

# ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LAS METRÓPOLIS

Estudio comparado





# ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LAS METRÓPOLIS

Estudio comparado

Director: Prof. Dr. E. Argullo

**Dirección del proyecto:**

Dr. Enric Argullol i Murgadas. *Catedrático de Derecho Administrativo y director del Observatorio de la Evolución de las Instituciones (OBSEI).*

**Coordinación:**

José Manuel Gómez González. *Profesor Asociado de Derecho Administrativo.*  
Christine Piquemal. *Secretaría General Adjunta de Metropolis*

**Autores:**

**Barcelona:** Joaquim Ferret Jacas. *Catedrático de derecho administrativo, Universidad Autónoma de Barcelona /*  
Eduard Paricio Rallo. *Magistrado / José Manuel Gómez González.*

Con la colaboración de: Sebastià Grau (*Área Metropolitana de Barcelona*), Guillem Sánchez (*Ayuntamiento. Barcelona*)  
y Joan López (*Institut d'Estudis Metropolitans*).

**Buenos Aires:** Sergio Borelli. *Descentralización y Participación Ciudadana, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

**Londres:** Scott Greer. *Investigador Titular, The Constitution Unit, University College London.*

**México:** Julio García Coll. *Director General de Estudios Estratégicos. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.*  
*Gobierno del Estado de México.*

**Montreal:** Bryant Mc Donough. *Ministerio de Asuntos Municipales, Montréal.*

**París:** Gilles Antier. *Director de Asuntos Internacionales, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de -France (IAURIF).*

**Río de Janeiro:** Mauro Kleiman. *Profesor, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro.*

**Seúl:** Choi Byung-Dae. *Profesor, Hanyang University & Integrity pact Ombudsman of Seoul Metropolitan Government.*

**Traducción y prepublicación:**

Laia Bonet Rull  
Clara Velasco Rico  
Francesc Muñoz Ferrús

Con el patrocinio de METROPOLIS: Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis.

© 2005, Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis. Metropolis  
Ajuntament de Barcelona  
Calle Avinyó, 15 08002 Barcelona (España)  
metropolis@mail.bcn.es  
www.metropolis.org

Edición, marzo 2005

Diseño gráfico: Dario Grossi

Impresión: Treballs Gràfics, SA

ISBN: 84-7609-443-4  
Depósito legal: 00000-2005

# SUMARIO

<b>5</b>	Previa
<b>7</b>	I. El fenómeno metropolitano y la respuesta institucional
<b>15</b>	II. Relaciones y tensiones
<b>19</b>	III. Las opciones organizativas
<b>26</b>	IV. Competencias metropolitanas
<b>31</b>	V. Ordenación del territorio
<b>35</b>	VI. Aspectos financieros
<b>38</b>	VII. Consideraciones finales
<b>40</b>	English version
<b>49</b>	Version française



Por encargo de la Secretaría General de Metropolis al Observatorio de la Evolución de las Instituciones (Universitat Pompeu Fabra, de Barcelona), se ha preparado un estudio comparado sobre el gobierno de grandes ciudades.

Con este fin se eligieron, en primer lugar, las aglomeraciones a considerar teniendo en cuenta diversos factores, además del propio hecho de su carácter metropolitano: grado de institucionalización; posición en el seno de sus estados; variedad de estadios de desarrollo económico, representación de diversas áreas geográficas... La combinación de estos criterios permitía elegir entre un número amplio de ciudades. Lógicamente, el estudio debía acotarse a fin de poder ofrecer, no sólo una visión cuantitativa, sino sobretudo una perspectiva cualitativa, que es hoy la más significativa, también en razón de la nueva lectura que debe hacerse del fenómeno metropolitano en un mundo globalizado. Las ciudades elegidas fueron: Barcelona, Buenos Aires, Londres, Montreal, México, París, Rio de Janeiro y Seúl. Por diversas circunstancias no fue posible ampliarlo a aglomeraciones africanas y australianas.

El estudio se desarrolló en cuatro fases. En la primera se eligieron los expertos de las diversas metropolis y se diseñó el amplio cuestionario que debía constituir una herramienta fundamental. Para asegurar un nivel mínimo de homogeneidad, aparte de tener presente elementos destacados de las diversas situaciones existentes, se elaboró un breve vocabulario para facilitar una comun apreciación de los datos.

En una segunda fase, los diversos expertos cumplimentaron el cuestionario, que podía acompañarse de cuadros, mapas y observaciones complementarias.

Posteriormente, y como tercera fase, se combinaron o cruzaron en un informe horizontal - por temas- las diversas aportaciones de los expertos relativas a las respectivas aglomeraciones metropolitanas y se elaboró una primera versión del informe ejecutivo, que se puso en conocimiento de los expertos.

La última fase se concretó entorno del seminario que se celebró en Barcelona los días 5 y 6 de marzo de 2004, en el que se abordaron, por bloques, las diversas cuestiones que se desprendían de los trabajos realizados. En algunos casos, con motivo del seminario, se complementó la documentación. A la vista de las conclusiones establecidas en el seminario se elaboró la versión definitiva del Informe Ejecutivo, que constituye el cuerpo de esta publicación escrita. En formato electrónico, y como anexo, se pone a disposición los cuestionarios-base del estudio y la versión horizontal comparada completa del estudio.





## I. EL FENÓMENO METROPOLITANO Y LA RESPUESTA INSTITUCIONAL

1. Es sin duda uno de los elementos identificadores de la realidad actual la formación de grandes aglomeraciones urbanas. La concentración de la población en las ciudades no es en si mismo un hecho nuevo. Puede decirse que la doble revolución demográfica e industrial que se pone en marcha en la segunda mitad del siglo XVIII produce una progresiva y constante “urbanización”. La ciudad se convierte en la meta deseada por porciones crecientes de la población que encuentran en sus elementos una mejor satisfacción de necesidades de todo tipo frente a las posibilidades que ofrece la vida no urbana. No es este el lugar para describir las diversas y complejas facetas de esta evolución del crecimiento de las ciudades que ofrecen como valor adicional la pluralidad -y mezcla- de actividades y usos y personas.

Aquí interesa destacar como este proceso en algunos puntos experimenta un salto cualitativo y empieza a hablarse de metropolización. La aglomeración de habitantes rompe los esquemas y divisiones administrativas establecidas, el consumo del suelo se dispara a gran velocidad, la fragmentación social del territorio se radicaliza o se hace más evidente, las necesidades de infraestructuras aumentan y a la vez su realización es más costosa, los desequilibrios fiscales se incrementan, la coordinación o planificación del proceso se hace difícil si se intenta o, en ocasiones, la envergadura parece paralizar la adopción de decisiones fundamentales, cuando no lo hace una discusión por un reparto de influencias, o que pone en cuestión status quo heredados. Muchas son las causas o las explicaciones que pueden darse del fenómeno metropolitano, la mayoría comunes a las grandes megalópolis, algunas específicas de cada aglomeración.

Para un observador recién llegado, sin duda, sería un motivo de asombro contemplar como, por ejemplo, las normas fundamentales de organización de la vida política se preocupan de señalar principios para garantizar la continuidad de la estructura municipal, incluso de los municipios pequeños, asegurando un régimen de autonomía o estatutario, con un canto implícito a la vida local -del núcleo de convivencia de vecinos- y, por el contrario, ignoran el fenómeno, que ya no es nuevo, metropolitano que afecta a millones de vecinos. Asusta pensar que prácticamente se ignore, o quede en el campo de las disputas interinstitucionales, casos como el de la aglomeración de la Ciudad de México o el de Buenos Aires, o el de Seúl. En el año 2000 la “mancha urbana continua” de la ciudad de Mexico ocupaba 2.000km<sup>2</sup>.

Ahora bien, la falta de consideración global -o más preventiva- de estas realidades puede ofrecer quizás alguna ventaja para la exposición al permitir una aproximación no dogmática y flexible para intentar crear coordenadas de organización y acción, que al mismo tiempo permitan con facilidad la readaptación.

Como hemos indicado, los elementos identificadores para establecer la existencia de áreas metropolitanas son bastante comunes. Existe, a este respecto, un amplio repertorio de estudios que proponen parámetros e indicadores. Su plasmación en la realidad es lógicamente diversa de manera que, bajo la misma finalidad de organización metropolitana, existen planteamientos no coincidentes, en parte no negligible en razón de la planta de poderes públicos de cada país.



Montreal

Un breve recordatorio de los datos territoriales y poblacionales de las áreas examinadas lo pone de relieve.

Así se estima como territorio metropolitano superficies que van de los 1.584 km<sup>2</sup> de la Autoridad del gran Londres a los 11.753 km<sup>2</sup> de la región de Seúl y los 12.072 km<sup>2</sup> de Ile-de-France pasando por los 4.000 km<sup>2</sup> de Montreal, los 5.693 km<sup>2</sup> de Río de Janeiro, los 3.830 km<sup>2</sup> de Buenos Aires o los 3.200 km<sup>2</sup> de la región metropolitana de Barcelona -prescindimos ahora del reducido territorio de las administraciones metropolitanas vigentes en torno a esta ciudad-. Si pasamos ahora a la población los datos también son elocuentes para conocer el fenómeno metropolitano y la articulación interior de cada área. La región Ile-de France- tiene 11 millones de habitantes, de los que 9,6 millones integran la aglomeración metropolitana a la cual la ciudad de París aporta 2,1 millones. En Montreal, en el territorio metropolitano, habitan 3,4 millones de los cuales 1,8 millones son vecinos de la ciudad de Montreal. En el área metropolitana de Río de Janeiro habitan 11 millones de los cuales 6 millones en el municipio de la capital. El área metropolitana de la ciudad de México está habitada por más de 18 millones, de los cuales 9 millones están en el territorio del Distrito Federal y casi 9,2 millones en los municipios del Estado de México. En el caso de Buenos Aires se estima que en el área metropolitana habitan 11,5 millones de los que 2,8 millones están en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En la región de la capital, en Seúl, habitan 21 millones de habitantes, de los cuales la mitad en el territorio de la ciudad de Seúl de 605 km<sup>2</sup>. En el territorio administrado por la Autoridad del Gran Londres habitan 7,3 millones de personas. En fin, en la región metropolitana de Barcelona la población es de 4,5 millones de habitantes, mientras en el territorio de las actuales administraciones metropolitanas habitan 3 millones, aportando la ciudad central la mitad.

Si los datos de territorio y población son significativos, más lo es para explicar los problemas de institucionalización de las áreas metropolitanas la estructura de poderes públicos.



Rio de Janeiro

La mayoría de las áreas consideradas se halla en estados federales con lo que debe tenerse en cuenta la especial posición de las entidades federativas y también la proyección que la propia federación o unión puede tener respecto de la organización y acción metropolitana. Es posible que esta configuración federal introduzca alguna complejidad, y en ocasiones, oscurezca la peculiaridad metropolitana en razón de una gran coincidencia de territorio y población entre entidad federativa y área metropolitana. Así, la opción organizativa brasileña convierte a la entidad federativa en la administradora del área metropolitana. O las resistencias al reconocimiento de un territorio más amplio -el que deriva de las interrelaciones efectivas de carácter económico, social, territorial - para las administraciones metropolitanas de Barcelona no son ajenas durante estos años a las suspicacias del gobierno regional.

Ahora bien, la planta de poderes públicos juega efectos completamente paralizadores para la articulación institucional del fenómeno metropolitano cuando el territorio se adscribe a dos entidades federativas o regionales. Es el supuesto de Buenos Aires y la Ciudad de México. En ambos casos la dualidad se da como consecuencia del reconocimiento de autonomía política a los distritos federales, y además la condición de capital federal continua otorgando, más allá de las normas, un papel a las autoridades federales. No es extraño que en estas dos áreas su articulación sea escasa, con poca incidencia, sectorializada.

En el caso de París se ha producido la coincidencia entre la división regional y el patrón metropolitano y en Londres la nueva Autoridad jugará posiblemente su propio papel sin superposiciones, si se introducen las regiones en Inglaterra. En cualquier caso, la interlocución en estos dos supuestos es directa con la administración estatal. En el caso de Río es la entidad federativa la que ha asumido el papel de autoridad metropolitana, si bien no existe una coincidencia entre ambas realidades, y, además, se prevé la existencia de un órgano desconcentrado con participación municipal, en el seno de la administración estatal, con contenidos metropolitanos. Parece que no puede asimilarse a los dos supuestos que se acaban de mencionar.



Buenos Aires

Una segunda vertiente viene constituida por el conjunto de poderes públicos contenidos en el territorio metropolitano. Quizás sea menor la diversidad en este aspecto, y viene dada en parte por la existencia o no de entidades locales de segundo grado. Así en el área metropolitana de París ejercen sus funciones 1.281 municipios y 8 consejos departamentales, entidad local de segundo grado. A tener en cuenta también el funcionamiento de asociaciones o sindicatos de municipios para la prestación conjunta de servicios. En el territorio del GLA actúan 32 municipios y la City of London. En el área metropolitana de Montreal existen 63 municipios. Por lo que se refiere a Barcelona en el territorio de la región metropolitana existen 164 municipios y en el de las administraciones metropolitanas actuales 32. El área metropolitana de Río de Janeiro comprende 17 distritos municipales. En el territorio del área de Buenos Aires actúan la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –que es entidad asimilada a las federativas– y 24 municipios de la provincia de Buenos Aires. En el caso de México cabe diferenciar entre el área metropolitana de la Ciudad de México que comprende las 16 delegaciones del distrito federal y 34 municipios del Estado de México y la zona metropolitana del Valle de México a la que habría que añadir otros 25 municipios del mencionado estado de México. En Seúl, el área central, eso es, la ciudad de Seúl asume el nombre de Consejo Metropolitano, que se articuló en 25 distritos autónomos (Gu), y la demarcación metropolitana es de hecho la “región de la capital” en la que, con simples finalidades de coordinación existe la Asociación metropolitana de gobierno de Seúl (SMAG) integrada por los gobiernos de Seúl e Inchon y por los de tres provincias.

No hace falta hacer apreciaciones expresas para poner de relieve las dificultades existentes para acomodar una organización metropolitana que abarque toda la extensión y todas las manifestaciones del fenómeno, a estas estructuras complejas de poderes jurídicos, a lo que cabría añadir aún la diferencia real entre municipios -rurales, suburbiales, industriales, turístico, dormitorios... - y el papel de la ciudad central. De ahí que, como veremos al examinar las competencias de las entidades metropolitanas, los procedimientos de coordinación ocupen un espacio relevante. Como se ha dicho acertadamente, excepto en los pocos campos en que puedan imponerse, las instituciones metropolitanas deberán hacer acopio de habilidad y destreza.

2. Al interrogante sobre los principales problemas que se dan actualmente en las grandes aglomeraciones la respuesta tiene una componente común, amplia, y algunas adiciones puntuales, estrechamente relacionadas con la situación de algunas áreas.

En un primer grupo se podría incluir a aquellos problemas que están relacionados con la estructura económica de las áreas. En este sentido, se alude reiteradamente a las disparidades sociales y territoriales que se dan en el ámbito metropolitano, con puntos de concentración de la pobreza y en ocasiones con situaciones alimenticias graves. Se dan en todas partes, pero es claro que el énfasis - y la dimensión - es distinta según el emplazamiento del área en entornos desarrollados o en aquéllos que están en procesos de desarrollo, eso es, en el norte o en el sur, económicamente hablando. Asimismo, se alude a la existencia en el área de una tasa de paro superior a la nacional. Un problema particular que se da en las áreas de países desarrollados es el de la recepción -integración de inmigrantes procedentes de otros países, y a menudo con culturas diversas.

Es evidente que el suelo y su ocupación, y su derivado, la vivienda, concentran mayor atención. Varias son las vertientes que aparecen a este respecto. La más grave posiblemente sea la ocupación inadecuada de suelos, a veces completamente incompatible, por el peligro que conlleva, para el emplazamiento de actividades y, en particular, de usos residenciales, todo ello en el marco de una acción en el territorio muy fragmentada. En algún caso el riesgo de inundación o la subida de la capa freática, también como consecuencia de actuaciones irreflexivas, añade en algunos puntos, gravedad a estas iniciativas. El suelo como mercado es motivo de preocupación, cuyo alto coste se refleja en el campo de la vivienda, de manera que el acceso a la misma es difícil para amplios sectores de la población. Dos cuestiones más deben considerarse: las subviviendas precarias y el deterioro del patrimonio construido y de la imagen urbana.

El medio ambiente aparece como bien crecientemente amenazado. En este contexto, la contaminación atmosférica y de las aguas ocupan un lugar central. También aparece como preocupación progresiva la contaminación acústica. Un lugar central en la acción de los poderes públicos de las áreas -aunque a las organizaciones metropolitanas sólo les incumbe en ocasiones tareas de planificación y coordinación -está ocupado por los residuos y su eliminación. Su impacto en el territorio -y en los suelos- puede llegar a ser grave. Por lo demás, en algunas áreas aparece como cuestión específica la falta de espacios públicos y de áreas verdes, necesidad que se proyecta de manera específica en relación con la preservación (y regeneración, en su caso), de los espacios naturales circundantes.

En lo que se refiere a los servicios de las áreas metropolitanas el transporte público y sus deficiencias aparece como la preocupación más clara y común. Estas deficiencias implican altos costes de todo tipo en los desplazamientos domicilio-trabajo y contribuyen a crear un problema derivado de tráfico y circulación, cuyo control -e imposible resolución- conlleva la realización de infraestructuras caras detrayendo recursos de otras finalidades. El conjunto de circunstancias humanas, sociales y económicas de las áreas crea necesidades de seguridad cuya cobertura a menudo no se da en determinadas zonas, proyectándose, en ámbitos más generales, una situación que puede crear auténti-





Barcelona

cas patologías cívicas. De ahí que en la agenda de acción metropolitana deba anotarse este tema que, no obstante, con pocas excepciones, escapa de la competencia de las autoridades metropolitanas. De forma menos común se alude también a necesidades en relación con la calidad de la educación y la salud, pero estas tareas son, en general, ajenas a las organizaciones metropolitanas.

Ya en relación directa con las posibilidades de acción del gobierno metropolitano aparecen dos cuestiones que tienen en cierto sentido una significación estructural. En las áreas metropolitanas -lo hemos apuntado ya- actúan un gran número de agentes públicos- a los que habría que sumar los privados, aunque evidentemente su posición es distinta- con lo que la labor de concertación puede llegar a ser enorme y absorber grandes energías y, a veces, desgraciadamente con resultados escasos, o no comparables al esfuerzo efectuado. Por otro lado, las necesidades en estas áreas aumentan más que proporcionalmente -una especie de efecto-congestión- y es habitual que la financiación no acompañe la envergadura de los requerimientos ni su incremento constante.

Estas breves consideraciones ponen de manifiesto los principales retos a los que ha de hacer frente un gobierno metropolitano en un espacio y para una población que implican cada vez más una apuesta central en cada país.

## Barcelona

La actual organización del Área Metropolitana de Barcelona se corresponde con la introducida por la Ley autonómica 7/1987, de 4 de abril. No obstante la primera configuración organizativa de carácter local de la metrópoli de Barcelona tiene su origen en los tiempos modernos en la "Entidad Municipal Metropolitana" creada por Decreto-Ley del Estado Español 5/1974 de 24 de agosto. Anteriormente existió un organismo estatal creado en 1953, la Comisión Comarcal de Urbanismo, que desde 1960 recibió la denominación de Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes, nombre que reflejaba las nuevas tareas asumidas por la entidad.

En su origen la necesidad de una organización metropolitana respondió exclusivamente a una necesidad de ordenación

urbanística, habida cuenta el intenso crecimiento urbano experimentado en la década de los años 1950 y 1960 que desbordó físicamente el límite de la ciudad de Barcelona para afectar su entorno inmediato. Posteriormente, en la etapa situada entre 1984 y 1987 se produce un significativo crecimiento institucional y competencial de la entidad.

La etapa que se inicia en 1987 se concreta en la creación de diversas entidades monofuncionales, una referida al medio ambiente -agua y residuos- y la otra al transporte. La Entidad Metropolitana de Transporte comprende 18 municipios, la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos comprende los anteriores municipios y otros hasta un total de 32 municipios. Al mismo tiempo en el territorio operan -en todo o en parte- cinco consejos comarcales, que son administraciones locales de ámbito supramunicipal aunque con escasas competen-

cias y menor disponibilidad financiera. Para la coordinación de estas diferentes entidades metropolitanas, los municipios afectados constituyeron una asociación voluntaria: la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona.

En 1997 se constituyó la Autoridad del Transporte Metropolitano, consorcio integrado por el Gobierno Autónomo de Cataluña, el Ayuntamiento de Barcelona, junto a otros municipios y la Entidad Metropolitana del Transporte, cuyo ámbito de acción se extiende al de la Región Metropolitana. En el Consejo de Gobierno de la Autoridad están presentes también representantes de la Administración General del Estado (administración del Estado central).

Las actuales entidades metropolitanas, la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos y la Entidad Metropolitana de Transporte, jun-

3. En la configuración un área metropolitana, y como parámetros para valorar su funcionalidad, aparecen un conjunto de elementos cuya correcta concepción y realización juega un papel determinante y que habrá que definir en relación con las características de cada caso.

En primer lugar, debe delimitarse un ámbito territorial que responda a las interrelaciones que conlleva el fenómeno metropolitano. Obviamente, ha de comprender “la mancha urbana”, o aglomeración propiamente dicha, pero asimismo ha de integrar más amplios espacios en los que se produce la intensidad y diversidad de intercambio y circulación que son característicos. Con carácter secundario puede incidir en esta cuestión el sistema concreto de poderes públicos de cada área.

En segundo lugar, parece deseable la existencia de un organismo de gobierno metropolitano, frente a una pluralidad de agencias o organizaciones independientes entre sí, cuya importancia, no obstante, debe destacarse, particularmente cuando más laborioso es el escenario global.

De imponerse esta segunda alternativa se convierten en imprescindibles los mecanismos de coordinación horizontal. La preferencia por una institución única de administración metropolitana es perfectamente compatible con la existencia de agencias o entidades dotadas de personalidad jurídica y autonomía de gestión dependientes instrumentalmente de aquella. También caben organismos mixtos en que la representación metropolitana derive de la mencionada administración.

El tema de la forma de integración del órgano de gobierno y decisión es clave para asegurar la consolidación del organismo metropolitano y aumentar su legitimación demo-

tamente con la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona, responden a ámbitos diversos pero circunscritos todos ellos al entorno inmediato de la ciudad de Barcelona. Estos ámbitos tienen una superficie de 584,9, 331,5 y 495,0 kilómetros cuadrados respectivamente. El ámbito territorial de la Autoridad del Transporte Metropolitano coincide con el de la Región Metropolitana de Barcelona, compuesta por 164 municipios, con una superficie de 3.234,5 kilómetros cuadrados.

Mapa de los ámbitos de las tres entidades metropolitanas legalmente constituidas (Entidad Metropolitana del Transporte, Entidad Metropolitana de Medio Ambiente y Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana), con los municipios que las conforman.

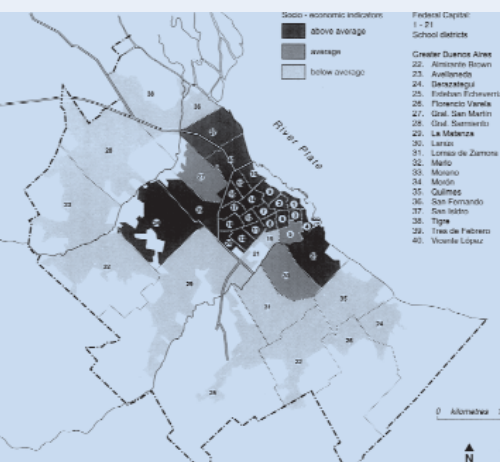


crítica. En cuanto más directa sea la elección más fácil será obtener estos objetivos. Y siempre será mejor canalizar el afán de participación de otros poderes públicos en la gobernación metropolitana por vía procedimental. En todo caso, como se comprueba en muchos supuestos, la administración metropolitana se configura según modelo de segundo grado, a partir de otros poderes públicos elegidos directamente. Constituye una segunda alternativa de planteamiento democrático. Es evidente que la situación será menos sólida. Por lo demás, es posible diferenciar varias modalidades de integración indirecta según las características concretas de la regulación.

En cuarto lugar, parece necesario destacar que una organización metropolitana con futuro, que pueda hacer frente a la problemática compleja del área, debe tener un estatus de autonomía, al menos de carácter administrativo, en sus campos de acción.

Las tareas y responsabilidades que deban atribuirse a las autoridades metropolitanas es otro capítulo clave. En este punto importa tanto la capacidad de actuación en los sectores asignados como la más difusa, si bien esencial, función de coordinación y planificación, particularmente por lo que se refiere al territorio y su uso y su transformación. La movilidad y la dimensión ambiental son tareas que requieren, y progresivamente más, una óptica metropolitana. Asimismo, las actividades de promoción y animación económica constituyen un capítulo significativo.

Finalmente, poca sería la actividad sino existe una dotación de recursos adecuada y proporcional a las competencias asumidas. Las características de su procedencia son menos importantes que su nivel de suficiencia y su justa distribución y que la existencia de márgenes de propia decisión sobre los mismos.



## Buenos Aires

El área metropolitana de Buenos Aires no posee organización formal, ni se encuentra oficialmente definida su composición.

Como delimitación técnicamente consistente y ampliamente utilizada del AMBA, puede considerarse la integrada por la ciudad de Buenos Aires y 24 partidos de la Provincia de Buenos Aires que integran su conurbano.

La ciudad de Buenos Aires y los municipios de la Provincia de Buenos Aires no poseen la misma naturaleza institucional ni jurídica.

La ciudad de Buenos Aires es la Capital del país y posee un régimen de gobierno autónomo.

Los municipios de la Provincia de Buenos Aires - por su parte - se encuentran suje-

tos al régimen municipal dictado por la Constitución provincial.

Existen en el AMBA organizaciones específicas con competencias para efectuar prestaciones concretas, tales como la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana - Sociedad del Estado (CEAMSE), el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires y el Ente para la Regulación del Transporte en el Área Metropolitana (ECOTAM) y entidades orientadas a promover acciones de desarrollo como el Foro de Urbanismo Metropolitano y la Región Metropolitana Norte.



## II. RELACIONES Y TENSIONES

En este apartado va a ser objeto de consideración el contexto político-institucional de las organizaciones metropolitanas que se concreta en numerosas cuestiones: ciudad central y pequeños municipios; municipalismo y su posición ante el fenómeno metropolitano; nivel de confianza de los niveles superiores de gobierno; convivencia entre metropolitanización y descentralización de las ciudades; distribución territorial y uso de los servicios; sociedad civil y organización metropolitana; polarización partidista y colaboración institucional; participación y colaboración y la cuestión de la responsabilidad; no equidad en la distribución de recursos; incentivación financiera de la cooperación y sus efectos. Podrían anunciarse otros temas ya que son amplios los efectos de la metropolitanización y fuertes los impactos de su reconocimiento y articulación.



Buenos Aires

Empecemos por el debate que tiene por protagonista al mundo local. La implantación –y luego el funcionamiento– de organizaciones metropolitanas choca a menudo con la desconfianza y, a veces, con la oposición de los municipios situados en el territorio de la aglomeración. De esta actitud suele apartarse la ciudad central que frecuentemente es diana de la crítica de los otros municipios, y además aparece, en ocasiones, como el principal motor para impulsar las instituciones y acción metropolitanas, hecho que incrementa el escepticismo –y el desasosiego y la oposición– de las entidades locales periféricas. El peso político y representativo de la ciudad central, y esta misma centralidad, hacen posiblemente inevitable estas actitudes. En algunas áreas está viva –y a veces exacerbada– la discusión en torno a la utilización de los servicios, su coste y las ventajas y servidumbres de su localización. El intenso debate que existe a este respecto en el área metropolitana de Buenos Aires entre la capital y los municipios del entorno sólo tiene de específico su intensidad. Muy frecuentemente el desarrollo experimentado ha premiado al centro en detrimento de bastantes partes de la periferia del área, no siendo fáciles ni sencillos los mecanismos de reequilibrio o compensación, que, sin embargo, son imprescindibles.

Aunque en principio las fórmulas de integración de los órganos de gobierno metropolitano de carácter indirecto y de base municipal podrían paliar estas desconfianzas, en ocasiones dan pie a un nuevo debate sobre la proporcionalidad de la representación, de difícil salida. Y cabría vigilar que formulaciones de este tipo no puedan disminuir de manera sustancial la eficiencia de la nueva organización como consecuencia de la suma de oposiciones. En este panorama la elección directa puede presentar algunas ventajas. Si bien, si se adopta esta fórmula es imprescindible la habilitación de procedimientos participativos y de coordinación amplios y convincentes. De todas formas, la tradición institucional de algunos países difícilmente aceptará un sistema de este tipo.

Quizás no sería inútil recordar, en el marco de esta discusión, que las divisiones territoriales y la disposición de estructuras de gobierno debe responder a la realidad de la población y sus necesidades y que los cambios de estos últimos decenios pueden haber convertido en inservibles –o, cuanto menos, en mucho menos adecuados– los esquemas heredados, de manera que la alternativa radical podría consistir en una redefinición completa, haciendo desaparecer circunscripciones y niveles nacidos para servir núcleos

de población e implantaciones territoriales completamente diferentes. Y que es entre esta última opción –difícil, costosa en todos los sentidos, no demandada– y la más moderada de introducir un nivel consistente de gobierno metropolitano que se debe centrar el debate. Y es en estas coordenadas en la que deberían hacerse los esfuerzos para conciliar municipalismo y reforma metropolitana.

Los niveles superiores de gobierno acostumbran a ver con desconfianza y prevención la instauración de una administración metropolitana. Las diversas experiencias ponen de relieve que mayor es el desasosiego cuando más cercano es el nivel de gobierno. Así, entidades federativas y regiones –desde los federalismos latinoamericanos a las comunidades autónomas españolas– obstaculizan la creación o funcionamiento de administraciones metropolitanas y, en su caso, aceptan de mala gana su existencia.

Puede decirse que la actitud es transversal, eso es, afecta a todas las fuerzas políticas que ocupan estos gobiernos, pero el caso emblemático de Londres pone también de relieve que los partidos conservadores son adversarios más decididos y contundentes de forma que llegan a la eliminación de las estructuras metropolitanas poniendo así de relieve, paradójicamente, su valor de plataforma de la población que habita en su ámbito.

En ocasiones, los conflictos y desencuentros entre los niveles superiores de gobierno constituyen un nuevo impedimento para una articulación racional y consistente de la organización metropolitana. Esta situación alcanza un grado superlativo en el caso de áreas –como Buenos Aires, la ciudad de México– cuyo territorio se distribuye entre dos entidades federativas. La debilidad de su nivel de metropolitanización institucional, a pesar de la fuerte metropolitanización de la realidad, lo confirma plenamente.

## Londres

Las unidades básicas de Londres eran parroquias u otras pequeñas entidades, incluyendo la City of London y la City of Westminster, que fueron gradualmente convertidas en municipios. Para el gran London en 1855 se estableció la Oficina Metropolitana de Obras (MBW) para contratar las mayores construcciones. En 1889 el gobierno creó el London County Council (LCC) y dejó libres a los municipios (actualmente 28 y ahora reformados).

A lo largo del tiempo, el área del LCC se percibió como un espacio demasiado pequeño, puesto que gran parte del Greater London se amplió más allá de sus fronteras. Por este motivo, en la Ley de 1965 el área metropolitana, Greater London, era más extensa y su gobierno local previo fue substituido por 32 municipios que prestaban servicios locales y planeamiento en el marco del nuevo Consejo del Gran Londres primer responsable para algunos aspectos de la educación y el planeamiento y el transporte. A los municipios nunca les gustó la existencia del Greater London Council, percibiéndolo como una injerencia, y al gobierno central le molestó la pérdida de poder a favor del GLC. El GLC entonces, en manos de la izquierda laborista, mantuvo abiertos grandes conflictos con la mayoría conservadora y la Primer Ministro de la época. En esta etapa se abolió el GLC (junto con otros “condados metropolitanos” de otras grandes ciudades del Reino Unido), concretamente en 1985.

