



Séminaire

Capitale et métropole : une dialectique dans le temps long

Mardi 25 février 2020, 14h00-18h

Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Paris-Belleville

<https://www.inventerlegrandparis.fr/link/?id=917>

Berlin en 2020 : capitale, métropole, ville-globale ?

par Antoine Laporte

Consultez l'article en ligne

<https://www.inventerlegrandparis.fr/link/?id=1442>

DOI

10.25580/IGP.2020.0011

Berlin comme contrepoint du Grand Paris ? Comment peut-on parler pour cette ville en termes de capitale, de métropole ou de ville globale à l'époque contemporaine. En introduction, je ferai trois détours en passant par Bonn, par le Berlin d'avant 1989 et par la question du régime fédéral en Allemagne.

L'exemple de Bonn

Bonn, petite ville allemande, est surtout connue pour avoir été capitale de la République Fédérale Allemande de 1949 à 1990 de manière officielle, et jusqu'en 1999 de manière effective. Elle a choisi en 2009 un logo municipal qu'il m'a semblé intéressant d'analyser. Celui-ci est basé sur quatre mots : BONN, suivi de trois traductions du même terme, STADT, CITY, VILLE. Ceux-ci reprennent la typographie des panneaux indicateurs trilingues utilisés par l'ONU à Bonn (puisque l'ONU utilise à Bonn des bureaux laissés libres par le gouvernement et le parlement) [Voir Fig. 01]. Ce logo me semble refléter le désir de Bonn de sortir de son complexe de très petite ville (équivalente à Rennes en France, elle compte 330 000 habitants) malgré donc ses fonctions très élevées sur le plan de la hiérarchie urbaine. Surnommée pendant longtemps « le village », comme une sorte de fausse capitale ou de fausse ville, elle cherche par son marketing territorial à se présenter comme une vraie ville. Le mot STADT, terme allemand pour « ville », renvoie à l'imaginaire classique de l'urbain, du bâti, d'un espace ayant des fonctions urbaines polarisant un espace local. Puis on retrouve sur ce logo le mot CITY, qui est bien sûr la traduction anglaise de ville mais est aussi synonyme d'espace hyper métropolisé, hyper internationalisé. C'est le terme que l'on utilise à Londres pour le quartier hyper central de la finance, pour désigner la capitale européenne de la finance. Enfin le mot VILLE, terme français, renvoie à un imaginaire d'un Paris un peu fantasmé, de la ville comme lieu de culture, du bien-être, des rues piétonnes, des petits théâtres, etc. Ces trois imaginaires, ces trois termes renvoient tous au mot ville, et il me semble que lorsque l'on parle de capitale ou de métropole, on est aussi dans cette question de registres d'imaginaire différents. Pour Bonn, il s'agit de la question ville/village, mais lorsqu'on parle de capitale et de métropole il s'agit de se présenter comme une grande ville.

Berlin avant 1989

Le deuxième détour que je veux faire est d'ordre temporel. Le propos porte sur l'Allemagne de l'après réunification. On ne peut toutefois pas faire comme si Berlin était né en 1989. C'est une ville dont il faut comprendre le contexte historique pour comprendre le rapport qu'elle a avec ces hautes fonctions urbaines. Des maquettes illustrent les transformations urbaines prévues par le régime national-socialiste pour les années 1950 – pour transformer Berlin en ce qu'ils appelaient une capitale mondiale (*Welthauptstadt*) [Voir Fig. 02], un projet immense incluant le petit bâtiment du Reichstag à l'angle d'un grand complexe de halles notamment. Ce projet fait suite aux essais de Berlin, après l'unification allemande de 1871, pour rattraper à marche forcée les modèles de Londres et Paris. Elle essaie alors de s'accroître démographiquement d'une part. D'autre part, elle essaie d'être la capitale d'un empire, ainsi qu'un très grand centre industriel et le support de projets urbains, quand le régime totalitaire nazi arrive. C'est essentiel d'avoir cela en tête pour comprendre comment Berlin essaie de se replacer après la réunification dans la course permanente avec d'autres modèles étrangers.

