

Les territoires du tourisme littoral et les pouvoirs locaux dans la province d'Alicante (Espagne)

Vicente Gozálvéz, Juan Antonio Larrosa, Gabino-Antonio Martín-Serrano,
S. Palazón et G. Ponce



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rives/1893>

DOI : 10.4000/rives.1893

ISBN : 978-2-8218-0038-0

ISSN : 2119-4696

Éditeur

TELEMME - UMR 6570

Édition imprimée

Date de publication : 15 février 2005

Pagination : 39-62

ISSN : 2103-4001

Référence électronique

Vicente Gozálvéz, Juan Antonio Larrosa, Gabino-Antonio Martín-Serrano, S. Palazón et G. Ponce, « Les territoires du tourisme littoral et les pouvoirs locaux dans la province d'Alicante (Espagne) », *Rives nord-méditerranéennes* [En ligne], 20 | 2005, mis en ligne le 25 juin 2008, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rives/1893> ; DOI : 10.4000/rives.1893

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

© Tous droits réservés

Les territoires du tourisme littoral et les pouvoirs locaux dans la province d'Alicante (Espagne)

Vicente Gozávez, Juan Antonio Larrosa, Gabino-Antonio Martín-Serrano, S. Palazón et G. Ponce

- 1 Au cours de la deuxième moitié du XIX^e siècle, la province d'Alicante a connu un processus de croissance démographique considérable : 634 000 habitants en 1950 et 1 462 000 en 2001, soit une croissance annuelle de 1,69%, bien qu'avec un déséquilibre marqué en faveur de la bande côtière. En effet, la carte des densités démographiques projette une image clairement contrastée où l'on peut apprécier une concentration remarquable des effectifs démographiques sur une bande étroite du littoral, généralement entre 200 et 400 habitants /km² ; ici, c'est le tourisme et le secteur tertiaire qui dominent l'économie. Ensuite, la partie nord de l'arrière-pays englobe une large zone de communes peu peuplées qui souffrent d'un processus accentué de dépeuplement et de vieillissement : ce sont les zones rurales sèches. En revanche d'autres communes de l'intérieur atteignent des densités fortes et moyennes, ce sont les zones industrielles de la vallée du Vinalopó et de la circonscription d'Alcoy. L'agriculture irriguée ajoutée à d'autres activités industrielles et tertiaires confère également un profil de densité moyenne au Bas Segura. En général, la répartition de la population dans la province reflète fidèlement les activités économiques non agricoles installées dans chaque zone.
- 2 La crise économique des années 1970 et 1980 a été surmontée grâce à une économie diversifiée, avec des secteurs industriels dynamiques (20% des emplois dans l'industrie, 15 % dans la construction en 2003, d'après l'Enquête sur la Population Active) et des services (61%) et même le secteur agricole (4%) dominé par l'agriculture d'exportation d'agrumes et de légumes. Dans le monde de l'entreprise nous assistons à une prééminence des PME qui facilitent l'embauche, la sous-traitance et le travail à domicile.
- 3 La pêche et l'agriculture, qui jusqu'aux années 1960 étaient la base de l'économie des communes du littoral et de l'arrière-pays, ont subi le préjudice de la concurrence croissante du tourisme. La main d'œuvre était attirée par un large éventail d'activités

offertes par le secteur tertiaire et par la construction dont le dénominateur commun était de contribuer au développement touristique. Le tourisme a donc été le moteur du développement de ces communes littorales ; c'est un processus qui commence à Benidorm dans la décennie des années 1950 et auquel sont venues progressivement s'ajouter par étapes les autres communes ; la dernière vague ayant intégré les municipalités les plus méridionales (Torrevieja). Sur cette base économique, la mise en valeur de nouveaux pans du littoral par le biais de l'impulsion du tourisme après 1960 a entraîné une croissance spectaculaire de l'économie et de la population, essentiellement par immigration depuis les régions espagnoles moins développées.

Les nouveaux territoires du tourisme littoral

Occupation progressive du littoral par le tourisme et contrastes au sein du modèle d'occupation

- 4 Les communes à vocation touristique qui ont connu un développement économique majeur se regroupent en quatre arcs côtiers qui ont constitué les premiers territoires destinés au tourisme d'estivants – au cœur de ces espaces se trouvent les villes de Dénia, Benidorm, Alicante et Santa Pola-Torrevieja –, puis, plus tard, au tourisme résidentiel de séjours plus prolongés.

Figure 1. Province d'Alicante : les territoires du tourisme littoral

1 : communes littorales ; 2 zones humides littorales.

- 5 La première occupation de la bande côtière a lieu dans les grandes zones de plages avec la construction des premières tours d'appartements et une certaine densification. L'occupation débute sur les façades maritimes pour dépasser ensuite les limites des tracés urbains préexistants. En revanche, dans les tronçons du littoral qui sont plus escarpés, où les plages cèdent la place aux ravins et aux promontoires, l'occupation se fait de façon plus lente et moins dense, presque toujours sous forme de villas isolées avec une parcelle de terrain. Les terrains situés à l'intérieur des communes du littoral deviennent la première réserve de sols constructibles et constituent de ce fait un objet idéal de spéculation. Généralement ces espaces sont occupés par des lotissements de faible densité destinés à un tourisme résidentiel de longue durée.
- 6 Aujourd'hui, les nouvelles promotions immobilières pénètrent l'arrière-pays, dans des communes pré-littorales de plus en plus éloignées du bord de mer. Ces promotions fondent leur offre sur la faible densité des complexes résidentiels qui sont généralement des bungalows ou des pavillons. Quant aux anciens champs de cultures irriguées, ils deviennent des terrains de golf qui utilisent une partie des ressources hydrauliques provenant de nouveaux captages d'eaux souterraines (sur des aquifères locaux déjà surexploités) ou de transvasements constants pour l'irrigation provenant d'autres bassins hydrographiques qui, en principe, devaient servir à l'arrosage des cultures.
- 7 La possibilité d'obtenir des terrains bon marché pour spéculer, la saturation de la bande côtière et la possibilité de vendre « paysage et tranquillité » ont déclenché une incroyable vague d'occupation des zones agricoles arides peu productives des communes situées dans la frange pré-littorale et, pour la plupart, sur le versant des montagnes tourné vers la mer.

