

Déplacer les frontières pour concevoir un centre.

Antoine Beyer

► **To cite this version:**

Antoine Beyer. Déplacer les frontières pour concevoir un centre.. Bulletin de l'Association de géographes français, Association des Géographes Français, 2004, p. 487 - 497. halshs-00632870

HAL Id: halshs-00632870

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00632870>

Submitted on 16 Oct 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Article paru dans Géographies, le *Bulletin de l'Association de Géographes Français* 4-2004, p. 487 – 497.

Déplacer les frontières pour concevoir un centre. Le cas de la ville de Villingen-Schwenningen (RFA)

Antoine BEYER

Université Louis Pasteur

Faculté de Géographie et d'Aménagement

Résumé

Ville moyenne du Sud-Ouest de la RFA, Villingen-Schwenningen est née de la fusion de deux centres urbains aux profils contrastés, de part et d'autre de l'ancienne frontière qui séparait le Pays de Bade du Wurtemberg. Elle illustre la volonté de promouvoir un centre supérieur qui est révélatrice d'une conception allemande de l'aménagement du territoire largement fondée sur la théorie des lieux centraux. Villingen-Schwenningen a longtemps occupé la fonction de réalisation exemplaire dans le discours fonctionnalistes des aménageurs allemands des années 1970. Avec trente ans de recul, l'article cherche à comprendre comment les deux noyaux urbains distants de 6 kilomètres ont tenté de traduire dans les faits un destin désormais commun.

Mots-clés : centralité urbaine – frontière – urbanisme – Allemagne

How to shift borders in order to conceive a new central place ?

The case study of Villingen-Schwenningen (German Federal Republic)

Abstract

The middle-sized town of Villingen-Schwenningen results from the merge of two historic cities on both sides of the former border that separated Baden from Wurtemberg in South Western Germany. This specific urban project, mostly regarded as an exemplary success in the 1970's reveals how the regional planning used in Germany was strongly based on the theory of central places. The paper describes how the two urban centers, 6 kilometers distant from another, have been developed as one administrative and functional unit.

Keywords : central places – borders – town planning - Germany

Introduction : comment dépasser une dualité urbaine frontalière

Issu de l'intégration des zones d'occupation militaire françaises et américaines, le Bade-Wurtemberg fêtait en 2002 ses 50 ans d'existence. Dans le sud du Land, la nouvelle donne politico-administrative finit par créer au début des années 1970, les conditions de rapprochement de deux villes moyennes distantes de plusieurs kilomètres et marquées par des profils socio-politiques contrastés : Villingen et Schwenningen. L'une est badoise, l'autre wurtembergeoise. Le projet institutionnel initial visait à assurer la création d'une identité partagée entre les deux noyaux historiques en favorisant l'émergence d'un centre urbain nouveau à vocation régionale, sur le lieu même d'une frontière encore vive. Il est donc intéressant de voir comment, dans le contexte volontariste d'aménagement de la République Fédérale, la ville a cherché à surmonter ses diverses limites. Traditionnellement présentée comme emblématique d'une fusion communale réussie la nouvelle entité administrative offre aujourd'hui un bilan plus nuancé qui met en lumière les modèles successifs de la ville contemporaine.

1. Villingen et Schwenningen : un duopole urbain sur une ligne de fracture territoriale

La formation du Bade-Wurtemberg n'était pas allée sans réticences, Et plus qu'ailleurs, la partie méridionale du nouveau *Südweststaat* était marqué par un sentiment de partage frontalier, opposant les anciennes possessions catholiques habsbourgeoises et badoises aux populations réformées du Wurtemberg traits que condensant les deux villes voisines :

- En pays de Bade, **Villingen** est une ville médiévale à l'abri de ses remparts élevés au 13^{ème} siècle par les ducs de Zähringen pour tenir le débouché centre-oriental de la Forêt-Noire (par les vallées de la Gutach et de la Kinzig). C'est donc une ville patricienne au plan organisée par la croisée de deux axes principaux ponctués de quatre portes fortifiées. Si les extensions modernes débordent largement le cœur historique, celui-ci reste incontestablement le centre de Villingen. Assez peu concernée par l'industrialisation, la ville a su maintenir des fonctions administratives, même si la marginalité géographique l'a desservie face à d'autres centres régionaux comme Donaueschingen.
- Lui faisant face à l'Est, en territoire wurtembergeois, l'industrielle **Schwenningen**, ville champignon, tard venue puisque ses droits urbains ne lui seront concédés qu'en 1907. Elle doit son épanouissement à l'industrie horlogère et ses diversifications techniques vers la micromécanique et la micro-informatique. Sans composition monumentale, le tissu urbain associait traditionnellement fabriques et habitat ouvrier dense autour d'un noyau villageois qui a longtemps encore préservé sa vocation rurale.

