



**Rives méditerranéennes**

**8 | 2001**  
**« Nature » et urbanisation**

---

## La ceinture verte de Barcelone : un projet dans l'impasse ?

**Mayté Banzo**

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rives/50>

DOI : 10.4000/rives.50

ISBN : 978-2-8218-0014-4

ISSN : 2119-4696

### Éditeur

TELEMME - UMR 6570

### Édition imprimée

Date de publication : 10 juin 2001

Pagination : 37-50

ISSN : 2103-4001

### Référence électronique

Mayté Banzo, « La ceinture verte de Barcelone : un projet dans l'impasse ? », *Rives nord-méditerranéennes* [En ligne], 8 | 2001, mis en ligne le 22 juillet 2005, consulté le 22 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rives/50> ; DOI : 10.4000/rives.50

---

Ce document a été généré automatiquement le 22 avril 2019.

© Tous droits réservés

---

# La ceinture verte de Barcelone : un projet dans l'impasse ?

Mayté Banzo

---

- 1 Depuis 1994, la *Diputació* de Barcelone promeut l'idée de la constitution d'une ceinture verte métropolitaine, l'*Anella Verda*. L'objectif du projet est de créer un réseau continu d'espaces naturels, agricoles et forestiers et d'instaurer un système de gestion intégrée de ces espaces afin de les préserver de la pression urbaine. La ceinture s'appuie sur un réseau de parcs naturels déjà existants et cherche à développer des couloirs biologiques afin d'assurer la connexion des espaces protégés. Le projet s'inscrit dans une démarche de gestion territoriale durable dont il est le principal emblème. Soutenu par une volonté politique, il a fait l'objet d'initiatives originales comme la constitution de consortiums pour la gestion des entités préservées et l'utilisation de l'outil de communication pour des finalités ciblées. Néanmoins, les difficultés que rencontre aujourd'hui le projet montrent bien les limites de l'engagement politique en matière de protection environnementale, de même que la position ambiguë de la *Diputació* de Barcelone dans le domaine de l'action territoriale.

## La protection des espaces libres métropolitains

- 2 Les tendances à la diffusion qui caractérisent les formes d'expansion métropolitaine menacent la conservation des espaces non construits. La distribution des espaces libres est étroitement liée aux formes du relief. La grande majorité d'entre eux se situe sur les hauteurs des chaînes littorale et pré-littorale catalanes (espaces forestiers). Certains occupent néanmoins encore les dépressions comme celles du delta du Llobregat et du Penedès (espaces agricoles).
- 3 La région métropolitaine de Barcelone correspond aux sept *comarcas* littorales de la province de Barcelone. Elle constitue la principale entité démographique, économique et urbaine de la région autonome : sur 10% du territoire catalan se concentrent 70% de la population

(4,2 millions d'habitants), 72% du PIB et 43% des projets de construction (Montilla i Aguilera, 1999, p. 4). Cette concentration se double d'une forte compacité : la densité de la ville atteint plus de 15 000 habitants au km<sup>2</sup>, une des plus fortes parmi les grandes métropoles européennes (Nel-lo, 1998). Parallèlement au phénomène de concentration, se met en place depuis une vingtaine d'années un mouvement de diffusion urbaine. La relative stagnation démographique que connaît la région métropolitaine de Barcelone depuis la fin des années 1970 (1970-81 : + 19% ; 1981-1998 : + 0,17%) va de pair avec un étalement qui gagne une périphérie toujours plus lointaine (figure 1). De nombreux *municipios* périphériques du piémont qui perdaient de la population en gagnent à partir de 1981, notamment les mieux reliées à la métropole. Au-delà de la zone centrale (maximum démographique en 1970), on distingue trois types de dynamique : celle de la périphérie métropolitaine où les communes atteignent globalement leur maximum de population en 1996, celle de la périphérie en cours de métropolisation où le gain de population se concentre dans les communes situées le long d'axes de communication (importance ici de la voie ferrée Barcelone-Lérida, et des vallées Ter-Congost, Llobregat), et celle de la périphérie marginalisée où la reprise démographique n'est pas encore perceptible ou ne concerne que ponctuellement des communes très isolées les unes des autres.