Les compétences des agents locaux

- 8 Protégées par une réglementation laxiste, les premières opérations touristiques sur le territoire alicantin se développent dans des communes qui ne possèdent pas de Plan Général d'Aménagement et d'Urbanisme¹ – bien que celui-ci soit une condition indispensable selon la Loi du Sol de 1956 – et celles qui en disposent, comme c'est le cas d'Alicante, de Elche et de Benidorm, y dérogent systématiquement. Dans une telle conjoncture, les capitaux locaux et étrangers trouvent un terrain fertile pour développer de nouvelles affaires : la transformation de terrains « rustiques »² (soit tous les terrains proches de la bande côtière, lesquels, qui plus est, sont peu prisés pour leur valeur agricole) en terrains équipés pour le tourisme résidentiel de masse.
- 9 Le sol non construit étant devenu la ressource principale, la meilleure partie du marché immobilier consiste à acquérir des terrains « rustiques » (Non Urbanisable) à bas prix et à faire pression sur l'administration locale pour obtenir un nouveau classement de ces terrains comme Sols Urbanisables, pour ensuite spéculer sur leur valeur. Désormais, il est moins intéressant de construire immédiatement que de retenir ces terrains en laissant agir les constantes hausses de prix. De cette façon, le concept de sol cesse d'être un des multiples facteurs du processus immobilier pour devenir une fin en soi. Les investisseurs procédant de l'industrie, de l'agriculture et du secteur tertiaire découvrent qu'être propriétaires de terrains est la meilleure façon de protéger leur patrimoine.
- 10 Les dernières dispositions néolibérales ont éliminé la différence entre Sol Urbanisable Protégé et Sol Urbanisable Non Protégé ; désormais tout est considéré comme Sol Urbanisable, sans plus. De cette façon, tout le territoire municipal devient urbanisable, sauf les espaces strictement protégés pour des raisons objectives et démontrées (zone archéologique, écologique, culturelle, etc...). Cependant, même pour ces zones préservées, certaines opérations d'aménagement sont possibles lorsqu'il y a un « intérêt social spécial », comme c'est le cas des équipements collectifs.
- 11 Paradoxalement, la nouvelle législation, et bien qu'elle considère le sol comme une ressource limitée, propose son occupation totale comme moyen de faire baisser les prix et éviter la rétention et la spéculation. C'est ainsi que les nouveaux Plans Généraux doivent considérer l'ensemble du territoire de la municipalité comme un espace susceptible d'être occupé par de nouvelles opérations d'expansion urbaine.
- 12 En général, on observe que l'occupation des sols dans les communes directement touchées par le phénomène résidentiel est en avance sur la planification prévue et approuvée. La pression exercée par les propriétaires du sol devient parfois insoutenable pour l'autorité municipale, en particulier dans les communes touchées par le chômage qui sévit dans le secteur agricole. Ainsi, les résidences secondaires, sous forme d'urbanisations fermées, à faible densité, se développent dans toutes les communes du littoral et de l'arrière pays et commencent à s'étendre à d'autres communes situées plus à l'intérieur.

Les zones humides du littoral : de la dévastation à la préservation précaire

- 13 La pression exercée sur les zones humides du littoral de la province d'Alicante ne date pas d'hier ; déjà dans le passé, certains de ces espaces avaient été occupés, mais toujours à des fins compatibles avec leur préservation (marais salants). Pourtant lorsque l'on observe ce qu'il est advenu de cinq zones humides de la côte d'Alicante (lagunes de La Mata et Torrevieja, salines de Santa Pola, clot de Galvany (Elche), marais salants de Agua Amarga (Alicante) et marais salants de Calpe), on constate qu'elles ont subi de grands changements qui résultent essentiellement du processus d'urbanisation du littoral.
- 14 Certes, ce n'est pas le seul coupable, car pour analyser la dégradation des zones humides, il faut tenir compte de tout un ensemble complexe de causes économiques, légales, administratives et sociales essentielles.
- 15 Pendant des siècles, les zones humides ont été associées à des zones insalubres et improductives ce qui a largement bénéficié à certains intérêts spéculatifs actuels. D'autant plus que ni l'Administration ni l'Université n'ont défendu ni les valeurs ni les fonctions intrinsèques de ces écosystèmes, et ont opté au contraire pour la solution de facilité consistant à s'aligner sur les critères économiques et à encourager la réalisation de projets urbanistiques « pharaoniques » ou encore la transformation de zones humides en parcs et jardins.

Les premiers plans d'urbanisme et leur indifférence à l'égard de la préservation des zones humides

- 16 Au cours des années 1960 et 1970 le gouvernement, dans sa volonté de faciliter le développement et l'expansion du tourisme, nouvelle activité économique très lucrative, a facilité la dégradation de ces zones humides, toutes situées à proximité ou contiguës à la mer. Les terrains bon marché étaient un objectif très intéressant pour les spéculateurs fonciers, d'autant plus que la loi ne les protégeait pas suffisamment (Loi du Sol de 1956, BOE 15-5-1956 ; Loi pour la protection des côtes 1969, BOE 28-4-1969) ou contribuait à leur transformation (Loi sur les Centres et Zones d'Intérêt Touristique National, BOE 31-12-1963). L'Espagne a souscrit la Convention de Ramsar en 1982, mais l'inscription sur la liste Ramsar de deux zones humides du littoral alicantin, les lagunes de la Mata et Torrevieja et les Salines de Santa Pola (déclarées « parage naturel ») n'a lieu qu'à la fin des années 1980.