Ce face à face urbain est traversé de nombreuses oppositions d'ordre historique (Badois, Wurtembergeois), religieux (catholiques et protestants) et politique (chrétiens-démocrates, socio-démocrates) dans une zone frontalière dont les contours se sont affirmés avec des remaniements territoriaux qui ont régulièrement placé les deux villes dans des camps opposés. Rien ne prédisposait donc Villingen et Schwenningen à un quelconque rapprochement. La marche rurale qui sépare les deux agglomérations est quasiment vierge de tout établissement humain qui aurait pu jouer un rôle d'articulation. Incidemment cet espace est traversé selon la même orientation méridienne par la ligne de partage des eaux entre la Mer du Nord et la Mer Noire. La Brigach, affluent du Danube, coule au pied des remparts de Villingen, alors que le Neckar, tributaire du Rhin prend sa source au sud de Schwenningen. Reste donc à comprendre pourquoi et dans quelles circonstances a eu lieu cet improbable rapprochement urbain, d'autant plus surprenant qu'il s'est déroulé rapidement et sans la moindre anicroche.

Document 1. Les découpages administratifs du Bade-Wurtemberg

2. Les logiques d'affirmation de la centralité

Le premier rapprochement des deux agglomérations n'émane pas d'un souhait des deux villes, mais trouve son origine dans le contexte de refonte fédérale des communes (*kommunale Gebietsreform*) dont les débats sont engagés dans le Bade-Wurtemberg dès 1967. La fusion est donc indissociable d'un contexte de relative permissivité quant à l'intangibilité des frontières administratives. Le Land du Bade-Wurtemberg souhaitait en effet renforcer la structure urbaine du revers oriental de la Forêt-Noire, zone riches en villes moyenne de 30 à 50 000 habitants, mais sans métropole assurant l'accès aux services rares. Seul le rapprochement de Villingen et de Schwenningen permettait d'atteindre un seuil démographique un peu supérieur avec 73 500 habitants en 1972. Selon les stricts critères légaux, cette taille demeurait pourtant insuffisante pour prétendre remplir le rôle de centre supérieur que les aménageurs réservent aux unités urbaines de 100 000 habitants. Qu'à cela ne tienne, le Land va soutenir le rapprochement des deux villes alors de tailles et de potentiels comparables, avec pour elles la promesse d'un classement au rang d'*Oberzentrum*. Cette promotion commune ouvrait la voie à des investissements publics et privés structurants devant assurer le rayonnement du nouveau pôle urbain : formations universitaires, équipements hospitaliers et commerciaux supérieurs, amélioration de l'accessibilité régionale.

De tels avantages semblent avoir très tôt convaincus les élus, qui entendent saisir cette chance historique en envisageant rapidement, et à la surprise générale, une fusion, là où n'était initialement retenue au mieux qu'une réunion de deux communes indépendantes au sein d'un même arrondissement (*Kreis*). La décision de fusion, soutenue par l'ensemble des élus municipaux et des partis politiques est confirmée par un vote favorable à 77,8% pour Villingen et 64,2% pour Schwenningen. Il faut préciser que le processus a pu se dérouler dans des conditions politiques apaisées, en l'absence de duel entre les têtes de l'exécutif des communes. A Villingen le maire était en fin de carrière, alors qu'à qu'elle offrait à son jeune homologue de Schwenningen de nouvelles perspectives politiques. Le processus sera scellé par la fusion officielle des deux communes en 1972.