- 4 La combinaison des phénomènes de concentration et de diffusion menace la survie des espaces libres interstitiels dans la zone centrale (Baix Llobregat) et périphériques au-delà. Par ailleurs, les grands axes de communication, nécessaires à l'articulation de l'espace métropolitain, fractionnent du territoire et isolent les espaces libres, remettant en cause la biodiversité et la libre circulation des espèces.
- 5 L'idée d'un projet tel que celui de la ceinture verte de Barcelone est donc de préserver ces espaces de respiration, non pas en créant des zones de protection isolées (cas des parcs naturels), mais en cherchant à les connecter entre eux et à mieux les intégrer dans le système métropolitain, afin de favoriser l'équilibre et la durabilité de celui-ci (figure 2). L'objectif est de constituer un anneau de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers couvrant une superficie de 150 000 hectares, soit près de 50% de la superficie de la région métropolitaine (320 000 hectares). En 1998, 95 000 hectares étaient intégrés à l'*Anella* contre 75 000 hectares en 1994, date de mise en place du projet. Les zones originelles de cette ceinture verte correspondent au réseau de parcs naturels constitué à partir des années 1970 et géré par la *Diputació* de Barcelone.

## Vers une gestion globale et concertée des espaces protégés

- 6 La *Diputació* intervient dans la gestion de la majorité des espaces protégés de la ceinture verte de façon totale ou partielle. Responsable de la gestion des premiers espaces naturels protégés de la région métropolitaine, elle n'a cessé d'affirmer son rôle dans ce domaine. Malgré le partage de compétence avec la *Generalitat*, elle apparaît aujourd'hui comme le principal garant d'une cohésion dans la gestion des éléments de la ceinture verte.

## Espaces protégés et compétences administratives

- 7 Le premier cadre législatif utilisé pour assurer la protection des espaces naturels en Catalogne a été la Loi d'orientation foncière de 1956 (*Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*) offrant la possibilité de rédiger des plans spéciaux de protection du milieu physique et du paysage (Avila Orive, 1998). Cette situation ambiguë, résultant du fait qu'une loi urbanistique régit la protection d'espaces naturels, a pris fin avec la promulgation en 1985 d'une loi spécifique.
- 8 Le plan provincial d'aménagement de la province de Barcelone définit en 1963 un réseau d'espaces naturels à protéger. Les plans spéciaux constituent l'outil essentiel pour l'application de ce projet. A partir des années 1970, plusieurs espaces naturels ont ainsi été dotés d'une protection et d'un plan d'aménagement, en particulier les parcs naturels de Montseny, de Sant Llorenç del Munt i l'Obac, de Garraf, d'Olèrdola et du Corredor-Montnegre. Depuis 1969, la gestion et la planification de ces parcs revient à la *Diputació* de Barcelone qui se dote alors d'un service spécifique pour assumer cette fonction (Service des parcs). Le nouveau cadre législatif mis en place par l'administration autonome vient se superposer à celui que nous venons de décrire.
- 9 Devenue région autonome, la Catalogne décide de se doter d'une loi pour la protection des espaces naturels (*Llei d'Espais Naturals* 12/85 du 13 juin). Elle trouve son prolongement dans le Plan d'Espaces Naturels (PEIN) approuvé en 1992 (décret 328/1992 du 14 décembre). Ce dernier s'appuie sur une charte de 144 espaces naturels offrant des formations naturelles jugées représentatives. Ils couvrent 20% de la superficie de la Catalogne. La quasi totalité des composantes de la ceinture verte est intégrée au PEIN.
- 10 Le PEIN est accompagné d'un Programme de développement du plan qui indique les actions à mener. Celles-ci s'appuient sur un certain nombre d'instruments qui mettent l'accent sur les principaux objectifs du programme : la cohésion de la gestion de l'espace considéré (plans d'aménagement), le maintien de liens biologiques entre les espaces du plan (connexions) et leur intégration aux réseaux internationaux (Natura 2000), la constitution de bases de données et le développement d'un suivi des systèmes naturels (télédétection, SIG), enfin l'articulation du plan avec l'aménagement du territoire et les politiques sectorielles (Grau Tort, 1997). On peut remarquer dans ces objectifs l'importance de l'idée de connexion. Or, la forme et la disposition des 144 espaces protégés du PEIN, îlots dispersés sans cohésion territoriale apparente, montre moins un souci de continuité entre les éléments que de « représentativité » des espaces choisis, qui peuvent être parfois de taille très modeste (figure 3). La problématique des liens biologiques semble donc se poser *a posteriori* pour la *Generalitat* et devrait, en théorie, conforter l'initiative de la constitution d'une ceinture verte dans la région métropolitaine.
- 11 L'idée du projet est d'intégrer les espaces déclarés protégés dans un ensemble géré de façon cohérente. Le but serait donc que cet ensemble soit adopté par la planification territoriale régionale, afin de consolider son existence. Comme nous pouvons le constater dans la figure 2, les espaces de connexion donnent une réelle consistance à l'idée de ceinture en s'appuyant sur le réseau de parcs naturels gérés par la *Diputació* et en intégrant tous les espaces métropolitains du PEIN. Afin d'assurer la pérennité de cette unité de protection, la *Diputació* souhaite son adoption par la planification territoriale régionale au sein des « àmbits funcionals territorials » (AFT) définis par le Plan Territorial