Zone humide	Surface (ha)	Propriété	Usage principal vers 1960	Communes affectées
Marais salants de Calpe	30	privée	salines	Calpe
Marais salants de Agua Amarga	300	privée	salines	Alicante et Elche

Clot de Galvany-Balsares	180	privée	agriculture	Elche et Santa Pola
Salines de Santa Pola	2500	privée	salines	Santa Pola et Elche
Lagunes de La Mata et de Torrevieja	3200	Etat	salines	Torrevieja, Guardamar del Segura, San Miguel de Salinas, Montesinos

- 17 C'est dans ce contexte que nous devons replacer les plans directeurs d'urbanisme des communes concernées ainsi que les différentes modifications introduites par les plans partiels destinés à urbaniser des terrains éloignés du noyau urbain. Dans ce sens il y a eu plusieurs modèles pour nos zones humides : « cité lacustre » (c'est le cas de Calpe et de Agua Amarga), assèchement dans le but de construire des habitations (clot de Galvany et salines de Santa Pola) ou encore construction jusqu'au bord de la zone humide (lagune de la Mata et de Torrevieja).
- 18 À la fin des années 1970 intervient l'avènement des premiers gouvernements municipaux démocratiques en Espagne depuis la Guerre Civile (1936-1939) mais, contrairement à ce que l'on pourrait penser, la plupart d'entre eux, bien que dirigés par des partis de gauche, maintiennent une attitude proche de « l'expansionnisme » et font peu d'efforts pour préserver les zones humides du littoral. Bien au contraire, les mairies approuvent ou ratifient les plans d'urbanisme adoptés antérieurement.

Les limites de l'application des règlements et des lois de protection des zones humides

- 19 Une batterie de nouvelles lois, ou l'application de la réglementation communautaire, introduisent certaines restrictions qui méritent un commentaire. Ainsi, l'entrée de l'Espagne dans la CEE en 1986 a impliqué qu'elle adopte plus concrètement la Directive Oiseau de 1979 qui, entre autres, préconise la création de Zones de Protection Spéciale pour garantir la survie de leurs habitats. En ce sens on proposera l'inclusion des Lagunes de la Mata-Torrevieja et des Salines de Santa Pola comme Zones de Protection Spéciale ; mais cela ne sera pas un inconvénient pour construire dans leurs environs.
- 20 Par ailleurs, la Loi sur l'Eau (loi 29/1985, BOE 8-8-1985), publiée en 1985, oblige pour la première fois les Organismes de Bassins et l'Administration de l'environnement compétente à coordonner leur action en vue d'une protection efficace des zones humides d'intérêt naturel ou paysager. L'inventaire des zones humides réalisé comme conséquence de cette loi démontre que l'urbanisation est le seul impact commun à toutes les zones humides qui nous intéressent et que c'est aussi le plus alarmant. C'est pourquoi il est facile de comprendre que les recommandations sur lesquelles on insiste le plus concernent la protection et le frein au développement de l'urbanisation. Ces recommandations, dans le cas présent, sont ignorées par toutes les communes concernées.

- 21 La nouvelle Loi de protection des Côtes de 1988 (Loi 22/1988, BOE 29-6-1988) s'impose comme étant un pas nécessaire dans la défense du littoral par la protection et la conservation de ses valeurs naturelles et culturelles, l'utilisation rationnelle de ses ressources, l'adoption de mesures appropriées pour leur restauration, l'usage public, et l'élargissement et la consolidation du domaine public maritime et terrestre. Pourtant cette loi est restée lettre morte car la démarcation du domaine maritime et terrestre et la délimitation de sa zone de services ne se sont pas faites aussi rapidement et efficacement que prévu ; aujourd'hui encore, il existe des zones qui ne sont pas bornées, ce qui a pour conséquence un retard dans la délimitation des aires de services et de protection, et ce qui empêche en outre l'Etat d'accroître son patrimoine avec des terrains qui relèvent actuellement de la propriété privée.
- 22 En ce qui concerne la législation des *Cortes Valencianas*, il faut mettre l'accent sur la Loi valencienne des Espaces Naturels Protégés (loi 11/1994, DOGV 9-01-1995), promulguée fin 1994 pour protéger, conserver, restaurer, améliorer et permettre un usage durable des espaces naturels de la communauté. Pour les zones humides, cette loi établit la nécessité de les préserver des activités susceptibles d'en provoquer le recul et la dégradation en les classant dans la catégorie des sols non urbanisables qui font l'objet d'une protection spéciale. Cette qualification sera maintenue même dans l'éventualité d'un assèchement, quelle qu'en soit la cause, d'une partie ou de toute la zone humide. De même, elle oblige le gouvernement valencien à approuver dans le délai d'un an un Catalogue de Zones Humides qui doit inclure la délimitation de ces zones et de leurs bassins versants pour faciliter l'adoption de mesures de précaution spéciales dans les règlements d'urbanisme et dans la planification hydrologique en vue de la restauration et de la conservation de la zone humide. Pourtant, ce n'est qu'en septembre 2002 que ce Catalogue de Zones Humides (DOGV 16-9-2002) a été approuvé, soit sept ans après le délai prévu par la loi.
- 23 Bien que nous reconnaissons l'importance de pouvoir enfin disposer d'un Catalogue des Zones Humides qui permette d'accroître les mesures pour leur protection et conservation, il est de notre devoir de faire une série de critiques qui, à notre avis, mettent en évidence les limites du Catalogue :
- 24 a) la classification du sol établie dans les Plans Locaux d'Urbanisme prévaut dans la zone de protection, même si celle-ci est considérée comme « sol urbain » ou urbanisable ;
- 25 b) des zones de valeur indiscutable n'ont pas été cataloguées ;
- 26 c) la protection des Zones humides est placée sous la responsabilité unique des municipalités et aucun délai temporel n'est fixé pour le processus de requalification des terrains dans la catégorie des sols non urbanisables ;
- 27 d) les pressions de l'urbanisation ont modifié ou réduit les limites de la proposition initiale de certaines zones humides ;
- 28 e) seule la zone comprise dans un périmètre de 500 mètres autour des limites de la zone humide est considérée et donc protégée comme bassin associé et non le bassin hydrologique réel.
- 29 Ce faisant, bien qu'ils semblent avoir changé d'attitude et prétendent adopter des politiques cherchant à préserver les écosystèmes, les pouvoirs locaux consentent dans la pratique certaines opérations d'urbanisme dans leur environnement qui, à moyen terme, rendront difficile leur conservation. En général, les spéculateurs fonciers utilisent la « valeur paysagère » de ces espaces protégés pour mieux vendre les programmes immobiliers réalisées dans les espaces voisins, avec la complicité des autorités locales,