Berlin, capitale d'un état fédéral

Un troisième détour passe par une carte d'Allemagne qui présente le nombre d'institutions de niveau fédéral ou de niveau national par ville. On s'aperçoit que si Berlin en compte beaucoup en tant que capitale, on en trouve aussi partout dans le pays. Il en reste beaucoup à Bonn, mais aussi à Cologne, Francfort, etc. Dans le cas allemand, de régime fédéral et non unitaire comme en France, beaucoup de compétences sont déléguées aux *Länder* (régions), qui sont considérés comme de vrais états fédérés. Par ailleurs l'Allemagne est aussi un pays décentralisé et, car ce n'est pas la même chose, déconcentré. Beaucoup de bureaux liés à la fonction nationale sont en fait disséminés dans tout le pays, ce qui est considéré comme un élément d'unité pour le pays. L'État distribue à chacune des régions, à chacune des villes, une petite administration, peut-être une sous-administration mais néanmoins compétente pour toute l'Allemagne. Rostock par exemple accueille l'institution allemande de gestion des espaces maritimes, qui ne siège donc pas à Berlin.

Cette gestion partagée du territoire allemand existait déjà du temps de la République de Weimar (1918-33), pendant lequel de grandes cours, de grandes institutions nationales étaient disséminées dans tout le pays. Ce fait était présenté comme un élément accompagnant la séparation des pouvoirs, qui ne serait pas seulement institutionnelle mais aussi géographique. Donc si cette métropole allemande, sur le temps long, cherche à copier des éléments étrangers, à aller vers la puissance, vers les modèles de grandes villes, et elle est en même temps le garant d'un État qui se veut décentralisé, fédéral. Comment va-t-elle alors se placer dans la nouvelle donne de la réunification ? Comment Berlin va-t-elle pouvoir gérer ses différentes identités ?

Le choix de Berlin pour capitale : contexte historique

La ville de Berlin a été divisée en quatre secteurs entre 1900 et 1945, puis en deux à partir de 1947 puis 1949 à la création de la RFA et de la RDA, formellement réunifiée à partir de 1990 seulement. Très endommagée pendant la seconde guerre mondiale, c'est en tant que capitale de la RDA et capitale juridique de l'Allemagne de l'ouest qu'elle a été reconstruite, bien que Bonn ait été considérée comme le siège des institutions.

Au moment de la réunification, la question du choix de la capitale est repoussé, et ce n'est qu'en juin 1991 qu'est décidé par le Parlement que Berlin deviendrait la capitale pleine et entière de l'Allemagne, impliquant l'« abandon » de Bonn. La chose est d'ailleurs inscrite dans la réécriture de la Constitution après la réunification (précisions qu'aucun article de la Constitution française ne précise que Paris doit être la capitale de la France : c'est de l'ordre de l'évidence...). Cette nouvelle réalité juridique de Berlin est réaffirmée après de grands débats au Parlement (constitué de 660 députés) où la majorité « pro Berlin » l'emporte avec seulement 18 voix d'avance. Deux grandes périodes reflètent ensuite la situation du pays dans son entier. La première, de 1991 au début des années 2000, est une période de marasme économique pour Berlin qui s'endette fortement. D'immenses difficultés, essentiellement économiques et sociales, accompagnent une période de grands bouleversements urbains et de chantiers [Voir Fig. 03], car il faut recoudre la ville mais aussi parce que les institutions s'y installent (le déménagement est effectif en 1999). Cette période sera ensuite suivie d'une période de croissance, d'abord lente puis accélérée dans les années 2010. Berlin va passer en une quinzaine d'années (entre 2002/2003 et 2018/2019) de 18 à 6% de chômage, grâce à de lourdes restructurations socio-économiques mais aussi pour des raisons démographiques. La ville est aujourd'hui devenue une ville beaucoup plus accessible, la troisième destination touristique d'Europe. Elle va beaucoup mieux grâce au développement de son secteur tertiaire.

Métropole et capitale, deux registres distincts ?

La métropole est définie par le fait qu'elle est capable d'accueillir des services et des fonctions urbaines rares, complémentaires et nombreuses, et surtout de tous niveaux. Cela lui permet d'avoir une aire d'influence étendue, au-delà des frontières politiques ou administratives. Cela a deux conséquences : premièrement une accumulation démographique, de richesse, une capacité à attirer une main d'œuvre rare, donc chère, des hauts salaires qui vont induire une hausse de l'immobilier notamment, et donc une hausse des inégalités sociales en interne ; deuxièmement, cette métropole, capable d'être un carrefour de transports de grande importance, va peu à peu avoir et entretenir des liens privilégiés avec d'autres métropoles aussi accessibles qu'elle (pour faire baisser le coût de ces transports). Ceci correspond donc au modèle théorique de la métropole, si on considère que la ville globale en est le modèle le plus abouti, c'est à dire une métropole dont l'aire d'influence devient mondiale et qui se joue encore plus des frontières régionales et nationales.