Desde 1986 hasta el 2000, Londres fue gobernada por 32 municipios y la (aun auto-gobernada) City of London, interactuando directamente con el gobierno central. Los servicios prestados en Londres, tales como los transportes y la policía

corrían a cargo de agencias regionales especiales controladas, con diversas combinaciones, por funcionarios electos del gobierno local y por los designados del gobierno central. En el 2000, el GLA empezó a funcionar.



En otro orden de consideraciones, parece claro que hoy en día asistimos a una segunda necesidad: la descentralización interna de las grandes ciudades (y de las no tan grandes). Sería completamente equivocado ver en ello una contradicción con el proceso metropolitanizador. Al revés, son dos caras de una misma moneda consistente en el reajuste de las unidades de gobierno y administración y participación a las profundas transformaciones que han experimentado nuestros núcleos urbanos.

Hay que poner atención también, al examinar el entorno en que se sitúan las grandes conurbaciones, en la posición de las fuerzas locales y de aquello que conocemos como sociedad civil. En general, no se han instrumentado canales suficientes de relación y en algún caso - Montreal - se tiende a disminuir su presencia. De todas formas el énfasis que prácticamente en todas las áreas metropolitanas se pone en la definición de estrategias de desarrollo económico ha de ofrecer una buena plataforma para articular su presencia. Sin perder de vista, por lo demás, que la competencia esencial de las organizaciones metropolitanas en materia de ordenación del territorio ha de concitar necesariamente además de la participación, de los agentes públicos que actúan en el territorio, la de las diversas fuerzas sociales y sus entidades representativas. Una imaginativa conexión con la sociedad civil no tiene efectos taumatúrgicos, pero puede constituir seguramente una ayuda significativa para el afianzamiento de las estructuras metropolitanas.

Se ha aludido reiteradamente en estas páginas a la necesidad de disponer procedimientos de cooperación entre entidades públicas y de participación de agentes públicos y privados en el funcionamiento de los organismos metropolitanos. Y se ha insistido en la conveniencia que sean consistentes y robustos. Pero es también sumamente importante que ello no diluya los mecanismos de responsabilidad; eso es, de identifica-







París

ción de quien toma la decisión y de quien ejerce el control de actuaciones. Asegurar estos mecanismos no es sólo una condición democrática, relacionada con las vías de integración de los órganos de gobierno metropolitano, o una exigencia de ética pública, sino que constituye un requisito para la propia consolidación de los gobiernos metropolitanos. La cuestión es especialmente delicada cuando el sistema de financiación es, casi en exclusiva, de carácter derivado y, por tanto, prácticamente ha desaparecido la vieja correlación entre tributación y representación.

En torno a la hacienda metropolitana, a la que se alude más adelante, se plantean numerosos temas. Dejemos apuntados ahora dos. Por un lado, la problemática sobre la equidad o desigualdad territorial en la distribución de los recursos -y sus efectos compensatorios- que afecta a la propia base y razón de existencia de la organización metropolitana. Por otro, es necesario recordar el importante papel de las aportaciones (y las condiciones que las acompañan) financieras para disponer y robustecer las interrelaciones entre poderes públicos -y también su función reductora del ámbito propio de las competencias.

### III. LAS OPCIONES ORGANIZATIVAS

Examinaremos ahora las características institucionales de las grandes conurbaciones consideradas. En este sentido, habrá que centrar la atención, en primer lugar, en la naturaleza de la opción realizada en orden a la organización metropolitana para pasar luego a analizar las formas de estructuración interna y su régimen jurídico, y acabar haciendo referencia a las relaciones con otros poderes públicos que actúan en el ámbito metropolitano, singularmente a las establecidas, o previstas, con las entidades locales.

Una primera alternativa se concreta en la configuración del área metropolitana como una nueva colectividad local, distinta de los municipios, pero asumiendo las principales notas características de estas administraciones, incluido un régimen de cierta autonomía administrativa. Se trata en algunos casos de instituciones exponentes de intereses generales del territorio, aunque tengan una enumeración tasada de competencias, condición que se exterioriza a través de políticas de desarrollo y promoción y un cierto poder de gasto para incentivar libremente actividades.

Responden a esta caracterización las organizaciones existentes en Barcelona, Londres, Montreal y París, si bien en cada caso se dan considerables connotaciones específicas. Por lo que se refiere a París, la caracterización del Consejo regional de Ile-de-France como colectividad local es expresa y clara, aunque confluyan la dimensión regional y la metropolitana, ya que en el ordenamiento francés las regiones están definidas como entidades locales. (El caso de París es particular, ya que en las otras aglomeraciones urbanas francesas no se ha atribuido a la región la condición de administración metropolitana sino que este cometido ha sido asumido por las comunidades urbanas constituidas a partir de los municipios). El Consejo Metropolitano de Montreal se sitúa, también, en el sistema de las entidades locales, sin otra connotación que la metropolitana. Aunque convive en el área con otras dos entidades (Agencia de transporte y Montreal Internacional, particularmente importante la primera) con funciones específicas puede decirse que esta administración metropolitana es también exponente de los intereses generales del territorio. En el caso de Barcelona existen dos administraciones metropolitanas -las Entidades de Transporte y de Medio Ambiente- con funciones específicas y una, de carácter voluntario, constituida por agrupación de municipios. Todas actúan en un ámbito territorial restringido y todas ostentan la condición de entidad local intermunicipal. Es evidente que las administraciones a cargo de servicios específicos no son exponentes de los intereses generales del territorio y no es seguro otorgar esta condición a la mancomunidad metropolitana barcelonesa. (La ausencia de competencias de ordenación del territorio puede confirmar este análisis). El caso de Londres es particular como, en general, lo es la ordenación de las instituciones públicas británicas. La GLA es una organización estatutaria y sus poderes derivan precisamente de la norma que la crea. Ahora bien, al ostentar responsabilidades en el campo de la ordenación del territorio y de las estrategias de desarrollo económico, aunque sea muy limitado su poder libre de gasto, permite afirmar su condición, aunque sea en términos aproximativos, de responsable de los intereses públicos de su ámbito territorial. Además la capacidad inversora de las entidades metropolitanas y de la MMAMB les otorga un poder indirecto con una importante capacidad de influencia.



Montreal

Frente a la caracterización como entidad local de las áreas metropolitanas anteriores, en el lado opuesto aparece la ordenación del área metropolitana de Río de Janeiro. Corresponde al Estado de Río de Janeiro, eso es, a la entidad federativa, con la misma denominación, la administración del área. Aunque todavía no se haya constituido, está previsto la existencia de un órgano estatal –el Consejo Deliberativo–, con representación de los municipios, para que contribuya a la gobernación del territorio metropolitano, pero las decisiones más importantes quedan siempre en manos de las autoridades estatales.

En el caso del área metropolitana de México no existen auténticos organismos de gobierno, sino un conjunto de órganos mixtos del Distrito Federal y el Estado de México, con escasa o nula representación de los municipios, con finalidades muy específicas y limitadas. De hecho, son plataformas de encuentro entre las dos entidades federativas para las tareas de coordinación de las actuaciones que una y otra llevan a cabo y quizás de las que desempeñan los municipios. Estas comisiones podrían caracterizarse como consorcios interadministrativos que en todo caso asumen tareas muy restringidas y cada una en un ámbito específico si bien la CECM (Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana) presenta un alcance más general, aunque en la práctica hasta ahora ha quedado inédita. Más desarticulado aparece el panorama en el área de Buenos Aires. Existen algunos organismos con funciones específicas, con ámbito territorial de acción diferente, de composición variada, normalmente con la presencia de las dos entidades federativas –provincia de Buenos Aires y ciudad autónoma de Buenos Aires–, y también en ocasiones de la federación y de algunos municipios. Parece que responden a las características propias de los consorcios administrativos. Anotar que no existe ningún organismo de coordinación general aunque ésta se sitúe en los grandes horizontes. Con toda seguridad puede decirse que en los casos de México y Buenos Aires se está lejos de una vertebración mínimamente adecuada a las necesidades de la gobernación metropolitana de estas áreas que se encuentran entre las más

## Ciudad de México

El área metropolitana de la Ciudad de México.

En el tiempo, y con diferentes acotamientos territoriales, ha tenido diferentes denominaciones. En la década de los 80's se creó la Comisión de Conurbación del Centro del País sectorizada en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que abarcaba al Distrito Federal y a municipios de los Estados de México, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos y Querétaro. En esa Comisión se consideraba que la "Zona Metropolitana de la Ciudad de México" (ZMCM) estaba conformada por las 16 Delegaciones del Distrito Federal, 53 municipios del Estado de México y un municipio del Estado de Hidalgo.

Posteriormente se crearon distintas instancias de coordinación entre el Distrito

Federal y el Estado de México, que incluyen actualmente una Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM), dos órganos adjuntos integrales que son la Coordinación General de Programas Metropolitanos del Distrito Federal, y la Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Gobierno del Estado de México; y varias comisiones de carácter sectorial que se indican en la siguiente respuesta.

La Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana se creó en 1998. Esta Comisión "se integra por las siguientes comisiones: Ambiental Metropolitana (CAM), 1996 (con otro nombre 1992); de Agua y Drenaje (CADAM), 1994; de Transporte y Vialidad (COMETRAVI), 1994; Seguridad Pública y Procuración de Justicia (CMSPyPJ), 1998; de Asentamientos Humanos (COMETAH), 1995; de Desechos Sólidos (COMDES), 1998; Comisión Metropolitana de Protección Civil (COMEPROC), 2000; y de Salud Pública (COSPE), 2001".



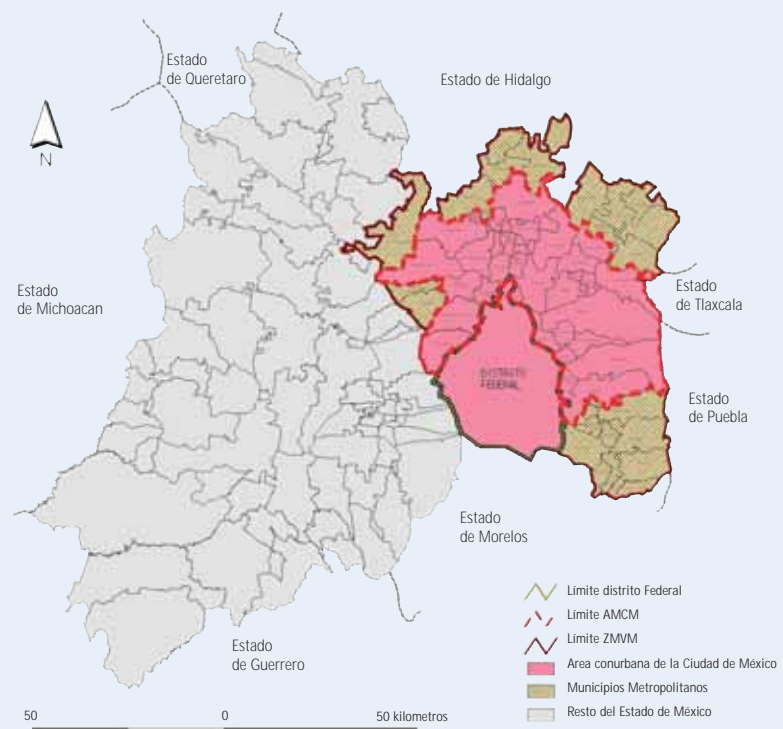
complejas, en todos los aspectos, también por su planta institucional. En cierto sentido, puede decirse que la organización de la región-capital de Seúl refleja un modelo similar con la asociación de gobiernos metropolitanos con simples tareas de coordinación.

El segundo tema a abordar se refiere a la estructuración interna de las entidades de gobierno de las grandes aglomeraciones. (Advertimos que se ha de prescindir de las organizaciones menos consistentes). El primer punto a considerar es la forma de integración de los órganos de gobierno. A este respecto son significativas las alternativas entre elección y designación y entre elección directa e indirecta. Es evidente que según sea la alternativa seguida va ser distinto el grado de legitimación -y de legitimación democrática- de la administración metropolitana. Particularmente importante es la diferencia en las organizaciones que responden al patrón de colectividad local entre la elección directa de la asamblea o consejo por los ciudadanos, o la designación de sus miembros de forma indirecta en la que caben varias posibilidades según que el protagonismo se conceda a los municipios o a las fuerzas o grupos políticos o electorales. En los supuestos de París y Londres las asambleas o consejos son de elección directa; en los de Barcelona y Montreal es indirecta a partir de los municipios, si bien en el primer caso el canal municipal sirve de hecho para expresar la representación ponderada de las fuerzas políticas.

Otra cuestión a examinar atañe a la articulación interna entre los principales órganos de cada administración. A este respecto destaca la significación de una elección directa y separada del órgano ejecutivo o presidencia, que es el caso de Londres. En los otros supuestos aludidos -Barcelona, Montreal y París- los órganos ejecutivos son elegidos por los correspondiente consejos y asambleas. No hace falta detenerse en señalar las consecuencias de una y otra modalidad tanto para la implementación de la política metropolitana como para la eficacia de la acción de gobierno.

El núcleo central de la metrópoli lo forma el Distrito Federal, que desde su formación ha tenido condiciones privilegiadas de asignación de recursos federales y un régimen que, aun cuando se ha venido igualando al de las demás entidades federativas del país, mantiene ventajas particulares. Asimismo, aun cuando algunas industrias se ubican en territorio del Estado de México, pagan sus impuestos al D.F. en donde residen sus oficinas corporativas. En su Estatuto de Gobierno, el D.F. establece que "La Ciudad de México es el Distrito Federal sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos". El resto de la metrópoli no tiene nombre político oficial, y se ha denominado de diferentes maneras, que incluyen: "municipios mexiquenses conurbados", o "Valle Cuautitlán - Texcoco".

Áreas que conforman la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).





# El debate metropolitano en...

## ...Barcelona:

Como en todas las áreas metropolitanas, la concentración de población en un territorio relativamente reducido comporta problemas de funcionamiento, ya que la dificultad para satisfacer las demandas individuales de los ciudadanos aumenta su tasa de crecimiento a partir de un determinado umbral de población. Podrían destacarse cinco cuestiones principales: la escasez de suelo, con el consiguiente impacto sobre la disponibilidad de vivienda y/o su precio, ya sea de alquiler o de propiedad; la dificultad en el trazado de las principales infraestructuras de comunicación, que obligan a seguir de manera reiterada los mismos estrechos a los que obligan los accidentes del relieve; la creciente movilidad de la población que, sobre este territorio exigente, muestra comportamientos (de trabajo, de estudio, de compra, de ocio) en los que la distancia física juega un papel cada vez menos determinante; la integración de determinados colectivos minoritarios y con especiales dificultades de integración; la falta no solo de una administración metropolitana única con los problemas para la gestión del territorio que ello comporta, sino incluso de las necesarias figuras de planeamiento que delimiten el desarrollo en el ámbito regional metropolitano.

## ...Buenos Aires:

Los principales problemas que enfrenta el área son aquellos que producen y derivan de la pobreza, tales como el desempleo, la situación alimentaria y la atención de la salud de la población. A ello deben añadirse: las condiciones habitacionales -en particular en las denominadas "Villas Miseria" y en los asentamientos precarios del sur de la ciudad de Buenos Aires y de los municipios más pobres del conurbano-; la seguridad urbana; la expansión urbana no planificada en tanto a partir de tal problema se derivan la ocupación inadecuada de suelos, el desaprovechamiento de infraestructura instalada y la constitución de sectores no integrados a la ciudad; la contaminación medio-ambiental en el área, en particular la de las aguas; la generación de residuos; las inundaciones y el ascenso de las capas freáticas -esencialmente originados por la construcción de viviendas en tierras bajas y por una extensión excesiva de la superficie construida-; la congestión del tránsito de vehículos y las deficiencias del sistema de transporte público, cuya mala articulación y servicio propician la utilización de vehículos particulares, con los consiguientes perjuicios para la circulación, la infraestructura vial, la economía y el medio ambiente.

## ...Londres:

Londres comparte los mismos problemas que tienen las grandes ciudades de disponibilidad y carestía de la vivienda -que obliga a distanciarse del centro de la ciudad en la búsqueda de lugares con precios más asequibles-, problemas de integración social, de seguridad y de colapso viario. Sin embargo, es en el ámbito del transporte donde los problemas son particularmente graves. Dada la densidad de Londres y el continuo crecimiento y expansión, resulta imprescindible moverse haciendo uso de transporte público, pero paradójicamente se ha invertido muy poco en movilidad colectiva durante la década de 1980 a 1990.

## ...México:

Los problemas que se destacan en el caso de la Ciudad de México serían: inseguridad; desempleo, bajos ingresos de la población mayoritaria, "trabajos informales"; escasez de vivienda para los grupos sociales pobres y medios, irregularidad en la tenencia de la tierra, carencia de reservas territoriales; ocupación de áreas poco aptas para el desarrollo urbano: por peligrosas, por la dificultad de dotarlas de infraestructura y servicios, por ser áreas naturales protegidas, etc.; polarización social y físico espacial; alto costo de dotación y desalojamiento del agua; congestionamiento de tránsito, largos recorridos cotidianos; contaminación del aire; escasez de espacios públicos y áreas verdes; y deterioro de la imagen urbana y el patrimonio construido.



### ...Montreal:

Los principales problemas o dificultades relacionados con la concentración de la población en Montreal son los siguientes: Concentración de pobreza y fenómeno de segregación social espacial; necesidad de más vivienda social y de "mezcla" social; necesidad más importante de recursos para la integración de los recién llegados; planeamiento urbano, fuerte demanda de espacio y de infraestructuras, y aumento del gasto público, destrucción de las tierras agrícolas y de masa forestal; alejamiento de los ciudadanos de los centros de decisión, comportando este hecho un cierto déficit democrático; número considerable de actores de desarrollo que se han de coordinar en particular en materia de desarrollo y de promoción económica de conjunto; insuficiencia de recursos financieros para responder a la diversidad creciente de las responsabilidades de las organizaciones metropolitanas.

### ...París:

Los problemas a destacar en París serían: Desigualdades sociales y territoriales; precio del suelo y de la vivienda; mercado de la vivienda (libre y social); seguridad ciudadana; daños ambientales (contaminación atmosférica y ruido); atascos del tráfico; desplazamientos domicilio - trabajo; tasa de desempleo.

### ...Río de Janeiro:

Los tipos de problemas causados por la numerosa concentración de población en la Región metropolitana de Río de Janeiro incluyen una inmensa variedad de ellos de carácter socio-económico, ambientales y político-administrativos con un alto grado de complejidad. Una ordenación posible sería la que sigue: Problemas de salud; problemas educacionales; problemas habitacionales; problemas de saneamiento básico; problemas de transporte; problemas de seguridad; problemas de empleo y renta; problemas de segregación Socio-espacial; problemas ambientales; problemas de Administración.

### ...Seúl:

Seúl se ha convertido en poco tiempo en una metrópolis moderna con una población de unos 10 millones de habitantes y con un área metropolitana de 21 millones. El abrupto y espectacular crecimiento ha dado lugar a los actuales e inabordables problemas en materia de transportes, medio ambiente, viviendas, infraestructuras, estado del bienestar y otros servicios públicos que desesperadamente demandan una prioridad de acciones públicas como la congestión del tráfico, la polución del aire y medioambiental, escasez y masificación de viviendas, altos precios de la tierra, extensión urbana, degradación de la calidad de las condiciones de vida urbana y de la situación fiscal de los gobiernos locales.



Montreal

Un dato que aparece con carácter general es la existencia de organismos, de muy diversa condición que, con relación exclusiva o no con la administración metropolitana, tienen a su cargo la prestación de servicios y la realización de actividades. El panorama es ciertamente variado y complejo. Podría distinguirse entre aquéllos que dependen sólo de la organización metropolitana y aquéllos que dependen conjuntamente de varias administraciones públicas - estado central, municipios, entidades federativas-, supuesto en que hay que ponderar la posible existencia de posiciones de dominio, que pueden establecerse por variados procedimientos. Incluso puede ostentarse una posición de dirección y mando sin que la agencia u organismo dependa formalmente de la institución que la ostenta. También puede tomarse en consideración el tipo de actividad desarrollada y su carácter imperativo o no. Obviamente, asimismo podría distinguirse según se trate de personificaciones públicas o privadas aunque su valor es relativo en algunos sistemas. En todo caso, debe destacarse la significación de estas agencias. No podemos entrar en el estudio del régimen jurídico de las distintas administraciones metropolitanas. Tan solo una alusión a un extremo ciertamente importante como son los controles a que están sujetas las organizaciones metropolitanas. En cuanto sus decisiones están sujetas a supervisiones libres y de oportunidad a cargo de otras entidades su posición queda redimensionada ya que, en definitiva, la autoridad de control asume, de hecho, la decisión última. Distinta es la función de los controles de legalidad cuyas sedes naturales deberían ser los tribunales.

Un último tema es el de las relaciones administrativas entre la organización metropolitana y las otras administraciones públicas y, en particular, los municipios. Es siempre una cuestión delicada particularmente en la proyección en el mundo local. También aquí hay que huir de pronunciamientos globales porque la situación es más o menos diversa de una a otra aglomeración, entre otros motivos por el arraigo, la posición y la fuerza -o

## Montreal

Las principales causas que se han identificado para la creación de la Comunidad Metropolitana de Montreal (CMM) fueron las siguientes: la creciente fragmentación jurisdiccional, la competencia entre ciudades dentro de la región frente a la globalización, la inadecuación de los territorios y del área metropolitana del censo (recensement) (101 municipios) y de aquella de la estructura de gestión de los servicios regionales (Comunidad Urbana de Montreal [C.U.M] creada en 1969, incluye 27 municipios), las dificultades en la planificación coherente y concertada del territorio metropolitano, la inequidad fiscal, el planeamiento urbano, explotación excesiva del suelo, destrucción de los recursos naturales, y la demanda y costes elevados en infraestructuras.

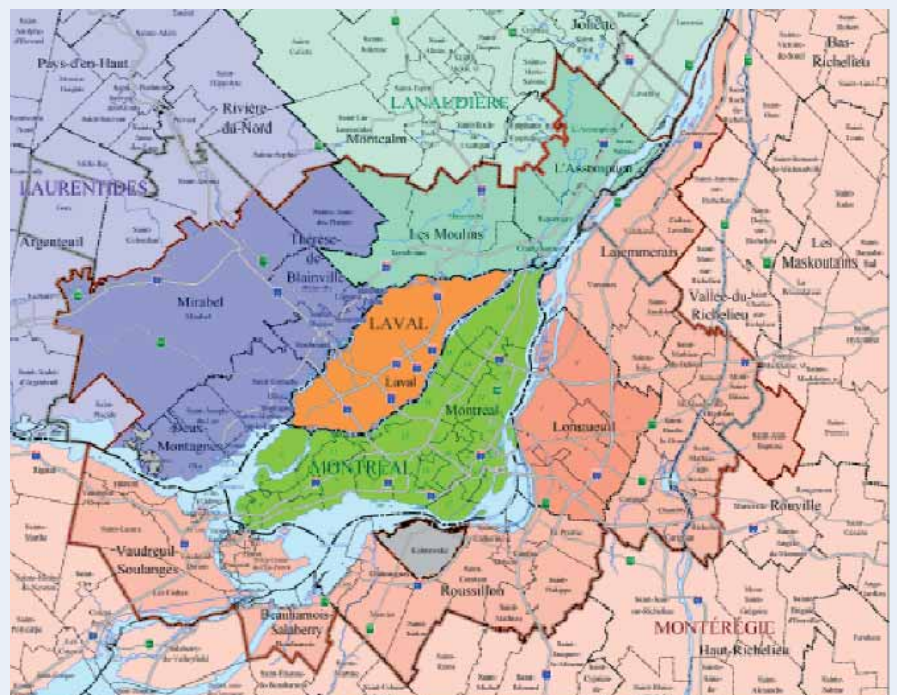
Aunque las primeras experiencias de gobierno metropolitana en Montreal se remontan a los años 1920, no es hasta 1969 cuando se crea la Comunidad Urbana de Montreal (CUM), primera instancia supramunicipal, que cubría el territorio de la Isla de Montreal -27 municipios- y que ejercía competencias en materia de ordenación del territorio, de transporte público y de servicios de seguridad. A principios de los años 2000, el gobierno de Québec fusionó los 27 municipios de la Isla de Montreal en una sola municipalidad: la nueva ciudad de Montreal de 1.8 millones de habitantes. Esta ciudad reemplazó la CUM. Para asegurar la planificación concertada del territorio el Gobierno del Québec creó la Comunidad Metropolitana de Montreal en 2001 que abarca actualmente el territorio de 63 municipios, territorio casi similar a la región metropolitana del censo (région métropolitaine de recensement) que incluye a 3.4 millones de personas.

La CMM es pues una reciente institución. Únicamente cuenta con tres años de existencia y en este momento debe afianzarse para evitar el posible peligro de segregación de los 27 municipios fusionados. Desde su puesta en funcionamiento en enero de 2001, ha empezado a poner en marcha las competencias previstas por su ley de creación del año 2000 y desde este momento ha empezado a desarrollar sus proyectos. Así ha aprobado tres presupuestos y un plan de objetivos 2025 sobre el desarrollo del territorio; ha elaborado un plan de gestión de residuos; ha contribuido cada año a la financiación de viviendas sociales, así como también respecto de los equipamientos metropolitanos; ha comenzado la elaboración de un esquema de ordenación metropolitana previsto para 2005; ha creado un fondo de espacios azules y verdes; ha aconsejado al gobierno sobre las modificaciones demandadas respecto de las zonas agrícolas y respecto de los esquemas de ordenación de las

la decadencia- de las entidades locales. Así, por ejemplo, si comparamos las áreas de Londres y París comprobamos que la situación es bastante distinta en muchos aspectos: planta institucional; política o legislación local; definición del papel del área metropolitana. Por otro lado, mientras en París se da una articulación submetropolitana de los municipios a través de asociaciones voluntarias para prestar determinados servicios, por la dimensión territorial y su configuración institucional la situación es distinta en Londres, como lo es respecto de una y otra la de las otras grandes conurbaciones.

De ahí que posiblemente sólo quepa enunciar algunos criterios ordenadores de estas relaciones cuya presencia en los diversos casos tendrá diferente dosificación. El principio de coordinación debe presidir este conjunto de relaciones, si bien, como es sabido, su configuración puede ser muy diversa. Como asimismo son variadas las figuras e instrumentos en que puede concretarse. En algunos casos, la coordinación adoptará una versión de mera colaboración, mientras en otros incorporará elementos de dirección o de resultado que deberán ser tenidos en cuenta o asumidos. En ocasiones, la dimensión financiera que puede acompañarla ayudará a que alcance una mayor operatividad. La utilización de fórmulas contractuales o de “partenariat” puede ser otra manifestación de esta interrelación con bajos valores imperativos. Ahora bien, habría que advertir que este planeamiento no debe diluir competencias propias metropolitanas que conllevan la imposición de determinaciones, como sucede en el ámbito de la ordenación del territorio. Ni obviamente pueden debilitar atribuciones específicas en determinados sectores que permiten la adopción de medidas que pueden llegar a ser coercitivas. Si es verdad que en los campos en que no ostentan competencias concretas y expresas la coordinación y la colaboración constituyen las pautas de relación, en aquéllos que, en cambio, existen apoderamientos específicos las potestades públicas no deberían ser objeto de renuncia.

Municipalidades Regionales de Condados MRC (Subdivisión territorial con fines administrativos) existentes sobre o en el perímetro de su territorio.



Mapa de la Comunidad Metropolitana de Montreal (CMM), con los diferentes ámbitos que la conforman.



## IV. COMPETENCIAS METROPOLITANAS



Seúl

Una cuestión central en el estudio de las organizaciones metropolitanas es la relativa a las tareas que tienen encomendadas. Hay que preguntarse acerca de las competencias que tienen atribuidas. Y esta pregunta alude a varios aspectos: a) en qué campos o ámbitos pueden actuar; b) con qué poderes o facultades; c) como ejercen sus atribuciones, eso es, a través de un propio aparato administrativo, o bien creando o dirigiendo un organismo público de su dependencia, o participando en uno de carácter mixto con otras administraciones, o, en fin, encargando a los privados el desarrollo de la actividad, o supervisando la actividad de éstos cuando se trata de un sector dejado en manos de la iniciativa privada. Sólo con la respuesta a estos diversos interrogantes puede perfilarse el papel institucional de una organización de gobierno, sin olvidar, no obstante, que para ello habrá que tener en cuenta también, y muy significativamente, la dimensión financiera, ya que en el supuesto de las competencias que se concretan en prestaciones, o en la erogación de servicios, los recursos económicos constituyen un aspecto esencial. Hay que advertir también que en este epígrafe abordamos las competencias metropolitanas sin poner un particular acento en la existencia de una organización unitaria o de una pluralidad no jerarquizada de organismos en el área, aspecto que ya ha sido analizado, aunque en ocasiones puede ser imprescindible la alusión a estos datos organizativos.

¿Qué tipo de actividad desarrollan las organizaciones metropolitanas? Puede decirse que todas las instituciones de gobierno o administración metropolitanas asumen la función de coordinación o de configuración de marcos de coherencia en el que puedan encuadrarse las acciones de entidades y organismos, muy principalmente las colectividades locales y, en concreto, los municipios, que tienen relevancia para el funcionamiento global del área. En algunos casos, las administraciones metropolitanas tienen en este cometido su señal de identificación de manera que sólo puntualmente desarrollan actividades de gestión. Este es el caso de París y también de Montreal. O cuando la mera coordinación es casi la única dimensión metropolitana, como es el caso de México o Seúl.

En otros supuestos, las instituciones metropolitanas tienen atribuidas normalmente funciones de gestión aunque la tarea de coordinación en un sentido amplio también les corresponde. La misma intervención en la formulación de instrumentos de ordenación del territorio, que examinamos en epígrafe separado, confirma este papel coordinador porque precisamente los esquemas o planes de ordenación territorial suponen, en un alto porcentaje, el establecimiento de coordenadas generales para la acción de sujetos públicos y privados. Puede decirse, pues, que la coordinación es un elemento definidor de la posición de los gobiernos metropolitanos.

En ocasiones, las organizaciones metropolitanas desarrollan su actividad de forma directa, a través de su propio aparato administrativo. Esta es la forma normal de ejercer las tareas de coordinación. En cambio, cuando se trata de la prestación de servicios y también en la supervisión de actividades privadas, no es infrecuente que se acuda a formas de gestión indirecta; mas frecuentemente en el primer supuesto. Este planteamiento se concreta en la constitución de organismos o agencias públicas, o en su asunción cuando ya existían y pasan a depender de instituciones metropolitanas. Las características que pueden presentar son diversas, utilizándose personificaciones públicas o priva-

das. Un dato a retener es la idoneidad de estas figuras para la integración de varias administraciones o instituciones, lo que da lugar a formas de gestión mixta. Naturalmente, las combinaciones que pueden producirse son variadas. Desde supuestos en que la organización metropolitana retiene el principal protagonismo a otros en que su posición puede ser totalmente secundaria existe una gradación. Como es conocido, y en algunos campos es bastante habitual, la prestación de servicios puede encargarse a empresas privadas. En lo que atañe a la supervisión o control de actividades privadas era tradicional el monopolio público en la realización de la actividad. Actualmente, junto a la continuidad de la acción del propio aparato administrativo aparece la colaboración privada en la realización de tareas de control, forma que ha adquirido relieve en los ámbitos de seguridad industrial y medioambiente, tarea ésta última que, con progresiva frecuencia, aparece en la relación de competencias de carácter metropolitano.

También, debe recordarse que no siempre en el ejercicio de sus atribuciones las administraciones inician y culminan con la correspondiente decisión final un procedimiento de actuación. Es frecuente que el papel institucional se limite a la intervención en el proceso de formación de decisiones de otra instancia. Asimismo, es normal que en el curso de elaboración de una decisión se prevea la intervención de otros organismos o niveles de gobierno con diversos alcances. En el caso de las organizaciones metropolitanas, por sus mismas características, y por su posición en el conjunto de agentes públicos, esta participación en procedimientos a cargo de otras instituciones puede ser más habitual. A continuación examinaremos la ordenación concreta de las competencias de las áreas metropolitanas consideradas a partir de los ámbitos materiales que tienen atribuidos. Por su específica significación dejamos para un epígrafe separado la competencia en materia de ordenación del territorio.