tant et si bien que les zones humides supportent dans leur environnement une grande pression immobilière qui met en danger leur sauvegarde.

Benidorm : un cas particulier de développement touristique

- 30 Benidorm est un cas spécial dans le développement touristique du littoral alicantin. En moins de cinquante ans, la ville a connu non seulement une croissance urbaine et démographique (2.787 habitants en 1950, 51.873 en 2001), économique et sociale considérables, mais aussi un changement dans son appareil productif. Aujourd'hui, Benidorm se caractérise par une nette monospécialisation touristique qui s'étend à d'autres branches comme les activités foncières, commerciales, administratives dépendantes de cette principale activité productive.
- 31 En 1955, les premiers règlements d'urbanisme existent déjà, mais c'est en 1956 que le premier PGOU de la commune est approuvé. La Loi du Sol de 1956 entre en vigueur peu après. La rédaction du PGOU est antérieure à l'expansion touristique, urbaine et démographique et confère un rôle de protagoniste à l'initiative privée. Le mémoire informatif de ce PGOU expose un modèle de ville en ordre lâche, à faible densité, défini par le concept de « ville-jardin ». Le critère d'édificabilité est fondé sur la limitation en hauteur des bâtiments. Dès son adoption, il est largement controversé et constitue la raison principale des modifications du PGOU original qui auront lieu jusqu'en 1963. Ainsi, dans les modifications apportées entre 1958 et 1962, différents espaces d'aménagement sont requalifiés, toujours pour augmenter le nombre d'étages autorisés. Une modification du PGOU est élaborée en 1963 par le biais de la rédaction d'un nouveau Règlement de Construction. Ce nouveau texte se polarise sur le passage de la hauteur au volume maximal constructible comme critère d'édificabilité et sur un changement dans la classification des usages et la délimitation des zones. Jusqu'en 1970, deux autres modifications (1965 et 1966) se succéderont ; elles auront toutes deux pour but d'augmenter le volume autorisé. Ces modifications n'ont jamais affecté la délimitation des voies publiques et n'ont pas changé la division des blocs d'immeubles. Pour comprendre ces requalifications, il faut savoir que la pression exercée par les propriétaires du sol a été fondamentale.

Les propriétaires du sol et les promoteurs immobiliers: un lobby face à la politique urbaine

- 32 Pour les propriétaires du sol, le modèle de « ville-jardin » et la hauteur des bâtiments limitaient considérablement l'augmentation de la plus-value de leurs terrains, ce qui provoqua de fortes pressions pour augmenter le nombre d'étages, puis ensuite pour augmenter de manière constante le volume maximal autorisé sur leurs terrains.
- 33 Les promoteurs immobiliers ont dû faire face à d'importants obstacles pour rentabiliser leurs opérations : d'une part, il fallait appliquer la Loi du Sol de 1956, d'autre part le PGOU ne permettait que de faibles densités du bâti en limitant strictement la hauteur des constructions. Par ailleurs, les propriétaires du sol essayaient d'obtenir des prix plus élevés pour leurs biens. C'est pourquoi, dans la décennie des années 1950, la plupart des

promoteurs immobiliers ne firent qu'une seule fois une demande de permis de construire pour une nouvelle construction.

- 34 Les stratégies qu'ils utilisaient généralement pour mieux rentabiliser leurs opérations étaient, une fois le volume maximal atteint, de construire plus que ne le permettait la loi et d'élargir, par des structures en aluminium précaires, les surfaces des magasins en rez-de-chaussée autour des immeubles, empiétant ainsi sur les espaces publics.

Les limites de la dernière planification urbaine

- 35 En 1988, l'Avant-projet du Plan est rédigé ; il sera adopté en 1990. Ce nouveau Plan rectifie les principales faiblesses observées dans la réglementation antérieure. De grandes visées « expansionnistes », que la crise économique frustre partiellement, sous-tendent la rédaction du Plan.
- 36 En 1991 Benidorm se caractérise par une base économique quasiment monospécialisée (80 % des actifs dans le secteur tertiaire), dont l'activité dominante est le tourisme, suivi par le secteur de la construction.
- 37 Le tourisme influence l'ensemble des éléments qui composent la ville et devient la cause fondamentale de la création des espaces urbains différenciés et même de la différenciation des immigrés en fonction du facteur essentiel qui a motivé leur changement de résidence. Ainsi, le Registre de la population de 1998 de Benidorm révèle que les habitants nés dans d'autres provinces sont une majorité (54%) alors que les habitants nés dans la commune ne sont que 15%.
- 38 La population immigrée peut être classée en deux catégories : ceux qui ont changé de lieu de résidence pour trouver du travail et ceux qui l'ont fait pour des raisons de loisir, de santé ou de bien être. Ceci se traduit dans le paysage urbain : les quartiers sont différenciés selon leur fonction et leurs occupants (quartiers résidentiels ou d'emploi face aux quartiers touristiques) ce qui comporte également des différences dans la densité de construction et de population, dans l'environnement ou encore dans le pouvoir d'achat des résidents. La plupart des immigrés économiques sont des salariés qui n'ont pas d'emploi fixe, qui travaillent par rotation, qui sont saisonniers. Ils sont mal payés et se trouvent dans une situation d'extrême précarité.
- 39 L'accès au logement est également affecté par le tourisme, surtout dans les couches les plus démunies de la population. La croissance du parc immobilier n'est pas due à la croissance démographique mais à la demande de logements motivée par le tourisme. C'est ainsi que la plus grande partie des habitations de Benidorm (43.581 en 1991) sont des résidences secondaires ou inoccupées (66% du total), alors qu'un tiers seulement sont des résidences principales. Le problème social le plus pressant est l'accès au logement pour les jeunes qui prennent leur indépendance ou les travailleurs immigrés, car ces logements sont chers et leur prix est en augmentation constante.

