

■ Résumé

De 1954 à 1982, la petite ville de Bouc Bel Air (13) a connu une forte croissance démographique qui a entraîné de nombreux problèmes (endettement, changement des formes d'habitat, évolution des CSP, dépendance accrue à l'égard de Marseille). Pour échapper à son statut déprécié de ville de banlieue, la municipalité a mené une politique visant à contrôler la croissance de la commune et à en faire un lieu de vie et de travail pour ses habitants. Mais peut-on refuser d'être une banlieue quand on est proche d'un grande agglomération ?

■ Abstract

Out of Marseille influence

From 1954 to 1982 the population of Bouc Bel Air, a small town in the suburbs of Marseille, grew so rapidly that many problems occurred (indebtedness, new housing forms, evolution of socio-professional categories, higher dependence on Marseille). Struggling against its depreciation as a suburban city, local representatives ran a policy in order to control growth and improve its inhabitants housing and working conditions. How far can cities close to a big agglomeration refuse its overlapping ?

ÉCHAPPER A MARSEILLE

Jacques
CHAMPAUD*

■ "Échapper à Marseille" résume l'une des idées de la municipalité de Bouc Bel Air (Bouches du Rhône) qui s'est efforcée au cours des dernières années de redonner à une commune en croissance rapide, identité, dynamisme et autonomie par rapport à sa grande voisine.

Le contexte

La première caractéristique de Bouc Bel Air, à mi-chemin entre Aix en Provence et Marseille, est une croissance démographique très rapide depuis une vingtaine d'années qui a transformé le modeste village provençal en une petite ville de banlieue. La population est passée de 1 519 habitants en 1954 à 2 160 en 1968, 4 533 en 1975 et 8 714 en 1982 (soit 9,8% de croissance moyenne annuelle entre les deux derniers recensements). Même si la croissance s'est un peu ralentie par la suite (10 177 hab. au recensement complémentaire de 1986, 11 531 en Mars 1990), il faut encore "éponger" les conséquences de cet afflux des deux dernières décennies.

La délocalisation des habitants des centres urbains voisins (Marseille principalement), l'arrivée des rapatriés en 1962, ont constitué, avec l'aspiration générale à la maison individuelle, les principaux facteurs de l'accroissement de la commune.

Les conséquences en ont été multiples. tout d'abord un accroissement considérable

* Géographe, ORSTOM

O.R.S.T.O.M. Fonds Documentaire

N° 34985 ea 1

Cote B 11

de l'endettement de la commune (les annuités de remboursement de la dette représentant 7 à 8% du budget de fonctionnement en 1977, mais 26 à 27 dans les années 1988/89) pour faire face aux demandes d'équipement des nouveaux habitants : écoles primaires, collège, mais aussi installations sportives et culturelles demandées par une population qui souhaite "vivre à la campagne" mais véhicule avec elle des besoins de citadins.

En second lieu, l'extension d'un habitat de type pavillonnaire en accession à la propriété, assez uniforme (un "mono-produit" en quelque sorte) s'est réalisée sous forme de grands lotissements sur des domaines agricoles touchés par la crise. La conséquence de ce type d'urbanisation a été une modification importante de la composition sociologique de la commune, où la part des ouvriers et agriculteurs (59% de la population active en 1962, 21% en 1982) diminue notablement au profit de celle des cadres, employés, fonctionnaires, professions libérales et chefs d'entreprise (dont la proportion passe de 34% à 78% entre 1962 et 1982).

Ceci se traduit encore par une grande dépendance vis-à-vis de Marseille : à la fois par le recrutement des nouveaux habitants – près de la moitié y avaient leur résidence antérieure, (mais la proportion est de 60% dans les lotissements les plus récents) – et pour le travail, puisque plus de 40% continuent à y exercer leur activité (parmi les autres, 15% travaillent à Aix et 8% sur les rives de l'étang de Berre). Dépendance également sur le plan culturel, mais Aix en Provence concurrence Marseille comme pôle d'attraction. Il en est de même pour les achats courants : faute de trouver sur place une grande surface c'est vers le nord de Marseille (Plan de Campagne) ou le sud d'Aix (Les Milles) que les Boucains vont s'approvisionner.