Général de Catalogne (PTGC) qui relève de la *Generalitat*. Ce point souligne une des faiblesses du projet, qui tient à la dichotomie entre les compétences territoriales réelles de la *Diputació* et son investissement dans la gestion des espaces protégés métropolitains.

## Le rôle prépondérant de la *Diputació* de Barcelone dans la gestion des espaces protégés métropolitains

- 12 Le réseau de parcs originel est géré par le Service des parcs de la *Diputació*. Celui-ci regroupe à la fois les services généraux (administration et planification) et les unités de gestion de chaque entité. Ces unités, dotées d'un personnel propre (directeur, techniciens, gardes, agents d'entretien), sont relativement autonomes. Une fois la planification approuvée, le rôle de la *Diputació* est de promouvoir les principes du plan, de s'assurer de leur respect et de coordonner les actions (privées ou publiques) menées dans l'enceinte des parcs. Bien qu'à travers le conseil de coordination (*Consejo Coordinador*) un espace de participation soit aménagé pour l'intervention des acteurs locaux (représentants des communes), la forme de gestion des parcs demeure assez verticale. C'est de l'administration que naît le projet de protection et c'est elle qui assure son développement et son application en l'imposant aux collectivités locales.
- 13 L'idée qui a présidé à la constitution des consortiums a été de trouver une alternative à cette « verticalité » de la gestion. La promulgation du décret 179/1995 du 13 juin permet aux collectivités locales de s'associer à d'autres administrations publiques pour gérer des problèmes communs, sans but lucratif. Plus que d'imposer le projet de protection, l'objectif de la *Diputació* est de s'assurer la coopération de partenaires pour décider des orientations de la gestion et pour y participer financièrement. Dans le cadre de la ceinture verte de Barcelone, plusieurs espaces sont concernés par cette forme de gestion.
- 14 La *Diputació* de Barcelone, à travers le Service d'action territoriale, s'avère le partenaire privilégié des communes dans ces consortiums. On remarque néanmoins parfois l'implication d'autres acteurs : conseils comarcaux, organisme intercommunal (*Mancomunitat* des communes de l'aire métropolitaine de Barcelone), syndicat de paysans (*Unió de pagesos*) et *Generalitat* (*Conselleria de Medi Ambient*). Dans le cas du parc Serralada Littoral, des problèmes de financement auraient conduit la *Generalitat* à se retirer du consortium, permettant l'intégration de la *Diputació* et une relance du projet de protection (Montseny i Domènech, 1999). Du point de vue de la *Diputació*, il semblerait que la *Generalitat* n'ait ni les moyens financiers, ni la volonté politique d'œuvrer dans le sens de la protection des espaces naturels. Force est de constater que dans le cadre de la région métropolitaine, les espaces PEIN, spatialement restreints, n'accèdent à une forme de protection que lorsqu'ils sont intégrés à des projets plus vastes appuyés par la *Diputació* (exemple du parc de la Serralada Marina ou Guillerics-Savassona ou encore les projets de connexion biologique). Le programme de développement du PEIN, qui met l'accent sur l'importance des liens entre les espaces protégés (cf. programme de développement du plan), ne semble pas trouver dans la région métropolitaine d'application concrète.

