

Introduction

En avril 1999, l'ensemble des députés allemands élus à la diète fédérale s'installèrent dans les sièges flambant neuf de leur nouveau Parlement, dans le Reichstag, au cœur de Berlin, et participèrent à une première séance plénière. Bien moins retentissant que la chute du mur de Berlin le 9 novembre 1989, cet événement a néanmoins une portée politique, voire historique, très importante. Le Reichstag, brûlé par les nazis en 1933, réduit à l'état de carcasse en ruines par les combats de 1945, bordé après-guerre par la frontière interallemande puis par le Mur retrouvait ainsi sa fonction perdue d'institution centrale de l'exercice politique en Allemagne. Les parlementaires avaient fait leurs adieux à leur assemblée de Bonn, à l'architecture fonctionnelle et moderne pour se répartir dans leur nouvel hémicycle, juste rénové par le Britannique Sir Norman Foster. Symboliquement, le maire de Berlin, Eberhard Diepgen, avait juste avant remis les clés du bâtiment à Wolfgang Thierse, président du Bundestag, littéralement la « diète fédérale » ou chambre basse du Parlement allemand. Sur son toit, le Reichstag présente une coupole achevée l'année d'avant et depuis laquelle, en regardant tout autour de soi, on contemple le centre de Berlin. Celui-ci n'est alors qu'un champ de grues, le « chantier le plus important d'Europe » voire « du monde » comme le disaient les journaux de l'époque. Au-delà de la forêt du Tiergarten, qui s'étend vers le sud, le centre d'affaires de la Potsdamer Platz vient à peine de sortir de terre. Les députés découvraient leurs nouveaux logements et leurs bureaux, souvent sis dans des préfabriqués. Tous les abords du nouveau Parlement n'étaient que friches, chantiers, rues coupées, ainsi que déménagements, inaugurations et grands discours.

Les parlementaires du Bundestag entamaient le grand cycle du déménagement des institutions politiques du pays. En août de la même année, c'est le gouvernement, profitant des congés estivaux, qui quitte Bonn et prend ses quartiers à Berlin. Le chancelier, qui avait accéléré le déménagement de l'appareil d'État, doit se contenter pour encore deux ans de bureaux provisoires autrefois occupés par le pouvoir est-allemand. Des containers de matériel, des centaines d'ordinateurs, des milliers de cartons d'archives sont déplacés en quelques jours au moyen de dizaines de semi-remorques et de wagons de chemin de fer affrétés pour l'occasion. Durant ces mois d'été, des cohortes de conseillers, de lobbyistes, de correspondants de presse, allemands et étrangers s'installèrent à Berlin, tout comme les studios télévisés des grandes émissions politiques. Ils furent suivis par 70 ambassades d'États étrangers

et par les bureaux des représentations des 16 *Länder* allemands assurant la pérennité du pouvoir des États fédérés auprès de l'administration centrale. On a même vu un cafetier fermer son échoppe à Bonn pour s'installer près de la gare de Friedrichstraße, à dix minutes du Reichstag.

Dernière pierre d'une Réunification qui avait eu lieu neuf ans plus tôt, ce déplacement des institutions s'effectua de manière à ne pas compromettre le fonctionnement quotidien de l'activité politique fédérale et de l'administration de la troisième puissance mondiale. À la rentrée politique de septembre 1999, l'Allemagne avait définitivement quitté la république de Bonn et se réveillait sans révolution ni changement de régime dans la république de Berlin¹. Ainsi aboutissait un processus lancé par le vote le 20 juin 1991 au Bundestag de faire de Berlin, à la fois la capitale officielle du pays et le siège du gouvernement allemand.

Le déplacement d'une capitale, comme tout événement d'importance, doit être replacé dans son contexte historique. À l'euphorie apparente dégagée par les inaugurations en grande pompe des différentes institutions s'oppose la situation d'un pays au climat économique morose. En 1999, l'Allemagne était à la limite de la déflation, sa croissance était faible et le chômage atteignait dans certaines régions plus de 18 % de la population active. Le pays parvenait à peine à résorber ses déficits et à remplir les critères du traité de Maastricht dans ce domaine après une décennie passée à éponger les inégalités entre une partie occidentale dynamique, dont l'industrie notamment avait propulsé l'Allemagne à la tête des États européens en termes de production de richesse et d'exportations, et par ailleurs, des régions orientales ralenties par des handicaps structurels très lourds hérités de 40 ans d'économie planifiée et de manque d'investissements. L'addition de la Réunification est aujourd'hui encore très difficile à évaluer² mais il est sûr en tous les cas, que c'est précisément à la fin de la décennie 1990 qu'elle a semblé aux gouvernants comme à la population la plus lourde. Elle se concrétisait par une défiance vis-à-vis du personnel politique et par l'émergence dans certaines catégories de la population d'une

1. Très utilisées dans les médias et les ouvrages sur l'Allemagne contemporaine, les expressions de « République de Bonn » (*Bonner Republik*) et de « République de Berlin » (*Berliner Republik*) sont assez singulières car elles lient dans l'intitulé *a priori* la ville du pouvoir et le régime en place. La République de Bonn s'oppose au départ à la république de Weimar (1919-1933). Le passage à la République de Berlin, matérialisé par le déménagement des institutions ne désigne pas un changement de régime mais se confond de plus en plus avec l'opposition entre la période actuelle et la période d'avant-Réunification pour l'Allemagne de l'Ouest.