Cette "dépendance" de Marseille a conduit la municipalité à réagir et à inscrire dans les programmes électoraux sa volonté d'autonomie. On lit par exemple dans celui de Mars 1983 : "Bouc Bel Air... n'est plus un village et n'est pas encore une ville. Elle tendrait à devenir une banlieue dortoir où la population active rentre le soir et passe son week-end à cultiver son jardin ou à bricoler dans sa maison. Banlieue ? Non. Nous refusons ce terme et ce qu'il signifie de repli sur soi des habitants et de dépendance par rapport aux grandes villes voisines".

Comment s'est traduite concrètement cette volonté politique d'échapper au phénomène de banlieue ?

Quelques options

Les choix faits au cours des douze dernières années ont été marqués par la volonté de redonner à la commune une identité propre avec l'espoir de diminuer ainsi sa dépendance.

Le premier objectif a été de contrôler la croissance de la population. Les moyens ont été l'établissement du POS et une gestion plus rigoureuse des permis de construire : restriction des zones constructibles (42% du territoire communal en zone protégée, ND, et près de 20% en zone d'urbanisation future, NA). Par ailleurs l'instauration de Programmes d'Aménagement d'Ensemble (PAE) a eu pour effet (non prévu au départ) de retarder un certain nombre d'opérations de promoteurs tout en assurant à la commune des participations financières quatre fois supérieures à la Taxe Locale d'Équipement (TLE).

Deuxième option : promouvoir une nouvelle politique urbaine permettant une meilleure intégration des quartiers, en opposition aux lotissements "en raquette" isolés les uns des autres. Mais il fallait aussi changer les formes urbaines par la diversification des produits présentés et, surtout, par la création de logements locatifs sociaux (dont le besoin était évalué à une centaine) en construisant de petits immeubles collectifs. Enfin, après la période de croissance rapide et la construction des principaux équipements il était nécessaire de songer à l'embellissement des quartiers, sous la forme d'un "plan vert" dressant la liste d'une vingtaine d'opérations, souvent simples, destinées à améliorer le cadre de vie.

Pour lutter contre l'éclatement de la commune il était urgent également de recréer un véritable centre-ville. L'option prise a été de revitaliser le centre ancien sous forme d'une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH). Cependant, la préservation de l'environnement a conduit à "isoler" le centre ancien, entouré d'espaces boisés, du reste de la commune, isolément accentué par la topographie et l'inconfort des voies d'accès.

Le quatrième objectif était de créer des emplois par l'établissement d'une zone d'activité économique de 20 ha dont 10 à maîtrise communale dans le sud de la commune. Cette création bénéficiait d'un emplacement favorable, à un carrefour autoroutier à la sortie de Marseille et de la proximité d'Aix en Provence et de l'aéroport de Marignane.

L'installation de nouvelles entreprises avait aussi pour but d'augmenter les ressources fiscales de la commune. Les activités économiques n'étaient pas négligeables sur le territoire communal (à titre d'exemple, la taxe professionnelle représente selon les années de 55 à 60% des recettes fiscales communales), mais la création d'emplois ne suivait pas le rythme de l'arrivée des nouveaux habitants, puisque 26% seulement des actifs travaillaient à Bouc Bel Air en 1982 alors qu'ils étaient 35% en 1975.

Enfin un effort a été entrepris pour rendre la cité plus conviviale en développant la vie associative et en faisant participer les associations, au sein d'un Office Municipal, à la gestion des principaux équipements culturels et sportifs.

Recherche et action

La mise en œuvre d'une telle politique suppose l'intervention d'acteurs assez différents. Le rôle initial de définition des grandes options revient aux élus mais ce n'est pas la tâche la plus facile que de les inciter à penser le long terme et à réfléchir sur l'ensemble des problèmes de la commune : rédaction de papiers divers, exposés et discussions dans les divers groupes de travail ou commissions constituent le préalable souvent long, parfois fastidieux mais nécessaire pour que l'équipe municipale "porte" véritablement le projet.