## Un projet emblématique aux perspectives troubles

- 15 La *Diputació* affiche la gestion territoriale durable comme une de ses priorités; l'*Anella Verda* est présentée comme un emblème de cette politique. Ce projet est également un moyen de faire prendre conscience à la population, mais aussi aux organes politiques, de

la nécessité de chercher des voies de développement compatibles avec la biodiversité et la durabilité. Consciente de l'effet-vitrine que peut jouer ce type d'initiative non seulement dans le contexte régional, mais aussi au plan national et surtout international, la *Diputació* a mis en place une réelle stratégie de communication. Toutefois, malgré cette « précaution », les remaniements politiques, fruit des récentes élections, ne semblent pas aller dans le sens de la consolidation du projet d'*Anella Verda*.

## La communication comme moyen de promouvoir le projet

- 16 Pour que le projet ait une réelle lisibilité, la *Diputació* a privilégié l'outil de communication. La variété des supports créés indique une réelle stratégie pour toucher le plus large public.
- 17 La revue *Area, revista de debats territorials* a été un moyen clé pour intéresser les professionnels de l'urbanisme, les politiques et les scientifiques. Son objectif a été d'offrir « un espace d'expression interdisciplinaire ayant pour mission de stimuler la recherche et le débat sur la question territoriale de façon globale, et en particulier sur la dichotomie entre le développement et la protection des espaces naturels » (Canes i Jarque, 2000). Lancée en septembre 1994, la revue est interrompue au huitième numéro en mars 2000. L'administration juge avoir atteint son objectif qui était d'impulser le débat territorial nécessaire au moment où se mettait en place le Plan Territorial Général de Catalogne. Elle estime que le débat doit être maintenant pris en charge par la société civile (Canes i Jarque, 2000).
- 18 La revue *Parc Agrari*, créée en janvier 1998, s'adresse plus directement à la population agricole de la zone concernée par la création du parc agraire de Baix Llobregat et par le développement de son plan spécial. Distribué gratuitement au domicile des agriculteurs, son objectif est de répondre aux inquiétudes des intéressés, de les tenir informés des avancées du projet et de créer un sentiment d'appartenance au parc.
- 19 Des publications plus ponctuelles visant des groupes spécifiques sont également réalisées. Par exemple, pour l'éducation du jeune public, un dossier destiné aux enseignants et aux élèves de primaire a été préparé sur le thème de l'environnement de la Baix de Llogrebat. Parallèlement, des sorties sur le terrain sont proposées pour compléter le programme pédagogique. La *Diputació* assure également la diffusion de l'information par la presse quotidienne, où elle fait paraître régulièrement une page entière sur l'*Anella Verda* dans le *Periódico*, quotidien populaire catalan.
- 20 Ces différents supports montrent la détermination de l'administration à toucher un vaste public mais ciblé. Les politiques et les urbanistes constituent un groupe essentiel car ils sont les principaux décideurs en matière de politique territoriale. L'appui des scientifiques est également utile pour la justification du projet. L'originalité de la forme de parc agraire induit nécessairement une relation étroite avec les agriculteurs parfois réticents vis-à-vis de la protection environnementale. L'outil de communication cherche alors à réduire les oppositions par une meilleure compréhension des enjeux. L'opinion publique est également un objectif important, à la fois pour sensibiliser le plus large public, mais également pour assurer la pérennité du projet. Un effort particulier a été réalisé par la *Diputació*, en direction du public étranger. Affirmer que le projet a une lisibilité à l'étranger lui donne sans doute plus de poids face aux décisions à même d'être prises quant à sa légitimité.