2. Un rapport paru dans la presse en 2014 évoque le chiffre de 2 000 milliards d'euros pour les 25 ans après la chute du Mur en additionnant à la fois les transferts sociaux, les programmes d'aménagement ainsi que toutes les dépenses de l'État dans ces régions. Si on ne s'en tient qu'aux simples transferts de fonds à destination des *Länder* orientaux, une estimation de Karl-Heinz Paqué la situe autour de 500 milliards d'euros pour la période courant de 1990 à 2006 (Paqué, 2009).

forme de nostalgie des politiques sociales et de l'identité de la République démocratique allemande (RDA), la fameuse « *Ostalgie*³ ».

C'est précisément à ce moment, que le gouvernement du social-démocrate Gerhard Schröder, arrivé au pouvoir en 1998, accéléra le projet de déplacement des fonctions de gouvernement de Bonn à Berlin. L'opération coûta environ 10 milliards d'euros au contribuable allemand. Dans un tel contexte, le déplacement de la capitale, souvent perçu comme le moyen de parachever la Réunification, semble en décalage. L'opportunité d'un tel événement avec les transformations profondes que connaissait alors le pays pose la question hautement géographique du sens du lieu, de l'importance de la ville dans laquelle s'intègre le pouvoir de manière concrète, celle où résident et travaillent les gouvernants. Alors qu'il est techniquement possible d'assurer le fonctionnement des institutions et d'administrer un État depuis n'importe lequel de ses points, en quoi la question de la capitale en Allemagne était-elle si importante ou si pressante ? En quoi le lieu de la décision ou l'espace dans lequel s'inscrit et s'exerce un pouvoir ont-ils tant d'importance ?

Les capitales, des villes au statut sous-étudié

L'effort consenti par l'État allemand pour le déplacement du pouvoir interroge la localisation des villes capitales et la nature de leur statut. La géographie urbaine et la géographie politique se sont longtemps détournées de la question des capitales d'État comme objet que nous définirons dans un premier temps comme la rencontre d'un espace urbain avec une fonction particulière de commandement politique, unique à l'intérieur d'un territoire depuis lequel il est administré. Certes, on ne compte plus les études qui portent sur l'une ou l'autre des quelques 200 capitales d'État du monde mais celles-ci abordent rarement le statut de chef-lieu, la fonction de résidence du pouvoir et plus largement ce qui fait la spécificité d'espaces urbains aussi différents par leurs formes et leurs fonctions que Suva sur les îles Fidji, Bruxelles en Belgique ou Tokyo au Japon.

Dans un monde dominé par les circuits d'information, la question de la capitale est pourtant centrale. Depuis quelques décennies maintenant, une grande partie des géographes, économistes et sociologues travaillant sur les rapports entre les villes ont privilégié la figure du réseau pour expliquer et comprendre les hiérarchies et les complémentarités entre les centres urbains. Ils insistent, à juste titre, sur les capacités de certaines villes, démultipliées par les phénomènes de mondialisation, à attirer à elles toujours plus de capitaux et de fonctions, étendant leur influence sur un échiquier

3. *Ost* en allemand signifie « est ».

désormais mondial. Les textes portant sur les villes que l'on a qualifiées de mondiales⁴ puis de globales⁵ reviennent notamment sur la capacité de ces agglomérations à s'inscrire dans des réseaux en particulier dans le domaine économique en s'affranchissant des frontières internationales et en profitant de l'effondrement des coûts et des temps de transport et de communication à longue distance. Cependant, c'est oublier que ces phénomènes ne peuvent se développer que dans des économies ouvertes, sans barrières douanières ni frontières trop hermétiques, et où le fonctionnement général du capitalisme profite d'une internationalisation de toutes les normes qui régissent l'économie. Or, ce qui rend possible ou facilite grandement la mobilité des personnes et des capitaux, l'échange d'informations, la mise en place de flux de transports, ce sont des décisions politiques. New York peut bien s'affirmer comme le principal cœur de la finance mondiale, comme le modèle de ville globale le plus abouti, les conditions légales des activités qui s'y déroulent, les normes qui y régulent la concurrence ou le marché par exemple, sont arrêtées à Washington. Des études l'ont bien montré en abordant les choix des lieux d'exercice des lobbyistes en Allemagne⁶ comme aux États-Unis⁷ deux États où les acceptions de « capitale politique » et « capitale économique » renvoient à des villes distinctes.