Posiblemente, después de la competencia que se acaba de mencionar sea el transporte y la movilidad el ámbito de acción metropolitana por excelencia. Puede decirse que en todas las áreas, cuando menos como proyecto en curso de implementación, las correspondientes organizaciones, con variadas formulaciones, han asumido competencia sobre la actividad de transporte público. En algún caso (Londres) quizás constituya la competencia más destacada. De hecho la GLA ha asumido el control del transporte mediante la asunción de la dirección de la correspondiente agencia, TfL. También ha asumido atribuciones respecto del ferrocarril metropolitano, si bien existen diversas interferencias al respecto. También el Consejo Regional de Ille-de-France detenta el control del funcionamiento del servicio de transporte público a través de un organismo, STIF, que le permite supervisar a los operadores, definir las condiciones de explotación y la política tarifaria. Asimismo, aprueba contratos de gestión y proyectos de infraestructura.

En el caso de Barcelona la situación es más compleja ya que, por un lado, existe una entidad metropolitana de ámbito territorial de acción reducido, que presta el servicio de transporte público a través de dos empresas públicas y controla las actividades de transporte (incluidos taxis) en el mismo ámbito; y, por otro, un consorcio entre el gobierno regional, la mencionada entidad metropolitana y los municipios exteriores al ámbito de



México



## Paris

La primera referencia metropolitana entorno a Paris fue la creación de un Distrito de la Región Parisiense en 1961. Una segunda etapa se sitúa en 1964, cuando se estableció por decreto una nueva división de la Francia metropolitana o continental en 21 regiones entre las que se encontraba la región parisiense. Una tercera etapa se inicia con la Ley de 6 mayo de 1976 por la que se crea la Región Ile-de-France, en sustitución de la Región parisiense, y la instauración de un Consejo Regional d'Ile-de-France compuesto por consejeros electos por sufragio indirecto. Las leyes de descentralización de 1982 - 1983, que convirtieron la Región en entidad local de pleno derecho, atribuyeron una serie de competencias al Consejo Regional y sobre todo transfirieron el poder ejecutivo regional del Prefecto de la Región al Presidente del Consejo Regional, dando lugar a una cuarta etapa en la evolución de la organización metropolitana. Las leyes preveían además que los consejos regionales serían

desde entonces elegidos por sufragio universal.

La región Ile-de-France está compuesta por ocho departamentos: Paris (que también es un municipio), los Hauts-de-Seine, el Val-de-Marne y el Seine-Saint-Denis (que forman la "pequeña corona") y el Val d'Oise, los Yvelines, el Essonne y el Seine-et-Marne (que forman la "gran corona"). En total agrupa 1281 municipios.

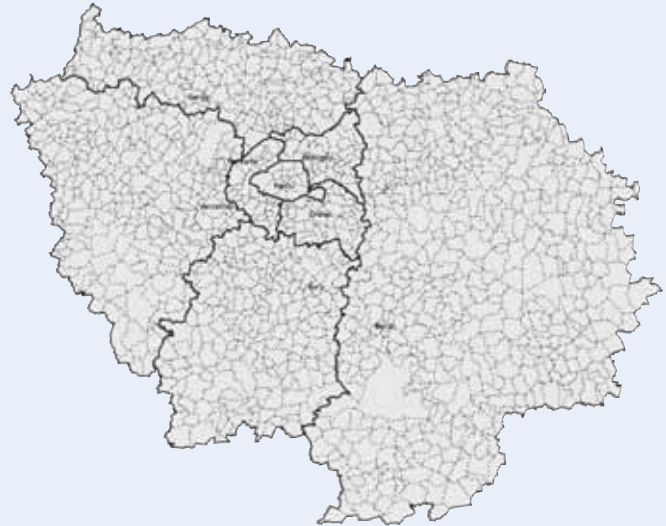
Además existen diferentes organizaciones metropolitanas especializadas en Ile-de-France, tanto bajo control del Estado, como bajo control del Consejo Regional o "compartido". Las principales aparecen en el cuadro adjunto:

Es importante señalar que los servicios urbanos básicos en Ile-de-France (agua, saneamiento, residuos) son generalmente garantizados por mancomunidades de municipios que pueden optar entre la gestión de tales servicios de forma directa o por delegación / concesión a operadores privados.

activité	nom	contrôle	territoire
Metro	RATP	Estado	Aglomeración
RER y ferrocarril	SNCF	Estado	Región
Transporte público: inversión, fijación de tarifas	STIF	Región con el Estado	Región
Política de suelo	AFTRP	Estado	Región
Agricultura	DRA, DDA	Administración Estado	Región + cada departamento
Equipamientos, infraestructuras	DRE, DDE	Administración Estado	Región + cada departamento
Medio Ambiente	DRIRE	Administración Estado	Región
Saneamiento	SIAAP	Ente público intermunicipal	Aglomeración
Residuos	SYCTOM	Ente público intermunicipal	Centro aglomeración
Zonas verdes	AEV	Región	Región
Puertos	PAP	Estado	Región



Mapa de los ocho departamentos de Ile-de-France.



Mapa de los 1.281 municipios de Ile-de-France.

acción de esta última –en el consorcio también interviene el estado central– que ostenta funciones de planificación y coordinación y de financiación de transporte público.

Una ley de 1998 crea ECOTAM en el área metropolitana de Buenos Aires para la planificación y coordinación del transporte urbano e interurbano. En el organismo participan la Federación, la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios del área. En México, desde 1994, existe la COMETRAVI con funciones de simple coordinación entre administraciones –Estado de México y Distrito Federal– en materia de transporte y vialidad, habiéndose adoptado un programa al respecto. Una ley de 1997 considera de interés metropolitano el transporte en el estado de Río de Janeiro pero no ha habido actuaciones significativas al respecto. Por lo que refiere a Montreal la situación actual viene configurada por la existencia de una Agencia Metropolitana del Transporte dependiente del gobierno provincial de Québec y al margen por tanto del Consejo Metropolitano de Montreal, aunque se ha reivindicado su traspaso. De todas formas al Consejo le corresponde aprobar la planificación del transporte del área, conjuntamente con el ministro provincial.

Un segundo sector en que es normal la presencia de las organizaciones metropolitanas es el del desarrollo económico y social e incluso puede afirmarse que este campo de actividad pueden ir asumiendo un mayor protagonismo en el actual contexto global. Desde un punto de vista estructural, es menos significativo que el del transporte ya que se trata esencialmente de actividades de fomento o incentivación que por sus características están al alcance de todas las instituciones siempre que existan recursos para aplicar. En el caso de Londres y París se han creado agencias de desarrollo. En Montreal junto a la posible actividad del Consejo Metropolitano en orden a la promoción del área existe un organismo específico, no dependiente del Consejo, Montreal Internacional, que actúa en este campo. Por lo que respecta al área de Río de Janeiro la ya citada ley de 1997 declaró de interés metropolitano la planificación del desarrollo económico - social y se ha previsto un plan de desarrollo integrado. En Barcelona la asociación de municipios del área metropolitana también realiza actividades puntuales en este sector.

Un campo que puede ser crecientemente significativo es el del medio ambiente, y en su marco, la acción en materia de residuos. En el caso de Barcelona, una entidad metropolitana ha asumido la gestión y eliminación de residuos y asimismo realiza tareas de control de la contaminación atmosférica. Por lo que se refiere al área de París en materia de residuos el Consejo regional se limita a actividades de planificación y coordinación. También lleva a cabo tareas de control de la contaminación del aire a través de Airparif - constituido por la administración estatal, el Consejo Regional y los municipios - si bien las decisiones operativas corresponden a las autoridades estatales. En el área metropolitana de Montreal al Consejo le corresponde tareas de planificación en materia de residuos y ejerce también la competencia, por delegación del gobierno provincial, de control de la contaminación atmosférica. En el área de Buenos Aires se ha constituido un organismo CEAMSE, participado por el gobierno provincial de Buenos Aires y por la ciudad Autónoma de Buenos Aires para actuar en materia de residuos y de contaminación. Para el área metropolitana de México existe la correspondiente Comisión,





Buenos Aires

CAM, constituida en 1996, en materia de medio ambiente, debatiéndose actualmente la creación de una comisión metropolitana de residuos.

Por lo que refiere al abastecimiento de agua y evacuación de aguas residuales son pocas las áreas metropolitanas con competencias significativas ya que el primero aparece con frecuencia atribuido a agencias de cuenca hidrográfica y la segunda materia queda en manos de los municipios y sus asociaciones. Quizás el supuesto más significativo sea el del área de Barcelona donde existe una entidad local de ámbito metropolitano que interviene en algunas fases de ambos aspectos. En el caso de Montreal, el Consejo metropolitano, por delegación del gobierno provincial, ejerce competencias sobre contaminación de las aguas. En el área de Buenos Aires existe una entidad, ETOSS, que es un consorcio entre la federación y la provincia de Buenos Aires que actúa en materia de evacuación de aguas residuales si bien su ámbito territorial de acción afecta sólo a algunos municipios. En el caso del área de Río de Janeiro hay que tener en cuenta que la entidad federativa que actualmente asume las responsabilidades metropolitanas tienen competencia en las distintas fases del ciclo del agua. Finalmente, por lo que se refiere al área metropolitana de la ciudad de México, se constituyó, con funciones coordinadoras entre entidades federativas, la CADAM en 1994 para el ámbito del agua y drenaje siendo siempre vivo el conflicto entre dichas entidades en lo que atañe al abastecimiento y evacuación del agua en el área. Añadamos que las instituciones metropolitanas de Londres y París no ejercen funciones en estos campos.

De manera más puntual aparece la atribución de otras competencias a instituciones metropolitanas. Así, el Consejo Regional de Ille-de-France ejerce competencias de gestión directa en materia de centros de enseñanza secundaria y en relación con la formación profesional. La GLA tiene facultades respecto de determinados cuerpos de policía y en materia de bomberos. El Consejo Metropolitano de Montreal participa en un fondo tripartito con recursos para proyectos de renovación urbana y en la financiación de vivienda social. Algunas áreas - París, Buenos Aires, Barcelona - intervienen en la materia de espacios libres o parques naturales. En todo caso, las intervenciones en estos ámbitos responden más a opciones concretas de cada territorio (Barcelona), o a la confluencia entre la condición metropolitana y la regional (París), y no puede decirse que sean señales identificadoras del fenómeno metropolitano.

Este breve recorrido por los hitos más significativos de la ordenación de las competencias de las áreas metropolitanas permite extraer algunas conclusiones. Al margen de las funciones en materia de ordenación del territorio, que a continuación estudiaremos, pero cuyo protagonismo ya avanzamos, puede afirmarse que la intervención en materia de transportes públicos ocupa un puesto relevante y generalizado en las tareas de las áreas metropolitanas, recordando también su impacto en el espacio físico. También aparece como un cometido normal las actuaciones en orden al desarrollo económico y las estrategias de implantación de actividades, cuestiones, por lo demás, no ajenas a la sistematización del territorio. Un tercer eje de la actividad de las organizaciones metropolitanas puede vertebrarse -aún quizás débilmente, pero con creciente futuro- en torno al medio ambiente y sus diversas manifestaciones (o formas de intervenir en él y en sus distintos elementos).



## V. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Si un ámbito está intrínsecamente relacionado con la misma consideración del fenómeno metropolitano y con el propio establecimiento de estructuras administrativas o de gobierno ad hoc es el relativo a la ordenación del espacio físico y de sus utilidades. Algunas corrientes urbanísticas de principios del segundo tercio del siglo XX –regional planning– puede estimarse como precedentes de esta óptica. Por otro lado, en muchos casos, es precisamente el agotamiento del territorio político de la ciudad central o motora y la falta de idoneidad de las divisiones administrativas instrumentadas en un momento de mayor peso del mundo rural para intentar racionalizar o encauzar la progresiva formación de aglomeraciones urbanas los que dan pie a la adopción de medidas, de variada factura, que tienen como objetivo común abrir el camino para formular un cuadro o marco más extenso a los únicos efectos de disponer de coordenadas de ordenación territorial que puedan asegurar una coherencia entre las diversas planificaciones urbanísticas y entre éstas y las implantaciones de carácter puntual o sectorial, de las que las infraestructuras son el ejemplo más ilustrativo. Ahora bien, sería equivocado convertir esta cuestión en un tema meramente técnico ya que nadie ignora nunca la fuerte carga política –y no sólo de política local– y también el contenido económico de las decisiones que pueden adoptarse al respecto.

En ocasiones, la ordenación del territorio ha aparecido también relacionada con la implantación de espacios administrativos más amplios (regiones) –así la política de “amenagement” del territorio francesa y los intentos de introducir las regiones de los años sesenta y setenta del siglo pasado–, pero ello no desmiente la conexión que asimismo tiene con la vertebración institucional del fenómeno metropolitano. A veces incluso se da la confluencia entre una y otra óptica, como pone de relieve, precisamente en París, el otorgamiento a la región Ile-de-France del papel de área metropolitana.

Este aparejamiento entre fenómeno metropolitano y ordenación del territorio se ha dado en cada caso de manera distinta y con diferente intensidad; y también con variada plasmación en la realidad. Obviamente, ello no puede extrañar cuando, como ya se ha destacado, la heterogeneidad es un dato permanente de la realidad que nos ocupa. A título meramente ejemplificativo se considera a continuación la crónica que a este respecto ofrece el caso de Barcelona. En los años treinta del siglo pasado, durante la II República, el gobierno autónomo catalán encargó la redacción de un plan regional de utilización del territorio, concretándose un proyecto que se acogía a las últimas tendencias urbanísticas de aquel momento. La Guerra Civil frustró, como tantas, esta iniciativa, que hacía una consideración expresa de la condición de Barcelona como gran ciudad y su expansión en el entorno así como de la necesidad de un crecimiento equilibrado en el más amplio territorio de la región. Hemos de esperar a 1953 para encontrar alguna decisión sobre la ordenación urbanística de la ciudad de Barcelona, cuyo territorio no llega a los 100 Km<sup>2</sup>. En este año, el estado central adoptó dos medidas: aprobó un plan de ordenación urbanística que abarcaba casi 600 km<sup>2</sup> y estableció un órgano especializado de la propia administración estatal para este territorio constituido por 27 municipios. Por tanto, la aparición de las primeras estructuras administrativas para una configuración del área metropolitana de Barcelona se producía de la mano, y en



Barcelona

razón exclusiva, de un plan de ordenación del territorio en su conjunto. En esta organización –Comisión Comarcal de Urbanismo de Barcelona– existían representantes municipales pero la dirección estaba en manos de la administración estatal. Pocos años después, en 1960, y como derivación de una ley que establecía un régimen especial para el municipio de Barcelona, se modificó la organización interna de la Comisión y sus cometidos. Así, se le añadieron competencias en el campo de los servicios públicos y se potenció la presencia local concediendo el principal protagonismo efectivo al alcalde de Barcelona. El territorio no varió. En los años siguientes el debate sobre la estrechez del mismo y la necesidad de una ordenación territorial de horizontes espaciales más amplios fue intenso e incluso en algún momento llegaron a tener una inicial consideración administrativa propuestas de esquemas territoriales que abarcaban territorios mucho más amplios. Pero esta línea de actuación no culminó. Y de nuevo, en relación con el mismo territorio de 1953 aparecieron aparejadas medidas de reorganización institucional del área metropolitana y la formulación del planeamiento urbanístico. En 1974 se suprime la Comisión creada en 1953 y se sustituye por una entidad local intermunicipal con competencias en los ámbitos urbanísticos y de servicios, la Corporación Metropolitana de Barcelona. Simultáneamente se formula y aprueba un nuevo plan de ordenación urbana de este territorio, llamado Plan General metropolitano de Barcelona, territorio que continua siendo el considerado en 1953. Así pues, continua la estrecha relación entre ordenación del territorio y organización metropolitana, adjetivo éste que aparece oficialmente por primera vez, con tanta reiteración como insuficiente era el espacio considerado ya que la misma aglomeración –y no hace falta decirlo su influencia inmediata– lo rebasaba.

Con la exposición de estos datos queda de manifiesto la estrecha relación entre el fenómeno metropolitano y el establecimiento de organizaciones para su gobierno y



## Rio de Janeiro

Las etapas históricas de mayor relevancia para la institución y el funcionamiento de la Región Metropolitana de Río de Janeiro están marcadas por los cambios legislativos que fueron los siguientes:

1. Demanda y efectiva inclusión en la Ley Complementaria Federal núm. 14 de 08/06/1973, que instituyó las regiones metropolitanas en Brasil.
2. Creación oficial y legal de la Región Metropolitana de Río de Janeiro mediante la Ley complementaria federal núm. 20 de 01/07/1974.
3. Decreto-Ley estatal núm. 14 de 15/03/1975, de creación de la Fundación para el Desarrollo de la Región Metropolitana de Río de Janeiro (FUN-DREM), como entidad jurídica de derecho privado bajo supervisión de la Secretaría de Planeamiento y

Coordinación General del Estado, con el objetivo de apoyar técnicamente y administrativamente a los Consejos Deliberativos y Consultivos metropolitanos.

4. La redemocratización del país en la década de 1980 y la Constitución Federal de 1988, que delegó en el Estado de Río de Janeiro la capacidad de institucionalizar y de gestionar la Región Metropolitana, a través de la integración de los municipios constituyentes, planeamiento y mediante ejecución de funciones públicas de interés común. Como consecuencia el poder municipal obtuvo una mayor autonomía y la región perdió gradualmente importancia política en el escenario federal.
5. La extinción de la FUNDREM en 1990, y la ausencia de una organización responsable del planeamiento de la Región Metropolitana de Río de Janeiro desde entonces.

administración y la acción de ordenación del espacio. Aunque los datos concretos sean distintos, crónicas parecidas podrían hacerse en otras grandes aglomeraciones. De ahí que sea normal que, al examinar las competencias de las instituciones de gobierno metropolitano aparezcan, obviamente con variadas soluciones, responsabilidades en el ámbito de la ordenación del territorio; como también no puede sorprender que sea en las áreas metropolitanas menos vertebradas donde se note la ausencia de estas atribuciones.

Si hacemos un breve repaso constatamos que las instituciones con funciones metropolitanas normalmente formulan esquemas de ordenación territorial. Así, en la región de Ille-de-France se formula un esquema territorial, con participación municipal y estatal y cuya aprobación definitiva corresponde a la administración estatal. Su contenido debe ser respetado por los municipios en la adopción de sus planteamientos urbanísticos de manera que en caso de infracción las autoridades regional-metropolitanas pueden acudir a los tribunales para restablecer su necesaria coherencia con la ordenación territorial metropolitana. En el caso de Montreal corresponde al Consejo Metropolitano establecer un esquema de ordenación del territorio metropolitano con las grandes opciones de utilización del mismo. Su incidencia se considera relativa en razón de la formulación municipal autónoma de las ocupaciones residenciales. A la GLA le corresponde aprobar la estrategia de desarrollo territorial de su área con determinaciones sobre las grandes implantaciones, incluidas las grandes construcciones. En el supuesto de Río de Janeiro está previsto un plan director metropolitano, que debe elaborar el Consejo deliberativo y aprobar la legislatura estatal, plan que se ampara también en la ley de 1997 que considera de interés metropolitano la disciplina del uso del suelo. Ahora bien, de la misma manera que, como ya sabemos, el Consejo deliberativo todavía no se ha constituido, tampoco ha sido adoptado el Plan. Por lo que refiere a Barcelona, a partir de la ley autonómica de Política Territorial de 1983 se atribuye al gobierno

6. La Ley complementaria estatal núm. 64, de 21/09/1990, y la Ley Complementaria estatal núm. 87, de 16/12/1997, que tratan de la organización, creación y definición de las funciones y servicios públicos de la Región Metropolitana de cara al nuevo escenario que se le presentaba.

La fragmentación, en la práctica, de este tipo de organización es un hecho teniendo en cuenta el fortalecimiento del poder local instituido por la Constitución Federal y el surgimiento de una nueva forma de actuación sobre el espacio metropolitano, con la que el estado busca, a través de consorcios regionales, fortalecer la cooperación económica local, articulando los diversos tipos de iniciativas, públicas y privadas.





México

regional la aprobación de un Plan de ordenación territorial para un ámbito más amplio –3.200 km<sup>2</sup>– que corresponde con el que se estima técnicamente como relacionado más directamente con el fenómeno metropolitano. Veinte años después aún no se ha aprobado el Plan, cuyos trabajos de redacción se iniciaron hace muchos años.

En Buenos Aires y México falta un esquema de ordenación del territorio metropolitano como faltan estructuras institucionales para estos cometidos. En el segundo caso se aprobó por acuerdo de las dos entidades federativas implicadas –Distrito Federal y Estado de México– un programa de ordenación de la zona metropolitana del Valle de México que ha tenido poca repercusión. En el supuesto de Buenos Aires no se ha ido más allá de la existencia de un Foro intermunicipal de discusión que ha emanado simples recomendaciones técnicas.

El breve examen de las posiciones respecto a la ordenación territorial en las diversas áreas metropolitanas confirma la estrecha relación entre la ordenación del territorio y las organizaciones territoriales. Es, o debería ser, la primera tarea de una institución de las grandes conurbaciones en tanto incide en aquello que puede considerarse el mismo núcleo del fenómeno metropolitano: la distribución del espacio para acoger y encauzar las dinámicas propias de las grandes aglomeraciones actuales. En relación con esta competencia de las organizaciones metropolitanas cabría apuntar otros extremos. En primer lugar, parece general que la ordenación territorial metropolitana debe concretarse sólo en determinaciones sobre grandes opciones e implantaciones de usos, creando un marco de coherencia o coordinación en el que puedan desarrollarse las planificaciones urbanísticas, en sentido estricto, a cargo de municipios o de sus agrupaciones. En la formulación de los esquemas de ordenación del territorio metropolitano es conveniente adoptar procedimientos participativos, no sólo de la sociedad civil sino también de las distintas administraciones y organismos, particularmente aquellos cuya actividad pueda repercutir inmediatamente en el espacio físico. Frecuentemente, la aprobación de los esquemas se atribuye al nivel de gobierno superior a las instituciones metropolitanas, bien sea el estado central en países unitarios o la entidad federativa - o regional - en los estados federales o descentralizados. Una última cuestión, por lo demás de importancia cierta, se refiere a la virtualidad de los esquemas de ordenación territorial metropolitana. En más de un caso se ha aludido a su poca operatividad o incidencia. Que ello no sea así depende también de una adecuada reglamentación jurídica que encadena estos esquemas con el planeamiento y la acción urbanística local y relacione esta visión global del territorio con las acciones sectoriales, en particular las infraestructuras, disponiendo mecanismos de relación entre todos los organismos responsables, por un lado, y la adscripción de recursos o de conexión de la asignación de éstos a la observancia y realización de las previsiones de esquema, por otro.



## VI. ASPECTOS FINANCIEROS

Lógicamente, la regulación y, sobretudo, el alcance de los recursos financieros de una institución, y, por lo tanto, de los organismos de administración y gobierno de las grandes aglomeraciones depende de las tareas que tengan atribuidas. Y, por lo mismo, en cada contexto concreto habrá de plantearse la cuestión tradicional de la suficiencia de los recursos. En este punto, habría de considerarse con cuidado si la evolución de los costes del ejercicio de las competencias atribuidas permite establecer un paralelismo con la evolución general del gasto público, o bien se trata de sectores que, por diversas razones –demanda de servicios, entre ellas–, presentan unos perfiles específicos, normalmente de carácter creciente. Una segunda cuestión general que concita un interés creciente es el tema de la responsabilidad. Según como se ordene la hacienda de las instituciones de gobierno metropolitano pueden quedar oscurecidas las interrelaciones entre contribuyente y prestador de servicios públicos –en su significación más amplia– que constituyen el fundamento de la responsabilidad en una sociedad democrática. El problema puede agudizarse si además los órganos de gobierno de estos organismos no son expresión directa de los ciudadanos sino que se integran según mecanismos de elección indirecta, o son meras dependencias funcionales de otras administraciones o niveles de gobierno.

Indicadas estas cuestiones, un examen de la hacienda metropolitana debe plantearse en torno al carácter derivado o no de la misma y el condicionamiento exterior o no –y en qué dimensión– del gasto de los organismos metropolitanos. En el análisis de los medios financieros se prescinde de las áreas de Buenos Aires, México, Río de Janeiro y Seúl ya que no existe hacienda metropolitana separada, aplicándose en las acciones desarrolladas los medios de las entidades federativas.

El primer punto a considerar es si estas instituciones tienen atribuida capacidad para establecer tributos e ingresos similares; eso es, si ostentan potestad tributaria. En general, no se reconocen estos poderes a las organizaciones metropolitanas aunque sean colectividades locales. Distinto es el caso de tasas y precios públicos como contraprestación de sus servicios y actividades, casos en que se admite su establecimiento.

Hay dos supuestos que merecen su mención específica. Es el caso del llamado impuesto de congestión establecido por la GLA para regular y desincentivar el ingreso de automóviles privados al núcleo central del área, si bien técnicamente es una tasa. Otro caso es el recargo sobre la base imponible del impuesto municipal de bienes inmuebles para financiar el transporte público establecido en el área de Barcelona por la correspondiente entidad metropolitana. Esta decisión se apoyó en las previsiones de la legislación local y en la habilitación conferida por una ley regional que, en todo caso, establece el marco en el cual la entidad metropolitana simplemente puede precisar las condiciones.

Una fuente de ingreso habitual e importante de las haciendas metropolitanas son las subvenciones facilitadas por niveles superiores de gobierno –estado central o federal, región o entidad federativa–. En el área de París estas aportaciones suponen el 45% de los ingresos; en Montreal supone el 26%. Una modalidad específica es la entrega de la



## Seúl

La historia de Seúl se remonta a 1392 cuando adquiere un rango de capital. Con la anexión Japonesa de Corea en 1910, las autoridades japonesas rebajaron el status de Seúl, de forma que dejó de ser la capital de la nación pasando a ser una de las múltiples unidades administrativas locales de Gyeonggi-do (provincia). Desde la liberación nacional del 15 de agosto de 1945, Gyeongseong fue renombrada "Seúl", una palabra coreana que viene a significar "capital nacional".

Debido al rápido crecimiento de la población desde principios de 1960, las viviendas alcanzaron las zonas forestales y agrícolas. Durante las últimas tres décadas, la región de la capital de Corea (CR), formada por la Ciudad de Seúl, la Ciudad de Incheon y su provincia adjunta (Kyonggi), aumentó para ocupar el área entera de 50-60 kilómetros de radio desde el centro de la ciudad (dando lugar a una extensión de 11,753 km<sup>2</sup>). En la actualidad, alrededor del 45% de la población coreana vive y trabaja en la capital, que funciona como región urbana. Seúl, que tiene alrededor de 600 años, es una ciudad altamente poblada. Alrededor de 10,3 millones residen en 605

km<sup>2</sup>, de los cuales 374,5 km<sup>2</sup> se destinan a actividades humanas.

El sistema administrativo local de Corea, consiste en dos sistemas locales autónomos con tres estructuras administrativas, Los organismos locales autónomos principales consisten en ciudades (Shi), condados (Gun) y distritos urbanos (Gu) y los organismos autónomos superiores incluye una ciudad especial (Seúl), ciudades nacionales controladas gubernamentalmente (Shi) y provincias (Do). Up, Myon y Dong son los organismos administrativos suplementarios.

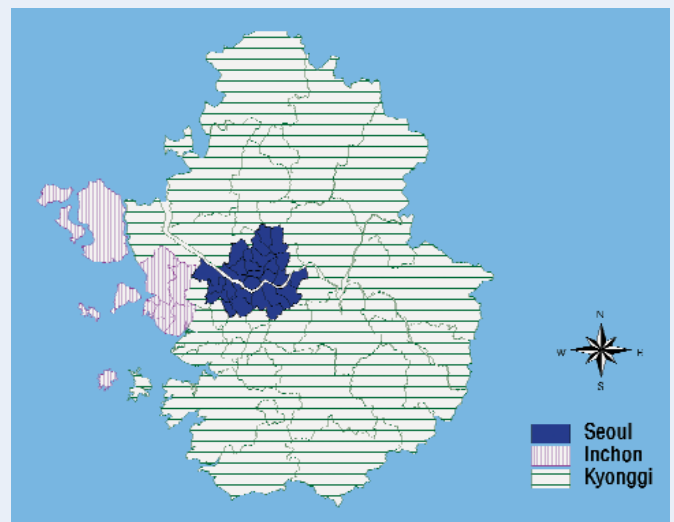
La Ciudad de Seúl tiene dos sistemas autónomos locales con una estructura administrativa de tres niveles. La Ciudad de Seúl es una entidad autónoma superior con 25 ciudades bajo su control que se consideran organismos autónomos. Cada Gu se divide en un número de organismos administrativos llamados Dong. A fecha de febrero de 2004, se han contabilizado 522 Dongs en Seúl, de 15 a 30 por cada Gu. Entre los 25 autónomos "gu" o distritos de Seúl, el más grande es Seocho-gu (47.13 km<sup>2</sup>) y el más pequeño es Jung-gu con un área de sólo una quinta parte (9.97 km<sup>2</sup>) de Seocho-gu. La expansión de la ciudad ha sido frenada desde la última reor-

ganización administrativa de 1973. De todos modos, el estilo de vida de los ciudadanos de Seúl se ha visto influido desde los años 70 debido al rápido crecimiento de las ciudades satélites alrededor del área de la capital.

La ciudad de Seúl tiene un gobierno metropolitano local. Si bien bajo el Seúl Metropolitan Government encontramos 25 "gobiernos básicos locales (Gus)" que tienen funciones y jurisdicciones independientes. En Junio de 1995, los alcaldes de los 25 distritos fueron elegidos en elecciones populares. Cada miembro del ayuntamiento está obligado a representar el consejo de su propio distrito durante un periodo de 4 años. Debido a que cada distrito organiza su propio crecimiento y sus estrategias de desarrollo económico, se podrían dar tensiones en aspectos relacionados con los presupuestos y la gestión de la ciudad a menos que el alcalde y el ayuntamiento desarrollaran líneas de actuación claramente definidas que aseguren una distribución equitativa de los recursos financieros de la ciudad. Esto es especialmente importante dadas las grandes disparidades existentes entre los distritos, no sólo respecto de sus capacidades financieras, sino también en relación con sus poderes políticos.



Mapa de los diferentes ámbitos que conforman la Ciudad de Seúl (SMG).



Mapa de la SMG con las tres divisiones administrativas que la forman.

recaudación de un determinado tributo referido al territorio metropolitano, de la que es titular otra administración.

Así sucede en el caso de la entidad metropolitana que actúa en la materia del ciclo del agua en Barcelona que percibe la recaudación del canon del agua correspondiente transferida por la correspondiente Agencia del gobierno regional. También existe otro complejo supuesto en el área de Barcelona. Una subvención con finalidad metropolitana del estado central es percibida por la organización metropolitana a través de los municipios que a su vez la reciben de dicha administración estatal, procedimiento singular que es fruto de los antecedentes y de la laboriosa configuración de la estructura metropolitana.

Una cuestión central en relación con las subvenciones o aportaciones de los niveles superiores de gobierno a las instituciones metropolitanas es su carácter finalizado o no, ya que en el primer caso desaparece la posibilidad de opciones propias por parte de las instituciones metropolitanas. El caso de la GLA es significativo a este respecto. También debe destacarse que en ocasiones la financiación finalizada es asignada mediante una relación contractual, supuesto en que se matiza en cierto sentido el condicionamiento aludido.

Otra fuente de ingresos puede estar constituida por aportaciones de las entidades locales que actúan en el área metropolitana. Su peso es significativo, por ejemplo, en el área de Montreal. En ocasiones se da también en un marco contractual para proyectos concretos. Diferente técnicamente pero con el mismo origen pueden ser los recargos sobre tributos locales. Se dan en las áreas de Londres y Barcelona.

Por lo demás, en general, se reconoce a las entidades metropolitanas capacidad para el endeudamiento, si bien las condiciones varían en los diversos países y también los supuestos en que se exige autorización.