Le projet du parc thématique de loisirs « Terra Mítica » : sujet à polémiques

- 40 L'idée de la construction d'un parc thématique de loisirs sur la Costa Blanca en 1996 part de l'initiative d'un groupe d'hommes d'affaires de Benidorm. Ceux-ci sont à l'origine d'une société dont le but est de choisir un espace pour y situer le parc et de trouver les

subventions nécessaires pour financer le projet. Les communes de Benidorm et Finestrat finiront par être choisies pour y situer le parc thématique. La surface prévue au total est de près de 1.000 hectares (9.645.718 m²), dont 200 sont destinés au parc et à ses futurs agrandissements. Actuellement, on distingue la construction de « Terra Natura », un centre de la nature et des civilisations qui occupera 32 hectares. Le reste constituera les espaces verts, les voies publiques, les infrastructures et les espaces sportifs.

- 41 Le projet du parc thématique obtient le soutien de COEPA (Confédération d'Entrepreneurs de la Province d'Alicante), de HOSBEC (Association des Entrepreneurs Hôteliers de Benidorm et de la Costa Blanca), de la Chambre de Commerce et de l'Office Provincial du Tourisme ; de plus, c'est Eduardo Zaplana, alors Président de la Généralité Valencienne et ancien Maire de Benidorm qui soutient avec le plus d'enthousiasme le projet et tout spécialement son emplacement dans sa commune.
- 42 Parmi les aspects les plus significatifs de ce projet, il faut remarquer :
- 43 a) La Mairie de Benidorm a acquis des terrains privés pour les céder à la société gestionnaire du projet du plan (dont le nom change au cours du processus) dans la « Partida Moralet » (commune de Benidorm), près des centres urbains de Finestrat, Villajoyosa et Benidorm, en échange de quoi elle peut participer au projet. Ce choix est très controversé parce que ces terrains composés de pinèdes et de rocailles avaient brûlé en 1992. En effet, la législation en vigueur (lois de la Généralité Valencienne 4/1992, 3/1993, 6/1889 et 4/1992) interdit d'urbaniser des terrains non urbanisables qui auraient subi des incendies forestiers, sauf si les projets d'urbanisation sont déclarés d'utilité publique (*interés publico*) ; ces deux circonstances furent réunies dans le cas de Terra Mítica, malgré une « utilité publique » sujette à polémiques.
- 44 b) Le Parc Thématique de Benidorm est un projet public lors de l'achat des terrains et de l'obtention des permis de construire ; il devient une société mixte lors des cessions et de la construction des infrastructures ; et il finit par devenir une société privée pour gérer le parc et ses bénéfices.
- 45 c) Le capital de Terra Mítica provient essentiellement d'entreprises attachées à la construction ce qui démontre que l'intérêt porté à ces chantiers n'est pas uniquement touristique, mais aussi immobilier.

L'influence du Parc Thématique sur le nouveau boom immobilier de la circonscription

- 46 Au milieu des années 1990, la croissance urbaine de Benidorm était sortie de la crise des débuts de la décennie, mais elle stagnait. L'habituelle forêt de grues avait disparu et le projet de l'hôtel le plus haut d'Europe - Hôtel Bali - était paralysé à mi-construction. Le panorama change complètement à la fin des années 1990, car la construction reprend son rythme, la valeur des terrains et des biens immobiliers augmente. Les controverses se déchaînent : ce nouvel essor immobilier est-il le produit de la conjoncture économique ou plutôt le résultat de la spéculation que le projet du Parc Thématique a impulsée? La situation actuelle ne peut pas se comprendre sans tenir compte de ces deux points. Le nouvel essor immobilier a dépassé les prévisions maximalistes de sols urbanisables du PGOU de 1990, rendant nécessaire la rédaction d'un nouveau PGOU en 2002 - en réalité il ne s'agit que de nouvelles modifications - pour contrôler la nouvelle croissance et la coordonner avec celle des communes voisines.

La pression touristique sur le littoral de Elche-Santa Pola

- 47 Ces deux communes ont suivi la tendance générale des municipalités alicantines à urbaniser leur front de mer, dans un contexte social et politique qui impulse le développement de l'activité touristique et résidentielle. Le schéma d'occupation du sol qui s'est imposé mise sur une offre résidentielle qui englobe des appartements, des logements touristiques non déclarés et des résidences secondaires, avec une typologie très diversifiée : blocs d'immeubles, villas, bungalows, etc.
- 48 Elche et Santa Pola, comme toutes les municipalités du littoral alicantin, ont connu la fièvre de la construction, mais le développement touristique et résidentiel n'a pas été le même dans les deux communes. Ceci est dû à la situation initiale de leur structure économique au commencement du boom touristique. En ce qui concerne Elche, l'importance économique de l'industrie de la chaussure et le besoin d'affronter les problèmes d'une ville en constante croissance éloignent les autorités locales des intérêts touristiques. Par contre, le peu d'alternatives économiques qui existent à Santa Pola, en dehors de la pêche, rend les autorités plus réceptives aux propositions de construction de complexes résidentiels sur le territoire communal.