La relation entre pouvoir politique et espace est un des piliers de la géographie politique et de l'aménagement. La formation d'un territoire nécessite généralement, lorsqu'il forme une étendue relativement continue et identifiable, le choix d'un point singulier de l'espace depuis lequel il sera administré, d'où l'autorité s'affirmera et s'incarnera. Dans ce domaine, il est souvent impossible de faire la part entre le subjectif et l'objectif, entre l'affectif et le rationnel, la volonté de développement et l'idéologie, entre les froides stratégies technocratiques et la charge mémorielle et symbolique que peut porter un lieu. La centralité politique d'un territoire est ainsi difficilement saisissable. Elle semble répondre à des logiques propres, souvent en décalage avec la rationalité économique qui prescrit souvent la concentration et l'accessibilité aux commerces et aux services.

La centralité politique se matérialise dans des institutions dont le pouvoir (et donc le territoire sur lequel il s'étend) varie démesurément entre la mairie d'une petite commune au siège des Nations unies à New York. Nous prendrons néanmoins le parti que le niveau étatique reste de loin le plus influant en termes de gouvernance. Les frontières entre États restent les limites territoriales les plus structurantes. Et mécaniquement, les *capitales d'États* deviennent des lieux dont le choix, la situation

4. Hall, 1966 ; Friedmann, 1986.

5. Sassen, 1996a.

6. Kirsch, 2003.

7. Bläser, 2005 ; Bläser, 2007.

géographique, la gestion économique et l'aménagement sont de la plus haute importance comparés à n'importe quel autre type de chef-lieu. Certes, le pouvoir de l'État est aujourd'hui en concurrence avec celui d'autres niveaux territoriaux telles les régions ou les niveaux supranationaux comme l'Union européenne. Cependant, le concept de souveraineté nationale reste en droit public et en droit international une norme décrivant ce que le politiste Bertrand Badie désigne comme le « cadre spatial dans lequel est établie toute communauté humaine, matérialisant sa fixation au sol et déterminant ses contours ainsi que les limites de sa souveraineté⁸. » Choisir et agencer une capitale nationale est à l'évidence un acte d'aménagement du territoire mais sa portée symbolique et économique est bien plus forte. L'État désigne et construit sa capitale et en retour, elle devient l'un de ses emblèmes, comme le drapeau, la monnaie ou l'hymne national. Par antonomase, on parle souvent de ce que « Moscou », « Washington » ou « Londres » déclare sur tel ou tel dossier (la plupart du temps d'ordre géopolitique). La ville capitale devient aussi une interface entre le territoire qu'elle administre et d'autres territoires.

Le choix de fonder, de maintenir, de transférer une capitale constitue un acte politique, résultat de processus de construction du territoire national. En cela, il n'y a pas de « capitale naturelle ». Les centres de gravité des lieux de prise de décision sont mouvants au cours de l'histoire. Dans toutes les capitales, le pouvoir de l'État a soit un jour été importé ou le pouvoir local s'est peu à peu étendu de manière à devenir national. Il est un acquis. Rares dans l'histoire individuelle des États, les déplacements de capitale ou du moins les transferts de pouvoir sont relativement fréquents à l'échelle mondiale et aussi anciens que les premières formes de territorialisation par fixation de frontières. Les moments de déplacement des capitales sont particulièrement intéressants à observer puisqu'il s'agit de périodes de discussion sur le rôle et le message porté par ces capitales, et ce, depuis que les pharaons de l'Égypte antique ont déjà, et à plusieurs reprises, déplacé les sièges de leurs pouvoirs. L'augmentation du nombre d'États depuis la Première Guerre mondiale, du fait de l'éclatement d'anciens empires et de la décolonisation, principalement, a donné l'occasion de créer un nombre encore plus important de nouvelles capitales. De plus, au cours du xx^e siècle, les ruptures politiques et les recompositions territoriales multiples ont donné lieu à de nombreux exemples, de choix géographiques sur le siège d'un pouvoir souverain. Certains déménagements et transferts de souveraineté sont même très récents puisque sept sont postérieurs à 1989 (Allemagne, Birmanie, Kazakhstan, Malaisie, Palaos, Slovaquie et Soudan du Sud), d'autres ont résulté de la dislocation de l'URSS ou de la Yougoslavie et d'autres sont ou ont été en projet (Argentine, Corée du Sud, Indonésie, Japon).