3. Redéfinir les frontières pour affirmer la nouvelle ville

La fusion communale de Villingen et de Schwenningen procède d'un double travail de redéfinition des limites, puisqu'il s'agit de surmonter les discontinuités urbaines devenues internes entre agglomérations et d'affirmer de nouvelles limites territoriales vers l'extérieur, à la mesure des prérogatives fonctionnelles attendues. Le rattachement des communes voisines s'avère être le préalable de la future croissance envisagée dans l'euphorie prospective du début des années 1970. Il fallait impérativement que l'agglomération s'approche des 100 000 habitants, seuil démographique souhaitable pour assumer pleinement les fonctions de centre supérieur qui lui était dévolu (elle en compte à peine 81 000 en 2000). Au-delà de la simple réunion des deux territoires communaux, il a fallu redéfinir des découpages administratifs en place, tout en apaisant la crainte de perte d'influence des centres urbains proches. Le remaniement des unités administratives existantes s'avérait être une condition indispensable. Car si Villingen était déjà chef-lieu d'arrondissement, Schwenningen ne jouait aucun rôle administratif notable et s'inscrivait dans la dépendance de la ville voisine de Rottweil. L'ancienne circonscription de Villingen est agrandie du Landkreis de Donaueschingen et de quelques communes wurtembergeoises, dont bien sûr Schwenningen. L'indépendance de Rottweil et de Tuttlingen qui restent chef-lieu d'arrondissement est donc en partie préservée,

là où un rattachement pur et simple avait pu être évoqué. Ce dernier point a finalement constitué le principal foyer de conflit de l'ensemble du projet de fusion.

Document 2 : Villingen-Schwenningen, une fusion en plusieurs étapes

Comme l'intégration urbaine procède par suffrage populaire à l'échelle de chaque commune adjacente concernée, les moyens de remporter la conviction des électeurs étaient multiples (promesse du maintien, voire de l'amélioration des services de proximité, assurance de la conservation pendant plusieurs années du niveau d'imposition antérieur, car il n'était pas question pour les futurs contribuables de payer la mise en place des nouvelles structures). Là encore, la manne financière assurée par le Land va s'avérer décisive. Entre 1970 et 1975, l'intégration urbaine concernera 10 communes périphériques qui rejoignent l'entité urbaine centrale, soit avant ou après la fusion. La réforme des découpages administratifs dote ainsi la nouvelle commune de Villingen-Schwenningen des outils territoriaux de sa croissance qui vont finir par avoir des traductions sur l'espace urbain, même si les espoirs de croissance rapide, tels qu'ils ont pu être formulés dans l'euphorie expansionniste au début des années 1970, n'ont pas été réalisés.

Les deux villes candidates peuvent compter sur un soutien fort du Land qui favorise le projet par la réalisation *ex nihilo* d'une région (*Region*), Schwarzwald-Baar-Heuberg, dont la nouvelle entité urbaine Villingen-Schwenningen est désormais le chef-lieu, l'ensemble étant rattaché au *Regierungsbezirk* (Département) de Fribourg en Brisgau. Il est vrai que le projet acquiert pour le Bade-Wurtemberg une valeur exemplaire : il réussit simultanément à promouvoir un regroupement communal renforçant la structure urbaine dans un espace de relative fragilité et à souligner l'émergence d'une nouvelle identité géographique, issue comme elle-même, d'une union des deux entités historiques badoise et wurtembergeoise qui la composent.

4. Une recomposition urbaine entre équilibre et spécialisation des centres anciens

Avec la fusion s'opère une nouvelle hiérarchie des services municipaux. Il s'agit d'assurer une accessibilité identique aux administrés, tout en favorisant la mise en commun de services spécifiques et le développement de fonctions propres à la nouvelle situation. Si des bureaux annexes ont été maintenus dans les deux localités, les services centraux sont aujourd'hui pour l'essentiel regroupés à Schwenningen qui offrait des opportunités foncières et surtout la possibilité de modeler un cœur de ville qui lui faisait défaut. Un des premiers projets de grande ampleur y a été la réalisation d'un centre commercial (City Rondell 1982) agrémenté d'une vaste place publique dans le quartier de Muslen. L'offre commerciale d'une trentaine de magasins avec leur parking en ouvrage est complétée par la construction de la bibliothèque centrale (1980). Il est vrai que Villingen avec son centre historique disposait déjà d'une offre commerciale structurée qui a néanmoins été soutenue et diversifiée avec l'installation de supermarchés urbains. La ville des Zähringen conserve en outre un caractère nettement plus touristique (*Kur- und Kneiport*) et culturel avec les institutions communes du Théâtre, de la salle de concert et les musées historiques (Franciscains, ancienne mairie). Confortée dans sa fonction d'espace de représentation, elle héberge aussi le Landratamt (équivalent de la sous-préfecture) alors que Schwenningen a été dotée d'un pôle de musées techniques (horlogerie – vols spatiaux) et accueille le centre de formation universitaire commun (Fachhochschule), ainsi que le parc des expositions. Les anciennes communes périphériques, devenues quartiers suburbains, disposent, quant à elles, d'autant de mairies annexes et de musées locaux (Heimatsmuseen) qui perpétuent une certaine autonomie fonctionnelle et symbolique.