Le pouvoir politique et les intérêts privés dans le développement urbain et touristique de Elche et Santa Pola

- 49 La loi du sol de 1956 imposait le PGOU comme instrument indispensable de réglementation du sol, mais c'est l'initiative privée qui, dans la pratique, jouait le rôle d'agent de gestion des territoires de valeur touristique et décidait, en fonction de ses intérêts, des espaces et des surfaces à construire. Souvent, l'autorité locale était réduite à un simple instrument de ratification légale des projets présentés par les promoteurs, surtout dans les premières décennies du développement touristique et résidentiel.
- 50 Santa Pola est un bon exemple de cette façon de faire. L'autorité locale approuva la construction de cinq complexes résidentiels avant de disposer d'un Plan Général comme le stipulait la loi. Le bord de mer occupé sur six kilomètres par une urbanisation projetée comme zone d'expansion de la ville, avec un indice d'édificabilité élevé, une très faible qualité des matériaux et un développement linéaire qui affecte une partie importante de la digue des Salines de Santa Pola (aujourd'hui Parc Naturel), tel fut le résultat. Ces premières opérations d'urbanisme étaient impulsées par des hommes d'affaires de Elche et les logements étaient des appartements de vacances pour les habitants de la ville.
- 51 En 1973, la mairie de Santa Pola donne son accord au premier PGOU. Avec ce document, les autorités publiques prétendaient faciliter l'utilisation de la quasi totalité du territoire à des fins touristiques et résidentielles, l'objectif poursuivi étant de contribuer à une croissance économique plus poussée de cette localité. De ce fait, l'ensemble de la commune, à l'exception de la zone centrale occupée par des salines et de petits pans de forêts sur la Sierra, recevaient la qualification de *sol urbain consolidé* et *sol urbain rustique d'intérêt touristique*. Ce dernier, où l'on a autorisé la construction d'hôtels sur des parcelles d'au moins 5 000 ou 3 000 m² et l'édification de logements isolées sur des parcelles de 800 m², concernait tout le littoral de Santa Pola et la majeure partie de la Sierra. Selon cette

approche « expansionniste » de la politique économique de l'Etat, le sol rustique³ (ne pouvant être urbanisé par définition) devenait urbanisable, autorisant la construction de logements isolés, de bungalows et de tours d'habitations, dès lors que le PGOU déclarerait ce sol rustique d'*intérêt national*, comme c'était le cas pour le tourisme.

- 52 Pourtant, la planification proposée par la mairie n'a pas suscité un intérêt suffisant au sein de l'initiative privée, qui a déplacé ses investissements immobiliers vers une vaste zone au nord de la Sierra. Il s'agit d'un complexe résidentiel de développement horizontal intensif, un modèle couramment utilisé au sud d'Alicante. Il s'étend sur près de 500 hectares (Gran Alacant) avec une mise en valeur immobilière allant bien au delà de ce qui était prévu par le PGOU pour les sols urbains rustiques d'intérêt touristique. Une partie de l'offre immobilière est destinée à capter la demande étrangère, bien que la qualité des constructions soit souvent faible. Nous le voyons, les autorités locales de Santa Pola se sont pliées à la stratégie du capital, dont le but était et demeure de former une grande réserve de terrains par le biais de l'incorporation de propriétés rustiques à bas prix (zones de peu de valeur agricole), pour ensuite la transformer, avec la complicité de la mairie, en sol urbanisable. Le résultat est un noyau urbain indépendant, désarticulé du projet territorial de la commune.
- 53 Avec l'avènement de la démocratie, de nombreuses mairies ont tenté d'assumer leur responsabilité dans la planification et l'organisation du développement urbain. Le PGOU actuellement en vigueur à Santa Pola, réalisé en 1985, protège des zones classées dans son cadre « Sol Urbain Rustique d'Intérêt Touristique » (surtout dans la « Sierra »). Cependant, la pression exercée par les propriétaires des sols et les promoteurs immobiliers pour empêcher l'arrêt de la « machine » de construction se poursuit sans relâche et les autorités publiques de la démocratie ont maintenu leur soutien à un modèle touristique fondé sur l'offre massive de logements, en partie du fait des besoins économiques des administrations publiques mêmes. En effet, la construction massive de logements constitue, à court terme, une source de profits considérables pour les mairies par la collecte des recettes provenant de la délivrance des permis de construire, des impôts des contributions urbaines et, grâce à l'élargissement du patrimoine public, par les cessions obligatoires de sol que doivent consentir les promoteurs au bénéfice de la commune. Cette situation pourrait être qualifiée de « fuite en avant » de l'administration publique.
- 54 En ce qui concerne la municipalité de Elche, nous observons certaines différences entre la bande côtière située au nord de la commune de Santa Pola et celle située au sud. Le secteur nord du littoral a connu une plus grande pression des intérêts touristiques privés de la commune en raison de sa position stratégique entre les deux circonscriptions d'Alicante et de Santa Pola, de son emplacement proche de grands complexes résidentiels tels que Urbanova à Alicante et Gran Alacant à Santa Pola et de la faible valeur agricole de la zone. Depuis les années 1950, la construction de plusieurs complexes résidentiels a été envisagée ; un seul a vu le jour, Arenales del Sol. Cet ensemble touristique occupe un littoral de sable de 1,5 km, sous forme de blocs séparés dont les appartements sont destinés à une clientèle touristique nationale.
- 55 Les stratégies suivies par l'initiative privée pour le développement du complexe Arenales del Sol ressemblent à celles décrites pour Gran Alacant (d'ailleurs utilisées dans la plupart des complexes résidentiels du sud alicantin). Des organismes financiers, des grandes entreprises de construction régionales et nationales et des propriétaires de terrains non résidents de Elche, achètent des terrains à bas prix et présentent des projets

d'urbanisation à la mairie en vue d'obtenir la possibilité de construire de façon immédiate et avec un grand profit immobilier. La mairie de Elche se contente alors d'essayer de planifier l'occupation du sol en rédigeant un PGOU spécifique pour Arenales del Sol, en marge de celui qui existe déjà pour le reste de la municipalité. Le résultat de la non-application du PGOU municipal est la construction d'un grand complexe résidentiel en marge du schéma directeur de la commune, comme c'est le cas à Gran Alacant (Santa Pola).