8. Badie, 1995.

Les quartiers du pouvoir ou « quartiers gouvernementaux » comme espace d'étude privilégié

Le pouvoir ne s'incarne pas seulement dans une agglomération mais aussi dans des échelles locales. Il se donne à voir dans des monuments, des avenues, l'agencement des blocs et des perspectives, la mise en forme d'une *skyline*. La ville se pare de drapeaux, est parcourue par des cortèges présidentiels ou des défilés militaires. Ces éléments à la fois urbains et symboliques, massifs ou modestes, permettent d'identifier, au sein du pays et plus encore aux yeux du monde entier, le pouvoir de l'État qui s'y représente. Le « Mall » à Washington, entre le Capitole et le mémorial de Lincoln, constitue un haut lieu représentant la puissance américaine. Il pare les fonds bleus des studios des correspondants de presse aux États-Unis pour illustrer le pays (et non le lieu) depuis lequel on parle. Pour autant, ces espaces symboliques s'insèrent dans des agglomérations plus complexes, et créent des contrastes avec les autres parties de la ville. Washington abrite ainsi à quelques centaines de yards du Capitole et du Mall des quartiers avec des niveaux d'exclusion sociale parmi les plus élevés des États-Unis. L'étude de l'investissement d'une ville par un État pour y installer des institutions doit comporter des considérations intra-urbaines et la recherche de concentrations, de *clusters*, des quartiers qui sont les plus investis, les plus spécialisés dans l'accueil et l'exercice du pouvoir.

Le fonctionnement quotidien lui-même d'une capitale, en tant que lieu de pouvoir, demande l'interaction permanente entre de nombreux individus et donc un grand nombre de lieux de passages, de rencontre, de socialisation. Il implique également la résidence de ceux qui gravitent autour de l'exercice politique. Le marquage dans l'espace de l'activité d'une capitale à l'intérieur de la ville a autant de sens que d'interroger la localisation de la capitale elle-même. L'idée selon laquelle tous les lieux en lien avec le pouvoir de l'État ne sont pas répartis au hasard mais formeraient au contraire des concentrations n'est pas neuve. L'hypothèse d'un « quartier gouvernemental » est constitutive de ce travail de recherche. Le terme est la traduction littérale de l'expression fréquemment usitée en Allemagne de *Regierungsviertel* et nous le préférons à d'autres expressions françaises telles « quartier du gouvernement » ou « quartier du pouvoir ». L'idée de l'existence de ces quartiers part du principe que la présence du pouvoir peut, à l'instar d'un « quartier d'affaires », caractériser une partie de ville par la fonction urbaine qu'elle abrite et mettre en évidence des spécialisations de certains espaces urbains. Isoler un quartier gouvernemental pose tout de même des problèmes méthodologiques. Il est très difficile d'identifier l'étendue des secteurs marqués dans leur localisation par le statut de capitale d'État. Une capitale moderne ne rassemble pas en son sein les seuls hommes politiques, mais aussi des diplomates, des correspondants de presse (du pigiste à l'éditorialiste vedette), des assistants et administrateurs parlementaires,

des conseillers en communication, des lobbyistes, des fonctionnaires ministériels, des représentants des syndicats et de tous les principaux corps de métier du pays, des militants et des cadres dans les partis politiques, du personnel de gardiennage et de sécurité, des chercheurs dans les *think tanks*, des agents du renseignement, des employés d'hôtels de haut standing, de centres de conférences internationales et de commerces de luxe. Des séries télévisées récentes telles *À la Maison Blanche*, *Homeland*, *Scandal*, aux États-Unis ou *Borgen* au Danemark illustrent la multitude des acteurs qui se croisent et interagissent dans des espaces finalement restreints en étendue. L'hypothèse de la formation de quartiers gouvernementaux part par conséquent également des nécessaires espaces communs de mise en interaction de ces différents corps de métier. Ces morceaux de ville marqués par l'exercice du pouvoir peuvent prendre des formes très différentes d'une capitale à l'autre. Dans certains cas, il est matérialisé, identifié comme quartier gouvernemental, voire nommé (comme « Whitehall » à Londres). À Bruxelles, l'émergence d'un « quartier européen » autour des bâtiments de la Commission et du Parlement renvoie au même phénomène. Ailleurs, il peut être plus discret ou se fond dans le tissu urbain comme à Paris par exemple, où il sera difficile de se faire conduire dans le « quartier gouvernemental », même si les 7^e et 8^e arrondissements en ont tous les traits distinctifs.