## Le projet dans l'impasse?

- 21 Le projet est confronté à deux obstacles majeurs : d'une part l'affaiblissement de la détermination politique face à l'objectif de protection environnementale, d'autre part le manque de moyens dont dispose la *Diputació* pour imposer ses orientations dans la planification territoriale.
- 22 La personnalité d'Antoni Montseny i Domenech, membre du parti socialiste, coordinateur de l'*Àreas d'Espais Naturals* de la *Diputació* et directeur de la revue *Àrea*, a été décisive pour l'impulsion du projet. Entre 1994 et 2000, il a obtenu le doublement du personnel et du budget. Les dépenses s'élèvent aujourd'hui à 3 500 millions de pesetas, soit près de 30% du total prévu pour l'action territoriale. L'arrivée d'un nouveau coordinateur instaure une certaine incertitude quant à la volonté de mobiliser autant d'efforts pour la construction de la ceinture verte.
- 23 Promouvoir l'image d'une *Diputació* soucieuse de l'environnement et innovante dans sa démarche comporte des difficultés que tous les politiques ne semblent pas vouloir assumer. Les communes craignent de freiner leur développement en étendant les espaces protégés et les collaborations sont difficiles à obtenir. Relevant du pouvoir que lui donnent les communes, la *Diputació* ne peut pas se permettre de mener une politique qui aille à l'encontre de leurs attentes et qui mette en péril son statut de contre-pouvoir par rapport à la *Generalitat*. La *Diputació* est forte de la collecte de la taxe professionnelle (*Impost d'Activitats Econòmiques*) même si ces revenus demeurent minoritaires dans son budget (en 2000, les recettes propres à la province s'élèvent à 13 % du budget contre 70 % provenant de l'Etat). Par ailleurs, la *Diputació*, au même titre que les grandes municipalités catalanes dont Barcelone, est en majorité de gauche (Parti socialiste), alors que le gouvernement catalan est de droite (Convergence et Union : CiU). La *Diputació* de Barcelone a donc intérêt à faire valoir des points de vue différents de ceux proposés par la *Generalitat* pour renforcer sa légitimité et la lisibilité de sa politique. Quant à la *Generalitat*, elle n'a aucun intérêt à appuyer les initiatives de la *Diputació*. Son refus de financer le projet de parc agraire de la Baie du Llobregat (cf. Cl. Durbiano) est un exemple parmi d'autres de cette opposition.
- 24 Les possibilités que la ceinture verte soit intégrée à la planification territoriale sont limitées. Le *Pla Territorial Metropolità de Barcelona*, après 10 ans d'élaboration, est aujourd'hui arrêté. La version définitive n'a pas été approuvée. Le nouveau responsable du plan qui a été nommé semble moins soucieux de l'intégration territoriale que d'une vision sectorielle de l'urbanisme, perspective peu engageante pour le projet d'*Anella Verda*.