- 56 De plus, dans cette urbanisation, la mairie a permis de construire sur la plage, en territoire public maritime et terrestre. Depuis la mise en application de la nouvelle Loi de Protection des Côtes, ces bâtiments se trouvent dans une situation légale difficile.
- 57 Aujourd'hui, la zone la plus recherchée du point de vue des intérêts touristiques et résidentiels se trouve dans la partie sud du littoral de Elche. Elle avait moins souffert que la zone nord dans les années 1960 parce qu'elle était plus rentable du point de vue agricole et que le sol était divisé en petites propriétés. Quoiqu'il en soit, certains secteurs de ce tronçon sud proches de la zone humide des Salines de Santa Pola, ont été classés sol urbanisable dans le PGOU de 1973, mais leur urbanisation n'a commencé que récemment. Ceci est dû au changement de politique de la mairie de Elche qui a décidé d'impulser le tourisme résidentiel sur son littoral et à la Loi Régulatrice de l'Activité Urbanistique (LRAU) qui accélère les processus d'occupation des sols.
- 58 Cette nouvelle situation pour le littoral de Elche se concrétise dans le PGOU de 1998. Cependant, grâce aux possibilités octroyées par la Loi Régulatrice de l'Activité Economique, les grands propriétaires terriens commencent à faire pression sur la mairie pour obtenir l'autorisation de développer des secteurs de sol non urbanisable ordinaire, qui sont en général des zones de l'arrière pays proches du littoral. De cette façon, en vue d'une expansion urbaine protégée par la LRAU, le développement touristique et résidentiel devrait s'orienter vers l'intérieur de la commune où la classification du sol est encore permissive.

Conclusion

- 59 Dans la province d'Alicante, le tourisme littoral a commencé son développement contemporain à Benidorm au milieu des années 1950. Durant les décennies suivantes il s'est étendu au reste du littoral de la province, en suivant des formes d'occupation du sol différentes, mais qui ont toujours évolué vers une plus grande densification par suite d'une demande croissante, nationale et d'Europe occidentale, sur des espaces limités.
- 60 Les plus grandes disponibilités en plages de sable ont été en général bordées d'édifices en hauteur, tandis que la construction « horizontale » a été généralisée dans la dernière décennie, occupant des espaces sans cesse plus vastes en se déplaçant vers les communes rurales d'une large frange pré-littorale et intérieure.
- 61 Pendant les premières décennies, le tourisme a contribué à la nécessaire diversification économique, surtout par l'insuffisance croissante de l'agriculture minifundiaire dans les communes littorales et pré-littorales. De son côté, le premier PGOU de Benidorm en 1956 a projeté un urbanisme de faible densité, mais immédiatement les acteurs économiques du tourisme obtinrent des dérogations sans cesse plus importantes en faveur des constructions en hauteur, afin d'augmenter la rentabilité des parcelles.

- 62 Cependant le tourisme littoral, initiateur de la diversification économique, s'est transformé en un secteur d'activité qui dépasse et détruit les équilibres les plus élémentaires dans l'usage du sol, la conservation des paysages naturels et culturels, ou la consommation des ressources naturelles, comme l'eau parmi d'autres.
- 63 Pour illustrer tout cela, nous avons donc analysé schématiquement quelques exemples paradigmatiques des modèles touristiques de la province d'Alicante, ainsi que les législations et les comportements des pouvoirs locaux qui les ont mis en place. Ainsi le modèle discutable de Benidorm, fortement réactivé par la dynamique du parc thématique de loisir de « Terra Mitica ». Le détestable exemple de Santa Pola, qui n'a pas hésité à détruire une bonne partie des magnifiques falaises de sa sierra et la moitié de ses surfaces forestières. L'éveil touristique, tardif et inquiétant, sur le littoral de Elche, où il semble que la défense des zones humides, pourtant déclarées « espaces naturels », importe peu ; alors que cette ville industrielle d'environ 200 000 habitants s'enorgueillit de ce que l'UNESCO ait reconnu deux éléments du Patrimoine de l'Humanité sur son territoire: la palmeraie historique de la ville et l'opéra religieux médiéval du « Misteri de Elx ». De même les principaux jalons de la destruction de cinq zones humides sur le littoral sont mis en lumière: cette destruction est toujours liée à l'urbanisme touristique, trop proche où même installé dans certaines parties de ces marais, ce qui en outre met en péril la biodiversité de ces derniers. Ces dernières années, la législation en faveur de ces zones humides a connu des avancées, ainsi que la prise de conscience de l'opinion publique dans ce sens, mais il semble que la spéculation de l'urbanisme touristique, facilitée par la permissivité des autorités locales, ne soit pas près de s'arrêter.
- 64 Finalement, au tournant du millénaire, l'urbanisation pour le tourisme résidentiel a repris, avec la prolifération de grands complexes résidentiels de pavillons (*chalés*) et de bungalows qui ont envahi de larges zones des communes pré-littorales sur des terrains agricoles de *secano* (cultures sèches) et de *monte bajo* (garrigue). La revalorisation spéculative et le comportement des collectivités territoriales sont des appuis décisifs face à une demande nationale et internationale qui ne cesse de croître.