Dans le cas du déplacement d'une capitale, il ne s'agit donc pas simplement de déménager physiquement des espaces de travail avec les employés qui les occupent mais bien un système complexe de relations et d'échange d'informations qui doit quitter l'espace urbain dans lequel il se fondait pour une autre ville à l'histoire et à la morphologie très différentes. Et justement, là encore, le déplacement de la capitale donne l'opportunité d'interroger ces relations, de voir à quel prix elles peuvent se maintenir. Elles permettent de questionner le caractère interchangeable des villes et la capacité d'un appareil complexe de fonctions urbaines à se fondre dans n'importe quel espace urbain, auquel il est imposé par une autorité supérieure au niveau municipal.

Pourquoi l'Allemagne ?

L'Allemagne s'avère un champ d'étude particulièrement approprié à la définition d'une capitale, aux enjeux de son déplacement et à la complexité des interactions qui se jouent dans des quartiers du pouvoir. Et ce, pour plusieurs raisons.

Premièrement, parce qu'il a lieu dans les années 1990, le déplacement de l'appareil d'État y est donc très récent. À la différence d'autres déplacements du pouvoir plus éloignés dans le temps comme celui de Turin à Rome⁹ ou celui de Philadelphie à

9. Djament, 2005 ; Djament, 2009a.

Washington¹⁰ se pose en premier lieu le problème des sources et de leur raréfaction à mesure de l'ancienneté de l'étude de cas ; il interdit notamment le recours à des entretiens avec des acteurs ou des témoins de l'événement. Dans le cas allemand, non seulement il existe des sources en abondance, mais le sujet est très contemporain. Les divergences d'opinions s'exprimaient d'ailleurs encore à l'occasion du 20^e anniversaire du débat sur la capitale en juin 2011.

Deuxièmement, le déplacement allemand de la capitale a lieu dans un État démocratique et où les décisions se prennent de manière relativement transparente, avec des contre-pouvoirs institutionnalisés et une opinion publique attentive. En Allemagne, le Parlement est le principal pilier de la vie institutionnelle et la classe politique y a en horreur le pouvoir personnel. Le consensus y est considéré comme le moyen le plus légitime pour arriver à des décisions, à la fois entre les partis et avec la société civile. Les rapports entre les partis, nécessaires pour construire des majorités et des coalitions, est permanent. La presse jouit d'une indépendance reconnue et son travail d'investigation au sein des milieux politiques est constant. Ce mode de fonctionnement de l'État demande en retour un nombre incalculable de liens quotidiens entre les différents secteurs du gouvernement et de l'administration du pays. La question de l'équilibre entre des rapports professionnels nécessaires et des proximités sur le plan spatial y est donc primordiale. La qualité de l'appareil démocratique constitue par ailleurs un élément très important dans le cadre d'une recherche puisqu'il conditionne l'accès et la fiabilité des sources qu'elles soient statistiques, issues d'archives (en particulier parlementaires) ou sous la forme d'entretiens individuels.

Troisièmement, la construction territoriale de l'Allemagne au cours de l'histoire montre une grande complexité avec des formes étatiques changeantes et des chefs-lieux mouvants. La question de la capitale (*Hauptstadtfrage*) comme la question allemande (*Deutschlandfrage*¹¹) ont agité et divisé le pays et les puissances étrangères tout au long du xx^e siècle. Par ailleurs, la succession rapide de régimes (Empire, république de Weimar, III^e Reich, régime communiste de RDA, démocratie parlementaire de la RFA) aux idéologies radicalement opposées a aussi entraîné des mouvements brusques des logiques territoriales dans le pays comme à l'intérieur des agglomérations. Cela implique que le dernier déplacement de la capitale allemande s'inscrit dans une longue histoire de mobilité du siège du pouvoir central. Cela a nourri une culture particulière des rapports de l'Allemagne avec ses villes et cette idée tenace que le siège du gouvernement n'est qu'un centre parmi d'autres.

10. Bowling, Gehrard, 2005a.

11. C'est ainsi que l'on désignait dans les négociations diplomatiques au cours du xx^e siècle comme dans la littérature, la question des frontières de l'Allemagne et des orientations politiques à lui donner.