## Conclusion

- 25 En dépit des acquis, l'*Anella Verda* n'a pas encore dépassé le stade du projet. Certes, les superficies intégrées à la ceinture verte ont été augmentées mais elles ne bénéficient pas d'une réelle protection. Un effort particulier a été mené en direction des espaces les plus soumis à la pression urbaine (Sierra Littoral et delta du Llobregat) avec la constitution de consortiums pour la recherche d'une gestion concertée et la création du parc agraire. Toutefois, malgré son engagement, la *Diputació* est fortement limitée dans ses moyens d'action. Sur le plan territorial, elle ne peut intervenir que par le biais des schémas

directeurs (*plans especials*) destinés aux espaces non constructibles qui doivent être intégrés à la planification communale (*Planes generales* ou *Normas subsidiarias*) pour être valides. Sans l'appui des communes, toute initiative se trouve donc bloquée. On peut alors s'interroger sur les motivations qui poussent l'administration provinciale à investir autant dans ce projet. Une hypothèse réside dans la place inconfortable qu'occupe la *Diputació* en Catalogne. Soumise aux prérogatives de l'administration régionale et concurrencée par les *comarcas* dont la *Generalitat* souhaite accroître le pouvoir, elle voit son champ d'action se réduire. La gestion territoriale durable, en tant qu'argument fort de projets emblématiques, peut contribuer à asseoir sa légitimité et la lisibilité de son action.

## BIBLIOGRAPHIE

- Avila Oribe J.L. (1998), El suelo como elemento ambiental. Perspectiva territorial y ambiental, Universidad de Deusto, Bilbao, 325 p.
- Canes i Jarques (2000), « L'area de l'anella verda », Area. Revista de debats territorials, Diputació de Barcelona, n° 8, mars, p. 3-5.
- Castello J.I. (1992), « Espacios naturales protegidos en Catalunya (1927-1992) », Jornadas sobre protección de espacios naturales, Donostia-San Sebastian, 10-12 juin 1992, p. 47-52.
- Grau Tort S. (1997), « Desarrollo del Plan de Espacios de Interés Natural de Cataluña », Actas del tercero Seminario de Espacios Naturales Protegidos, Esparc'97, Europarc-Espagne, Comunidad de Madrid, p. 56-57.
- Montilla i Aguilera J. (1999), « Introducció », Area. Revista de debats territorials, Diputació de Barcelona, n° 6, février, p. 6-9.
- Montseny i Domènech A. (1999), « L'Anella Verda : una proposta de planificació i gestió dels espais naturals de la regió metropolitana de Barcelona », Area. Revista de debats territorials, Diputació de Barcelona, n° 6, février, p. 262-299.
- Nel-lo O. (1998), « Reflexions : el futur de Barcelona, Medi ambient Tecnologia i Cultura », Generalitat de Catalunya, Departament de Medi Ambient, n° 22, décembre, Barcelone, p. 11-25.
- Zimmermann M. et C. (1998), La Catalogne, Presses Universitaires de France, coll. Que sais-je? Paris, n° 2426, 128 p.

## RÉSUMÉS

Le projet de ceinture verte de Barcelone a pour objet la création d'un réseau continu d'espaces agricoles et forestiers avec une gestion intégrée face à la pression urbaine. Il est porté par la "diputacio" de Barcelone qui a fait de la gestion territoriale durable le point central de son action. En dépit d'initiatives et d'actions innovantes, il rencontre des difficultés de mise en place face aux réserves des communes et aux prérogatives de la Généralité de Catalogne.

The green belt project in Barcelona aims at creating a continuous network of agricultural land and woodland under common management to withstand urban pressure. It is supported by

Barcelona's "diputacio" which has focused its action on long-term land management. Despite initiatives and innovatory actions to get it off the ground, it has run up against local neighbourhoods whose support is far from wholehearted and the prerogatives of the Catalanian Generality.

El proyecto de cinturón verde de Barcelona tiene por objeto crear una red continua de espacios agrícolas y forestales dotada de una gestión integrada frente a la presión urbana. Lo lleva la Diputació de Barcelona, que ha centrado su acción en la gestión territorial durable. A pesar de contar con iniciativas y acciones novedosas, este proyecto tropieza con dificultades de realización debido a las reticencias de los municipios y a las prerrogativas de la Generalitat de Catalunya.