La phase suivante fait appel à des spécialistes parmi lesquels on trouve plus de BET ou de sociétés d'aménagement que de chercheurs proprement dits. Cependant le voisinage de l'Université d'Aix a permis d'associer quelques enseignants à la mise en forme des options d'aménagement (la commune a servi également de terrain d'expérience, de TP ou de travaux de maîtrise pour les étudiants). La commune s'est attachée également à faire travailler des personnes qui au delà de leur compétence d'ingénieur, d'urbaniste ou de technicien avaient le sens des problèmes d'aménagement et le souci des relations humaines.

L'appui de ces divers intervenants, comme de certains services de la Direction Départementale de l'Équipement (DDE), ou du Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE) a été fort utile également pour tirer parti des nouvelles procédures instituées par la loi sur l'aménagement (loi QUILÈS, Juillet 1985), telles que les PAE, le DPU (Droit de Préemption Urbain), etc...

Les résultats

La mise en œuvre des grandes options définies par les élus a donné des résultats divers. La croissance démographique et les finances communales constituaient en quelque sorte les préalables de cette politique. La première a été à peu près maîtrisée puisque l'accroissement de la commune est passé de près de 10% l'an à 2% environ dans les années récentes (ce sont maintenant des communes plus éloignées de Marseille qui connaissent des taux d'accroissement très élevés). Ce qui a permis de rattraper le retard des équipements. Mais au prix d'un endettement qui atteint un taux légèrement supérieur aux 25% du budget de fonctionnement généralement admis comme plafond souhaitable.

Le domaine d'activités a connu dès sa mise en commercialisation un succès indéniable et les terrains ont été vendus plus rapidement qu'il n'était prévu dans les prévisions du dossier de ZAC. Un point faible demeure pourtant le taux de la taxe professionnelle, l'un des plus élevés du département; en attendant de pouvoir le baisser, les entreprises nouvellement créées bénéficient d'une exonération de trois ans.

De même l'action sur le centre ancien a contribué à en faire peu à peu un véritable centre-ville. L'OPAH a contribué à arrêter le processus de dégradation et même de taudification qui était amorcé en certains endroits. Les subventions et prêts aux particuliers (Prêts d'Amélioration de l'Habitat (PAH) pour les propriétaires-résidents, intervention de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'habitat (ANAH) pour les propriétaires-bailleurs) ont permis d'améliorer le confort de la majeure partie des logements du centre. Avant même le début de l'opération la municipalité avait créé une Zone d'Aménagement Différé (ZAD) afin de contrôler l'évolution du marché, de lutter contre la spéculation foncière et d'acheter quelques immeubles pour y aménager des logements locatifs sur crédits Prêts Locatifs Aidés (PLA). Un effort important a été fait aussi sur les espaces collectifs (entièrement financé sur le budget communal) : réfection des voies, enterrement des réseaux, création d'espaces de jeux et de parking. Les subventions au ravalement des façades ont eu également un effet incitatif spectaculaire. L'opération visait également à donner une nouvelle impulsion aux activités économiques du centre : la réussite est en ce domaine moins nette car les commerçants se sont moins bien mobilisés que les particuliers.

La rénovation du village fait partie avec la construction d'un nouvel Hôtel de ville,

et d'une gendarmerie et l'installation de l'Agence Régionale pour l'Environnement d'un ensemble d'actions destinées à renforcer la centralité. Elles doivent être complétées par l'aménagement de la place centrale (services et commerces) et du château récemment acheté pour devenir un équipement culturel.

Par contre la réussite est moins évidente sur d'autres plans : celui de la diversification des formes urbaines et de la création de logements locatifs. Il est apparu vite qu'il est illusoire d'essayer d'obtenir l'un et l'autre des promoteurs privés (malgré le caractère incitatif de l'exemption de participations pour les logements construits sur fonds PLA, ou leur réduction pour les Prêts d'Accession à la Propriété (PAP). La procédure a permis, sur les secteurs en voie d'urbanisation prochaine, d'établir un plan d'équipement (assortiment des financements correspondants) mais on atteint vite, là aussi, la limite de ce qui peut être négocié avec les promoteurs, plus préoccupés de la défense de leurs "droits à construire" que l'innovation urbaine. Aussi la municipalité a-t-elle pris l'initiative d'acheter des terrains pour y implanter une opération qui se voulait exemplaire par la diversification des formes urbaines (lots de tailles différentes, maisons "de village", petits collectifs) et une nouvelle répartition des logements : moitié en accession et moitié en locatifs. Ce projet toutefois a été remis en question par la nouvelle équipe élue en Mars 1989.