Quatrièmement, la problématique de la capitale joue un rôle particulier en Allemagne dans la mesure où cet État a actuellement mais aussi de longue date un système fédéral et décentralisé. La capitale n'est pas, tant s'en faut, l'unique scène du pouvoir. Le système fédéral en *Länder*, réinstauré en RFA après la guerre donne des compétences politiques et juridiques très étendues à des gouvernements et à des parlements de niveau régional. Le déplacement de la capitale doit d'emblée être considéré comme un élément de réorganisation géographique de l'administration allemande. Il est évidemment commode de parler de « déménagement de Bonn à Berlin » et nous emploierons souvent l'expression dans ce travail. Cependant, celui-ci ne donne un aperçu que partiel de la réalité. Le déplacement des institutions en 1999 va de pair avec un maintien de nombreuses institutions de niveau fédéral à Bonn (et même, nous le verrons, à des transferts depuis Berlin-Ouest vers la Rhénanie) et avec une redistribution des services de l'État en faveur des territoires d'ex-RDA. De plus, l'armature urbaine de l'Allemagne dessine un réseau au fonctionnement polycentrique. À Bonn comme à Berlin, la capitale allemande ne renferme les sièges ni de la Bourse, ni de la Banque fédérale, ni des plus grands assureurs, ni des plus grands médias, ni du premier aéroport. Elle se présente donc comme une métropole incomplète, concurrencée, contestée dans des domaines dont il serait naturel dans beaucoup d'États qu'elle ne le soit pas. Or, il est plus aisé d'observer le statut de capitale politique quand la ville ne tient pas le premier rôle dans de nombreux domaines. Avec des études sur Paris, Londres ou des capitales plus modestes mais dominant totalement le réseau urbain national comme Budapest ou Tallinn, il eut été plus difficile de décrire les dynamiques spatiales résultant strictement de la fonction de capitale d'État par rapport à celles de centre économique ou de pôle culturel et touristique.

Cinquièmement, les relations entre l'Allemagne unifiée et avant elle les deux États allemands d'après-guerre ont toujours été extrêmement intenses avec l'extérieur. Pour l'historien Christian Hacke, l'histoire de la RFA depuis 1949 du point de vue des relations internationales peut se présenter comme le passage du statut d'« objet » (*Objekt*) à celui de « sujet » (*Subjekt*)¹². Cela signifie un processus dans lequel le pays passe de la position d'État sous tutelle, occupé militairement, aux marges de manœuvre faible sur le plan diplomatique¹³ à celle d'État qui impose son influence et défend ses intérêts. Depuis la Réunification, le pays s'est imposé beaucoup moins timidement qu'avant sur la scène internationale. L'Allemagne revendique aujourd'hui

12. Hacke, 2008.

13. C. Hacke propose ce cadre pour l'Allemagne fédérale exclusivement mais la faiblesse de la puissance diplomatique avant 1989 s'applique aussi à la RDA, sous la coupe militaire, diplomatique et économique de l'URSS.

un siège de membre permanent au conseil de sécurité de l'ONU. Parallèlement à l'émergence de ce rôle diplomatique de premier plan, la République fédérale constitue la première puissance économique d'Union européenne, position renforcée après que le pays s'est relevé plus vite que beaucoup d'autres sur le continent de la crise financière de 2008. L'Allemagne est le premier partenaire commercial de tous ses voisins et produit en 2013 un peu plus du quart de la richesse de la zone euro. Les décisions prises en Allemagne ont donc des conséquences directes sur les autres États et cela nécessite la présence permanente et active de nombreux acteurs allemands et internationaux dans sa capitale.

Un parti-pris géographique

Dans le cadre de cette étude, il a été nécessaire d'opérer des choix, parfois douloureux, mais absolument nécessaires, quant à la question de la capitale d'État en Allemagne, tant la conciliation entre l'étendue des thèmes à aborder et la profondeur de réflexion recherchée était difficile. Après avoir écarté une problématique économique ou politique, nous avons opté pour une approche authentiquement géographique et portant sur une période limitée.

Nous n'avons pas retenu l'idée d'une mesure des conséquences sociales et économiques du déplacement d'institutions de Bonn à Berlin. *A priori* intéressante dans une perspective de science régionale, l'analyse aurait cherché à évaluer l'impact des transferts d'emplois ou de fonction par la théorie de la base économique. Cet angle de vue semblait relativement artificiel par rapport à l'étendue des enjeux mémoriels, symboliques ou politiques à l'origine du déplacement de la capitale allemande. De plus, il posait des problèmes méthodologiques très importants, en particulier dans la mesure des évolutions démographiques et économiques imputables à l'effet spécifique du départ et de l'arrivée de la fonction de capitale dans les agglomérations de Bonn et de Berlin, et ce, en comparaison avec d'autres fonctions urbaines. Peu de chiffres se trouvaient être assez fiables pour saisir des évolutions somme toute marginales. Que sont 10 000 emplois et 30 000 personnes qui s'installent à Berlin, ville de 3,5 millions d'habitants ? Il était illusoire d'isoler l'effet « capitale » de tous les autres effets sociaux et économiques qu'ont connu Bonn et surtout Berlin. Comment par exemple faire la part de l'arrivée des institutions à Berlin de la réunification de la ville, de son attrait culturel ou encore de l'explosion du tourisme ? Sur le plan démographique, il semblait également très difficile de saisir le parcours spécifique des quelques dizaines de milliers d'individus concernés par une migration d'emplois et des familles. Même à Bonn, ville dix fois moins peuplée que Berlin, les mouvements migratoires sont extrêmement difficiles à isoler, notamment parce que la petite capitale se trouvait dans un environnement régional à la population nombreuse et que tous les employés des institutions déplacées à Berlin n'y vivaient pas. Son aire

d'influence se confond avec celle de Cologne, située à seulement 30 kilomètres et forte d'un million d'habitants et s'intègre plus largement à l'extrémité de la conurbation Rhin-Ruhr qui compte 11 millions de personnes.

