le gouvernement de tutelle dépend l'efficacité de l'instance métropolitaine. Un aspect remarquable des années 1990 est la réconciliation entre le Metropolitan Council et l'État du Minnesota après une longue période de désengagement et le recours à des fonds publics pour implanter des mesures de contrôle du développement.

Bibliographie

- Abler, Ronald, John S. Adam et John R. Borchert. 1976. « The Twin Cities of St. Paul and Minneapolis » dans *Contemporary Metropolitan America. Nineteenth Century Inland Centers and Ports*. Vol. 3. John S. Adams dir. Cambridge, Ballinger. 507 p. (355-423).
- Adams, John. S. et Barbara J. Van Drasek. 1993. *Minneapolis-St. Paul. People, Place and Public Life*. Minneapolis, University of Minnesota Press. 238 p.
- Adams, John S., Barbara J. Van Drasek et Laura J. Lambert. 1995. *The Path to Urban Decline*. Coll. « What the 1990 Census Says About Minnesota ». Minneapolis, Center for Urban and Regional Affairs. 129 p.
- Adams, John et all. 2000. *Synthesizing Highway Transportation, Land Development, Municipal and School Finance in the Greater Twin Cities Area, 1970-1997*. Étude commandée par le Minnesota Department of Transportation Center for Transportation Studies. University of Minnesota. 267 p.
- Adams, Russ. 2000. «From the Director's Desk ». Dans *Common Ground*, une publication de l'Alliance for Metropolitan Stability. Minneapolis. Hiver 2000. (p. 2-3).
- Alliance for Metropolitan Stability. 1999. «State Earmarks \$8 Millions for Inclusionary Housing ». Dans *Common Ground*, une publication de l'Alliance for Metropolitan Stability. Minneapolis. Été 1999. 16 p.
- Alliance for Metropolitan Stability. 2001. « Stuck in Traffic? Legislators Continue to Offer Commuters Few Alternatives ». Dans *Common Ground*, une publication de l'Alliance for Metropolitan Stability. Minneapolis. Été 2001. 12 p.
- Association of Metropolitan Municipalities. 2001. *Legislative Policies. Draft*. St. Paul, Association of Metropolitan Municipalities. 41 p.
- Beach, David. 2000. « Debunking Myths About Sprawl and Smart Growth ». Dans *Common Ground*, une publication de l'Alliance for Metropolitan Stability. Hiver 2000. (p. 10).
- Blake, Laura. 2000. « Ventura proposes to boost spending for transportation ». *Star Tribune*. 11 janvier 2000.
- Boyd, Jim. 2000. « Commentary : Newspaper's View of Light Rail Has Evolved ». *Star Tribune*. 29 mars 2000.
- Byrum, Oliver E. 1992. *Old Problems in New Times. Urban Strategies for the 1990s*. Chicago, Planners Press-American Planning Association. 141 p.
- Collin, Jean-Pierre, Marcel Gaudreau et Stéphane Pineault. 1996. *La gestion métropolitaine au Canada et aux Etats-Unis. Typologie des modèles et quelques études de cas*. Série « études et documents », no 68. Montréal, Institut national de la recherche scientifique. 68 p.
- Crosby, Barbara C. et John M. Bryson. 1995. « The Twin Cities Metropolitan Council ». Dans L. J. Sharpe, dir., *The Government of World Cities : The Future of the Metro Model*. New York, J. Wiley & Sons. p. 91-109.