5. Vers un espace périphérique au centre ?

Le plan d'urbanisme de 1973 prévoyait la mise en œuvre d'une continuité urbaine à partir de la liaison routière nord (*Nordbogenverbindung*). Dans cette perspective, la zone intermédiaire (*Zentralbereich*) devait structurer *ex-nihilo* le cœur de la nouvelle agglomération et offrir un site préférentiel à l'implantation des fonctions supérieures, complétée par des activités industrielles et des fonctions résidentielles. L'ambitieux projet va toutefois se trouver contrarié par le retournement de conjoncture des années 1970 qui accentue l'irréalisme des projections démographiques et économiques. La crise économique qui suit libère au même moment, on l'a vu, des réserves immobilières au cœur des espaces urbains anciens. La fermeture successive d'importants sites industriels dans le centre laisse des friches industrielles à requalifier dans le tissu urbain de Schweningen, créant de nombreuses opportunités foncières, peu contraintes par la préservation d'un patrimoine historique. Au cours des années 1990, Villingen est à son tour marqué par un bouleversement de taille avec le départ des militaires français. S'ouvrent alors de nouvelles perspectives urbaines à l'ouest de l'agglomération, avec la rétrocession des casernes et des quartiers résidentiels attenants, qui là encore, entrent en concurrence avec les aménagements centraux.

Malgré les projets, le territoire intermédiaire avait ainsi conservé une vocation rurale et maintenait avec ses champs et ses bois marquant une franche de démarcation entre les deux parties de la ville. Une urbanisation maîtrisée évite le mitage et dessine une timide extension sur un des axes qui relie les pôles historiques. La réalisation longtemps repoussée d'un espace central d'articulation, comme projet urbain matérialisant la destinée commune, trouve un timide commencement de réalisation à partir du milieu des années 1980. En 1985 est inauguré le centre de formation et d'administration de la police (1100 étudiants), puis en 1990 est implanté un institut de microtechnique et d'informatique, lançant les bases un pôle de recherche et d'enseignement supérieur dans cet espace. Cette même décennie voit se mettre en place un projet en plusieurs étapes d'un quartier résidentiel dense de 1500 logements en petits collectifs - dont 400 logements sociaux seront financés par le Land (programme Schilterhäusle 1).

Document 3 : Distribution des fonctions supérieures dans l'espace communal de Villingen-Swenningen

L'évolution urbaine ultérieure du quartier est largement marquée par la Chute du Rideau de Fer et l'afflux migratoire des populations d'origine allemande de l'ex-Union Soviétique (*Aussiedler*). Afin de soulager les finances fédérales et d'assurer une meilleure intégration des populations, les nouveaux arrivants sont répartis sur l'ensemble du territoire de la RFA et pris en charge par les régions et les communes. A Villingen-Swenningen leur concentration dans la zone centrale, alors en cours d'urbanisation, crée *de facto* un « quartier russe » de plusieurs centaines de personnes mal intégrées à la société d'accueil. L'isolement relatif, la forte proportion de logements sociaux, et enfin les contraintes d'un plan d'urbanisme qui favorise la densité sont dissuasifs aussi le risque de ségrégation et de marginalisation de cette zone est aujourd'hui fort. Afin de mieux répondre aux attentes du marché de l'immobilier, les coefficients d'occupation des sols ont été récemment revus à la baisse pour permettre la construction de maisons familiales. Mais cette mesure risque d'être insuffisante pour réhabiliter un espace qui, avec son image dégradée ne dispose que d'une faible attractivité résidentielle, alors même que les communes périphériques connaissent de fortes croissances.