Une autre approche possible du déménagement de la capitale relevant plutôt des sciences politiques et de l'histoire du temps présent n'a pas non plus été retenue parce qu'elle posait également des problèmes méthodologiques sérieux. Cette étude aurait tenté de comprendre si l'Allemagne proposait une politique intérieure et extérieure différente à Berlin de ce qu'elle était à Bonn. Cette perspective a été abordée succinctement dans une approche plus générale des évolutions politiques et économiques en Allemagne après la Réunification¹⁴ et a été relancée à l'occasion du 20^e anniversaire de la chute du Mur en 2009¹⁵. Est-ce que le déplacement de la capitale ne participe pas d'un long processus d'émergence de l'Allemagne sur la scène internationale et d'affirmation de son identité après des décennies marquées par la séparation imposée par la Guerre froide et la culpabilité pour son rôle durant la Seconde Guerre mondiale ? Est-ce que le déplacement de la capitale à Berlin, dans le contexte d'une réunification récente de l'Allemagne et de libéralisation des économies centre-européennes ne va pas dans le sens d'une anticipation d'un mouvement vers l'est du centre de gravité de l'Europe et donc des intérêts de l'industrie allemande ? Seulement, faire un lien entre la migration d'une capitale et la politique menée par le même État présente un grand danger de tomber dans un déterminisme facile et des conclusions fallacieuses. Il n'est pas ici question de considérer le déplacement de la capitale comme la cause ou la conséquence directe de la destinée de l'Allemagne sur le plan économique ou diplomatique. Notre propos va même dans le sens opposé. Le lieu où s'installe le pouvoir est quelque chose d'indépendant de la politique menée. D'ailleurs, c'était bien le message que faisaient passer les partisans d'un déplacement de la capitale et qu'ont reconnu les commentateurs, comme le politologue Alfred Grosser lors d'un discours lors des dernières sessions au Bundestag tenues à Bonn en disant que « Bonn restera toujours Bonn, même à Berlin ».

Notre étude insiste sur le fonctionnement interne et quotidien des deux capitales en mettant en perspective Bonn avant 1999 et Berlin après 1999. Elle s'oriente sur la nature même d'une capitale. Le statut et la puissance d'une capitale comme l'organisation de ses institutions tiennent beaucoup plus en théorie à l'État qui y installe son pouvoir qu'aux conditions urbaines préexistantes. Elle cherche à comprendre comment des fonctions à portée nationale et internationale, dans un même État et un même régime démocratique se fondent dans des espaces urbains que tout

14. Carroué, Odent, 1994 ; Gougeon, 2006 ; Grosser, 2007.

15. Gougeon, 2009 ; Grésillon, 2009.

oppose. Bonn est une ville de 300 000 habitants (considérée comme de taille moyenne en Allemagne) choisie en 1949 pour abriter de manière provisoire des institutions que rien ne la prédestinait à accueillir. La faiblesse de son industrie, qui contraste avec la renommée de son université, ainsi que sa vocation thermale lui ont donné la réputation d'être endormie, classique et bourgeoise, le type même, et c'est paradoxal pour une capitale, de la *ville de province*. À l'inverse, Berlin, métropole de 3,5 millions d'habitants, a été capitale de la Prusse puis de l'Allemagne unifiée pendant trois siècles. Du milieu du XIX^e siècle à l'arrivée des nazis dans les années 1930, la ville est le cœur de la puissance industrielle allemande, connaît la croissance démographique d'une cité américaine et se taille une renommée mondiale pour son audace architecturale et sa culture d'avant-garde. Ces derniers traits font partie de l'aura d'une ville, toujours aujourd'hui, en perpétuel mouvement, et toujours caractérisée par son gigantisme, par ses formes urbaines originales et son caractère métropolitain. Comment donc, des villes aussi différentes que Bonn et Berlin abritent-elles les mondes de la politique, de la diplomatie, des médias et même économique d'un même État démocratique, influent et observé ?

Cette étude combine les échelles spatiales et interroge les rapports qu'elles peuvent avoir entre elles dans les quartiers du pouvoir. La recherche sur les réseaux interurbains et les logiques de localisation de la capitale est à notre avis indissociables des phénomènes de concentration et de densité à l'intérieur même de la ville. En quoi le déplacement du pouvoir en Allemagne de Bonn à Berlin permet-il de comprendre les logiques géographiques parcourant les capitales d'État, autant dans leur rapport à leur territoire que dans leur structure interne ?