## VII. CONSIDERACIONES FINALES

Una reflexión sobre el gobierno de las grandes conurbaciones debe destacar en primer lugar la necesidad de situar la gobernación metropolitana en los entornos más amplios y globales y en este contexto repensar el papel de estas aglomeraciones. En este sentido, habrá que preguntarse sobre los efectos de la globalización sobre los esquemas de organización institucional principalmente por lo que se refiere a las oscilaciones centralizadoras o descentralizadoras. El pase a primera fila de problemáticas de amplia proyección territorial como son las medioambientales pueden conllevar una cierta espiral centralizadora. Por otra parte, no es necesario un gran esfuerzo para constatar la creciente complejidad de las dimensiones implicadas en el fenómeno metropolitano, hecho que implica la imposibilidad soluciones simples o unidireccionales.

Como en tantas otras vertientes de nuestras sociedades, actualmente es preciso poner en duda modelos y esquemas, aunque en ocasiones no hayan dejado de ser meras propuestas, nacidos en etapas anteriores, al menos en parte, de desarrollo económico y social, o cuando eran diferentes los requerimientos y pautas de conducta sociales o mayoritarias. De ahí que pueda afirmarse que también el proyecto metropolitano se encuentra en estado de transición o en proceso de mutación. Y lógicamente los parámetros y criterios para la gobernación de las grandes conurbaciones atraviesan también por un período en que los interrogantes tienen un papel destacado. En la respuesta no debería olvidarse la justificación final de todo: el servicio al ciudadano, con el ciudadano.





## BACKGROUND



Page 5

A comparative study on the government of major cities was prepared by the Observatory on the Evolution of Institutions (Pompeu Fabra University) on commission from the Metropolis Secretary General's Office.

With this purpose, the urban areas to consider were chosen by taking different factors into account, as well as the very fact of their metropolitan nature. The factors included: diverse levels of institutionalization; different positions in the heart of their States; a variety of stages of economic development; representation of diverse geographic areas, etc. The combination of these criteria made it possible to choose from a wide range of cities. Logically, the study had to be designed to offer not just a quantitative vision but also particularly a qualitative perspective, which is more important today, and to provide a new reading of the metropolitan phenomenon in a globalised world. The chosen cities were Barcelona, Buenos Aires, London, Montreal, Mexico City, Paris, Rio de Janeiro and Seoul. For different reasons the study could not be extended to African or Australian cities.

The analysis was developed in four phases. In the first phase, the experts from the different cities were chosen and a fundamental tool, in the shape of the comprehensive questionnaire, was designed. To ensure a minimum level of homogeneity (apart from bearing in mind particular elements of the different existing situations) a short glossary was developed to facilitate common appraisal of the data.

In the second phase, the different experts filled out the questionnaire, which they could return along with graphs, maps and complementary observations.

In the third phase, the different contributions on their respective urban areas were combined or crossed in a horizontal (i.e., issues-based) report and a preliminary version of the Executive Report was prepared and delivered to the experts for their consideration.

The final phase was determined around the seminar held in Barcelona on 5 and 6 March 2004, in which the different questions that could be gleaned from the work were tackled in blocks. In some cases, the documentation was complemented at the seminar. The definitive version of the Executive Report was prepared in view of the conclusions established at the seminar. This constitutes the body of this written publication. In electronic format, and as an appendix, please find included the questionnaire that formed the basis of the study and the complete horizontal comparative version.

## I. METROPOLITAN PHENOMENON AND INSTITUTIONAL RESPONSE



Page 7

1. The formation of major urban areas is without a doubt one of the identifying elements of the current reality. The concentration of populations in cities is not new in itself. It could be said that the demographic and industrial revolution that began in the second half of the 18th century produced a progressive and constant "urbanization". Cities became the goal for growing portions of the population who found they better satisfied all different sorts of needs compared to the possibilities offered by non-urban life. This is not the place to describe the diverse and complex facets of the evolution toward the growth of cities that

offer a number of different and mixed activities, uses and people as an added value.

Instead, we are here interested in highlighting how this process experienced a qualitative leap in some places that led to the first discussions about 'metropolitization'. The agglomeration of inhabitants breaks with established administrative thinking and divisions; the consumption of land takes off at great speed; social fragmentation of the territory intensifies or becomes more obvious; infrastructure requirements grow and their realization becomes more expensive; tax imbalances escalate; coordination or planning of the process becomes difficult if attempted, and the adoption of fundamental decisions sometimes appears to be paralyzed by the magnitude of the issues or because there is an argument about distribution or influence, or because inherited status quos are called into question. There are many causes or explanations behind the metropolitan phenomenon. Most are common to major cities, while some are specific to particular ones.

A newly arrived onlooker would no doubt be astonished to observe how the fundamental rules for political life are concerned with showing principles that guarantee the continuity of the municipal structure (including small municipalities), ensuring a system of autonomy or statute as an implicit part of local life (from the basis of neighbors living together in harmony) while, on the other hand, ignoring the metropolitan phenomenon, which is no longer new and which affects millions of people. It is frightening to think that the urban sprawl of Mexico City (in the year 2000 the "continual urban stain" as the Mexicans refer to it, occupied 2,000km<sup>2</sup>) is practically ignored or relegated to the field of inter-institutional disputes. Not to mention Buenos Aires. Or Seoul.

However, the lack of an overall (or more preventive) consideration of these realities can perhaps offer some advantages for exposition, because it allows a non-dogmatic and flexible approach to try to create coordinates of organization and action which at the same time allow easy re-adaptation.

As I have already said, the identifying elements for establishing the existence of metropolitan areas are fairly common. In this respect, there is an extensive list of studies that propose parameters and indicators. There are of course many ways to shape them into reality so that, with the same purpose of metropolitan organization, there are approaches that do not coincide, to a large extent because of the way public powers are established in each country. A brief look at the territorial and population figures of the areas examined makes this plain to see.



Page 8

The study appraised areas of metropolitan territory that ranged from 1,584 km<sup>2</sup> in the case of the GLA to 11,753 km<sup>2</sup> in the Seoul region and 12,072 km<sup>2</sup> in Ile de France. In the middle came Montreal (4,000 km<sup>2</sup>), Rio de Janeiro (5,693 km<sup>2</sup>), Buenos Aires (3,830 km<sup>2</sup>) and 3,200 km<sup>2</sup> in the metropolitan region of Barcelona (we shall disregard for now the reduced territory of the metropolitan administrations in force in this city). If we look at the populations, these figures also speak for themselves about the metropolitan phenomenon and the internal articulation of each area. The Ile de France region has 11 million inhabitants, of which 9.6 million live in the urban sprawl to which the city of Paris contributes 2.1 million. In Montreal, there are 3.4 million people in the metropolitan territory, of which 1.8 million live in the city of Montreal. The metropolitan area of Rio de Janeiro has 11 million people, of which 6 million live in the capital city. The metropolitan area of Mexico City is home to 18 million people, of

which 9 million live in the Federal District and 9.2 million in the municipalities of the State of Mexico. In the case of Buenos Aires, it is estimated that 11.5 million people live in the metropolitan area, of which 2.8 million are found in the Autonomous City of Buenos Aires. There are 21 million people in the region of Seoul, of which half live in the 605 km<sup>2</sup> of the City of Seoul. There are 7.3 million people in the territory administered by the GLA. Finally, the population of the metropolitan region of Barcelona is 4.5 million, while in the territory of the current metropolitan administrations there are 3 million people, of whom half live in the central city.

If the figures on territory and population are significant, the structure of public powers is even more important in explaining the problems of institutionalization in metropolitan areas.



Page 9

Most of the areas considered are located in federal States, which means the special position of federal entities should be taken into account, as well as the projection that the very federation or union might have with respect to metropolitan organization and action. A federal configuration may introduce a certain amount of complexity and in some cases confuse the metropolitan peculiarity if the federal entity and metropolitan area coincide to a significant extent in terms of territory and population. For example, the organizational option used in Brazil posits the federal entity as the administrator of the metropolitan area, although an internal differentiation of an organic nature is anticipated. The current resistance to recognizing a broader territory for the metropolitan administrations of Barcelona (based on effective economic, social and territorial inter-relations) is not unrelated to suspicions on the part of the regional government.

However, a public power's program can have a completely paralyzing effect on the institutional articulation of the metropolitan phenomenon when the territory is assigned to two federal or regional entities. This is the case in both Buenos Aires and Mexico City, where the duality arises as a consequence of the recognition of political autonomy for federal districts, while the condition of federal capital continues to grant a role to the federal authorities that exceeds the regulations. It is not surprising that in these two areas articulation is minimal, has little impact and is broken into sectors.

In the case of Paris, there is agreement between regional division and metropolitan pattern and in London the new Authority may possibly play its own role without superpositions if regions are introduced in England. In any case, both cities dialogue directly with the State administration. In the case of Rio, it is the federal entity that has taken up the role of metropolitan authority, even though there is no coincidence between the two realities. Furthermore, the existence of a decentralized medium with municipal participation is anticipated within the State administration, with metropolitan content. It seems the city cannot assimilate to the two cases I have just mentioned.



Page 10

A second aspect is the public powers contained in the metropolitan territory. There may not be as much diversity in this aspect, depending partly on whether or not there are second-level local entities. 1281 municipalities exercise their functions in the metropolitan area of Paris and there are 8 departmental councils, or second-level local entities. We should also take into account the functioning of municipal associations or unions for the joint provision of services. There are 32 municipalities and the City of London in the territory of the GLA. There are 63 municipalities in the metropolitan area of Montreal. With regard to Barcelona, there are 164 municipalities in the metropolitan region and 32 in

the territory of the current metropolitan administrations. The metropolitan area of Rio de Janeiro comprises 17 municipal districts. The Autonomous City of Buenos Aires (an entity assimilated to the federal ones) and 24 municipalities in the Province of Buenos Aires all act in the local arena. In the case of Mexico City, we have to distinguish between the metropolitan area of Mexico City, which comprises 16 delegations from the federal district and 34 municipalities from the State of Mexico, and the metropolitan area of Mexico Valley, to which we should add a further 25 municipalities from the abovementioned State of Mexico.

In Seoul, the central area, i.e., the City of Seoul, takes the name of the Metropolitan Council, articulated in 25 autonomous districts (Gu), and the metropolitan demarcation is in fact the "capital region" in which, for simple coordination purposes, there is the Seoul Metropolitan Association of Governments (SMAG), made up of the governments of Seoul, Incheon and three provinces.

Specific appraisals are not necessary to highlight the difficulties that exist in adapting a metropolitan organization that covers all the area and manifestations of the phenomenon to these complex structures of judicial power (to which I would also add the real difference between municipalities - rural, suburban, industrial, tourist, sleeping cities, etc. - and the role of the central city). That is why coordination procedures are particularly important, as we can see when we examine the powers of metropolitan entities. As has rightly been said before, except in the few fields where they can assert their authority, metropolitan institutions need to have ability and skill.



Page 11

2. To the question about the main problems currently found in major cities, the answer has a broad common component and a number of isolated additions closely related to the situation of particular areas.

Common problems include ones relating to the economic structure of the areas. In this regard, the respondents repeatedly mentioned social and territorial disparities within the metropolitan sphere, with concentrated points of poverty and sometimes even grave food situations. This occurred everywhere but it was clear that the emphasis - and scale - differed according to whether the area was located in developed environments or in ones in the process of development, i.e., in the north or south, economically speaking. People also mentioned the existence in the area of a rate of unemployment above the national one. A particular problem in some areas in developed countries was the reception and integration of foreign immigrants, often with different cultures.

It was clear that land and its occupation, as well as its derivate, i.e., housing, warranted particular attention. There are various aspects in this regard. The most serious was possibly the inappropriate, and sometimes completely incompatible, occupation of land, because of the danger involved with having activities there and, in particular, residential uses, all in the framework of a very fragmented activity in the territory. In some cases the risk of flooding or of the water table rising, also a result of non-reflexive actions, made these initiatives even more serious. Land as a market was a reason for concern, its high cost being reflected in the field of housing, so that access to housing became difficult for broad swathes of the population. Two more questions that should be considered were precarious sub-housing and the deterioration of built patrimony and urban image.

The environment appeared as an increasingly threatened good. In this context, air and water pollution were particularly impor-

tant. Noise pollution also put in an appearance as a growing concern. A central place in the action of the public powers in the areas - although metropolitan organizations were occasionally only given responsibilities for planning and coordination - was taken up by waste and its elimination. Its impact on the territory can be serious. With regard to other environmental concerns, in some areas there was the specific matter of a lack of public spaces and green areas, a need specifically projected in relation to the preservation (and regeneration, where applicable) of surrounding natural areas.

With regard to services in metropolitan areas, public transport and its deficiencies were the clearest and most common concern. These deficiencies entail high costs of all types in journeys between homes and workplaces and help create a traffic and circulation problem whose control - and impossible resolution - involves the realization of expensive infrastructure, taking away resources for other purposes. Human, social and economic circumstances in the areas can create security requirements that can often not be met in particular zones, projecting, in more general spheres, a situation that can create real civic pathologies. That is why the metropolitan action agenda should include this issue even though, with few exceptions, it is not included in the brief of metropolitan authorities. Less commonly there were also references to requirements in relation to the quality of health and education, but these areas were generally not up to metropolitan organizations.



Page 12

In direct relation with the action possibilities of metropolitan governments were two questions that have a structural significance to some extent. As I have already said, there are a great many public agents in metropolitan areas. To them, we also have to add private agents (although obviously their position is different), which means that coordination work can be massive and absorb a lot of energy and sometimes unfortunately bear few results, or results not commensurate to the effort made. Needs in these areas grow more than proportionally, i.e., they have a type of congestion effect, and it is common for funding not to meet the scope of the requirements or their continual growth.

These brief considerations highlight the main challenges that metropolitan governments have to face in areas and for populations that increasingly make up a fundamental part of a country.

**Barcelona**

The current organization of the Barcelona Metropolitan Area is in line with the organization introduced by Autonomous Act 7/1987 of 4 April. However, the modern preliminary organizational configuration of a local nature for the City of Barcelona is based on the Metropolitan Municipal Organization created by Spanish Executive Order Law 5/1974 of 24 August. Before that there was a State organization created in 1953, called the Provincial Urbanism Committee, whose name was changed in 1960 to the Committee on Urbanism and Common Services, in a bid to reflect the new tasks the organization assumed.

The need for a metropolitan organization originally responded exclusively to a call for organizing the city's town planning in response to the intense urban growth of the 1950s and 1960s, which saw people settle beyond the city limits and affect the immediate environment. Later on, between 1984 and 1987, there was significant institutional and authoritative growth within the organization.

The period that began in 1987 focused on creating different monofunctional organizations to deal with areas such as the

environment (water and waste) and transport. The Metropolitan Transport Organization was made up of 18 municipalities, while the Metropolitan Entity for Hydraulic Services and Waste Treatment included the municipalities mentioned above and others up to a total of 32. At the same time, there were five provincial councils working across the whole or part of the territory. These were local administrations of a supra-municipal sphere although they had few areas of authority and less available funds. The municipalities concerned established a voluntary association to coordinate the different metropolitan organizations, called the Association of Towns in the Barcelona Metropolitan Area.

The Metropolitan Transport Authority was established in 1997 as a consortium made up of the Autonomous Government of Catalonia, Barcelona City Council and other city councils and the Metropolitan Transport Organization, whose sphere of action was extended to the Metropolitan Region. The Board of Directors also includes representatives from the Spanish administration.

The current metropolitan organizations, i.e., the Metropolitan Entity for Hydraulic Services and Waste Treatment and the Metropolitan Transport Organization, together with the Association of Towns in the Barcelona Metropolitan Area, respond to different areas but are all limited to the immediate environment of the City of Barcelona and cover areas of 584.9, 331.5 and 495 square kilometers respectively. The territorial area of the Metropolitan Transport Authority is the same as the Barcelona Metropolitan Region, made up of 164 municipalities, with an area of 3,234.5 square kilometers.



Page 13

3. In configuring a metropolitan area, and as parameters to assess its functionality, there are a number of elements whose correct conception and realization play a determining role and which should be defined in relation to the features of each case.

Firstly, it is important to set out a territorial sphere that responds to the inter-relationships involved with the metropolitan phenomenon. Obviously, this has to comprise the urban 'stain' or sprawl itself, but at the same time must include broader spaces in which the intensity and diversity of the exchange and circulation that are characteristic to it are produced. The particular system of public power in each area can also affect this question, although to a lesser extent.

Secondly, it seems to be desirable to have a single metropolitan government organization, as opposed to a number of independent agencies or organizations, whose importance, nonetheless, should be emphasized, particularly when the global stage is more laborious. If this second alternative is imposed, mechanisms of horizontal coordination become essential. The preference for a single institution of metropolitan administration is perfectly compatible with the existence of agencies or organizations with a legal nature and autonomy of management instrumentally dependent on the former. There is also room for joint ventures in which metropolitan representation is based on the aforementioned administration.



Page 14

Thirdly, the question of the form of integration of the government and decision-making medium is key to ensuring the consolidation of the metropolitan organization and increasing its democratic legitimation. The more direct the election, the easier it will be to reach these targets. Furthermore, it will always be better to channel the eagerness to participate shown by the other public powers involved in metropolitan governance through procedural methods. As many cases show, the metropo-



litan administration is configured according to the second-level model, based on other public powers that are chosen directly. This constitutes an alternative democratic approach and it is clear that this will be a less solid situation. With regards the rest, it is possible to differentiate various types of indirect integration according to the particular features of the regulation.

Fourthly, it seems to be necessary to emphasize that a metropolitan organization with a future, i.e., one that can tackle its area's complex problems, should have a statute of autonomy, at least of an administrative nature, in its fields of action.

The tasks and responsibilities that should be conferred to metropolitan authorities is another key point. The ability to act in the assigned sectors is just as important as the more diffuse, although essential, functions of coordination and planning, particularly with regard to the territory, its use and transformation. Mobility and the environment are tasks that more and more often require a metropolitan point of view. Furthermore, activities involving economic promotion and encouragement constitute a significant area.

Finally, there would not be much activity without the right resources and in proportion to the powers assumed. The characteristics of where they come from are not as important as the level of sufficiency and their fair distribution and the existence of margins of decision-making in these areas.

#### Buenos Aires

The Buenos Aires Metropolitan Area (BAMA) has no formal organization and its composition has not been officially defined. A technically coherent and broadly used delimitation of BAMA could be considered to be the City of Buenos Aires and 24 districts in the outlying areas of Buenos Aires Province. The City of Buenos Aires and the towns of Buenos Aires Province do not have either the same institutional or legal nature. The City of Buenos Aires is the capital of the country and enjoys a system of autonomous government. The towns in Buenos Aires Province, on the other hand, are subject to the municipal system set out under the provincial Constitution.

BAMA includes specific organizations with authority for the provision of particular services, e.g., the Ecological Coordination Organization of the Metropolitan Area - State Company (CEAMSE), the Tripartite Organization of Sanitary Works and Services (ETOSS), the Buenos Aires Central Market Corporation and the Transport Regulation Entity in the Metropolitan Area (ECOTAM), as well as organizations aimed at promoting development activities, such as the Metropolitan Urbanism Forum and the North Metropolitan Region.

## II. RELATIONS AND TENSIONS



Page 15

In this section I shall look at the political and institutional context of metropolitan organizations concentrated in a number of questions, i.e., the central city and small municipalities; municipalism and its position with regard to the metropolitan phenomenon; the level of confidence of the higher levels of government; the harmonious co-existence of metropolitanization and the decentralization of cities; territorial distribution and the use of services; civil society and metropolitan organization; partisan polarization and institutional collaboration; participation and collaboration and the question of accountability; lack of equality in the distribution of resources; financial incentivization in cooperation and its effects. I could also mention other topics, as

metropolitanization has widespread effects and its recognition and articulation can have a strong impact.

Let us begin with a discussion about the local world. The implementation (and then the functioning) of metropolitan organizations often runs up against lack of trust and sometimes opposition from the municipalities located in the area of the agglomeration. The central city, frequently the target of criticism from the other municipalities, generally does not hold this attitude and furthermore sometimes appears to be the main driving force behind metropolitan institutions and activities, something that increases the skepticism, as well as the unease and opposition, of the peripheral local organizations. The political and representative weight of the central city, and its very centrality, possibly make these attitudes inevitable. In some areas the discussion about the use of services, their costs and the advantages and servitudes of their location is alive and sometimes aggravated. The passionate debate in this respect between the capital city and the surrounding municipalities in the metropolitan area of Buenos Aires is only unusual in its intensity. Very frequently, development has benefited the center to the detriment of quite a few parts of the periphery, with the mechanisms of redress or compensation not being easy or simple, for all that they are essential.

Although indirect and municipal-based formulas of integration of the organs of metropolitan government could alleviate this distrust in principle, they sometimes lead to a new discussion about the proportionality of representation that is hard to resolve. It is important to ensure that formulations of this type do not substantially reduce the efficiency of the new organization as a consequence of the sum of oppositions. In such a situation, direct election would have its advantages, although, if this formula is adopted, it is essential to enable wide-ranging and convincing procedures of participation and coordination. In any case, the institutional tradition of some countries would make it hard to accept a system of this type.

This may be a good time to remind people, within the framework of this discussion, that territorial divisions and the arrangement of government structures should respond to the reality of the people and their needs and that the changes in recent decades may have made inherited ways of thinking untenable, or at the least much less suitable. One radical alternative could thus consist of a complete redefinition, getting rid of electoral districts and levels that were established for completely different population groups and territorial implementations. Discussions should focus on the area between this latter option (difficult, costly in all senses, not demanded) and the more moderate one of introducing a consistent level of metropolitan government. Efforts to bring municipalism into line with metropolitan reform should be based on these coordinates.



Page 16

Higher levels of government usually eye the establishment of a metropolitan administration with distrust and prejudice. Various experiences highlight that the anxiety is greater the closer the level of government. Federal and regional entities - from the Latin American federalisms through to Spain's autonomous communities - thus try to hamper the creation or performance of metropolitan administrations and, where they have no choice, accept their existence grudgingly. This attitude could be said to be transversal, i.e., it affects all the political forces in a government, but the emblematic case of London shows that conservative parties are more determined and forceful adversaries who may even eliminate metropolitan structures. Paradoxically, this only highlights their importance as a platform for the large populations that live in them.

Conflicts and mix-ups between higher levels of government are occasionally another impediment to a rational and sound articulation of a metropolitan organization. This situation reaches its zenith in cases such as Buenos Aires and Mexico City, where the territory is distributed between two federal entities. The weakness of the level of institutional metropolitanization, despite the fierce metropolitanization of the reality, fully confirms this.

Other considerations suggest we are witnessing a second requirement today, i.e., a need for the internal decentralization of major cities (and not so major ones). It would be wrong to see this as a contradiction with the metropolitanizing process. Rather, they are the two sides of the same coin, consisting of readjusting the units of government, administration and participation to the profound transformations our urban areas are undergoing.

London

The basic units of London were originally parishes or other small entities, including the City of London and the City of Westminster, which gradually changed into municipalities. The Metropolitan Board of Works (MBW) was established for Greater London in 1855 to contract large-scale construction work. In 1889, the government created London County Council (LCC), freeing up the municipalities (currently 28 and now reformed).

Over time, the area of LCC came to be seen as being too small, because a large part of Greater London extended beyond its boundaries. To that end, a 1965 Act expanded the metropolitan area of Greater London and the local government was replaced by 32 municipalities that provided local services and planning in the framework of the new Greater London Council, the maximum authority for some aspects of education, planning and transport. The municipalities were never happy about the existence of the Greater London Council, perceiving it as interference, and nor was the central government happy about losing power to the GLC. The GLC, then in the hands of the leftist Labour party, ran into major and open conflicts with the Conservative majority and the Prime Minister of the day. The GLC was abolished (along with the "metropolitan counties" of other major cities in the United Kingdom) in 1985.

Between 1986 and 2000, London was governed by 32 municipalities and the (still self-governed) City of London, in direct interaction with the central government. The provision of services, such as transport and the police, in London was the responsibility of specially controlled regional agencies with different combinations run by civil servants either elected by the local government or appointed by the central government. The GLA began to work in 2000.

When examining the environment in which large cities are located, we also have to focus attention on the position of local forces and what is known as civil society. Generally speaking, not enough relationship channels have been instrumented and in some cases, e.g., Montreal, their number appears to be decreasing. The emphasis that almost all cities put on defining economic development strategies has to offer a good platform for articulating their presence. This should be done without losing sight of the fact that the essential power of metropolitan organizations in the area of territorial organization must also incite the participation of both the public agents that work in the territory and the different social forces and their representative organizations. An imaginative connection with civil society will not have any miraculous effect but can certainly go a long way toward helping to shore up metropolitan structures.



Page 17



Page 18

I have repeatedly mentioned the need to have cooperation procedures between public entities and the participation of public and private agents in the functioning of metropolitan organizations. I have also insisted they should be sound and robust. However, it is also tremendously important to ensure this does not dilute the mechanisms of accountability, i.e., the ways of identifying the person who makes a decision and controls an activity. Ensuring these mechanisms is not just a democratic condition related to the forms of integration of the organs of metropolitan government, or a public ethics requirement, but rather is a requisite for the very consolidation of metropolitan governments. The question is especially delicate when the funding system is almost exclusively derivative and thus the old correlation between taxation and representation has all but disappeared.

There are numerous issues with regard the metropolitan public purse that I shall mention further on. For now, I would like to just point out two: On the one hand, there is the problem of territorial equality or inequality in the distribution of resources, and its compensatory effects, which impinge on the very basis and reason for existence of the metropolitan organization. On the other hand, it is necessary to remember the important role of financial contributions (and accompanying conditions) for maintaining and strengthening interrelations between public powers and their function of reducing the very sphere of authority.

III. ORGANIZATIONAL OPTIONS

I shall now examine the institutional features of the major cities considered. In this regard, I shall focus your attention firstly on the nature of the option chosen with regard to metropolitan organization and then go on to analyze the types of internal structuring and legal systems. Finally, I shall refer to relationships with the other public powers that work in the metropolitan sphere, particularly the relationships established or planned with local entities.



Page 19

One option involves configuring the metropolitan area as a new local community, different to the municipalities, but assuming the principal characteristic of these administrations, including a system of certain administrative autonomy. In some cases this involves institutions that act as exponents of the territory's general interests, even if they have a restricted number of powers. This condition is externalized through policies of development and promotion and a certain level of spending power to freely encourage activities.

Examples that fit this profile include the organizations that exist in Barcelona, London, Montreal and Paris, although there are considerable specific connotations in each case. In terms of Paris, the Ile de France Regional Council has specifically and clearly been characterized as a local group, although the regional and metropolitan dimensions often coincide, as regions are defined as local entities under French law. (The case of Paris is special, because in other French cities the condition of metropolitan administration has not been conferred to the region but been assumed by the urban communities established from the municipalities). The Montreal Metropolitan Council is also located within the system of local entities, without any other connotation than the metropolitan one. Although it coexists in the area with two other entities with specific functions (the Transport Agency and Montreal International, the former being particularly important), it can be said that this metropolitan administration is also an exponent of the territory's general interests. In the case of Barcelona, there are

two metropolitan administrations with specific functions, i.e., the transport and environment organizations, and one voluntary organization made up of a group of municipalities. They all work in a restricted territorial sphere and are called intermunicipal local entities. Administrations in charge of specific services are obviously not exponents of a territory's general interests and it would not be correct to grant this condition to Barcelona's metropolitan country council district (its lack of powers to organize the territory confirms this). The case of London is special, as is the organization of British public institutions in general. The GLA is a statutory organization and its powers stem from the very regulation that created it. Because it has responsibilities in the areas of territorial organization and economic development strategies, even though its free spending power is very limited, it is able to affirm its condition, even in general terms, of being responsible for public interests in its territorial sphere.



Page 20

At the opposite end of the scale to the characterization of the abovementioned metropolitan areas as local entities is the organization of the metropolitan area of Rio de Janeiro. Administration of the area corresponds to the State of Rio de Janeiro, i.e., the federal entity. Although it has yet to be established, the existence of a State organ (the Deliberative Council) is planned, with representation by the municipalities, to contribute to governing the metropolitan territory, but the most important decisions will remain in the hands of the State authorities.

In the case of the metropolitan area of Mexico City there are no true government organizations but rather a number of mixed Federal District and State of Mexico organizations with little or no representation by the municipalities and with very specific and limited purposes. In fact, they are meeting platforms between the two federal entities for the coordination work needed for the activities that each carries out and possibly for the activities the municipalities perform. These committees could be characterized as inter-administrative consortiums that assume very restricted tasks in a specific sphere, although CECM (the Metropolitan Coordination Executive Committee) has a more general scope, even if in practice it has still to be used. The situation of Buenos Aires is more disjointed. There are some organizations with specific functions, different territorial spheres of activity, different composition, etc., usually with the presence of the two federal entities, i.e., the Province of Buenos Aires and the Autonomous City of Buenos Aires, and also sometimes the Federation and some municipalities. They appear to respond to characteristics belonging to administrative consortiums. There is no general coordinating organization, although one is scheduled for the future. We can say with confidence that Mexico City and Buenos Aires are a long way from having an organization minimally suitable for addressing the needs of metropolitan governance in areas that are among the most complicated in all aspects, including institutional planning. To some extent, we could say that the organization of the region/capital of Seoul reflects a similar model, with SMAG only carrying out simple coordination tasks.

#### The Metropolitan Area of Mexico City.

The metropolitan area of Mexico City has received different names over time and featured various territorial boundaries. The 1980s saw the creation of the Committee for the Conurbation of the Center of the Country, an organization that was broken down into sectors such as the Office of the Secretary for Urban Development and Ecology, which covered the Federal District and towns in the State of Mexico, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos and Queretaro. The Committee considered that the "Mexico City Metropolitan Zone" (ZMCM) was made up of 16 Delegations of

the Federal District, 53 towns in the State of Mexico and one town in the State of Hidalgo.

Different agencies were subsequently created to coordinate activities between the Federal District and the State of Mexico. Today, these agencies include the Metropolitan Coordination Executive Committee (CECM), two comprehensive assistant organizations in the form of the General Coordination Office for Metropolitan Programs in the Federal District and the Office of the Secretary for Metropolitan Development of the Government of the State of Mexico, and various sectorial committees indicated in the following response.

The CECM was created in 1998. It was "made up of the following committees: the Metropolitan Environmental Committee (CADAM), 1994; the Metropolitan Transport and Roads Committee (COMETRAVI), 1994; the Public Safety and Procurement of Justice Committee (CMSPyPJ), 1998; the Human Settlements Committee (COMETAH), 1995; the Solid Waste Committee (COMDES), 1998; the Metropolitan Committee for Civil Protection (COMEPROC), 2000; and the Public Health Committee (COSP), 2001".

The central nucleus of the city is made up of the Federal District, which, since it was established, has enjoyed privileged conditions for the assignment of federal resources and a system which, although it has gradually been brought more into line with the country's other federal authorities, still has particular advantages. Furthermore, even though some industries are located in the territory of the State of Mexico, they pay taxes to the Federal District because that is where the corporate headquarters are based. In its Statute of Government, the Federal District established that "Mexico City is the Federal District site of the powers of the Union and the capital of the United Mexican States". The other metropolises do not have an official political name and have been called different things, including "Mexican Conurbation Municipalities" and "Cuautitlan Valley/Texcoco".



Page 21

The second topic to tackle refers to the internal structuring of the government entities of the major cities. (I would just say here that the least solid organizations will not be considered). The first point to examine is the form of integration of the organs of government. In this respect, the choices between election and designation, and direct and indirect election, are significant. It is clear that the level of legitimation (and democratic legitimation) of the metropolitan administrations will differ depending on the option chosen. Particularly important is the difference, in organizations that meet the model of local community, between the direct election of the assembly or council by citizens and the indirect designation of members, which may cover various possibilities according to how much importance is given to the municipalities or the political or electoral forces or groups. In the cases of Paris and London the assemblies or councils are directly elected. In the cases of Barcelona and Montreal they are indirectly chosen by the municipalities, although in the former case the municipal channel really serves to express the weighted representation of the political forces.

Another question to examine concerns the internal articulation between the main organs of each administration. In this respect the importance of direct election separated from the executive or presidential body is particularly interesting and is found in the case of London. In the other cases mentioned, i.e., Barcelona, Montreal and Paris, the executive organs are chosen by the corresponding councils and assemblies. It is not necessary to look at the consequences of each type so much for the implementation of metropolitan policy as for the efficacy of government action.