BIBLIOGRAPHIE

Box Amorós, M., (1987): *Humedales y áreas lacustres de la provincia de Alicante*, Alicante, Instituto de Cultura Juan Gil-Albert, 290 p.

Cevallos Moreno, M., (2001): « La problemática jurídico-administrativa de las zonas húmedas », *Humedales mediterráneos*, n° 1, p. 155-162.

Costa, J., (1997), « Interacción y conflicto entre estructura urbana y uso comercial. El caso de Benidorm », en *Dinámica Litoral-Interior*, Vol. I, Asociación de Geógrafos Españoles, Departamento de Xeografía da Universidade de Santiago de Compostela, p. 313-321.

Delgado Piqueras, F., (1992): *Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de humedales*, Madrid, Tecnos, 348 p.

Gaviria, M., et al., (1977), *Benidorm, ciudad nueva*, 2 vol., Ed. Nacional, Madrid.

- Gozálvez Pérez, V.; Ponce, G.; Costa, J.; Canales, G.; Navarro, J.R., (1993), « Los espacios periurbanos en el área de Alicante- Elche (España) », *Méditerranée*, n°77, Université d'Aix-Marseille II, p.17-20.
- Larrosa Rocamora, J.A., (2003), « La difficile maîtrise de l'urbanisation littorale espagnole : l'exemple de la commune d'Elche (province d'Alicante) 0 », *Rives nord-méditerranéennes*, n° 15, UMR TELEMME (Université de Provence), p. 53-66.
- Martín Mateo, R.; Vera Rebollo, J.F.; *et al.*, (1993), *El litoral valenciano*, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid, 123 p.
- Martín-Serrano Rodríguez, G.A., (2003), « El Crecimiento urbano de Benidorm según los expedientes de obras (1950-1970) », *Investigaciones Geográficas*, Instituto Universitario de Geografía, Universidad de Alicante, p. 119-133.
- Navalón García, R., (1995), *Planeamiento urbano y turismo residencial en los municipios territoriales de Alicante*, Ed. Generalitat Valenciana, Conselleria d'Educació i Ciència. Instituto de Cultura Juan Gil-Albert, Diputación Provincial de Alicante, Alicante, 361 p.
- Navalón García, R., (2001), *Agricultura y turismo en la franja costera de la Comunidad Valenciana*, Ed. Bancaixa, Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana, Alicante, 657 p.
- Palazón, S.; Larrosa, J.A., (2002): « El Clot de Galvany (Elche): un ejemplo de humedal amenazado por la expansión turístico-residencial » en *Turismo y transformaciones urbanas en el siglo XXI*, Almería, Universidad de Almería, p. 297-309.
- Rosselló i Verger, V. M., (1984), *Cinquanta-cinc ciutats valencianes*, Universitat de València, València, 280 p.
- Sorribes, J., (1978), *Crecimiento urbano y especulación en Valencia*, Ed. Almodín, Valencia, 95 p.
- Sorribes, J., (1985), *Desarrollo capitalista y proceso de urbanización en el País Valenciano*, Ed. Alfonso el Magnánimo, Valencia, 358 p.
- Such Climent, M.P., (1995): *Turismo y medio ambiente en el litoral alicantino*, Alicante, Generalitat Valenciana-Institut de Cultura Juan Gil-Albert, 296 p.
- Vera Rebollo, J.F. (1987), *Turismo y urbanización en el litoral alicantino*. Instituto de Cultura Juan Gil-Albert. Alicante, 431 p.
- Vilagrasa, J., (Ed.) (1997), *Vivienda y promoción inmobiliaria en España*, Universidad de Lleida, Colección espai/temps, Lleida, 697 p.

RÉSUMÉS

L'urbanisation touristique qui occupe une bonne partie des 200 km de littoral de la province d'Alicante a permis depuis les années 1960 une diversification de l'économie, mais a provoqué un déséquilibre dans l'usage des sols et une dégradation des paysages naturels. La détérioration des zones humides, le modèle touristique de Benidorm (constructions en hauteur au centre, pavillonnaire dans les alentours, énorme parc thématique de loisirs Terra Mítica) et les politiques d'urbanisme de Santa Pola et de Elche sont autant d'exemples négatifs alimentés par la pression spéculative sur le foncier et la permissivité des autorités locales face à la demande nationale et étrangère.

Since the 60s, touristic urban areas which occupy most of the 200 kilometre coastline of the province of Alicante have brought about an economic diversification, but have completely

disturbed soil management and damaged the landscape's natural quality. The deterioration of wetlands, the Benidorm touristic model (high buildings in city centre, and private housing estates in the outskirts, a huge thematic park called Terra Mitica) as well as the urbanizing policies of Santa Pola and Elche are so many negative examples promoted still further by speculative pressure and the permissive attitude of local authorities to meet national and foreign demand.

La urbanización turística de los 200 km del litoral de la provincia de Alicante ha permitido desde los años 1960 una diversificación de la economía, pero ha provocado desequilibrios en los usos del suelo y una degradación de los paisajes naturales. El deterioro de zonas húmedas, el modelo urbanístico de Benidorm (construcciones en altura en el centro, baja densidad en los municipios vecinos, gran parque temático de ocio *Terra Mítica*) y las políticas de urbanismo litoral de Santa Pola y de Elche, son ejemplos negativos alimentados por la presión especulativa sobre el suelo y la permisividad de las autoridades locales frente a la demanda nacional y extranjera.

INDEX

Index chronologique : Époque contemporaine

Index géographique : Europe méridionale, Espagne

Mots-clés : aménagement, environnement, nature, politique, pouvoir, territoire, urbanisation

AUTEURS

G. PONCE

Les auteurs mènent leurs recherches au département de Géographie Humaine à l'Université d'Alicante (Espagne).