Nous nous concentrerons sur les vingt ans suivant la Réunification, à savoir la période courant entre 1990 et 2010. Des références à des époques antérieures seront évidemment indispensables pour comprendre l'histoire du lien du pouvoir allemand à ses capitales. Néanmoins, l'originalité de cette recherche repose en majeure partie sur cette période bien définie succédant à la Réunification. La première décennie est celle de la préparation du déplacement de la capitale. Jusqu'en 1999, l'Allemagne réunifiée sera gouvernée depuis Bonn. La ville, désignée comme capitale provisoire dans les années d'après-guerre, n'aura jamais été aussi accomplie dans son statut que durant cette décennie 1990. Les premières années du XXI^e siècle sont au contraire le témoin de l'installation des fonctions de capitale à Berlin. Elles voient passer les arrivants dans des lieux au départ provisoires ou non terminés, et, passés les premiers tâtonnements, une géographie plus figée et considérée comme irréversible, comme le terme de l'aboutissement d'un long continuum historique. Comme l'écrivait l'hebdomadaire *Der Spiegel* en 1999 « Bonn est le passé, Berlin l'avenir. Mais c'est un avenir avec un lourd passé. [...] Le gouvernement et le Parlement des Allemands quittent la petite ville au bord du Rhin pour toujours – et

retournent sur le lieu de leur histoire¹⁶ ». En 2009, alors que commence la troisième législature parlementaire depuis l'arrivée du Bundestag à Berlin, il n'y a plus ou pratiquement de travaux dans le centre de la ville. Une bonne partie du personnel politique et dans la haute administration a commencé sa carrière directement à Berlin reléguant Bonn à son caractère désuet. Les générations les plus jeunes ignorent même parfois ce qu'a été le passé de Bonn. À la fin de la décennie 2000, les bacheliers allemands n'ont pas connu la Réunification et bien peu de jeunes actifs dans la haute administration ou la vie politique imaginent alors être ailleurs qu'à Berlin pour commencer une carrière.

Ce travail s'appuie en grande partie sur notre thèse de doctorat, soutenue en novembre 2011, et qui présente le résultat à la fois de données récoltées sur les décennies 1990 et 2000 et sur des séjours de terrain réalisés entre 2008 et 2010. Notre étude croise une revue de la littérature scientifique sur la question des capitales en géographie, en histoire et en science politique avec une insistance plus grande sur le cas allemand. Elle s'appuie aussi sur l'analyse de la géographie des localisations de ce que nous nommerons les « fonctions de capitale », à savoir un corpus d'adresses d'institutions fédérales, de nature diplomatique ou médiatique qui permettront d'interroger la question du quartier et la densité de la fonction d'administration et de gouvernement d'un État à l'intérieur d'une ville. Enfin, nous avons complété ce corpus avec une cinquantaine d'entretiens, avec quelques élus et hauts fonctionnaires et, surtout avec des journalistes allemands ou étrangers correspondants en Allemagne. Ces derniers, en tant que témoins privilégiés de la vie politique berlinoise, et avant cela bonnoise, ont permis de donner de nécessaires éléments de contextualisation historique et ont, par l'analyse de leurs pratiques quotidiennes, donné à la description des quartiers gouvernementaux et de vie dans les capitales d'une grande profondeur.

Ce travail est constitué de cinq chapitres, qui tentent d'embrasser l'ensemble des enjeux propres aux déplacements de capitale en l'appliquant à l'exemple allemand. Le premier retrace l'histoire épistémologique du terme de « capitale » dans la science géographique et s'attarde sur la signification géographique de l'événement que constitue un déplacement de capitale. Puis, un deuxième moment de l'étude s'attache à l'histoire particulière des villes capitales en Allemagne en insistant sur le fait qu'au-delà d'une définition commune relativement sommaire, chaque État entretient un rapport de nature culturel voire affectif avec son chef-lieu. À ce titre, le débat parlementaire sur la capitale allemande du 20 juin 1991, durant lequel est entériné

16. La traduction de l'allemand ou de l'anglais pour cette citation comme des suivantes est produite par l'auteur.

le déplacement du gouvernement fédéral à Berlin, fera l'objet d'un traitement particulier. Les conditions de ce déplacement et ses conséquences, autant pour la ville qui perd son statut, Bonn, que pour la ville qui l'acquière, Berlin, font l'objet du chapitre suivant. Les deux derniers chapitres sont consacrés à la morphologie des quartiers du pouvoir, dans une perspective comparative dans le chapitre 4, entre Bonn dans les années 1990 et Berlin dans les années 2000. Le dernier moment de l'étude cherche, dans le cas de Berlin, à saisir les spécificités de l'époque contemporaine par rapport aux époques et régimes qui se sont succédés avant 1990.