## The Metropolitan discussion...

### ...Barcelona:

As in all metropolitan areas, the concentration of people in a relatively reduced territory involves operating problems because the difficulty in meeting individual public demands is greater when a particular population threshold has been reached. We could mention five principal issues: land shortage, with its subsequent impact on the availability of both rental and owner-occupied housing and/or price; problems in outlining main communication infrastructures, which make it necessary to repeatedly follow the same lines as determined by the geography; growing mobility of the population which, on this demanding territory, shows behavior patterns (relating to work, study, purchasing power and leisure) where physical distance plays an increasingly less important role; the integration of particular groups of minorities or people with special integration difficulties; and the lack not just of a single metropolitan administration (as explained further on) with its corresponding problems for managing the territory but also a lack of necessary planning figures that delimit development in the metropolitan regional area.

### ...Buenos Aires:

The main problems facing the area are ones that produce and result from poverty, such as unemployment, the food situation and healthcare for the people. Additional problems that could be added are living conditions (in particular in the so-called 'Misery Valleys' and the precarious settlements of the southern part of the City of Buenos Aires and the poorest neighboring municipalities); urban security; unplanned urban expansion leading to unsuitable land occupation; improper use of built infrastructure and the establishment of sectors not integrated with the city; environmental pollution in the area, particularly with regard to water; waste generation; floods and the rise of phreatic water (essentially resulting from the construction of housing on low ground and an excessive expansion of built-up areas); vehicle traffic congestion and shortfalls in the public transport system, whose poor articulation and services lead to the use of private vehicles with the subsequent problems in terms of traffic, road infrastructure, the economy and the environment.

### ...London:

London shares the same problems that other big cities have with regard to the availability and high price of housing (which forces people to move away from the center and seek housing at more affordable prices); problems relating to social integration, security and road collapses. However, it is in the area of transport where problems are particularly grave. Given how dense London is and its ongoing growth and expansion, it is essential for people to get around on public transport, but paradoxically little was invested in collective mobility during the decade between 1980 and 1990.

### ...Mexico City:

The main problems in the case of Mexico City would be: insecurity; unemployment, low income amongst older people; 'informal work'; shortage of housing for the poor and the middle class; lack of regularity in land tenancy; lack of territorial reserves; occupation of

areas not well suited to urban development (because of dangers, because of the difficulty in equipping them with infrastructure and services; because they are protected natural areas, etc.); social, spatial and physical polarization; the high cost of the endowment and evacuation of water; traffic problems, long daily commutes; air pollution; lack of public spaces and green areas and deterioration of the urban image and built heritage.

### ...Montreal:

The main problems or difficulties relating to the concentration of the population in Montreal are as follows: the concentration of poverty and the phenomenon of spatial social segregation; a need for more protected and 'mixed' protected housing; a more important need for resources to integrate new arrivals; urban planning, strong demand for space and infrastructures and a rise in public spending; the destruction of agricultural land and forest masses; the distancing of the public from the centers of decision-making, leading to a certain democratic deficit; the considerable number of developmental agents that have to be coordinated, in particular with regard to development and overall economic promotion and an insufficiency of financial resources to meet the growing diversity of the responsibilities of the metropolitan organizations.

### ...Paris:

The problems to emphasize with regard to Paris would be: social and territorial inequality; the price of land and housing; the housing market (free and protected), public security; environmental damage (air and noise pollution); traffic jams; journeys between home and work and the rate of unemployment.

### ...Rio de Janeiro:

The types of problems caused by the great concentration of people in the metropolitan region of Rio de Janeiro include an immense variety of a social and economic nature and very complex environmental and political/administrative difficulties. One way of organizing the problems would be to categorize them as follows: health problems; educational problems; housing problems; basic drainage problems; transport problems; security problems; employment and income problems; problems of social and spatial segregation; environmental problems and problems of Administration.

### ...Seoul:

Seoul has become a modern city with a population of some 10 million people in a short time. The abrupt and spectacular growth has led to the current and difficult problems in the fields of transport, the environment, housing, infrastructure, the welfare state and other public services, which are desperately demanding priority public actions in areas such as traffic congestion, air and environmental pollution, a shortfall of housing and mass housing developments, high land prices, urban expansion, the degradation of the quality of urban commodities and the fiscal situation of the local governments.





Page 24

## Montreal

The principal causes identified for creating the MMC were as follows: growing jurisdictional fragmentation, competition among the region's cities in the face of globalization, the inappropriateness of the territories and the metropolitan census area (the 'recensement', made up of 101 municipalities) and of it and the management structure of the regional services (the Montreal Urban Community, or MUC, created in 1969, which included 27 municipalities), difficulties in coherent and systematic planning of the metropolitan territory, fiscal inequality, urban planning, excessive land use, the destruction of natural resources and the demand and high costs of infrastructures.

Although the early experiences of metropolitan government in Montreal date back to the 1920s, the first supra-municipal authority was not created until 1969. The MUC covered the territory of Montreal Island (27 municipalities) and exercised authority in the areas of territorial organization, public transport and security services. In the early 2000s, the territory of Quebec saw the 27 municipalities of Montreal Island merge into a single municipality in the shape of the new City of Montreal of 1.8 million inhabitants. The city replaced the MUC. To ensure the systematic planning of the territory, the Government of Quebec created the Montreal Metropolitan Community (MMC) in 2001, which currently includes the territory of 63 municipalities and in terms of territory is very similar to the metropolitan census region, which includes 3.4 million people.

The MMC is thus a recent institution. It has only been in existence for three years and now needs to be shored up to prevent the possibility of the 27 merged municipalities segregating. Since it began in January 2001, it has started to deploy the authority anticipated under the 2000 Act that created it and to develop its projects. It has approved three budgets and a 2005 Objectives Plan on the development of the territory; prepared a waste management plan; contributed each year to funding protected housing and respect for metropolitan facilities; begun to prepare a metropolitan organization plan anticipated for 2005; created a fund of blue and green spaces and advised the government on the modifications demanded with respect to agricultural areas and the organization plans of the County Regional Municipalities of CRM (Au Canada, Subdivision territoriale à des fins administratifs; Pétit Robert) which exist on or within the perimeter of its territory.

One general datum from the study is the existence of organisms of very different types which, either exclusively or not with regard to the metropolitan administration, are responsible for providing services and carrying out actions. The panorama is certainly varied and complex. We could distinguish between those that depend only on the metropolitan organization and those that depend jointly on various public administrations, i.e., State, municipal, federal entities, etc., where we should consider the possible existence of dominant positions that could be established by different procedures. There could even be a position of management and control without the agency or organism formally depending on the institution concerned. We should also take into consideration the type of activity developed and whether it is of an imperative nature or not. Obviously, we could also distinguish them according to whether they involve public or private personifications, although the value of this is relative in some systems. In any case, the significance of these agencies should be emphasized.

This is not the place to study the legal system of the different metropolitan administrations. I would only like to refer to a par-



Page 25

ticularly important point, i.e., the controls to which metropolitan organizations are subject. As soon as their decisions are subject to free and opportune supervisions charged to other entities, their position changes because, in short, the control authority assumes the ultimate decision. Legal controls whose natural seat should be the courts have a different function.

A final topic is that of the administrative relationships between the metropolitan organization and the other public administrations and, in particular, the municipalities. This is always a particularly delicate question in terms of projection in the local world. Here too we have to avoid global pronouncements because the situation changes from one city to another, among other reasons for the influence, position and force (or decline) of local entities. Thus, for example, if we compare the areas of London and Paris we can see that the situation is quite different in many aspects, e.g., institutional plan, local policy or legislation and definition of the role of the metropolitan area. Furthermore, while Paris has a sub-metropolitan articulation of municipalities through voluntary associations to provide particular services, it is different to London in terms of territorial dimension and institutional configuration, and different again to each of the other major cities studied.

That is why I would only like to list a number of organizing criteria of these relationships, whose presence differs in each case. The principle of coordination dominates the relationships, even though, as we know, they may be configured very differently. The figures and instruments in which they can be determined are also subject to variation. In some cases, coordination is merely a type of collaboration, while in other cases it includes managerial or results-based elements that should be taken into account or assumed. The financial dimension that may accompany it can sometimes help it become more effective. The use of contractual formulas or partnerships can be another manifestation of an inter-relationship with low imperative values.

However, I should warn that this approach should not dilute the very metropolitan powers that involve the imposition of determinations, as happens in the area of territorial organization. Nor should it weaken specific attributes in particular sectors that allow the adoption of measures that can even be coercive. If it is true that coordination and collaboration constitute the relationship guidelines in areas where there are no specific or express powers, in areas where there are specific powers the public authorities should not be the object of renunciation.

## IV. METROPOLITAN POWERS



Page 26

A central question in the study of metropolitan organizations concerns the tasks entrusted to them. We have to look at the powers they have been conferred. This question alludes to various aspects, e.g., a) the fields or areas in which they work, b) the powers or faculties they have, and c) the way they exercise their powers, i.e., through their own administrative apparatuses, by creating or managing a public organization dependent on them, by participating in one of a mixed nature with other administrations, or, finally, by commissioning the development of an activity to the private sector or supervising the activity when it involves a sector left in the hands of private initiative. Only by answering these different questions can we profile the institutional role of a government organization. Also, we have to remember to take the financial dimension greatly into account, because economic resources constitute an essential aspect of powers that take the form of the provision or distribution of services.

I should also point out that this chapter looks at metropolitan powers without putting any particular accent on the existence of a unitary organization or non-hierarchical plurality of organizations in the area, as this is an aspect that has already been analyzed. However, it may sometimes be essential to refer to this organizational information.

What type of activity do metropolitan organizations develop? It could be said that all metropolitan government institutions or administrations assume the function of coordinating or configuring frameworks of coherence that involve actions by entities and organisms, mainly local groups and in particular municipalities, which are important to the overall functioning of the area. In some cases, the thing that identifies metropolitan administrations in this work is that they only occasionally develop managerial activities. This is the case of Paris and Montreal. Or it may be that simple coordination is almost the only metropolitan dimension, such as in Mexico City and Seoul.

In other cases, metropolitan institutions are normally attributed managerial functions, although large-scale coordination work also falls to them. Simply intervening in the formulation of instruments to organize the territory, which we shall look at in a separate chapter, confirms this coordinating role because ways of thinking and plans involving territorial organization go a long way toward making up the general coordinates for the activity of public and private subjects. It could thus be said that coordination is a defining element of the position of metropolitan governments.

Metropolitan organizations occasionally develop their activity directly, through their own administrative apparatuses. This is the normal way of exercising coordination tasks. On the other hand, it is not uncommon to turn to forms of indirect management for providing services or supervising private activities, particularly the former. This approach involves establishing public organizations or agencies, or taking them over when they already exist and putting them into the hands of metropolitan institutions. The features they can present are diverse, using public or private personifications.

One of their advantages is how well they can include various administrations or institutions, which gives rise to forms of mixed management. Naturally, many combinations can be produced, from cases where the metropolitan organization retains the main role to others where its position seems to be totally secondary. As is well known, and in some fields is quite common, service provision can be commissioned to private firms.

With regards the supervision or control of private activities, a public monopoly was once the traditional way of carrying out an activity but today, together with the continuity of the action of the administrative apparatus itself, private collaboration is often used in the realization of control tasks, particularly in fields such as industrial and environmental safety, which appears more and more commonly on the brief of metropolitan entities.

We should also remember that, in exercising their functions, administrations do not always start and end an action procedure with the corresponding final decision. It is common for the institutional role to be limited to intervening in the process of forming the decisions of another authority. It is also normal for the intervention of other organisms or levels of government with different scopes to be anticipated when preparing a decision. In the case of metropolitan organizations, participation in procedures commissioned to other institutions may be more common

because of their very characteristics and position in the overall group of public agents.

Below we shall look at the particular organization of the powers of the metropolitan areas considered, based on the material sphere attributed to them. Powers in the area of territorial organization will be left to a separate section because of its specific importance.

The next-most-important area of metropolitan action after the authority mentioned above may well be transport and mobility. It could be argued that in all the cities studied, the corresponding organizations (with different formulations) have authority over public transport, at least as a project in the course of implementation. In some cases, e.g., London, it is possibly their most important area of authority. In fact, the GLA assumed control of transport by taking up the management of the corresponding agency, Transport for London (TfL). It also assumed functions with respect to metropolitan railways, although there are different interferences in this area.

The Ile de France Regional Council controls the workings of the public-transport service through an organism, the STIF, which allows it to supervise operators and define working conditions and the pricing policy. It also approves management contracts and infrastructure projects.

The situation is more complicated in the case of Barcelona because there is a metropolitan entity of a reduced territorial sphere of action, which provides the public-transport service through two public companies and controls transport activities (including taxis) in the same sphere; and, on the other hand, there is a consortium involving the regional government, the abovementioned metropolitan entity and the municipalities outside of the area in which the latter works (the central State is also involved in the consortium) which has functions of planning and coordination and funding public transport.

## Paris

The first metropolitan reference to Paris was the creation of the District of the Paris Region in 1961. A second phase began in 1964 with a decree that established a new division of metropolitan and continental France into 21 regions including the Paris one. A third period initiated with the Act of 6 May 1976 in which the Ile-de-France Region was created to replace the Paris region and the Ile-De-France Regional Council was established, comprising councilors chosen by indirect suffrage. The 1982-1983 decentralization laws, which made the Region a local entity with full rights, attributed a series of powers to the Regional Council and in particular transferred regional executive power from the Prefect of the Region to the President of the Regional Council, giving rise to a fourth period in the evolution of the metropolitan organization. The laws also set out that the regional councils would subsequently be elected by universal suffrage for six-year periods.

The Ile-de-France Region is composed of eight departments: Paris (also a municipality), Hauts-de-Seine, Val-de-Marne and Seine-Saint-Denis (which form the "small metropolitan belt") and Val d'Oise, the Yvelines, the Essonne and the Seine-et-Marne areas (which form the "large metropolitan belt"). Altogether, it covers 1281 municipalities.

There are also different specialist metropolitan organizations in Ile-de-France, either under the control of the State, the Regional Council or 'shared' by the two. The main ones are:



activity	name	control	territory
Metro	RATP	State	Agglomeration
RER and railways	SNCF	State	Region
Public transport: investment, fixing rates	STIF	Region with the State	Region
Land policy	AFTRP	State	Region
Agriculture	DRA, DDA	State Administration	Region + each department
Facilities, infrastructures	DRE, DDE	State Administration	Region + each department
Environment	DRIRE	State Administration	Region
Drainage	SIAAP	Inter-municipal public organization	Agglomeration
Waste	SYCTOM	Inter-municipal public organization	Center
Green areas	AEV	Region	Region
Ports	PAP	State	Region

It is important to point out that the basic urban services in Ile-de-France (water, drainage, waste) are generally guaranteed by associations of municipalities that can choose between managing the services directly or by delegating/conceding management to private operators.



Page 29

A 1988 law created ECOTAM in the metropolitan area of Buenos Aires for the planning and coordination of urban and inter-urban transport. The organization included the Federation, the Province of Buenos Aires, the Autonomous City of Buenos Aires and the local municipalities. In Mexico, COMETRAVI has been in place since 1994, carrying out simple coordination functions between the two administrations (i.e., the State of Mexico and the Federal District) in the area of transport and roads, having adopted a program in this respect. A 1997 law considered transport to be of metropolitan interest in the state of Rio de Janeiro but no significant action has been taken. The current situation in Montreal involves the Metropolitan Transport Agency which depends on the provincial government of Quebec and is thus outside the brief of the Montreal Metropolitan Council, although it has called for authority to be transferred to it. However, the Council has the power to approve transport planning in the area, together with the provincial ministry.

Another sector where it is common to find metropolitan organizations is that of economic and social development, and it could be said that this field of activity is becoming increasingly important in the current global context. From a structural point of view, it is less significant than transport because it essentially deals with promotional and encouragement activities whose features means they are within the scope of all the institutions so long as there are the resources to apply. In the case of London and Paris, development agencies have been created. In Montreal, together with the possible activity of the Metropolitan Council in promoting the area, there is a specific organization that does not depend on the Council, called Montreal International, which works in this field. With respect to the area of Rio de Janeiro, the abovementioned 1997 Act declared the planning of economic and social development to be of metropolitan interest and anticipated a comprehensive development plan. In Barcelona, the association of municipalities in the metropolitan area also carries out isolated activities in this field.

One area that may be growing in importance is the environment and, within it, action on waste. In the case of Barcelona, a metropolitan entity has assumed the management and elimination of waste and also carries out control tasks with regards air pollution.



Page 30

The Ile de France Regional Council's role on waste in the Paris area is limited to planning and coordination activities. It also carries out control tasks on air pollution via Airparif (made up of the State administration, the Regional Council and the municipalities), although operating decisions correspond to the State authorities. In the metropolitan area of Montreal, the Council is responsible for planning tasks in the field of waste and the provincial government has given it the brief for controlling air pollution. In the Buenos Aires area, CEAMSE, made up of the Province of Buenos Aires and the Autonomous City of Buenos Aires, was established to act in the area of waste and pollution. The metropolitan area of Mexico City has a committee called CAM, established in 1996, which works on environmental matters and there is currently talk of creating a metropolitan waste committee.

With regards the water supply and evacuation of wastewater, there are very few metropolitan areas with significant powers as the former task is usually attributed to river basin authorities and the latter remains in the hands of the municipalities and their associations. Perhaps the most significant case is the area of Barcelona, where there is a local entity of a metropolitan sphere that intervenes in some phases of both aspects. In the case of Montreal, the Metropolitan Council, delegated by the provincial government, exercises powers over water pollution. In the area of Buenos Aires there is an entity called ETOSS, which is a consortium between the Federation and the Province of Buenos Aires that acts in the field of wastewater evacuation, although its territorial sphere of action only affects some municipalities. In the case of Rio de Janeiro we have to bear in mind that the federal entity that currently assumes metropolitan responsibilities has authority over various phases of the water cycle. Finally, with regards the metropolitan area of Mexico City, CADAM was established in 1994 to coordinate functions between the federal entities in the area of water and drainage, as there is always conflict between them about water supply and the evacuation of wastewater. I would also add that the metropolitan institutions of London and Paris do not have functions in these fields.

There are also isolated examples of other powers being conferred to metropolitan institutions. For example, the Ile de France Regional Council has the brief for directly managing high schools and the field of professional training. The GLA has faculties with respect to particular police forces and fire brigades. The Montreal Metropolitan Council participates in a three-way fund with resources for urban renewal projects and the funding of public housing. Some areas, including Paris, Buenos Aires and Barcelona, intervene in matters concerning open areas or nature reserves. However, intervention in these fields responds to particular options of each territory (Barcelona) or a confluence between the metropolitan and regional condition (Paris) more than anything else and it cannot be said that they are identifying elements of the metropolitan phenomenon.

This brief look at the most important goals in organizing authority in metropolitan areas allows us to draw a number of conclusions. Apart from the functions in the area of territorial organization, which we shall look at in a minute and the importance of which I have already mentioned, we could say that intervention in the area of public transport is particularly important and generalized among metropolitan areas (and remember that it has a big impact on the physical space). Another common mission involves actions on economic development and strategies to implement activities, issues that also play a part in the systematization of the territory. A third area of activity for metropolitan organizations could be developed - perhaps not very forcefully at the moment, but more so in the future - around the environment

and its diverse manifestations (or ways of intervening in this area and its distinct elements).

## V. ORGANIZATION OF THE TERRITORY



Page 31

If there is one area that is intrinsically related to the very consideration of the metropolitan phenomenon and the establishment of ad hoc government or administrative structures it is the organization of the physical space and its uses. Some schools of thought from the 1930s and 40s, which advocated regional planning, could be considered to be the forebears of this point of view. On the other hand, in many cases it is precisely the exhaustion of the political territory of the central or motor city and the lack of suitability of administrative divisions brought in at a time when the rural world carried more weight, in an attempt to rationalize or channel the progressive formation of urban agglomerations, which led to the adoption of different types of measures aimed at opening up the way to formulate a more extensive framework for the sole purpose of having territorial organization coordinates that could ensure coherency between the different town-planning programs and between them and implementations of an isolated or sectorial nature, of which infrastructures are the most illustrative example. However, it would be wrong to convert this question into a purely technical matter as nobody can ever ignore the strong political charge (and not just in local politics) and economic content of the decisions that could be adopted in this respect.

The organization of the territory has also sometimes seemed to be related to the implementation of broader administrative spaces (regions) - hence the policy of 'aménagement' in the French territory and the attempts to introduce regions in the 1960s and 70s. However, that does not belie the connection it has with the institutional structuring of the metropolitan phenomenon. Sometimes there is even confluence between the points of view, as shown in fact in Paris by awarding the Ile de France region the role of metropolitan area.

The relationship between metropolitan phenomenon and territorial organization has been formulated in a different way and to a different extent in each case and also with varying forms in practice. Obviously, that should come as no surprise because, as I have already mentioned, heterogeneity is a permanent factor of the reality we are looking at. Purely by way of example I shall look below at the account the case of Barcelona offers in this respect. In the 1930s, during the 2nd Republic, the autonomous Catalan government commissioned the preparation of a regional plan for the use of the territory, settling on a project that included the latest urban trends at the time. As with so many initiatives, the Civil War put paid to the plan, which made a particular consideration of the condition of Barcelona as a major city and its expansion in the area, as well as the need for balanced growth in the wider territory of the region. We had to wait until 1953 to find another decision on the urban organization of the city of Barcelona, whose territory did not extend to 100km<sup>2</sup>. That year, the central State adopted two measures: it approved a town-planning organization that covered nearly 600km<sup>2</sup> and established a specialist organ of the State administration for this territory made up of 27 municipalities. Thus, the appearance of the first administrative structures for a reduced configuration of the metropolitan area of Barcelona was produced for no other reason than to have an overall territorial organization plan. This organization, the Provincial Urban Committee of Barcelona, included municipal representatives but management was in the hands of the State administration. The internal organization of the



Page 32

Committee and its missions were modified a few years later, in 1960, as the result of a law that established a special system for the city of Barcelona. Powers in the field of public services were added and the local presence shored up, with the main effective role being conceded to the Mayor of Barcelona. The territory did not change. Over the next few years, there were fierce debates about its narrowness and the need for a territorial organization of broader spatial horizons and at one point the administration was even considering proposals for territorial plans that covered much wider territories. But this line of action went no further. Once again, concerning the same territory of 1953, measures appeared in relation to the institutional reorganization of the metropolitan area and the formulation of urban planning. The Committee that had been created in 1953 was abolished in 1974 and replaced by an inter-municipal local entity with the brief for town planning and services, called the Metropolitan Corporation of Barcelona. A new urban organization plan for the territory, called the General Metropolitan Plan of Barcelona, was formulated and approved at the same time, while the territory continued to be the same as in 1953. Thus the close relationship between territorial and metropolitan organization continued. The latter term made its official appearance and was heard as often as the space considered was found to be insufficient because the very agglomeration (not to mention its immediate influence) exceeded it.

These figures demonstrate the close relationship between the metropolitan phenomenon and the establishment of organizations to govern and administer a city, and the activity of organizing a space.

### Rio de Janeiro

The most important historical periods in the establishment and functioning of the Rio de Janeiro Metropolitan Region were marked by the following legislative changes:

1. Demand and effective inclusion in Complementary Federal Act 14 of 08/06/1973, which established metropolitan regions in Brazil.
2. The official and legal creation of the Rio de Janeiro Metropolitan Region through Complementary Federal Act 20 of 01/07/1974.
3. State Executive Order Law 14 of 15/03/1975, creating the Foundation for the Development of the Rio de Janeiro Metropolitan Region (FUNDREM), as a legal entity of private right under the supervision of the Secretariat for State Planning and General Coordination, with the goal of providing technical and administrative support to the Metropolitan Deliberative and Consultative Councils.
4. The redemocratization of the country in the 1980s and the 1988 Federal Constitution, which delegated the ability to establish and manage the metropolitan region to the State of Rio de Janeiro through the integration of the municipalities involved, giving it a remit on planning and the execution of public functions of common interest. The municipal authority thus obtained greater autonomy and the region gradually lost political importance in the federal framework.
5. The abolishment of FUNDREM in 1990, and the absence ever since of an organization responsible for planning in the Rio de Janeiro Metropolitan Region.
6. Complementary State Act 64 of 21/09/1990 and Complementary State Act 87 of 16/12/1997, which dealt with the organization, creation and definition of the functions and public services of the Metropolitan Region with regard to the new framework it was facing.

The fragmentation, in practice, of this type of organization, bearing in mind the strengthening of local power instituted by the



Federal Constitution and the rise of a new way to act in the metropolitan space, with which the State uses regional consortiums to try to shore up local economic cooperation, articulating the different types of public and private initiatives.



Page 33

Although the particular data may differ, similar accounts can be made of the other major cities. It is therefore understandable that, upon examining the powers of the institutions of metropolitan government, there are (obviously with varying solutions) responsibilities in the area of territorial organization, and it explains why it is no surprise that it is the least structured metropolitan areas where you can most clearly see the lack of these functions.

A brief look at the different cities shows that institutions with metropolitan functions normally formulate schemes of territorial organizations. Thus, in the Ile de France region, there is a territorial plan with municipal and State participation and whose definitive approval corresponds to the State administration. Its content should be respected by the municipalities in adopting their town-planning approaches, so that in the case of breach the regional and metropolitan authorities can go to the courts to reestablish the coherency needed with the metropolitan territorial organization. In the case of Montreal, it is up to the Metropolitan Council to establish a scheme for the organization of the metropolitan territory with the big options of using it. Its impact is considered to be relative because of the autonomous municipal formulation of residential occupations. The GLA has the brief for approving the territorial development strategy in its area and can make decisions on major implementations, including large-scale property developments. In the case of Rio de Janeiro, a metropolitan master plan is anticipated which shall be prepared by the Deliberative Council and approved by the State legislature, also based on the 1997 Act that considered land use to be of metropolitan interest. However, in the same way that, as we already know, the Deliberative Council has yet to be established, the plan still needs to be adopted, too. Looking at Barcelona, the 1983 Autonomous Act on Territorial Policy gave the regional government the right to approve a territorial organization plan for a wider area, i.e., 3,200km<sup>2</sup>, which corresponded with what was technically considered to be more directly related to the metropolitan phenomenon. Twenty years on, the Plan has still to be approved, although it first began to be drawn up many years ago.



Page 34

Buenos Aires and Mexico City lack a metropolitan territorial organization plan because they do not have institutional structures for these tasks. In the latter case, the two federal entities involved, i.e., the Federal District and the State of Mexico, agreed on an organization program for the metropolitan area of Mexico Valley that has had little repercussion. Buenos Aires has had nothing more than an inter-municipal discussion forum that has issued simple technical recommendations.

This brief examination of positions with respect to territorial organization in the different metropolitan areas confirms the close relationship between the organization of a territory and territorial organizations. This is, or ought to be, the first task of an institution of major cities because it an issue that could be considered to be the very basis of the metropolitan phenomenon, i.e., the distribution of the space to house and channel the dynamics of today's major cities. Other points should be noted in relation to the ability of metropolitan organizations. Firstly, it seems to be a generalized belief that metropolitan territorial organizations should focus only on decisions about big options and implementations of uses, creating a framework of coherence or coordination in which urban planning, in the strict sense, can be developed by municipalities or their associations.



Page 35

In formulating the schemes of metropolitan territorial organization it is a good idea to adopt participative procedures, not just in terms of civil society but also with regards the different administrations and organizations, particularly those whose activity could immediately impact the physical space. The approval of schemes is frequently attributed to the next level of government up from metropolitan institutions, whether that be the central State in unitary countries or the federal or regional entity in federal or decentralized states. One final question, which is also very important, refers to the potentiality of the schemes of metropolitan territorial organization. In more than one case there have been references to low effectiveness or impact. For that not to be the case depends on a suitable legal regulation that links the schemes with local town-planning approaches and activities and relates this global view of the territory with sectorial actions, in particular those relating to infrastructure. It is also necessary to have mechanisms to inter-relate the responsible organizations, on the one hand, and the assignment of resources or connection of their assignment to the observance and realization of the matters set out in the schemes, on the other.

## VI. FINANCIAL ASPECTS

Of course, the regulation and, above all, scope of the financial resources of an institution and therefore the organizations that administer and govern in major cities depend on the tasks attributed to them. To that end, in each particular context we should look at the traditional question of whether there are enough resources. On this point, it is necessary to carefully consider whether the evolution of the costs of exercising the attributed powers makes it possible to establish a parallelism with the general evolution of public spending, or whether it involves sectors which for different reasons (including demand for services) have specific profiles and which usually are growing. A second general question that incites growing interest is the issue of accountability. Depending on how the public purse of the institutions of a metropolitan government are organized, the inter-relationships between the taxpayer and the provider of a public service (in the broadest sense), which constitute the basis of accountability in a democratic society, can be tarnished. The problem can be heightened if the management bodies of these organisms are not the direct expression of the citizens but are established according to mechanisms of indirect election or are simply functional dependencies of other administrations or levels of government.

Having brought up these questions, an examination of the metropolitan public purse should be approached on the basis of the whether or not it is derivative in nature and whether or not, and to what extent, it is externally conditioned by the spending of the metropolitan organizations.

In the analysis of financial resources I did not take into account the areas of Buenos Aires, Mexico City, Rio de Janeiro or Seoul as they do not have a separate metropolitan treasury and apply the resources of their federal entities to the activities they develop.

The first point to consider is whether these institutions have been given the ability to establish taxes and similar income, i.e., if they have tributary authority. In general, these powers are not recognized to metropolitan organizations even if they are local groups. The case of rates and public prices in return for services and activities is different and their establishment is permitted.

Two cases warrant specific mention. The first is the congestion tax established by the GLA to regulate and discourage private

car use in the central area of the city, although technically it is a fee. The other is the charge the metropolitan organization in Barcelona levies on the taxable base of the municipal property tax in order to fund public transport. This decision was supported on the provisions of the local legislation and the entitlement conferred by a regional law that established the framework in which a metropolitan entity could simply specify the conditions.

#### Seoul

The history of Seoul dates back to 1392 when it acquired the rank of capital city. With the Japanese annexation of Korea in 1910, the Japanese authorities reduced Seoul's status from capital of the nation to one of a number of local administrative units of Gyeonggi-do (province). With the national liberation of 15 August 1945, Gyeongseong was renamed 'Seoul', a Korean word that means 'national capital'.

The rapid growth of the population since the early 1960s has seen houses take over forest and agricultural areas. Over the past three decades, the region of the Capital of Korea (CR), made up of the City of Seoul, the City of Incheon and its attached province (Kyonggi), grew to cover the whole of a 50-60 km radius from the city center to reach a total area of 11,753 km<sup>2</sup>. Today, around 45% of the Korean population lives and works in the capital, which acts as an urban region. Seoul, which is around 600 years old, is a highly populated city. Around 10.3 million people live in 605km<sup>2</sup>, of which 374.5km<sup>2</sup> are used for human activities.

The local administrative system in Korea consists of two autonomous local systems with three administrative structures. The leading autonomous local organizations consist of cities (Shi), counties (Gun) and urban districts (Gu), and the higher autonomous organizations include a special city (Seoul), governmentally controlled national cities (Shi) and provinces (Do). Up, Myon and Dong are supplementary administrative organizations.

The City of Seoul has two local autonomous systems with a three-tiered administrative structure. The City of Seoul is a higher autonomous organization with 25 cities under its control, considered autonomous organizations. Each Gu is divided into a number of administrative organizations called Dong. In February 2004, 522 Dong were registered in Seoul, 15-30 in each Gu. Among the 25 autonomous Gu in Seoul, the biggest is Seocho-gu (47.13 km<sup>2</sup>) while the smallest is Jung-gu which, with an area of 9.97 km<sup>2</sup>, is only 20% the size of the former. The city's expansion has slowed down since the last administrative reorganization of 1973. Despite that, the lifestyle of the people of Seoul has been influenced since the 1970s by the rapid growth of the satellite cities around the area of the capital.