- Goetz, Edward G. 2000. «Fair Share or Status Quo? The Twin Cities Livable Communities Act». *Journal of Planning Education and Research*, 20 : 37-51.
- Harrigan, John J. 1996. «Minneapolis-St. Paul : Structuring Metropolitan Government ». Dans H. V. Savitch et R. K. Vogel, dir., *Regional Politics. America in a Post-City Age*. Thousand Oaks, Sage. (p. 206-228).
- Hiawatha Project Office. Circa 2000. «LRT : On Track For Our Future ». Dépliant promotionnel. *s.l.*
- John, Peter et Alistair Cole. 2000. «When Do Institutions, Policy Sectors, and Cities Matter? » *Comparative Political Studies*. Vol. 33, n° 2 (mars 2000). (p. 248-268).
- Johnson, William C. 1998. *Growth Management in the Twin Cities Region. The Politics and Performance of the Metropolitan Council*. Minneapolis, CURA. 111 p.
- Kari, John H. 2000. «Twin Cities Sustainable Development. Smart Growth Approaches for Creating Places That Work ». Texte présenté en mai 2000, à Christchurch, New Zealand Planning Institute. 30 p.
- Keefe, Steve. 1991. «Twin Cities Federalism : The Politics Of Metropolitan Governance ». St. Paul, Metropolitan Council. 51 p.
- Martin, Judith A. 1998. «Renegotiating Metropolitan Consciousness : The Twin Cities Faces Its Future ». Dans D. N. Rothblatt et A. Sancton, dir., *Metropolitan Governance Revisited. American/Canadian Intergovernmental Perspectives*. Berkeley, Institute of Governmental Studies Press. (p. 237-271).
- McQuaid, Phyllis. 1999. «Counterpoint : House GOP's Wrong Turn on Highways. *Star Tribune*. 4 décembre 1999.
- Metropolitan Council. 1992. *Trouble at the Core: The Twin Cities Under Stress*. St. Paul, Metropolitan Council. 52 p.
- Metropolitan Council. 1994. *Regional Blueprint*. St. Paul, Metropolitan Council. 84 p.
- Metropolitan Council. 1996. *Regional Blueprint*. St. Paul, Metropolitan Council. 84 p.
- Metropolitan Council. 2000a. *Participation in the Livable Communities Act - Local Housing Incentives Account – 2000. A Report to the Legislature*. St. Paul, Metropolitan Council. 4 p.
- Metropolitan Council, 2000b. *Transit 2020 Master Plan. Executive Summary*. 16 p.
- North Metro Mayors. 2000. *2000 Legislative Summary*. *s.l., s.é.* 4 p.
- Orfield, Myron. 1997. *Metropolitics. A Regional Agenda for Community and Stability*. Washington-Cambridge, Brookings Institution-Lincoln Institute of Land Policy. 224 p.
- Orum, Anthony M. 1995. «The Rebirth of Minneapolis-St. Paul : Creating a Post-Industrial City in the Midwest ». Dans *City-Building in America*. Boulder, Westview Press. (p. 181-191).
- Petrelli, Robert. 1993. *La gestion de l'agglomération de Minneapolis-St. Paul*. Montréal, Travail réalisé pour la Ville de Montréal. Juillet 1993. 66 p.

- Poitras, Claire et Richard Lanthier (sous la direction de Jean-Pierre Collin et Jacques Léveillé). 1998. *La fiscalité d'agglomération au Canada et aux États-Unis : Analyse de cinq agglomérations urbaines*. Coll. «Inédits». Montréal, Institut national de la recherche scientifique-Urbanisation. 86 p. (sans les annexes).
- Savitch, Hank V. et Ronald K. Vogel, dir. 1996. *Regional Politics. America in a Post-City Age*. Urban Affairs Annual Reviews No 45. Thousand Oaks, Sage. 310 p.
- SRF Consulting Group. 2000. *1999 Metropolitan Council Transit System Performance Audit*. s.l, s.é. (p. i à 8-17).
- Stephens, G. Ross et Nelson Wikstrom. 2000. *Metropolitan Government and Governance. Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*. New York, Oxford University Press. (p. 95-99).
- Thoman, Barb. 2000. «*Moving Minnesota : Not the Ideal Transit Plan But a Turn in the Right Direction*». Dans *Common Ground*, une publication de l'Alliance for Metropolitan Stability. Hiver 2000. 12 pages (p. 1 et 9).
- UWMCED. 1998. *The Economic State of Milwaukee : the City and the Region*. Sous la dir. de Marc V. Levine. Milwaukee, Center for Economic Development, University of Wisconsin-Milwaukee. 113 p.