■ En conclusion, on peut se demander, à partir de l'exemple de Bouc Bel Air, si une commune aussi proche d'une grande agglomération peut échapper à une situation de banlieue. Et se poser aussi une question : est-ce bien nécessaire ? Après tout, on pourrait accepter un type de développement urbain comportant un zonage fonctionnel attribuant à certaines communes un rôle purement résidentiel. (Ou raisonner, à une toute autre échelle, par référence aux villes des pays en voie de développement, qui sont par bien des égards les relais de "métropoles" éloignées, en termes de centre et de périphérie.) Or l'existence même des communes (et le phénomène s'est accentué avec la décentralisation) pousse chacune à vouloir augmenter le nombre de ses fonctions. Par ailleurs si la décision d'habiter une commune suburbaine représente un choix raisonné effectué par des ménages souhaitant disposer d'un logement plus grand, vivre au grand air, quitter les villes, ces familles expriment dès leur installation des besoins de citadins et demandent des équipements de loisirs. D'autre part, lors du renouvellement des générations, les mêmes familles demandent aussi que leurs enfants puissent trouver, le plus près possible, logement et travail. Autant d'éléments qui incitent les communes à étendre la gamme des services qu'elles peuvent offrir à leurs résidents.

Cette recherche de l'autonomie n'est pas aisée dans une situation géographique où n'existe pas de structure de concertation urbaine dans le "grand Marseille". Chaque commune se trouve face à sa puissante voisine et les syndicats inter-communaux ont en général des vocations très ponctuelles (comme l'assainissement ou la construction de collèges) qui ne permettent pas de traiter de la globalité des problèmes d'urbanisation.

Dans ce contexte il faut donc une volonté municipale forte pour échapper à l'emprise marseillaise, une volonté nettement affirmée et partagée par la population; or celle-ci, pour près de 80% des résidents actuels, n'est pas née dans la commune et n'éprouve donc pas l'attachement viscéral en quelque sorte qui lui permettrait d'être pleinement chez elle. D'où la nécessité de développer une "image de marque" attirante. Sans se faire d'illusions d'ailleurs sur les possibilités réelles d'autonomie, il faut au moins faire en sorte que vivre dans une commune ne soit pas seulement y dormir. Et, au-delà, convaincre les habitants qu'ils ne vivent pas seulement dans une maison, mais dans une ville dont ils peuvent être aussi les acteurs.

Dernier élément : dans une commune en pleine mutation et en croissance rapide, un urbanisme responsable montre que l'expérimentation sociale est possible. Mais on doit avancer avec prudence, s'entourer des conseils de gens compétents et faire en sorte que la majorité de la population soit consciente, et porteuse, des enjeux et des projets. Par ailleurs une approche pluridisciplinaire est nécessaire : pas de projet urbain d'ensemble par exemple sans projet culturel, sans projet financier et sans intervention foncière préalable. De ce point de vue le politique est souvent le plus à même d'effectuer la synthèse entre les études sectorielles qui sont réalisées. Mais tout cela ne peut s'inscrire que dans un temps long et s'accommode mal des alternances brutales.

■ Notes et études sur Bouc Bel Air

1. "Bouc Bel Air, le centre", enquête socio-démographique Résultats 1983, Société Provençale d'Équipement, 95 p. multigr.
2. Patrick BAYON, "Bouc Bel Air : la zone d'activités économiques et le développement communal", mémoire de maîtrise d'aménagement du territoire.
3. Commune de Bouc Bel Air, *Diagnostic*, Plan de développement, CAUE, 1987.
4. Jacques CHAMPAUD, "Programmes d'Aménagement d'Ensemble. Définir un projet urbain", *Études foncières* n°37, Décembre 1987.
5. Jacques CHAMPAUD, "Bouc Bel Air, un outil d'urbanisation", *Diagonal*, Avril 1988.
6. *Le logement à Bouc Bel Air, marché et perspectives*, CREAH, 1988.