The City of Seoul has a local metropolitan government. 25 "local basic governments, or Gus" are found in the Seoul Metropolitan Government with independent functions and jurisdictions. In June 1995, the mayors of the 25 districts were elected by popular vote. Each member of the city council is obliged to represent the council of his or her own district for a four-year term. Because each district organizes its own growth and its own development and economic strategies, there can be conflict with regard to budgets and city management unless the mayor and city council develop clearly defined action guidelines that ensure an equitable distribution of the city's financial resources. This is especially important given the major disparities that exist between the districts, not just in terms of financial capacity but also with regard to political powers.



Page 37

Subventions from higher levels of government, i.e., the central or federal State, regional or federal entity, are a regular and important source of income for cities. In the area of Paris these contributions make up 45% of income; in Montreal they stand at 26%. A specific type involves issuing the collection of a particular tax referring to the metropolitan territory, of which another administration is the owner. This occurs in the case of the metropolitan entity that acts in the area of the water cycle in Barcelona, which receives the collection of the corresponding water levy transferred from the corresponding agency of the regional government. There is also another complicated case in the area of Barcelona. A subvention with a metropolitan purpose from the central State is received by the metropolitan organization via the municipalities, who in turn receive it from the State administration - a unique procedure resulting from the history and laborious configuration of the metropolitan structure.

A central question in relation to subventions and contributions from higher levels of government to metropolitan institutions is whether they are finalized or not, as in the former case the possibility of the metropolitan institutions having their own options disappears. The case of the GLA is significant in this respect. I should also mention that finalized funding is sometimes assigned via a contractual relationship, an event in which the limits referred to above are qualified to some extent.

Another source of income can be contributions from local entities that work in the metropolitan area. Their weight is significant, for example, in the area of Montreal. There is sometimes also a contractual framework for particular projects. Technically different but stemming from the same idea are surcharges on local taxes. These are used in London and Barcelona.

For the rest, however, the ability of metropolitan entities to accumulate debt is generally recognized, although the conditions vary from one country to the next, along with the circumstances where authorization is required.

## VII. FINAL CONSIDERATIONS

A reflection on the government of major cities should firstly emphasize the need to locate metropolitan governance in broader and more global environments and in this context rethink the role of these urban areas. In this respect, we should think about the effects globalization is having on the ways of thinking about institutional organization, mainly with regard to centralizing or decentralizing oscillations. Putting problems of broad territorial projection, such as environmental problems, on the front line could involve a certain centralizing spiral. However, it is not hard to see the growing complexity of the dimensions involved in the metropolitan phenomenon, something that implies the impossibility of simple or uni-directional solutions.

As in so many other aspects of our societies, it is necessary today to question models and ways of thinking (even if sometimes still just proposals) born, at least in part, in previous eras of economic and social development, or when the requirements and guidelines of social or majority behavior were different. We can say that the metropolitan project is also in a stage of transition or process of mutation. Logically, the parameters and criteria for governing in major urban areas are also undergoing a period in which there are many question marks. In seeking a response, we should not forget the final justification of any action: service for the public, with the public.



Page 38

PRÉFACE



Page 5

Le Secrétariat général de Metropolis a commandé à l'Observatoire de l'évolution des institutions (Universitat Pompeu Fabra) une étude comparée sur le gouvernement des grandes villes.

Dans un premier temps, il fallait choisir les agglomérations qui seraient considérées dans le cadre de l'étude. Outre le caractère métropolitain, divers facteurs sont entrés en ligne de compte : les degrés divers d'institutionnalisation, les différentes positions au sein des États, la variété des stades de développement économique, la représentation de différentes zones géographiques... La combinaison de ces critères permettait de choisir parmi un grand nombre de villes. Il fallait logiquement circonscrire l'étude afin de pouvoir offrir non seulement une vision quantitative, mais surtout une perspective qualitative, qui est aujourd'hui la plus significative. L'objectif était aussi de donner une nouvelle lecture du phénomène métropolitain dans un monde globalisé. Les villes choisies furent : Barcelone, Buenos Aires, Londres, Montréal, Mexico, Paris, Rio de Janeiro et Séoul. Pour diverses raisons, il n'a pas été possible d'englober des agglomérations africaines et australiennes.

L'étude s'est déroulée en quatre phases. La première a été consacrée au choix des experts des différentes métropoles et à la conception du vaste questionnaire qui devait constituer un outil fondamental pour connaître les principaux aspects des diverses situations existantes. Un bref vocabulaire a aussi été élaboré pour assurer un minimum d'homogénéité et faciliter une bonne appréciation des données.

Lors de la deuxième phase, les experts ont répondu au questionnaire en l'accompagnant, le cas échéant, de tableaux, cartes et observations complémentaires. Par la suite, dans une troisième phase, les différentes contributions des experts relatives à leur agglomération ont été combinées ou recoupées dans un rapport horizontal (par thèmes), puis une première version du rapport exécutif a été élaborée et portée à la connaissance des experts.

La dernière phase était articulée autour du séminaire qui s'est tenu à Barcelone les 5 et 6 mars 2004. Ont alors été abordées, par blocs, les diverses questions mises en lumière par les travaux réalisés. Dans certains cas, la documentation avait été complétée en vue du séminaire. La version définitive du rapport exécutif, qui constitue le corps du présent document, a été établie sur la base des conclusions de ces journées. Sont disponibles en annexe (sous format électronique) le questionnaire de base de l'étude et la version horizontale comparée complète de l'étude.

I. LE PHÉNOMÈNE MÉTROPOLITAIN ET LA RÉPONSE INSTITUTIONNELLE



Page 7

1. La formation de grandes agglomérations urbaines est incontestablement l'un des éléments définitoires de la réalité actuelle. La concentration de la population dans les villes ne constitue pas en soi un phénomène nouveau. On peut dire que la double révolution démographique et industrielle engagée dans la seconde moitié du XVIIIe siècle produit une « urbanisation » progressive et constante. La ville devient le but désiré par des portions croissantes de la population qui trouvent dans ses éléments une meilleure satisfaction de toutes sortes de besoins, face aux possibilités qu'offre la vie non urbaine. Mais notre propos n'est pas de décrire les multiples et complexes facettes de cette évolution

vers la croissance des villes qui offrent une valeur additionnelle, à savoir la pluralité (et le mélange) des activités, des usages et des personnes.

Il s'agit ici de montrer que ce processus connaît un saut qualitatif en certains points : on commence alors à parler de métropolisation. L'agglomération d'habitants rompt les schémas et les divisions administratives établies, la consommation de sol bondit, la fragmentation sociale du territoire se radicalise ou devient plus évidente, les besoins en équipements augmentent et leur réalisation devient plus onéreuse, les déséquilibres fiscaux s'accroissent, et toute tentative de coordination ou de planification de ces processus s'avère difficile. Parfois, l'adoption de décisions fondamentales semble être paralysée par leur envergure même, ou bien par une polémique au sujet d'une répartition d'influences ou d'un statut quo hérité du passé et désormais remis en question. De nombreuses causes ou explications peuvent être avancées concernant le phénomène métropolitain. La plupart sont communes aux grandes mégapoles, d'autres sont propres à chaque agglomération.

Un observateur non averti serait certainement étonné de voir que, par exemple, les normes fondamentales d'organisation de la vie politique s'attachent à poser des principes pour garantir la continuité de la structure municipale, y compris celle des petites communes. Cela assure un régime d'autonomie ou statutaire, chant implicite à la vie locale (du lieu de convivance de l'ensemble des habitants). En revanche, elles négligent le phénomène métropolitain, qui n'est pourtant pas nouveau et concerne des millions de personnes. Si l'on y pense, il est effarant que soient quasiment ignorés - ou que cela ne dépasse pas le champ des litiges interinstitutionnels - des cas comme celui de l'agglomération de Mexico où, en 2000, la « tache urbaine continue » occupait sans discontinuer près de 2 000 km<sup>2</sup>. Ou celui de Buenos Aires... Ou de Séoul...

Cela dit, la non prise en compte globale - ou plus préventive - de ces réalités peut peut-être favoriser quelque peu leur mise en évidence en permettant une approche non dogmatique et souple. L'objectif est de tenter de créer des formes coordonnées d'organisation et d'action qui facilitent en même temps la réadaptation.

Comme indiqué plus haut, les éléments définitoires de l'existence d'aires métropolitaines sont assez communs. À cet égard, un large répertoire d'études propose divers paramètres et indicateurs. Leur transposition dans la réalité est logiquement diverse. Ainsi, au titre d'une même finalité d'organisation métropolitaine, il existe une variété d'approches qui ne se recouvrent pas. Cela est dû en partie à la structure des pouvoirs publics de chaque pays. Un bref rappel des données relatives au territoire et à la population des aires examinées le met en relief.



Page 8

Sont ainsi considérées comme territoire métropolitain des superficies allant des 1 584 km<sup>2</sup> de la GLA aux 11 753 km<sup>2</sup> de la région de Séoul et aux 12 072 km<sup>2</sup> de l'Île-de-France, en passant par les 4 000 km<sup>2</sup> de Montréal, les 5 693 km<sup>2</sup> de Rio de Janeiro, les 3 830 km<sup>2</sup> de Buenos Aires ou les 3 200 km<sup>2</sup> de la région métropolitaine de Barcelone (nous faisons abstraction ici du territoire réduit des administrations métropolitaines constituées autour de cette ville). Si nous passons maintenant à la population, les chiffres sont aussi éloquentes et permettent d'apprécier l'ampleur du phénomène métropolitain et l'articulation interne de chaque zone. La région Île-de-France a 11 millions d'habitants, dont 9,6 millions dans l'agglomération parisienne, tandis que la ville de Paris proprement dite compte 2,1 millions d'habitants. À

Montréal, le territoire métropolitain compte 3,4 millions d'habitants, dont 1,8 million vivent dans la ville de Montréal. L'aire métropolitaine de Rio de Janeiro compte 11 millions d'habitants, dont 6 millions vivent dans la capitale. L'aire métropolitaine de la ville de Mexico est habitée par plus de 18 millions de personnes, dont 9 millions vivent sur le territoire du District fédéral, et près de 9,2 millions dans les autres localités de l'État de Mexico. Dans le cas de Buenos Aires, on estime que l'aire métropolitaine compte 11,5 millions d'habitants, dont 2,8 millions dans la ville autonome de Buenos Aires. À Séoul, la région de la capitale compte 21 millions d'habitants, dont la moitié vivent sur le territoire de la ville de Séoul (soit 605 km<sup>2</sup>). 7,3 millions de personnes vivent sur le territoire administré par la GLA. Enfin, la population de la région métropolitaine de Barcelone est de 4,5 millions d'habitants, tandis que 3 millions de personnes vivent sur le territoire des actuelles administrations métropolitaines (la ville proprement dite apporte la moitié de cette population).

Si les données relatives au territoire et à la population sont significatives, la structure des pouvoirs publics l'est plus encore pour expliquer les problèmes d'institutionnalisation des aires métropolitaines.



Page 9

La plupart des aires considérées se trouvent dans des États fédéraux. Il faut donc prendre en compte la position particulière des collectivités fédérales et l'incidence que la fédération (ou l'union) peut avoir par rapport à l'organisation et à l'action métropolitaines. Il est possible que cette configuration fédérale introduise une certaine complexité et, parfois, obscurcisse la particularité métropolitaine en raison d'une grande coïncidence de territoire et de population entre collectivité fédérale et aire métropolitaine. Ainsi, le mode d'organisation brésilien fait de la collectivité fédérale l'administratrice de l'aire métropolitaine, bien que soit prévue une différenciation interne de caractère organique. À Barcelone, les résistances, ces dernières années, à la reconnaissance de la compétence des administrations métropolitaines sur un territoire plus large - dérivée des relations effectives d'ordre économique, social ou territorial - ne sont pas étrangères à la défiance du gouvernement régional.

Cela étant, la structure des pouvoirs publics a des effets totalement paralysants pour l'articulation institutionnelle du phénomène métropolitain lorsque le territoire est attribué à deux collectivités fédérales ou régionales. C'est le cas de Buenos Aires et de Mexico. Dans les deux cas, la dualité découle de la reconnaissance d'une autonomie politique aux districts fédéraux. De plus, la condition de capitale fédérale continue à octroyer, au-delà des cadres juridiques, un rôle aux autorités fédérales. Il n'est pas étonnant que dans ces deux aires leur articulation soit insignifiante, avec une faible incidence, et sectorialisée.

Dans le cas de Paris, la division régionale a coïncidé avec le schéma métropolitain, tandis qu'à Londres la nouvelle Autorité pourra probablement jouer son propre rôle sans chevauchement de compétences si les régions sont introduites en Angleterre. Dans les deux cas, cependant, le dialogue avec l'administration centrale est direct. À Rio, c'est la collectivité fédérale qui a assumé le rôle d'autorité métropolitaine, bien qu'il n'y ait pas coïncidence entre ces deux réalités. De plus, il est prévu l'existence, au sein de l'administration de l'État, d'un organe décentralisé comportant des représentants des communes avec des contenus métropolitains. On ne peut toutefois pas l'assimiler, semble-t-il, aux deux cas de figure que l'on vient de mentionner.

L'ensemble des pouvoirs publics englobés dans le territoire métropolitain constitue un deuxième aspect. La diversité est



Page 10

peut-être moindre de ce point de vue, et est en partie déterminée par l'existence ou non de collectivités locales de second rang. Ainsi, 1 281 communes et huit départements exercent leurs fonctions dans l'aire métropolitaine de Paris (le département constitue le deuxième niveau du système français des collectivités locales). Il est à noter qu'une prestation conjointe de services est assurée par des syndicats et groupements intercommunaux. Le territoire de la GLA est administré par 32 municipalités et par la City of London. L'aire métropolitaine de Montréal se compose de 63 communes. En ce qui concerne Barcelone, le territoire de la région métropolitaine compte 164 communes et celui des actuelles administrations métropolitaines 32. L'aire métropolitaine de Rio de Janeiro comporte 17 districts municipaux. Le territoire de la région de Buenos Aires est administré par la ville autonome de Buenos Aires - assimilée aux collectivités fédérales - et par les 24 communes de la province de Buenos Aires. Dans le cas de Mexico, il convient d'établir une distinction entre l'aire métropolitaine de la ville de Mexico, qui englobe les 16 délégations du District fédéral et 34 municipalités de l'État de Mexico, et la zone métropolitaine de la Vallée de Mexico, à laquelle il faudrait ajouter 25 autres municipalités de l'État de Mexico.

À Séoul, la zone centrale, c'est-à-dire la capitale proprement dite, est administrée par un Conseil métropolitain et est articulée en 25 districts autonomes (Gu). La démarcation métropolitaine est de fait la « région de la capitale », où il faut noter l'existence, à des simples fins de coordination, de l'Association métropolitaine de gouvernement de Séoul (SMAG), qui regroupe les gouvernements de Séoul et Incheon et ceux de trois provinces.

Il va sans dire qu'arriver à concilier une organisation métropolitaine englobant toute l'extension et toutes les manifestations du phénomène avec ces structures complexes de pouvoirs juridiques n'a rien d'évident. À cela il faut encore ajouter la différence réelle entre les communes (rurales, suburbaines, industrielles, touristiques, cités-dortoirs...) et le rôle de la ville centrale. De ce fait, comme nous le verrons lorsque nous examinerons les compétences des entités métropolitaines, les procédures de coordination revêtent une grande importance. Ainsi qu'il a été dit à juste titre, sauf dans les rares champs où elles peuvent s'imposer, les institutions métropolitaines devront faire preuve de beaucoup d'habileté et de doigté.



Page 11

2. La réponse à la question de savoir quels sont actuellement les principaux problèmes des grandes agglomérations a une vaste composante commune à laquelle s'ajoutent quelques problématiques ponctuelles étroitement liées à la situation de certaines zones.

Dans un premier groupe, on pourrait inclure les problèmes découlant de la structure économique des zones concernées. À cet égard, il a été fait allusion à plusieurs reprises aux disparités sociales et territoriales existant dans l'aire métropolitaine, avec une concentration de la pauvreté en certains points et, parfois, des situations alimentaires graves. Ces problèmes se retrouvent partout, mais il est clair qu'ils prennent un relief - et une dimension - plus ou moins important suivant que l'on se trouve dans un environnement développé ou dans une zone en cours de développement, c'est-à-dire au Nord ou au Sud, économiquement parlant. L'existence d'un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale est aussi mise en avant. Citons enfin un problème propre aux aires métropolitaines des pays développés, à savoir celui de l'accueil et de l'intégration d'immigrés originaires d'autres pays et, souvent, de cultures différentes.

Il est évident que le sol et son occupation et, partant, le logement, suscitent beaucoup d'attention. Différents aspects sont à

distinguer de ce point de vue. Le plus grave, en raison des risques que cela comporte, est peut-être l'occupation inadaptée des sols, où sont parfois implantées des activités totalement incompatibles avec la nature du terrain. Cette problématique, qui est particulièrement vraie dans le cas des utilisations résidentielles, s'inscrit dans le cadre d'une action sur le territoire très fragmentée. En certains points, le risque d'inondation ou la montée de la nappe phréatique, qui sont également la conséquence d'interventions irréflechies, peuvent aggraver encore la situation. Le marché du sol en tant que tel constitue un motif de préoccupation. Sa cherté fait sentir aussi ses effets : l'accès au logement est difficile pour de larges secteurs de la population. Par ailleurs, il importe de considérer deux autres questions connexes : les sous-logements précaires et la détérioration du patrimoine construit et de l'image urbaine.

L'environnement apparaît comme un bien de plus en plus menacé. Dans ce contexte, la pollution atmosphérique et des eaux sont au centre de l'attention tandis que la pollution acoustique devient une préoccupation grandissante. Les déchets et leur élimination occupent une place centrale dans l'action des pouvoirs publics des zones considérées - bien que les tâches de planification et de coordination n'incombent que dans certains cas aux organisations métropolitaines. Leur impact sur le territoire peut être grave. Pour le reste, dans certaines zones, le manque d'espaces publics et d'espaces verts apparaît comme un problème concret. Ces besoins ont une incidence spécifique sur la préservation (et la régénération, le cas échéant) des espaces naturels environnants.



Page 12

En ce qui concerne les services des aires métropolitaines, le transport public et ses déficiences apparaît comme la préoccupation la plus manifeste et la plus courante. Ces insuffisances entraînent des coûts élevés de toutes sortes induits par les déplacements domicile-travail. Le problème de trafic et de circulation qui en découle est difficilement contrôlable (et impossible à résoudre) et oblige à la réalisation d'infrastructures onéreuses, déviant ainsi des ressources aux dépens d'autres finalités. L'ensemble des circonstances humaines, sociales et économiques des zones concernées crée aussi des besoins en matière de sécurité qui ne sont souvent pas couverts dans certaines zones. D'une manière plus générale, cela débouche sur une situation qui peut créer de véritables pathologies civiques. Il importe donc d'aborder cette question dans le programme d'action métropolitain, même si cela échappe à la compétence des autorités métropolitaines, à de rares exceptions près. Sont aussi mentionnés, quoique moins fréquemment, des besoins en rapport avec la qualité de l'éducation et de la santé, mais ces aspects ne sont généralement pas du ressort des organisations métropolitaines.

**Barcelone**

L'organisation actuelle de l'Aire métropolitaine de Barcelone a été instaurée par la Loi 7/1987, du 4 avril 1987, adoptée par la Communauté autonome. Toutefois, le premier schéma d'organisation locale de la métropole de Barcelone, à l'époque moderne, remonte à l'Entité municipale métropolitaine, créée par l'État espagnol au moyen du décret-loi 5/1974, du 24 août 1974. Il existait auparavant un organisme d'État créé en 1953, la Commission cantonale d'urbanisme. Dès 1960, celle-ci s'est transformée en Commission d'urbanisme et de services publics, ce nom reflétant les nouvelles responsabilités attribuées à l'organisme.

Au départ, la nécessité d'une organisation métropolitaine répondait exclusivement à un besoin d'aménagement urbain, étant donnée la forte croissance urbaine des années 1950 et 1960, qui

a débordé des limites de la ville de Barcelone pour se propager à sa périphérie immédiate. Par la suite, entre 1984 et 1987, l'Entité municipale métropolitaine s'est fortement développée, tant au niveau institutionnel qu'au niveau de ses compétences.

L'étape qui débute en 1987 est marquée par la création de deux organisations (ou « entités ») ayant un rôle unique : une pour l'environnement (eau et déchets) et une autre pour le transport. L'Entité métropolitaine du transport regroupe 18 municipalités, l'Entité métropolitaine des services hydrauliques et du traitement des déchets en comprend 14 de plus, soit 32 au total. Parallèlement, sur tout le territoire ou seulement sur une partie, ont été mis en place cinq conseils cantonaux, qui sont des collectivités locales supracommunales, bien que leurs compétences et leurs moyens financiers soient réduits. Pour coordonner ces différentes organisations métropolitaines, les municipalités concernées ont mis en place une association à adhésion volontaire : l'Association des communes de l'Aire métropolitaine de Barcelone.

En 1997 a été constituée l'Autorité du transport métropolitain (ATM), un groupement d'intérêt public réunissant le gouvernement autonome de Catalogne, quatre villes (dont Barcelone) et l'Entité métropolitaine du transport, dont le champ d'action s'étend à la Région métropolitaine. Le conseil d'administration de l'ATM comprend également des représentants du gouvernement espagnol.

Les organisations métropolitaines actuelles (Entité métropolitaine des services hydrauliques et du traitement des déchets, Entité métropolitaine du transport et Association des communes de l'Aire métropolitaine de Barcelone) ont des champs d'action différents mais ont en commun de n'exercer de compétences que dans les environs immédiats de Barcelone. Ces territoires ont des superficies respectives de 584,9 km<sup>2</sup>, 331,5 km<sup>2</sup> et 495 km<sup>2</sup>. Le champ d'action de l'Autorité du transport métropolitain est le même que celui de la Région métropolitaine de Barcelone, qui se compose de 164 municipalités, pour une superficie de 3 234,5 km<sup>2</sup>.

Nous abordons maintenant deux questions en relation directe avec les possibilités d'action du gouvernement métropolitain, et qui ont en un sens une signification structurelle. Comme indiqué précédemment, un grand nombre d'agents publics exercent leurs fonctions dans les aires métropolitaines, auxquels il faudrait ajouter les acteurs privés, même si leur position est évidemment distincte. Autrement dit, le travail de concertation peut être énorme et peut absorber de grandes énergies, pour des résultats qui sont malheureusement parfois bien maigres, ou qui sont sans commune mesure avec les moyens mis en œuvre. Par ailleurs, les besoins en la matière augmentent plus que proportionnellement - il y a une sorte d'effet congestion - et il est courant que le financement ne soit pas à la hauteur des besoins et ne suive pas leur augmentation constante.

Ces brèves considérations mettent en évidence les principaux défis auxquels doit faire face un gouvernement métropolitain dans un espace et pour une population qui représentent toujours plus un enjeu crucial pour chaque pays.

3. Dans la configuration d'une aire métropolitaine apparaissent une série d'éléments qui constituent autant de paramètres pour évaluer sa fonctionnalité. Leur bonne conception et l'efficacité de leur mise en œuvre sont, à cet égard, fondamentales. Tous devront être définis eu égard aux caractéristiques de chaque cas.



Page 13

Premièrement, il importe de délimiter un champ territorial répondant aux relations d'interdépendance inhérentes au phéno-



mène métropolitain. Il doit bien sûr englober « la tache urbaine », ou l'agglomération proprement dite, mais doit également intégrer des espaces plus larges où l'on retrouve une intensité et une diversité des échanges et de la circulation analogues. Subsidièrement, les collectivités locales de moindre rang peuvent avoir une incidence sur cette question.

Deuxièmement, l'existence d'un organisme de gouvernement métropolitain semble souhaitable plutôt qu'une pluralité d'agences ou d'organisations indépendantes les unes des autres, dont il faut toutefois souligner l'importance, notamment lorsque le panorama global est particulièrement compliqué. Si cette deuxième alternative s'impose, les mécanismes de coordination horizontale deviennent indispensables. La préférence pour une institution unique d'administration métropolitaine est parfaitement compatible avec l'existence d'agences ou d'organismes dotés de la personnalité juridique et d'une autonomie de gestion, qui lui sont rattachés et en dépendent directement. Ont également leur place dans ce schéma des organismes mixtes où la représentation métropolitaine dérive de ladite administration.



Page 14

Troisièmement, la question de la forme d'intégration de l'organe de gouvernement et de décision est décisive pour assurer la consolidation de l'organisme métropolitain et augmenter sa légitimation démocratique. Plus l'élection sera directe, plus il sera facile d'atteindre ces objectifs. Il vaudra toujours mieux canaliser la soif de participation d'autres pouvoirs publics à la gouvernance métropolitaine par la voie procédurale. Quoi qu'il en soit, comme cela a pu être maintes fois vérifié, l'administration métropolitaine est perçue comme une collectivité de second rang émanant d'autres pouvoirs publics élus directement. Elle constitue une deuxième alternative démocratique. Il est évident, néanmoins, que la situation sera moins stable. Pour le reste, il est possible de distinguer plusieurs modalités d'intégration indirecte selon les caractéristiques concrètes de la régulation.

Quatrièmement, il semble nécessaire de souligner que, pour pouvoir travailler sur le long terme et être en mesure d'affronter la problématique complexe de la zone considérée, toute organisation métropolitaine doit disposer d'un degré suffisant d'autonomie, au moins de caractère administratif, dans ses champs d'action.

Les tâches et responsabilités devant être attribuées aux autorités métropolitaines est un autre aspect clé. Sur ce chapitre, la capacité d'intervention dans les secteurs assignés est aussi importante que la fonction plus diffuse, mais essentielle, de coordination et de planification, particulièrement en ce qui concerne le territoire et son usage et sa transformation. La mobilité et la dimension environnementale sont des tâches qui exigent, chaque jour un peu plus, une optique métropolitaine. De même, les activités de promotion et de dynamisation économique constituent un chapitre significatif.

Enfin, il ne saurait y avoir d'activité sérieuse sans une dotation de ressources adaptée et proportionnelle aux compétences assumées. À cet égard, l'important n'est pas tant l'origine des fonds que leur disponibilité en quantité suffisante et leur distribution équilibrée. L'existence de marges de décision à cet égard est également fondamentale.

#### Buenos Aires

L'aire métropolitaine de Buenos Aires (AMBA) n'est pas organisée de façon formelle. Sa composition n'est pas non plus officiellement définie. La délimitation la plus logique et la plus largement utilisée comprend la ville de Buenos Aires et les 24 districts de la

province de Buenos Aires qui forment sa périphérie. La ville de Buenos Aires et les municipalités de la province du même nom ne sont pas de même nature institutionnelle ni juridique. La ville de Buenos Aires est la capitale du pays et jouit d'un régime de gouvernement autonome. Les municipalités de la province de Buenos Aires, en revanche, sont assujetties au régime municipal institué par la Constitution provinciale.

Il existe dans l'AMBA des organisations spécifiques ayant des compétences dans des domaines déterminés : la Coordination écologique de l'aire métropolitaine - Société d'Etat (CEAMSE), l'Office tripartite des services sanitaires (ETOSS), le Groupement d'intérêt public du marché central de Buenos Aires et l'Office de régulation du transport de l'aire métropolitaine (ECOTAM). Il existe également des organisations chargées de promouvoir les actions de développement, comme le Forum d'urbanisme métropolitain et la Région métropolitaine Nord.

## II. RELATIONS ET TENSIONS



Page 15

Dans ce chapitre, consacré au contexte politique et institutionnel des organisations métropolitaines, nous allons examiner de nombreuses questions : la ville centrale et les petites communes ; le municipalisme et sa position face au phénomène métropolitain ; le niveau de confiance des échelons supérieurs de gouvernement ; la coexistence des tendances à la métropolisation et à la décentralisation des villes ; la répartition territoriale et l'utilisation des services ; société civile et organisation métropolitaine ; polarisation des partis et collaboration institutionnelle ; participation et collaboration et la question de la responsabilité ; absence d'équité dans la répartition des ressources ; incitations financières à la coopération et leurs effets. Bien d'autres thèmes pourraient être cités étant donné l'ampleur des répercussions de la métropolisation et la forte incidence de la reconnaissance et de l'articulation de ce phénomène.

Commençons par le débat sur la question du monde local. La mise en place - puis le fonctionnement - d'organisations métropolitaines se heurte souvent à la méfiance, voire l'opposition, des communes situées sur le territoire de l'agglomération. La ville centrale n'a généralement pas cette attitude, et elle est fréquemment la cible de la critique des autres municipalités. De plus, elle apparaît parfois comme le principal moteur pour dynamiser les institutions et l'action métropolitaines, ce qui augmente le scepticisme - et l'inquiétude et l'opposition - des entités locales périphériques. De telles attitudes sont peut-être inévitables du fait du poids politique et représentatif de la ville centrale, et de sa centralité même. Dans certains domaines, la discussion est vive - et parfois exacerbée - autour de l'utilisation des services, de leur coût et des avantages et servitudes de leur localisation. L'intense débat qui fait rage à cet égard dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires entre la capitale et les communes environnantes n'a d'exceptionnel que sa véhémence. Très souvent, le développement a favorisé le centre au détriment de la plupart des zones périphériques, et la mise en place de mécanismes de rééquilibrage ou de compensation, pourtant indispensables, n'a rien de facile ni d'évident.

Les formules d'intégration des organes de gouvernement métropolitain de caractère indirect et à base municipale pourraient, en principe, pallier ces méfiances, mais cela suscite parfois un nouveau débat sur la proportionnalité de la représentation, dont il est difficile de sortir. Il faudrait en outre veiller à ce que des formules de ce type ne puissent diminuer de manière substantielle l'efficacité de la nouvelle organisation par suite de la somme des

oppositions. Dans un tel panorama, l'élection directe présente des avantages. Si cette formule était adoptée, il sera toutefois indispensable de prévoir de larges procédures de participation et de coordination qui susciteront l'adhésion collective. Cela dit, la tradition institutionnelle de certains pays y permettra difficilement la mise en place d'un système de ce type.

Il n'est peut-être pas inutile de rappeler, dans le cadre de cette discussion, que les divisions territoriales et la disposition des structures de gouvernement doivent répondre à la réalité de la population et de ses besoins, et que les changements intervenus au cours des dernières décennies peuvent avoir rendu caducs - ou, du moins, beaucoup moins appropriés - les schémas hérités du passé. Autrement dit, une alternative radicale pourrait consister en une redéfinition complète du système, en faisant disparaître des circonscriptions et des niveaux nés pour servir des noyaux de population et des implantations territoriales totalement différents. C'est entre cette dernière option - difficile, coûteuse dans tous les sens du terme, et non demandée - et celle plus modérée consistant à introduire un niveau conséquent de gouvernement métropolitain, qu'il faut situer le débat. Et c'est dans cette ligne que devraient être faits les efforts visant à concilier municipalisme et réforme métropolitaine.



Page 16

Les niveaux supérieurs de gouvernement voient généralement avec méfiance et prévention l'instauration d'une administration métropolitaine. Les diverses expériences font apparaître que les inquiétudes sont d'autant plus grandes que le niveau de gouvernement est plus proche. Ainsi, des entités fédératives et des régions - des États fédéraux latino-américains aux communautés autonomes espagnoles - entravent la création ou le fonctionnement des administrations métropolitaines, ou bien acceptent de mauvais gré leur existence. On peut dire que cette attitude est transversale, c'est-à-dire qu'elle concerne toutes les forces politiques qui occupent ces gouvernements. Cependant, le cas emblématique de Londres met aussi en évidence le fait que les partis conservateurs sont des adversaires plus décidés et plus radicaux, puisqu'ils vont jusqu'à prôner l'élimination des structures métropolitaines, soulignant ainsi, paradoxalement, leur valeur de plate-forme des grandes populations relevant de leur champ territorial.

Parfois, les conflits et désaccords entre les niveaux supérieurs de gouvernement constituent un nouvel obstacle à une articulation rationnelle et cohérente de l'organisation métropolitaine. Cette situation atteint un niveau extrême dans le cas d'aires métropolitaines - comme Buenos Aires ou la ville de Mexico - dont le territoire se répartit entre deux entités fédératives. La faiblesse de leur niveau de métropolisation institutionnelle, en dépit de la forte métropolisation de la réalité, le confirme pleinement.