L'autre tendance lourde de la zone centrale est l'implantation de grandes surfaces commerciales (*Neuer Markt* en 2000) et de zones de loisir (*Freizeit Park Grund* en 1997) qui finissent par y faire émerger une urbanisation extensive fondée sur l'usage de automobile. Les nouveaux équipements répondaient à l'attente des consommateurs et finalement ne contredisent pas la vocation d'un centre supérieur. Mais devant la levée de boucliers des commerçants établis dans les pôles urbains, la première tentative essuie un échec en 1996. L'évasion de grandes surfaces à Bad Dürkheim, commune restée indépendante au sud de Schweningen relance la question qui finit par trouver un écho favorable en 2000. Malgré l'abandon de deux grands projets, le déplacement du parc des expositions et de l'hôpital régional (Grossklinikum), les pouvoirs publics continuent à concevoir une zone centrale dense comme lieu d'accueil d'équipements publics structurants (archives municipales, clinique gériatrique) et de logements. Elle envisage la réalisation d'un complexe administratif ...qu'il resterait alors à remplir. Mais, alors que l'espace central n'a pas atteint une dynamique autonome, la logique de dédensification s'impose désormais. Plus que jamais, l'image d'un espace urbain central dense semble s'éloigner au profit d'un espace aux fonctions équivoques.

Conclusion : le modèle de la centralité fonctionnelle et ses limites.

L'espace urbain de Villingen-Schweningen est ainsi traversé d'une accumulation de frontières de natures et d'intensités très différentes. C'est indéniablement dans la gestion municipale que la fusion a été le plus poussée, tant pour les services techniques que pour la représentation politique locale soudée par la défense de leur statut d'Oberzentrum et largement soutenue par le Land. Dans les représentations collectives, la nouvelle entité s'affirme à l'extérieur comme unie : Villingen-Schweningen dotée depuis 2001 d'armoiries communes. À une échelle locale, on continue à percevoir chacune des entités par rapport à un tout (VS) par dans la localisation, où l'on précisera par exemple VS-Schweningen. Enfin certains préféreront les appellations historiques, plus courtes et toujours opérantes, sans qu'on puisse y discerner une affirmation d'autonomie. La spécificité des comportements électoraux et religieux s'est très fortement atténuée. Demeurent d'autres marquages plus discrets de l'ancienne séparation : différence d'indicatifs téléphonique, pratiques carnavalesques etc. La marque la plus évidente de l'ancienne séparation reste l'espace interstitiel encore largement libre que les aménageurs ont conçu depuis la fusion comme un vide à combler. En périphérie, le redécoupage communal a fixé de nouvelles frontières, dont l'expression fiscale a pu profiter aux communes limitrophes.

Sous ses différentes formes, de marche, de limite, de coupure verte, de marge, les frontières urbaines en présence se sont construites et recomposées à la lumière de la centralité et de sa redéfinition qui compose avec la frontière une subtile dialectique d'attraction et de répulsion. Comment faut-il interpréter le résultat mitigé du projet d'urbanisme des années 1970 ? Plusieurs réponses peuvent être avancées, renvoyant soit :

- **à un échec conjoncturel**, qui serait à imputer à la crise économique ralentissant l'essor industriel et démographique de la ville. L'évolution à venir devrait permettre cependant d'assurer un aménagement qui n'est que temporellement contrarié.
- **à un échec structurel** dont les causes profondes résultent de la trop ambitieuse utopie de création d'un centre *ex nihilo* qui se heurte au trop grand éloignement des deux centres.
- enfin, **à un échec conceptuel**, celui de la notion même de centralité spatiale comme concept régulateur de l'organisation urbaine contemporaine.

Par la pureté de ses contours, Villingen-Schweningen se présente comme un cas d'école de cette fabrique urbaine particulière qui s'inscrit dans la recherche intrinsèque de l'unité de la ville fortement revendiquée par les principes d'aménagement du territoire allemand. Mais si l'intégration institutionnelle est une réussite, l'ambitieux projet de continuité morphologique

reste inabouti. Pourtant l'échec n'est pas si flagrant : des éléments urbains structurants se sont fixés sur l'ancienne marche interurbaine. S'ils n'ont pas eu tout l'effet d'entraînement souhaité, ils présentent des formes de centralités administratives, commerciales, ou de loisir non négligeables, même s'ils n'ont pas l'aspect attendu de la densité. Il faut peut-être voir là l'expression spatiale de la tension existant entre les représentations des édiles pour une ville compacte et l'aspiration des habitants pour des formes urbaines moins encadrées.

Sources

Veröffentlichungen des Stadtarchivs und der Städtischen Museen Villingen-Schwenningen, *Villingen und Schwenningen : Geschichte und Kultur*, Villingen-Schwenningen, Kuhn, 1998, 551 p.

Divers documents fournis par l'agence de développement urbain (Amt für Stadtentwicklung) de la ville de Villingen-Schwenningen (mai 2002).