Dans un autre ordre d'idées, il apparaît clairement aujourd'hui qu'une deuxième nécessité se fait jour, à savoir la décentralisation interne des grandes villes (et des moins grandes). Il serait totalement erroné d'y voir une contradiction avec le processus de métropolisation. Bien au contraire, il s'agit des deux faces d'une même médaille, sous forme d'un réajustement des unités de gouvernement et d'administration et d'une participation aux profondes transformations de nos centres urbains.

#### Londres

Les unités de base de Londres sont les paroisses, ainsi que d'autres petites entités, dont la City of London et la City of Westminster, progressivement transformées en municipalités. En 1855, le Metropolitan Board of Works (MBW) a été créé pour

gérer les chantiers les plus importants du Grand Londres. En 1889, le gouvernement a instauré le London County Council (LCC) et laissé les communes libres (alors au nombre de 28 et désormais reformées).

Petit à petit, le territoire du LCC a été perçu comme un espace trop petit, car une grande partie du Grand Londres (Greater London) s'étendait hors de ses limites. La Loi de 1965 a donc étendu l'aire métropolitaine du Grand Londres et remplacé son gouvernement local par 32 communes en charge de services locaux et de l'aménagement du territoire dans le cadre du nouveau Greater London Council (GLC, Conseil du Grand Londres), premier responsable pour les questions relatives à l'éducation, à l'aménagement du territoire et au transport. Perçu comme une ingérence, le GLC n'a jamais séduit les communes. Le gouvernement central était pour sa part mécontent de sa perte de pouvoir au profit du GLC. Ce dernier, alors aux mains de la gauche travailliste, a dû faire face à d'importants conflits avec la majorité conservatrice et avec le Premier ministre de l'époque. En 1985, le GLC a été supprimé, en même temps que d'autres comtés métropolitains dans d'autres grandes villes du Royaume-Uni.

Entre 1986 et 2000, Londres a été administrée par les 32 communes et la City of London (encore auto-administrée), interagissant directement avec le gouvernement central. Les services accessibles à Londres, tels que les transports ou la police, étaient à la charge d'agences régionales spéciales, contrôlées par des élus du gouvernement local ou des fonctionnaires nommés par le gouvernement central, avec diverses combinaisons possibles. À partir de 2000, la Greater London Authority (Autorité du Grand Londres) a commencé à fonctionner.



Page 17

Il faut aussi prêter attention, dans notre examen de l'environnement des grandes conurbations, à la position des forces locales et de ce qu'il est convenu d'appeler société civile. D'une manière générale, les canaux de relation mis en œuvre sont insuffisants et dans certains cas - à Montréal, notamment -, on tend à diminuer leur présence. De toute façon, l'accent mis dans la quasi-totalité des aires métropolitaines sur la définition de stratégies de développement économique devrait leur offrir une bonne plate-forme pour articuler leur présence. Il ne faut pas perdre de vue, pour le reste, que la compétence essentielle des organisations métropolitaines en matière d'aménagement du territoire doit susciter non seulement la participation des agents publics qui agissent sur le territoire, mais aussi celle des diverses forces sociales et des organisations qui les représentent. Une connexion imaginative avec la société civile n'a pas d'effets miraculeux, mais peut indiscutablement constituer une aide significative pour la consolidation des structures métropolitaines.

Il a été fait référence à plusieurs reprises dans ces pages à la nécessité de disposer de procédures de coopération entre entités publiques et de participation des agents publics et privés au fonctionnement des organismes métropolitains. Nous avons également insisté sur la nécessité d'élaborer des procédures cohérentes et solides. Mais il est aussi très important que cela ne dilue pas les mécanismes de responsabilité. Autrement dit, il importe de toujours pouvoir identifier qui prend la décision et qui exerce le contrôle des interventions. Prévoir ces mécanismes n'est pas seulement une condition démocratique liée aux voies d'intégration des organes de gouvernement métropolitain, ou une exigence d'éthique publique. C'est une condition requise pour la consolidation même des gouvernements métropolitains. La question est particulièrement délicate lorsque le système de financement est quasi exclusivement à caractère dérivé, et que l'ancienne corrélation entre contribution fiscale et représentation a pratiquement disparu.



Page 18

Concernant les finances métropolitaines, auxquelles il est fait allusion plus loin, de nombreuses questions se posent. Nous en retiendrons deux ici. D'une part, la problématique sur l'équité ou l'inégalité territoriale dans la distribution de ressources - et ses effets compensatoires -, qui affecte la base même et la raison d'existence de l'organisation métropolitaine. D'autre part, il convient de rappeler le rôle important que jouent les apports financiers (et les conditions de leur attribution) pour permettre et renforcer les liens réciproques entre pouvoirs publics, ainsi que leur fonction réductrice du champ propre des compétences.

### III. LES OPTIONS D'ORGANISATION



Page 19

Nous allons maintenant examiner les caractéristiques institutionnelles des grandes conurbations considérées. À cet égard, il faudra d'abord prêter attention à la nature de l'organisation métropolitaine pour s'attacher ensuite à analyser ses modes de structuration interne et son régime juridique. Enfin, nous nous intéresserons aux relations avec d'autres pouvoirs publics agissant dans le domaine métropolitain, en nous intéressant plus particulièrement à celles établies ou prévues avec les pouvoirs locaux.

Une première alternative est la configuration de l'aire métropolitaine comme une nouvelle collectivité locale distincte des communes, mais qui présente les principaux traits caractéristiques de ces administrations, y compris un régime d'autonomie administrative relative. Il s'agit dans certains cas d'institutions représentatives des intérêts généraux du territoire, même si la liste de leurs compétences est restreinte. Ce statut s'extériorise par des politiques de développement et de promotion et par un certain pouvoir de dépenser librement pour encourager telle ou telle activité.

Les organisations existant à Barcelone, Londres, Montréal et Paris répondent à ces caractéristiques, même si dans chaque cas il y a de considérables connotations spécifiques. En ce qui concerne Paris, le Conseil régional d'Ile-de-France entre expressément et clairement dans la catégorie des collectivités locales, bien qu'il ait aussi une dimension régionale et une dimension métropolitaine, parce que les régions sont définies comme des collectivités locales dans le système français. (Le cas de Paris est particulier : dans les autres agglomérations urbaines françaises, le statut d'administration métropolitaine n'a pas été attribué à la région. Ces fonctions ont été assumées par les communautés urbaines constituées à partir des communes.) Le Conseil métropolitain de Montréal se situe aussi dans le système des collectivités locales, sans autre connotation que la métropolitaine. Bien que deux autres entités (l'Agence des transports et Montréal International, la première étant particulièrement importante) exercent aussi des fonctions spécifiques sur son secteur, on peut dire que cette administration métropolitaine est aussi représentative des intérêts généraux du territoire. Dans le cas de Barcelone, il existe deux administrations métropolitaines - chargées du transport et de l'environnement - ayant des fonctions spécifiques, et une autre à caractère volontaire constituée par des groupements de communes. Toutes exercent leurs compétences sur un champ territorial restreint et toutes ont le statut d'entité locale intercommunale. Il est cependant évident que les administrations en charge de services spécifiques ne sont pas représentatives des intérêts généraux du territoire et il n'est pas sûr que l'on puisse octroyer une telle qualité au groupement des communes de l'agglomération barcelonaise. L'absence de compétences en matière d'aménagement du territoire peut confir-



Page 20

mer cette analyse. Le cas de Londres est particulier, tout comme, d'une manière générale, le système britannique des institutions publiques. La GLA est une organisation statutaire et ses pouvoirs découlent précisément du cadre juridique dont elle émane. Cependant, étant donné ses responsabilités en matière d'aménagement du territoire et de stratégies de développement économique, et bien que son pouvoir de dépenser librement soit très limité, on peut affirmer sa condition, ne serait-ce qu'en termes approximatifs, de responsable des intérêts publics de son champ d'intervention territorial.

Face à la caractérisation des aires métropolitaines mentionnées précédemment comme entités locales, nous avons à l'opposé le statut de l'aire métropolitaine de Rio de Janeiro. Son administration incombe à l'État de Rio de Janeiro, c'est-à-dire à l'entité fédérative du même nom. Il est prévu de constituer un organe national (le Conseil délibératif) au sein duquel les communes seront représentées. Cet organe - qui n'a pas encore vu le jour - participera au gouvernement du territoire métropolitain, mais les décisions les plus importantes resteront toujours aux mains des autorités nationales.

Dans le cas de l'aire métropolitaine de Mexico, il n'y a pas de véritables organismes de gouvernement, mais un ensemble d'organes mixtes du District fédéral et de l'État de Mexico, avec une représentation rare ou nulle des communes, et aux finalités bien circonscrites et limitées. De fait, ce sont des plates-formes de rencontre entre les deux entités fédératives pour les tâches de coordination des interventions menées à bien par l'une et l'autre, voire de celles réalisées par les communes. Ces commissions pourraient être considérées comme des groupements d'intérêt public assumant toujours des tâches très restreintes entièrement circonscrites à un domaine précis, alors même que la CECM (Commission exécutive de coordination métropolitaine) a des pouvoirs plus généraux. Dans la pratique, cependant, elle n'en a pas encore fait usage. Le panorama dans la région de Buenos Aires apparaît moins articulé. Il existe quelques organismes ayant des fonctions spécifiques et un champ d'action territorial différent et de composition variée, normalement avec la présence des deux entités fédératives - province de Buenos Aires et ville autonome de Buenos Aires - et aussi, parfois, de la fédération et de quelques communes. Ils présentent, semble-t-il, les caractéristiques propres aux groupements d'intérêt public. Il est à noter qu'il n'existe aucun organisme de coordination générale, pas même à un niveau très élémentaire. On peut affirmer en toute certitude, dans les cas de Mexico et de Buenos Aires, que l'on est loin d'une structuration un tant soit peu adaptée aux besoins du gouvernement métropolitain de ces zones qui figurent parmi les plus complexes, à tous les niveaux, y compris en raison de leur structure institutionnelle. D'une certaine manière, on peut affirmer que l'organisation de la région-capitale de Séoul illustre un modèle analogue, où le gouvernement métropolitain est associé à de simples tâches de coordination.

#### La Zone métropolitaine de la ville de Mexico

Selon les périodes, ce territoire a porté différents noms et couvert différents territoires. Durant les années 1980, a été créée la Commission de la conurbation du centre du pays, rattachée au Secrétariat au développement urbain et à l'écologie, comprenant la ville de Mexico (District fédéral) ainsi que des municipalités des États de Mexico, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos et Querétaro. Dans le cadre de cette commission, on considérait que la Zone métropolitaine de la ville de Mexico (ZMCM) était formée par les 16 délégations du District fédéral, ainsi que par 53 municipalités de l'État de Mexico et une municipalité de l'État d'Hidalgo.

Divers organismes de coordination entre le District fédéral et l'État de Mexico ont été créés par la suite. Actuellement, il existe notamment une Commission exécutive de coordination métropolitaine (CECM), deux organismes complémentaires intégrés (la Coordination générale des programmes métropolitains du District fédéral et le Secrétariat au développement métropolitain du gouvernement de l'État de Mexico), ainsi que plusieurs commissions sectorielles.

La Commission exécutive de coordination métropolitaine a été créée en 1998. Elle regroupe les commissions suivantes : la Commission sur l'environnement métropolitain (CAM) de 1996 (qui portait un autre nom en 1992), la Commission sur l'eau et le drainage (CADAM) de 1994, la Commission sur le transport et la voirie (COMETRAVI) de 1994, la Commission sur la sécurité publique et la procuration de justice (CMSPyPJ) de 1998, la Commission sur l'aménagement du territoire (COMETAH) de 1995, la Commission sur les déchets solides (COMDES) de 1998, la Commission métropolitaine de protection civile (COMEPROC) de 2000, ainsi que la Commission de santé publique (COSP) de 2001.

Le noyau central de la métropole est constitué du District fédéral qui, depuis sa création, a pu jouir de conditions privilégiées en matière de distribution des ressources fédérales et d'un régime qui lui confère des avantages particuliers, même si son statut s'est peu à peu rapproché de celui des autres collectivités locales du pays. Même lorsque des entreprises s'installent sur le territoire de l'État de Mexico, elles paient leurs impôts au District fédéral, c'est-à-dire à la capitale, où sont situés leurs sièges sociaux. Dans la législation du District fédéral, il est établi que « la ville de Mexico est le District fédéral, siège des pouvoirs de l'Union et capitale des États-Unis du Mexique ». Le reste de la métropole, qui ne possède pas d'appellation politique officielle, a porté différents noms, dont « municipalités mexicaines périphériques » et « Vallée Cuautitlán - Texcoco ».



Page 21

Le deuxième thème à aborder concerne la structuration interne des organes de gouvernement des grandes agglomérations. (Nous devons faire abstraction ici des organisations moins importantes.) À cet égard, le choix entre élection et désignation et entre élection directe et élection indirecte est significatif. Il est évident que le degré de légitimation - et de légitimation démocratique - de l'administration métropolitaine variera suivant la nature de l'alternative retenue. Dans les organisations de type collectivité locale, la différence est particulièrement importante entre l'élection directe de l'assemblée ou du conseil par les citoyens, ou la désignation de leurs membres au suffrage indirect. Dans ce dernier cas, il y a plusieurs cas de figure possibles, puisque la désignation peut incomber tant aux communes qu'aux forces ou groupes politiques locaux ou électoraux. Dans le cas de Paris et de Londres, les assemblées ou conseils sont élus au suffrage direct ; dans celui de Barcelone ou de Montréal, ils sont élus au suffrage indirect à partir des communes. Dans le premier cas cependant, le canal municipal sert de fait à exprimer la représentation pondérée des forces politiques.

Une autre question à examiner concerne l'articulation interne entre les principaux organes de chaque administration. À cet égard, il faut noter la signification d'une élection directe et séparée de l'organe exécutif, ou présidence, comme dans le cas de Londres. Dans les autres cas évoqués (Barcelone, Montréal et Paris), les organes exécutifs sont élus par les conseils et assemblées correspondants. Il est inutile de nous arrêter aux conséquences de l'une ou l'autre formule pour la mise en œuvre de la politique métropolitaine et pour l'efficacité de l'action de gouvernement.



Page 22

### La métropolitaine discussion...

#### ...Barcelone :

Comme dans toute aire métropolitaine, la concentration de la population sur un territoire relativement restreint implique des problèmes de fonctionnement, d'autant que la difficulté à subvenir aux besoins individuels des habitants augmente à partir d'un seuil de population donné. La métropole rencontre cinq difficultés majeures : le manque de terrains, et ses conséquences sur la disponibilité des logements et sur leur prix (tant pour les locations que pour les achats) ; le tracé des principaux axes routiers, qui, en raison du relief accidenté (Barcelone s'étend entre mer et montagne), fait qu'ils se convertissent en de véritables goulots d'étranglement ; la mobilité croissante de la population, dont les comportements (en matière de travail, d'études, de consommation, de loisirs), sur ce territoire exigeant, sont de moins en moins déterminés par la distance physique ; l'exclusion de certaines minorités ayant des difficultés d'intégration particulièrement importantes ; et, enfin, l'inexistence d'une administration métropolitaine unique, avec les problèmes de gestion du territoire que cela entraîne, et, au-delà, avec l'absence de schémas d'aménagement pour l'ensemble de la région métropolitaine qui en découle.

#### ...Buenos Aires :

Les principaux problèmes auxquels est confrontée l'aire métropolitaine de Buenos Aires proviennent de la pauvreté : chômage, malnutrition et manque de soins médicaux. À ceci, il faut ajouter les conditions de logement, notamment dans ce que l'on appelle les « Villas Miseria » (cités misères) et dans les quartiers à habitats précaires du sud de la capitale et des communes plus pauvres de la périphérie. Il existe encore d'autres problèmes, notamment l'insécurité urbaine et l'expansion urbaine non planifiée, dont découlent l'occupation inappropriée des sols, la mauvaise utilisation des infrastructures existantes et la création de secteurs non intégrés à la ville. Il faut également signaler la pollution de l'environnement, notamment des eaux, la prolifération des déchets, les inondations et la montée des nappes phréatiques (qui s'explique essentiellement par la construction de logements sur des terres basses et par une expansion excessive de la surface construite), la saturation du trafic routier et les déficiences du système de transport en commun. Le service étant de mauvaise qualité et certains lieux étant mal desservis, les habitants utilisent leurs véhicules personnels, ce qui a des répercussions négatives sur la circulation, l'infrastructure routière, le budget des ménages et l'environnement.

#### ...Londres :

Comme les autres grandes villes, Londres connaît des problèmes de logement (peu disponibles et onéreux), qui obligent à s'éloigner du centre-ville, à la recherche de prix plus accessibles. Ceux-ci s'accompagnent de difficultés en matière d'intégration sociale, de sécurité et de circulation routière. Par ailleurs, les problèmes sont particulièrement importants dans le domaine des transports. En raison de la densité de Londres, de sa croissance et de son expansion continue, il devient indispensable de se déplacer en recourant aux transports en commun.

Paradoxalement, peu d'investissements ont été réalisés dans les transports en commun au cours des années 1980.



## ...Mexico :

Dans le cas de la ville de Mexico, les problèmes sont les suivants : insécurité, chômage, faible revenu de la majorité de la population, travail « au noir », manque de logements pour les pauvres et les classes moyennes, disparités dans la possession des terrains, manque de réserves territoriales, occupation de zones peu adaptées au développement urbain (zones dangereuses, où il est difficile de développer des infrastructures et des services, réserves naturelles protégées, etc.). Il existe également d'autres obstacles : polarisation sociale et spatiale, coût élevé de l'approvisionnement en eau et de son évacuation, saturation des transports, longs trajets quotidiens, pollution de l'air, manque d'espaces publics et d'espaces verts, détérioration de l'image urbaine et du patrimoine immobilier.

## ...Montréal :

Les principaux problèmes et difficultés liés à la concentration de la population à Montréal sont les suivants : concentration de la pauvreté et phénomène de ségrégation sociale et spatiale, manque de logements sociaux et de « brassage » social, nécessité accrue de solutions pour l'intégration des derniers arrivants, problèmes d'aménagement urbain, forte demande d'espace et d'équipements, augmentation des dépenses publiques, et destruction des terres agricoles et du patrimoine forestier. Par ailleurs, les centres décisionnels s'éloignent des citoyens, entraînant un certain déficit démographique. Ensuite, un nombre considérable d'acteurs du développement doivent coordonner leur action, notamment en matière de développement et de promotion économique d'ensemble. Enfin, les moyens financiers alloués aux organisations métropolitaines sont insuffisants pour leur permettre de faire face à la diversité croissante de leurs responsabilités.

## ...Paris :

Les problèmes rencontrés par la ville de Paris sont les suivants : disparités sociales et territoriales, coût du foncier et de l'immobilier, étroitesse du marché du logement (libre et social), insécurité, nuisances environnementales (pollution atmosphérique et sonore), encombrements routiers, longueur des déplacements domicile-travail, taux de chômage.

## ...Rio de Janeiro :

Les problèmes engendrés par la forte concentration de la population dans la région métropolitaine de Rio de Janeiro sont très variés et très complexes, tant au niveau socio-économique qu'environnemental, politique et administratif. L'une des listes possibles est la suivante : problèmes de santé, d'éducation, de logement, d'hygiène de base, de transport, de sécurité, d'emploi et de revenu, de ségrégation sociale et spatiale, d'environnement, et d'administration.

## ...Séoul :

En peu de temps, Séoul est devenue une métropole moderne dans laquelle vivent environ 10 millions d'habitants. Cette croissance soudaine et rapide a donné lieu aux actuels problèmes difficilement gérables de transport, d'environnement, de loge-

ment, d'infrastructures et de qualité de vie. D'autres secteurs nécessitent de toute urgence une intervention des pouvoirs publics : la saturation des axes routiers, la pollution atmosphérique et environnementale, le manque de logements et leur massification, les prix élevés des terrains, l'expansion urbaine, ainsi que la dégradation de la qualité des services urbains et de la situation budgétaire des gouvernements locaux.



Page 24

## Montréal

Les principales raisons qui sont à l'origine de la création de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) sont les suivantes : la fragmentation juridictionnelle croissante, la concurrence entre villes à l'intérieur de la région face à la mondialisation et le caractère inadéquat des territoires et de l'aire métropolitaine du recensement (101 municipalités) ainsi que de la structure administrative des services régionaux (la Communauté urbaine de Montréal ou CUM, créée en 1969, englobe 27 municipalités). Sont également à l'origine de la CMM les difficultés rencontrées pour mettre en œuvre une planification cohérente et concertée du territoire métropolitain, les disparités fiscales, les déficiences en matière d'aménagement urbain, l'exploitation excessive du sol, la destruction des ressources naturelles, ainsi que la demande d'infrastructures et leur coût élevé.

À Montréal, les premières expériences de gouvernance métropolitaine remontent aux années 1920, mais la Communauté urbaine de Montréal n'a été créée qu'en 1969. Cette première instance supracommunale, couvrant le territoire de l'Île de Montréal (27 municipalités), était compétente en matière d'aménagement du territoire, de transport public et de services de sécurité. Au début des années 2000, le gouvernement du Québec a regroupé les 27 municipalités de l'Île de Montréal en une seule : la nouvelle ville de Montréal, avec 1,8 million d'habitants. Cette ville a remplacé la CUM. Afin d'assurer un aménagement concerté du territoire, le gouvernement du Québec a mis en place en 2001 la Communauté métropolitaine de Montréal, qui couvre actuellement le territoire de 63 municipalités, soit quasiment l'équivalent de la région métropolitaine de recensement, qui regroupe 3,4 millions de personnes.

La CMM est donc une création récente. Vieille de seulement trois ans, elle doit désormais se consolider afin d'éviter le risque éventuel d'une division des 27 municipalités ayant fusionné. Depuis sa mise en place, en janvier 2001, la CMM a commencé à développer les compétences prévues par la loi l'ayant instaurée en 2000, et à développer des projets. Elle a ainsi adopté trois budgets et un plan d'action à l'horizon 2025 sur le développement du territoire. Elle a élaboré un plan de gestion des déchets et pris part, chaque année, au financement de logements sociaux et d'équipements métropolitains. Un schéma d'aménagement urbain a également été élaboré pour 2005. Un fonds pour les espaces bleus et les espaces verts a été instauré et la CMM a conseillé le gouvernement sur les modifications demandées en matière de zones agricoles et de schémas d'aménagement des municipalités régionales de comtés (MRC, subdivision territoriale à des fins administratives) existant sur ou dans le périmètre de son territoire.

D'une manière générale, on constate l'existence d'organismes de conditions très diverses, ayant ou non une relation exclusive avec l'administration métropolitaine, qui ont pour mission la prestation de services et la réalisation d'activités. Le panorama est incontestablement varié et complexe. On pourrait établir une distinction entre ceux qui dépendent seulement de l'organisa-



Page 25

tion métropolitaine et ceux qui dépendent conjointement de plusieurs administrations publiques (État central, communes, entités fédératives). Dans ce dernier cas, il faut pondérer l'éventuelle existence de positions de domination, qui peuvent s'établir en vertu de diverses procédures. Un organisme peut même être dirigé par un autre organisme qui ne dépend pas formellement de l'institution à laquelle il est rattaché. On peut aussi prendre en considération le type d'activité effectuée et son caractère impératif ou non. Bien évidemment, on pourrait aussi établir une distinction entre les personnes publiques et les personnes privées, bien que leur valeur soit relative dans certains systèmes. Quoi qu'il en soit, il importe de souligner l'importance de ces organismes.

Nous ne pouvons pas entrer dans l'étude du régime juridique des différentes administrations métropolitaines. Nous nous limiterons à faire allusion à un aspect particulièrement important, à savoir les contrôles auxquelles sont soumises les organisations métropolitaines. Dès lors que leurs décisions peuvent être sujettes à des supervisions occasionnelles librement effectuées par d'autres entités, leur capacité d'action est limitée car, en définitive, la décision finale est de fait assumée par l'autorité de contrôle. En revanche, tous les contrôles relatifs à des aspects juridiques devraient être effectués par les tribunaux.

Un dernier thème est celui des relations administratives entre l'organisation métropolitaine et les autres administrations publiques et, en particulier, les communes. C'est toujours une question délicate, particulièrement en ce qui concerne l'incidence sur le monde local. Ici aussi, il faut éviter toute affirmation globale, car la situation est plus ou moins diverse d'une agglomération à l'autre, notamment en raison de l'enracinement, de la position ou de la force - ou la décadence - des entités locales. Ainsi, par exemple, si nous comparons l'agglomération de Londres à celle de Paris, nous constatons que la situation est fort différente à de nombreux titres : structure institutionnelle, politique ou législation locale, définition du rôle de l'aire métropolitaine. Par ailleurs, tandis qu'à Paris on trouve une articulation sous-métropolitaine des communes à travers des associations volontaires pour la prestation de services donnés, à Londres la situation est différente du fait de sa dimension territoriale et de sa configuration institutionnelle. De la même façon, celle des autres grandes conurbations diffère également de celle de l'une et de l'autre.

Il suffira donc peut-être d'énoncer quelques critères d'ordonnement de ces relations, qui pèseront d'un poids plus ou moins important suivant les cas. Le principe de coordination doit présider à cet ensemble de relations, même si, comme on le sait, sa configuration peut être très diverse. Les figures et instruments sous lesquels il peut se manifester sont de même très variés. Dans certains cas, la coordination se fera sous forme d'une simple collaboration, tandis que dans d'autres elle incorporera des éléments de direction ou de résultat qui devront être pris en compte ou assumés. Parfois, la dimension financière qui peut l'accompagner contribuera à garantir une plus grande opérativité. Le recours à des formules contractuelles ou de partenariat peut être une autre manifestation de cette interrelation avec de faibles valeurs impératives.

Ceci dit, il faudrait attirer l'attention sur le fait que ceci ne doit pas diluer des compétences proprement métropolitaines comme celles existant en matière d'aménagement du territoire. Bien évidemment, cela ne doit pas non plus affaiblir des attributions spécifiques dans certains secteurs, qui peuvent aller jusqu'à permettre l'adoption de mesures coercitives. S'il est vrai que dans les



Page 26

domaines où il n'y a pas de compétences concrètes et expresses, la coordination et la collaboration constituent les modèles de relation, là où, en revanche, il existe des mandats spécifiques, il ne faudrait pas y renoncer.

#### IV. COMPÉTENCES MÉTROPOLITAINES

Une question centrale dans l'étude des organisations métropolitaines est celle relative aux tâches qui leur sont confiées. Il faut s'interroger sur les compétences qui leur sont attribuées, en prenant en compte plusieurs aspects : a) Dans quels domaines ou champs d'intervention peuvent-elles agir ? b) Avec quels pouvoirs ou facultés ? c) Comment exercent-elles leurs attributions ? À travers leur propre appareil administratif ? En créant ou en dirigeant un organisme public qui leur est rattaché, ou en étant représentées dans un organisme mixte aux côtés d'autres administrations ? En chargeant des sociétés privées de mener à bien l'activité, ou en supervisant leur activité lorsqu'il s'agit d'un secteur laissé aux mains de l'initiative privée ? Seules les réponses à ces diverses interrogations peuvent permettre de cerner le rôle institutionnel d'un organe de gouvernement. Il ne faut pas oublier, cependant, que pour ce faire il faudra aussi prendre en compte, et très significativement, la dimension financière, car dans le cas de compétences en matière de prestation de services, les moyens financiers constituent un aspect essentiel.

Il est aussi à noter que dans ce chapitre nous abordons les compétences métropolitaines sans mettre particulièrement l'accent sur l'existence d'une organisation unitaire ou d'une pluralité non hiérarchisée d'organismes dans une même aire métropolitaine, cet aspect ayant déjà été analysé. Il sera cependant parfois indispensable de faire allusion à ces données d'organisation.

Quel type d'activité déploient les organisations métropolitaines ? On peut dire que toutes les institutions de gouvernement ou d'administration métropolitaines assument la fonction de coordination ou de configuration de cadres de cohérence dans lesquels peuvent s'inscrire les actions d'entités et d'organismes, essentiellement les collectivités locales et, concrètement, les communes, qui jouent un rôle important pour le fonctionnement global de l'aire métropolitaine. Dans certains cas, ce travail de coordination est caractéristique des administrations métropolitaines, qui n'effectuent des activités de gestion que de manière ponctuelle. C'est notamment le cas à Paris, et aussi à Montréal. Ailleurs, comme à Mexico ou Séoul, la simple coordination est presque la seule dimension métropolitaine.

Dans d'autres cas, des fonctions de gestion sont normalement attribuées aux institutions métropolitaines, mais la tâche de coordination au sens large leur incombe aussi. L'intervention dans la formulation d'instruments d'aménagement du territoire, que nous examinerons dans un autre chapitre, confirme ce rôle coordinateur, justement parce que les schémas ou plans d'aménagement du territoire supposent dans un haut pourcentage l'établissement d'orientations générales pour guider l'action des sujets publics et privés. On peut donc dire que la coordination est un élément définitoire de la position des gouvernements métropolitains.

Les organisations métropolitaines exercent parfois leurs fonctions de manière directe, par le biais de leur propre appareil administratif. C'est la manière normale de s'acquitter des tâches de coordination. En revanche, lorsqu'il s'agit de la prestation de services, ou bien de la supervision d'activités privées, il n'est pas rare qu'elles aient recours à des modes de gestion indirecte, surtout dans



Page 27

la première hypothèse. Cette démarche se traduit par la constitution d'organismes ou d'agences publics, ou par leur rattachement aux institutions métropolitaines lorsqu'ils existaient déjà. Ils peuvent présenter diverses caractéristiques et prendre la forme de personnes publiques ou privées. Un aspect à retenir est la pertinence de ces cas de figure pour l'intégration de plusieurs administrations ou institutions, ce qui donne lieu à des modes de gestion mixte. Naturellement, il peut y avoir plusieurs combinaisons possibles, qui se déclinent en autant de degrés d'intervention, des cas où l'organisation métropolitaine conserve le rôle principal à ceux où sa position est totalement secondaire. Comme on le sait, et dans certains domaines c'est assez habituel, la prestation de services peut être confiée à des entreprises privées. La supervision ou le contrôle des activités privées, en revanche, relevaient traditionnellement du monopole public. Aujourd'hui encore, on constate la continuité de cette action de l'appareil administratif proprement dit, mais les tâches de contrôle sont de plus en plus souvent réalisées par des sociétés privées, notamment dans les domaines de la sécurité industrielle et de l'environnement. Cette dernière mission figure avec une fréquence grandissante sur la liste des compétences à caractère métropolitain.

Il faut également rappeler que, dans l'exercice de leurs attributions, ce n'est pas toujours les administrations qui engagent les procédures d'action et les font aboutir en prenant la décision finale. Il est fréquent que le rôle institutionnel se limite à l'intervention dans le processus de prise de décisions d'une autre instance. Par ailleurs, il est normal que dans la prise de décision soit prévue l'intervention d'autres organismes ou niveaux de gouvernement de diverses portées. Dans le cas des organisations métropolitaines, de par leurs caractéristiques mêmes et en raison de leur position au sein de l'ensemble des agents publics, cette participation à des procédures conduites par d'autres institutions peut être plus habituelle.

Nous allons maintenant examiner les compétences concrètes des aires métropolitaines considérées à partir des champs d'intervention matériels qui leur sont attribués. Compte tenu de son importance particulière, nous traiterons dans un chapitre à part la compétence en matière d'aménagement du territoire.

Après celle-ci, les transports et la mobilité constituent peut-être les champs d'action par excellence des aires métropolitaines. On peut dire que, dans tous les cas, au moins sous forme de projet en cours de mise en œuvre, les organisations concernées ont assumé la compétence sur l'activité de transport public, en retenant différentes formules pour ce faire. Dans certains cas - et, notamment, à Londres -, il s'agit peut-être même de leur compétence la plus importante. De fait, la GLA a assumé le contrôle du transport moyennant le rattachement de la direction de l'agence en charge du transport, TfL. Elle a également assumé des attributions concernant le chemin de fer métropolitain, mais diverses interférences existent dans ce domaine.

Le Conseil régional d'Île-de-France contrôle lui aussi le fonctionnement du service de transport public par le biais d'un organisme, le STIF, qui lui permet de superviser les opérateurs et de définir les conditions d'exploitation et la politique tarifaire. Il approuve aussi les contrats de gestion et les projets d'infrastructure.

Dans le cas de Barcelone, la situation est plus complexe. D'un côté, une entité métropolitaine ayant un champ d'action réduit assure le service des transports en communs par le biais de deux entreprises publiques et contrôle les activités de transport (taxis compris) dans ce même champ territorial. De l'autre, un groupement d'intérêt public réunissant le gouvernement régional, ladi-

te entité métropolitaine et des communes extérieures au champ d'action de cette dernière (l'État central est également représenté dans le groupement d'intérêt public) exerce des fonctions de planification, de coordination et de financement du transport public.

Paris

La première référence à la notion de métropole parisienne est apparue lors de la création d'un District de la Région Parisienne, en 1961. La seconde étape se situe en 1964, date de la mise en place par décret d'un nouveau découpage de la France métropolitaine en 21 régions, dont la Région parisienne. La troisième étape est la Loi du 6 mai 1976, qui a créé la région Île-de-France, en remplacement de la Région parisienne, ainsi que l'instauration d'un Conseil Régional d'Île-de-France, composé de conseillers élus au suffrage indirect. Les lois de décentralisation de 1982 et 1983, qui ont transformé la région en collectivité locale de plein exercice, ont attribué diverses compétences au Conseil Régional, et surtout transféré le pouvoir exécutif régional du Préfet de Région au Président du Conseil Régional, donnant ainsi lieu à une quatrième étape dans l'évolution de l'organisation métropolitaine. Les lois prévoient en outre que les conseils régionaux seraient désormais élus pour six ans au suffrage universel.

La région Île-de-France se compose de huit départements : Paris (qui est également une ville), les Hauts-de-Seine, le Val-de-Marne et la Seine-Saint-Denis (qui forment la « petite couronne »), ainsi que le Val d'Oise, les Yvelines, l'Essonne et la Seine-et-Marne (qui forment la « grande couronne »). Au total, ces départements regroupent 1 281 communes.

Par ailleurs, il existe diverses organisations métropolitaines spécialisées en Île-de-France, tantôt sous contrôle de l'État, tantôt sous contrôle du Conseil Régional, tantôt sous contrôle « partagé ». Les principales d'entre elles sont :

activité	nom	contrôle	territoire
Méto	RATP	État	Agglomération
RER et train	SNCF	État	Région
Transport public : STIF		Région avec État	Région
investissement, tarification			
Action foncière	AFTRP	État	Région
Agriculture	DRA, DDA	Administration État	Région + chaque département
Équipements, infrastructures	DRE, DDE	Administration État	Région + chaque département
Environnement	DRIRE	Administration État	Région
Assainissement	SIAAP	Établissement public	Agglomération
Déchets	SYCTOM	intercommunal Établissement public	Centre agglomération
Espaces verts	AEV	Région	Région
Ports	PAP	État	Région

Il est important de noter que les services urbains de base en Île-de-France (eau, assainissement, déchets) sont généralement assurés par des syndicats intercommunaux qui sont libres de gérer ces services en régie directe ou par délégation / concession à des opérateurs privés.

Une loi de 1998 a créé l'ECOTAM dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires pour la planification et la coordination du transport urbain et interurbain. Cet organisme regroupe des représentants



Page 29

de la Fédération, de la province de Buenos Aires, de la ville autonome de Buenos Aires et des communes environnantes. À Mexico, il existe depuis 1994 un organisme appelé COMETRAVI qui a des fonctions de simple coordination entre administrations (État de Mexico et District fédéral) en matière de transport et de voirie (un programme a été adopté dans ce domaine). Une loi de 1997 considère d'intérêt métropolitain le transport dans l'État de Rio de Janeiro, mais il n'y a eu aucune intervention significative en la matière. En ce qui concerne Montréal, la situation actuelle est caractérisée par l'existence d'une Agence métropolitaine du transport dépendant du gouvernement provincial de Québec, en marge donc du Conseil métropolitain de Montréal, bien que son transfert ait été revendiqué. De toute manière, il incombe au Conseil d'approuver la planification du transport dans le secteur, conjointement avec le ministre provincial.

Un deuxième secteur où la présence d'organisations métropolitaines est courante est celui du développement économique et social. On peut même affirmer que ce domaine d'activité est appelé à prendre une importance grandissante dans l'actuel contexte international. D'un point de vue structurel, il est moins significatif que celui du transport, car il s'agit essentiellement d'activités de promotion ou d'incitation qui, de par leurs caractéristiques, sont à la portée de toutes les institutions sous réserve qu'elles disposent de ressources disponibles à cette fin. Dans le cas de Londres et Paris, des agences de développement ont été créées. À Montréal, outre les éventuelles activités du Conseil métropolitain en matière de promotion de la région, il existe un organisme spécifique qui ne dépend pas du Conseil, Montréal International, qui intervient dans ce domaine. En ce qui concerne la région de Rio de Janeiro, la loi précitée de 1997 a déclaré d'intérêt métropolitain la planification du développement économique et social et un plan de développement intégré a été prévu. À Barcelone, l'association des communes de l'aire métropolitaine réalise aussi des activités ponctuelles dans ce secteur.

Un domaine qui sera sans doute de plus en plus significatif est celui de l'environnement et, dans ce cadre, l'action en matière de déchets. Dans le cas de Barcelone, une entité métropolitaine a assumé la gestion et l'élimination des déchets et réalise par ailleurs des activités de contrôle de la pollution atmosphérique. En ce qui concerne la région parisienne, en matière de déchets le Conseil régional se limite à des activités de planification et de coordination. Il assure également un suivi de la pollution atmosphérique par le biais d'Airparif (une structure qui regroupe des représentants de l'État, de la Région et des communes). Les décisions opérationnelles incombent toutefois aux autorités de l'État. Dans l'aire métropolitaine de Montréal, le Conseil est chargé des tâches de planification en matière de déchets et exerce aussi la compétence de suivi de la pollution atmosphérique, par délégation du gouvernement provincial. Dans la région de Buenos Aires, il a été procédé à la mise en place d'un organisme (CEAMSE) regroupant des représentants du gouvernement provincial de Buenos Aires et de la ville autonome de Buenos Aires pour l'action en matière de déchets et de pollution. Pour l'aire métropolitaine de Mexico, il existe une commission analogue en matière d'environnement, la CAM, constituée en 1996, et un projet de création de commission métropolitaine des déchets est actuellement soumis à débat.



Page 30

En ce qui concerne l'approvisionnement en eau et l'évacuation des eaux résiduelles, peu d'aires métropolitaines ont des compétences significatives. L'approvisionnement en eau est souvent attribué à des organismes de bassin hydrographique tandis que l'évacuation des eaux résiduelles demeure aux mains des communes et des syndicats intercommunaux. Le cas le plus signifi-

catif est peut-être celui de la région de Barcelone, où il existe une entité locale à champ d'intervention métropolitain qui intervient dans certaines phases de ces deux aspects. Dans le cas de Montréal, le Conseil métropolitain, par délégation du gouvernement provincial, exerce des compétences sur la pollution des eaux. Dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires, il faut noter l'existence de l'ETOSS. Ce groupement d'intérêt public associant la fédération et la province de Buenos Aires intervient dans le domaine de l'évacuation des eaux résiduelles, bien que son champ d'action territorial ne concerne que quelques communes. Dans le cas de Rio de Janeiro, il faut tenir compte du fait que l'entité fédérative qui assume actuellement les responsabilités métropolitaines a des compétences dans les différentes phases du cycle de l'eau. Enfin, en ce qui concerne l'aire métropolitaine de la ville de Mexico, il a été procédé, en 1994, à la création de la CADAM, qui exerce ses compétences dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Cette structure a des fonctions coordonnées entre les différentes entités fédératives, qui sont toujours en conflit pour les questions se rapportant à l'approvisionnement en eau de la région et à son évacuation. Ajoutons que les institutions métropolitaines de Londres et Paris n'exercent pas de fonctions dans ces domaines.

D'une manière plus ponctuelle, on recense l'attribution d'autres compétences à des institutions métropolitaines. Ainsi, le Conseil régional d'Île-de-France exerce une responsabilité directe sur les lycées et a des compétences en matière de formation professionnelle. La GLA a autorité sur certains corps de police et sur les pompiers. Le Conseil métropolitain de Montréal participe à un fonds tripartite doté de ressources pour des projets de rénovation urbaine et en matière de financement de logements sociaux. Certaines aires métropolitaines - Paris, Buenos Aires, Barcelone - interviennent en matière d'espaces libres ou de parcs naturels. En tout état de cause, les interventions dans ces domaines répondent davantage à des options concrètes de chaque territoire (Barcelone) ou à la confluence entre les conditions métropolitaine et régionale (Paris). On ne peut donc pas dire qu'il s'agisse de traits identificateurs du phénomène métropolitain.

Ce bref parcours à travers les aspects les plus significatifs des compétences des aires métropolitaines permet de tirer quelques conclusions. En marge des fonctions en matière d'aménagement du territoire, que nous étudierons ci-après mais dont nous soulignons dès maintenant l'importance, on peut affirmer que l'intervention dans le domaine des transports publics occupe une place notoire et généralisée dans l'éventail des tâches des aires métropolitaines. Il faut aussi rappeler son impact sur l'espace physique. Apparaissent aussi comme des fonctions normales les actions en matière de développement économique et les stratégies d'implantation d'activités, des questions qui ne sont du reste pas étrangères à la systématisation du territoire. Un troisième axe de l'activité des organisations métropolitaines peut être articulé autour de l'environnement et ses diverses manifestations (ou formes d'intervention sur le milieu naturel et ses différents éléments). Ce dernier volet est certes peut-être encore faible, mais est promis à un bel avenir.



Page 31

## V. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

S'il y a un domaine intrinsèquement lié à la considération même du phénomène métropolitain et à l'établissement de structures administratives ou de gouvernement ad hoc, il s'agit de celui relatif à l'aménagement de l'espace physique et de ses utilisations. On peut dire que certains courants urbanistiques du début



du deuxième tiers du XXe siècle (regional planning) procèdent de cette optique. Par ailleurs, dans de nombreux cas, on constate l'épuisement du territoire politique de la ville centrale ou motrice, ainsi que le caractère peu approprié des divisions administratives mises en place, à une époque où le monde rural pesait d'un plus grand poids, pour tenter de rationaliser ou canaliser la formation progressive des agglomérations urbaines. Cela a conduit à l'adoption de mesures de factures diverses qui toutes visent à ouvrir la voie à la formulation d'un cadre plus vaste, aux seules fins de disposer de politiques coordonnées d'aménagement du territoire susceptibles d'assurer une cohérence entre les divers schémas d'aménagement et entre ceux-ci et les opérations ponctuelles ou sectorielles, dont la mise en place d'équipements est l'exemple le plus représentatif. Ceci dit, il serait erroné de ramener cette question à de simples considérations techniques. Personne n'ignore la forte charge politique - et pas seulement de politique locale - ni le contenu économique des décisions pouvant être adoptées en la matière.

Parfois, l'aménagement du territoire apparaît aussi lié à l'implantation d'espaces administratifs plus larges (régions), comme dans le cas de la politique d'aménagement du territoire français et des tentatives d'introduction des régions dans les années soixante et soixante-dix du siècle dernier. Cela ne dément pas pour autant la connexion avec la structuration institutionnelle du phénomène métropolitain. Il y a parfois même confluence entre l'une et l'autre optique, comme le met en évidence, précisément à Paris, l'octroi du rôle d'aire métropolitaine à la région Île-de-France.

Ce couplage entre phénomène métropolitain et aménagement du territoire est intervenu à chaque fois de manière distincte et à différents degrés, et s'est également concrétisé de différentes manières dans la réalité. Bien évidemment, cela ne saurait nous étonner, dans la mesure où, comme nous l'avons déjà souligné, l'hétérogénéité est une donnée permanente de la réalité qui nous occupe. Barcelone nous fournit un excellent exemple à cet égard. Dans les années trente du siècle dernier, sous la IIe République, le gouvernement autonome catalan a commandé la rédaction d'un plan régional d'utilisation du territoire. Le projet qui en a résulté était l'expression des dernières tendances urbanistiques de l'époque. La Guerre civile frustra cette initiative, comme tant d'autres. Ce projet considérait expressément Barcelone comme une grande ville et prévoyait son expansion sur les territoires voisins, en tenant compte de la nécessité d'une croissance équilibrée au niveau du territoire plus large de la région. Il faut attendre 1953 pour trouver une décision concernant l'aménagement urbain à Barcelone, ville dont le territoire communal ne dépasse pas 100 km<sup>2</sup>. Cette année-là, l'État central a adopté deux mesures : il a approuvé un plan d'urbanisme couvrant près de 600 km<sup>2</sup> et mis en place un organe spécialisé de l'administration de l'État pour ce territoire composé de 27 communes. Par conséquent, l'apparition des premières structures administratives pour une configuration réduite de l'aire métropolitaine de Barcelone est intervenue dans le cadre d'un plan d'aménagement du territoire dans son ensemble, et exclusivement en raison de l'existence de ce plan. Le mécanisme mis en place (la Commission cantonale d'urbanisme de Barcelone) comptait des représentants municipaux, mais la direction était aux mains de l'administration de l'État. Quelques années plus tard, en 1960, à la suite d'une loi qui portait création d'un régime spécial pour la municipalité de Barcelone, l'organisation interne de la Commission et ses missions ont été modifiées. Des compétences supplémentaires lui ont été octroyées dans le domaine des services publics et la présence locale a été renforcée en donnant dans la pratique un grand rôle au maire de Barcelone. Le territoire n'a en revanche pas varié. Les années qui

ont suivi ont été marquées par un intense débat sur son étroitesse et sur la nécessité d'un aménagement d'horizons spatiaux plus larges. À un moment donné, des propositions de schémas territoriaux qui englobaient des territoires beaucoup plus larges ont même commencé à être prises en considération par l'administration. Mais cette ligne d'action n'a pas abouti. Toujours en relation avec ce même territoire de 1953, des mesures de réorganisation institutionnelle de l'aire métropolitaine sont apparues, de pair avec une formulation de l'approche urbanistique retenue. La Commission créée en 1953 a été supprimée en 1974 et remplacée par une entité locale intercommunale ayant des compétences en matière d'urbanisme et de services, la Corporation métropolitaine de Barcelone. Parallèlement, il a été procédé à l'élaboration et à l'approbation d'un nouveau plan d'urbanisme, le Plan général métropolitain de Barcelone, applicable à ce territoire, toujours inchangé par rapport à 1953. Il continue donc d'y avoir un lien étroit entre aménagement du territoire et organisation métropolitaine. Ce dernier adjectif, qui apparaît officiellement pour la première fois, est utilisé de manière répétée, soulignant l'insuffisance flagrante de l'espace considérée : en effet, l'agglomération proprement dite - sans parler de sa sphère d'influence immédiate - le dépasse largement.

#### Rio de Janeiro

Les étapes historiques les plus importantes dans la création et le fonctionnement de la Région métropolitaine de Rio de Janeiro correspondent aux évolutions législatives suivantes :

1. Demande d'inclusion de la région, puis inclusion à la loi fédérale complémentaire n° 14 du 08/06/1973, instituant les régions métropolitaines au Brésil.
2. Création officielle et juridique de la Région métropolitaine de Rio de Janeiro par la loi fédérale complémentaire n° 20 du 01/07/1974.
3. Décret-loi n° 14 de l'État de Rio, du 15/03/1975, créant la Fondation pour le développement de la Région métropolitaine de Rio de Janeiro (FUNDREM), définie comme entité juridique de droit privé sous contrôle du Secrétariat à la planification et à la coordination générale de l'État et ayant pour mission d'apporter un soutien technique et administratif aux conseils délibératifs et consultatifs métropolitains.
4. Retour de la démocratie dans le pays, dans les années 1980, et Constitution fédérale de 1988, déléguant à l'État de Rio de Janeiro le pouvoir d'institutionnaliser et d'administrer la Région métropolitaine, par le biais de l'intégration des municipalités qui la composent et en assurant des compétences en matière d'aménagement territorial et de développement de services d'intérêt public. Cette mesure a donné davantage d'autonomie au pouvoir municipal et le rôle politique de la région s'est progressivement érodé sur la scène fédérale.
5. Dissolution de la FUNDREM en 1990. Depuis, il n'existe plus d'organisation gérant l'aménagement de la Région métropolitaine de Rio de Janeiro.
6. Lois complémentaires n° 64 et 87 de l'État, des 21/09/1990 et 16/12/1997 respectivement, relatives à l'organisation, à la création et à la définition des fonctions et des services publics de la Région métropolitaine dans un contexte en évolution.

Dans les faits, il existe un morcellement de ce type d'organisation, compte tenu du renforcement du pouvoir local institué par la Constitution fédérale, ainsi que de la naissance d'une nouvelle forme d'action sur l'espace métropolitain, par laquelle l'État cherche, à travers des groupements d'intérêts publics régionaux, à intensifier la coopération économique locale, en combinant les





Page 33

diverses initiatives, tant publiques que privées. Ce qui précède met en évidence le lien étroit entre le phénomène métropolitain et la mise en place d'organisations pour son gouvernement et son administration et la politique d'aménagement de l'espace. Même si les données seraient différentes, on pourrait dresser le même genre de bilan pour d'autres grandes agglomérations. Il est donc normal que l'examen des compétences des institutions de gouvernement métropolitain fasse apparaître, évidemment avec des solutions variées, des responsabilités dans le domaine de l'aménagement du territoire. Il n'est non plus pas étonnant que ce soit dans les aires métropolitaines les moins structurées que l'on note l'absence de ces attributions.

Si nous les passons rapidement en revue, nous constatons que les institutions ayant des fonctions métropolitaines formulent généralement des schémas d'aménagement du territoire. Ainsi, la région Île-de-France élabore un schéma directeur régional en associant l'État et les autres collectivités locales, mais c'est l'État qui approuve définitivement le document. Ses orientations doivent être respectées par les communes lorsqu'elles adoptent leurs propres projets d'urbanisme. En cas d'infraction, les autorités régionales / métropolitaines peuvent saisir les tribunaux pour rétablir la nécessaire cohérence avec l'aménagement territorial métropolitain. Dans le cas de Montréal, il incombe au Conseil métropolitain d'élaborer un schéma d'aménagement du territoire métropolitain en précisant les grandes options d'utilisation des sols. Son incidence est toutefois jugée relative dans la mesure où les occupations résidentielles sont déterminées de manière autonome par les communes. La GLA adopte la stratégie de développement territorial de son secteur et est responsable de la détermination des grandes implantations, y compris les grandes constructions. Dans le cas de Rio de Janeiro, un plan directeur métropolitain est prévu. Ce plan, qui doit être élaboré par le Conseil délibératif et approuvé par la législature nationale, se prévaut également de la loi de 1997, qui considère d'intérêt métropolitain la discipline de l'usage du sol. Cependant, de la même façon que, comme nous l'avons vu, le Conseil délibératif ne s'est pas encore constitué, le plan n'a pas non plus été adopté. En ce qui concerne Barcelone, la loi de la Communauté autonome de 1983 concernant la politique territoriale a attribué au gouvernement régional l'approbation d'un plan d'aménagement du territoire sur une surface plus vaste (3 200 km<sup>2</sup>), correspondant à ce que l'on estime techniquement plus directement lié au phénomène métropolitain. Vingt ans plus tard, ce plan, dont la rédaction a été entreprise il y a des années, n'a toujours pas été approuvé.



Page 34

À Buenos Aires et Mexico, il n'y a pas de schémas d'aménagement du territoire métropolitain ni de structures institutionnelles pour ces fonctions. Dans le cas de Mexico, un accord des deux entités fédératives concernées (District fédéral et État de Mexico) a porté approbation d'un programme d'aménagement de la zone métropolitaine de la vallée de Mexico, qui n'a pas eu beaucoup de répercussions. Dans le cas de Buenos Aires, on n'est pas allé au-delà de l'existence d'un forum intercommunal de discussion qui a émis de simples recommandations techniques.

Un bref examen des positions concernant l'aménagement du territoire dans les différentes aires métropolitaines confirme le lien étroit entre l'aménagement du territoire et les organisations territoriales. C'est, ou cela devrait être, la première tâche d'une institution des grandes conurbations dans la mesure où cela a une incidence sur ce qui pourrait être considéré comme l'essence même du phénomène métropolitain : la distribution de l'espace pour accueillir et canaliser les dynamiques propres aux grandes agglomérations actuelles. Concernant cette compétence des organisations, il faudrait signaler deux extrêmes. En premier lieu,

il semble que, d'une manière générale, l'aménagement du territoire métropolitain doit essentiellement avoir pour objet la détermination de grandes options et implantations d'activités, de manière à créer un cadre de cohérence ou de coordination dans lequel peuvent être réalisés les plans d'urbanisme, au sens strict, des communes ou des groupements intercommunaux. Lors de l'élaboration des schémas d'aménagement du territoire métropolitain, il est bon d'adopter des procédures participatives, afin d'associer la société civile et les différentes administrations et organisations, notamment celles dont l'activité peut avoir des répercussions immédiates sur l'espace physique. Fréquemment, l'approbation des schémas directeurs relève du niveau de gouvernement situé au-dessus des institutions métropolitaines, c'est-à-dire l'État central dans les pays unitaires ou l'unité fédérative - ou régionale - dans les États fédéraux ou décentralisés. Une dernière question, dont on ne saurait négliger l'importance, concerne la virtualité des schémas d'aménagement du territoire métropolitain. Dans plus d'un cas, il a été fait allusion à leur faible opérativité ou incidence. Pour l'éviter, il faut une réglementation juridique appropriée qui rattache ces schémas à la démarche et aux politiques locales en matière d'urbanisme et établisse un lien entre cette vision globale du territoire et les actions sectorielles, en particulier en matière d'infrastructures. Il importe, d'une part, de prévoir des mécanismes de relation entre tous les organismes responsables et, d'autre part, d'attribuer des ressources ou de conditionner leur attribution au respect et à la réalisation des prévisions du schéma.

## VI. ASPECTS FINANCIERS



Page 35

En bonne logique, la régulation et, surtout, la portée des ressources financières d'une institution - et par conséquent des organismes d'administration et de gouvernement des grandes agglomérations - dépend des tâches qui lui incombent. De ce fait, dans chaque contexte, il y aura toujours lieu de se demander s'il y a suffisamment de ressources. À ce propos, il faudrait étudier avec attention si l'évolution des coûts de l'exercice des compétences attribuées permet d'établir un parallélisme avec l'évolution générale des dépenses publiques, ou s'il s'agit de secteurs qui, pour diverses raisons (demande de services, entre autres), présentent des profils spécifiques, normalement orientés à la hausse. Un deuxième aspect d'ordre général qui suscite un intérêt grandissant est la question de la responsabilité. Suivant la manière dont sont ordonnées les finances des institutions de gouvernement métropolitain, les liens réciproques entre contribuable et fournisseur de services publics (au sens large), qui constituent le fondement de la responsabilité dans une démocratie, peuvent perdre de leur transparence. Ce problème peut en outre s'aggraver si la composition des organes de gouvernement de ces organismes n'est pas le fruit de l'expression directe des citoyens, mais de systèmes d'élection au suffrage indirect, ou s'il s'agit de simples structures placées sous la dépendance fonctionnelle d'autres administrations ou niveaux de gouvernement.

Ceci posé, tout examen des finances métropolitaines doit être abordé en prenant en considération leur caractère dérivé ou non et, le cas échéant, les contraintes extérieures qui conditionnent (et dans quelles dimensions) les dépenses des organismes métropolitains.

Dans notre analyse des moyens financiers, nous faisons abstraction des aires métropolitaines de Buenos Aires, Mexico, Rio de Janeiro et Séoul, où il n'y a pas d'organisme distinct chargé de la gestion des finances métropolitaines. Les actions mises en œuvre

sont financées par les ressources des entités fédératives. Le premier point à considérer est de voir s'il a été conféré à ces institutions la capacité d'établir des impôts et recettes analogues. En d'autres termes, ont-elles un pouvoir fiscal ? En général, ces facultés ne sont pas reconnues aux organisations métropolitaines, bien qu'elles soient des collectivités locales. Elles sont en revanche autorisées à fixer des taxes et prix publics en contrepartie de leurs services et activités.

Deux cas de figure méritent d'être mentionnés ici. L'un est celui de la « taxe sur les embouteillages » établie par la GLA pour réguler et dissuader l'entrée des véhicules privés dans la zone centrale de l'aire métropolitaine. L'autre est la surtaxe applicable à la base imposable de l'impôt municipal sur les biens immeubles fixée par l'organisme métropolitain compétent en la matière pour financer les transports en commun dans la ville de Barcelone. Cette décision a été fondée sur les prévisions de la législation locale et sur l'habilitation conférée par une loi régionale qui établit, pour tous les cas de figure envisageables, le cadre dans lequel l'organisme métropolitain en charge des transports en commun peut fixer les conditions.

#### Séoul

L'histoire de Séoul remonte à 1392, date de l'acquisition de son statut de capitale. Lors de l'annexion de la Corée par le Japon, en 1910, les autorités japonaises ont transformé ce statut, la ville cessant alors d'être la capitale de la nation, pour devenir l'une des multiples collectivités locales de la province de Gyeonggi-do. Depuis la libération nationale, le 15 août 1945, Gyeongseong a été rebaptisée « Séoul », qui signifie « capitale nationale » en coréen.

En raison de la croissance rapide de la population depuis le début des années 1960, les logements ont atteint les zones forestières et agricoles. Au cours des trois dernières décennies, la région de la capitale de la Corée (CR), composée de la ville de Séoul et de la ville d'Incheon et de sa province (Kyonggi-do), s'est élargie jusqu'à occuper la totalité d'un territoire s'étendant dans un rayon de 50 à 60 km autour du centre-ville (soit une expansion de 11 753 km<sup>2</sup>). Actuellement, près de 45 % des Coréens vivent et travaillent dans la capitale, qui fonctionne comme une région urbaine. Vieille de près de 600 ans, Séoul est une ville très peuplée. Environ 10,3 millions de personnes y habitent sur un territoire de 605 km<sup>2</sup>, dont 374,5 sont consacrés à des activités humaines.

Le système administratif local de la Corée se compose de deux systèmes locaux autonomes comprenant trois structures administratives. Les principales collectivités locales sont les villes (Shi), les comtés (Gun) et les districts urbains (Gu). Les collectivités locales de rang supérieur sont la Ville de Séoul, quelques villes « nationales » contrôlées par le gouvernement (Shi) et des provinces (Do). Up, Myon et Dong sont des organismes administratifs supplémentaires.

La ville de Séoul possède deux systèmes locaux autonomes et une structure administrative à trois niveaux. Collectivité locale de rang supérieur, elle contrôle 25 villes, elles-mêmes considérées comme des collectivités locales. Chaque Gu se divise en plusieurs organismes administratifs dénommés Dong. En février 2004, on recensait 522 Dong à Séoul, de 15 à 30 pour chaque Gu. Le plus grand des 25 Gus autonomes (ou districts) de Séoul est Seocho-gu (47,13 km<sup>2</sup>) et le plus petit est Jung-gu, d'une superficie cinq fois inférieure au premier (9,97 km<sup>2</sup>). L'expansion de la ville est ralentie depuis la dernière réorganisation administrative, qui a eu lieu en 1973. Le style de vie des habitants de Séoul s'est modifié depuis les années 1970 en raison de la croissance rapide des

villes satellites autour du territoire de la capitale.

La ville de Séoul dispose d'un gouvernement métropolitain local. Sous le gouvernement métropolitain de Séoul (SMG), il existe 25 gouvernements locaux de base (Gus), dont les fonctions et juridictions sont indépendantes. En juin 1995, les maires des 25 districts ont été élus au suffrage direct. Chaque membre de la municipalité est obligé de représenter le conseil de son propre district pendant 4 ans. Chaque district gérant lui-même sa croissance et ses stratégies de développement économique, des tensions pourraient se faire sentir au niveau des budgets et de la gestion de la ville, à moins que le maire et la municipalité ne mettent en place des lignes de conduite clairement définies assurant une distribution équitable des ressources financières de la ville. Ceci est particulièrement important en raison des disparités considérables existant entre les différents districts, tant au niveau des ressources financières que des pouvoirs politiques.

Une source de recettes habituelle et importante des finances métropolitaines sont les subventions allouées par des niveaux supérieurs de gouvernement (État central ou fédéral, région ou entité fédérative). Ces apports représentent 45 % des recettes de la région parisienne, et 26 % à Montréal. Une modalité spécifique est la remise du produit d'une taxe donnée relative au territoire métropolitain, dont est titulaire une autre administration. Il en est ainsi dans le cas de l'entité métropolitaine en charge du cycle de l'eau à Barcelone. Elle perçoit le produit de la redevance de l'eau, transféré par l'agence correspondante du gouvernement régional. Il existe aussi un autre cas complexe dans la région barcelonaise. Une subvention à finalité métropolitaine de l'État central est perçue par l'organisation métropolitaine par l'intermédiaire des communes, qui la reçoivent à leur tour de l'administration de l'État central. Cette singulière procédure est le fruit des antécédents et de la laborieuse configuration de la structure métropolitaine.

Un aspect central en rapport avec les subventions ou les apports des niveaux supérieurs de gouvernement aux institutions métropolitaines est leur caractère finalisé ou non, car dans le premier cas cela enlève toute possibilité d'initiative aux institutions métropolitaines. Le cas de la GLA est significatif à cet égard. À noter également que parfois le financement finalisé est assigné moyennant une relation contractuelle, ce qui nuance en un sens la conditionnalité évoquée.

Une autre source de recettes peut être constituée par les apports des entités locales qui exercent leurs fonctions dans l'aire métropolitaine. Leur poids est significatif, par exemple, dans celle de Montréal. Cela intervient aussi parfois dans un cadre contractuel pour des projets précis. Un mécanisme différent techniquement, mais de même origine, sont les surtaxes sur les impôts locaux. Cette formule est appliquées dans les aires métropolitaines de Londres et Barcelone.

Pour le reste, la capacité d'endettement est généralement reconnue aux entités métropolitaines, mais les conditions varient suivant les pays. Dans certains cas, une autorisation est exigée.

## VII. CONSIDÉRATIONS FINALES

Une réflexion sur le gouvernement des grandes conurbations doit souligner en premier lieu la nécessité de situer la gouvernance métropolitaine dans un cadre plus large et plus global. Dans ce contexte, il faut repenser le rôle de ces agglomérations. Il faudra dès lors s'interroger sur les effets de la mondialisation sur les schémas d'organisation institutionnelle, principalement



Page 37



Page 38

en ce qui concerne les forces centralisatrices ou décentralisatrices qui sont à l'œuvre. Faire passer au premier rang des priorités des problématiques ayant une grande incidence territoriale, comme les problèmes environnementaux, peut supposer une certaine spirale centralisatrice. Par ailleurs, on peut constater sans peine la complexité croissante des dimensions impliquées dans le phénomène métropolitain, qui rend impossible des solutions simples ou unidirectionnelles.

Comme dans tant d'autres aspects de nos sociétés, il est actuellement nécessaire de remettre en question des schémas et modèles (même si certains n'ont jamais dépassé le stade de simples propositions) nés, du moins en partie, lors d'étapes antérieures de développement économique et social, ou lorsque les exigences et les règles de conduite majoritaires étaient différentes. On peut dès lors affirmer que le projet métropolitain est lui aussi en phase de transition ou dans un processus de mutation. Et, dans ce contexte, il y a logiquement bien des interrogations sur les paramètres et les critères de gouvernement des grandes conurbations. La réponse qui y sera apportée ne devrait pas oublier la justification finale de tout ce processus : le service au citoyen, avec le citoyen.



ISBN 84-7609-443-4



9 788476 094433

**Metropolis** 

**Metropolis**

Secretariat General

Calle Avinyó, 15 - 3º

08002 Barcelona, Spain

Tel. +34 935 429 460 Fax +34 935 429 466

[metropolis@mail.bcn.es](mailto:metropolis@mail.bcn.es)

[www.metropolis.org](http://www.metropolis.org)