À l'inverse, la capitale est une ville qui voit sa définition liée à un tout autre registre, qui n'est pas d'ordre fonctionnel ni d'ordre morphologique, pouvant prendre des formes urbaines extrêmement différentes. Ce qui fait le propre d'une capitale, c'est le lien symbolique et politique que celle-ci va entretenir avec l'État, et la manière dont celui-ci l'investit sur le plan de pouvoir, ce qui est en fait fort variable et peut relever de l'immatériel. Cela peut renvoyer à des réalités géographiques extrêmement diverses, certaines capitales étant relativement modestes et d'autres des villes globales absolues. La comparaison entre Tokyo et Berne, en Suisse, montre la grande diversité de ces villes capitales qui sont pourtant, dans la hiérarchie des normes juridiques, au même niveau.

Avec l'apparition et l'utilisation massive de données quantitatives se développe dans les années 1960-70 une sorte d'hybridation entre géographie et économie. Ces données étant quantifiables, elles sont plus aisées à obtenir que dans le registre politique, donc plus abstrait et symbolique. Elles vont permettre de montrer que la structuration de l'espace se fait largement par l'économie et que les vrais centres de pouvoir du monde sont en fait les centres économiques et non plus les centres politiques. Dans le cas de l'Allemagne, Berlin devient la capitale de l'État unifié quasiment du jour au lendemain, et cela sans avoir beaucoup d'atouts *a priori*, comme le montre sa place dans le classement des villes globales établi par Peter J. Taylor et le GaWC (Globalization and World Cities Research Network : <https://www.lboro.ac.uk/gawc/>), dans la continuité des travaux de Saskia Sassen qui ont théorisé le sujet (*The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press, 1991), les villes globales sont classées en niveau, d'alpha, le plus abouti, à bêta et gamma, le moins développé. Entre 2000 et 2018 ces classements ont lieu tous les deux ans. La ville de Berlin n'a jamais été dans un autre registre que le niveau gamma, soit le même que celui de Stuttgart ou Lyon. Elle a toujours été la cinquième ville d'Allemagne, la première étant Francfort, suivie de Munich et Hambourg. De même que son ensemble aéroportuaire ne s'est jamais réellement développé (et même si l'ouverture en 2020 de l'aéroport unique Willy Brandt est porteur de certains espoirs), aujourd'hui encore Berlin n'accueille ni la bourse fédérale ni la Banque d'Allemagne, ni la Banque centrale européenne (situées à Francfort-sur-le-Main).

La situation de Berlin était encore plus critique dans les années 90 où elle comptait très peu de services de haut niveau. La ville, moins tertiaire que beaucoup d'autres villes en Europe, s'était désindustrialisée en quelques années et connaissait un fort taux de chômage. À la fin des années 90, quand le gouvernement s'y installe, sa dette s'élève à 60 milliards, niveau colossal pour cette ville – Land sans arrière-pays pour éventuellement compenser. L'arrivée des institutions n'a pas vraiment aidé la ville, puisque celles-ci sont arrivées avec leurs personnels et que la population locale de Berlin, moins formée, a eu du mal à intégrer ces institutions. Par ailleurs, ces institutions ont un fort poids symbolique mais représentent peu d'emplois (de 10 à 20.000) pour une ville comptant 3,4 millions d'habitants environ. Néanmoins, bien qu'ayant très peu des attributs de la métropole, à part la taille, Berlin devient la capitale de l'Allemagne. Elle va donc essayer de montrer son désir d'être une grande ville, de devenir une *global Stadt* (une ville mondiale) et va chercher à se donner les atouts d'une ville internationale, comme la construction de quelques tours et gratte-ciels qui seront longtemps un fiasco financier. Ces quelques immeubles resteront longtemps vacants malgré des prix très attractifs et ne réussiront pas à créer la demande. La ville se replie donc sur ce qui fait sa spécificité, de grands espaces vacants, libres, transformés en squats puis lieux culturels tolérés voire encouragés, une ville alternative, transgressive, culturelle et festive. Berlin devient alors une métropole culturelle (Boris Grésillon : *Berlin, métropole culturelle*, Berlin, 2002 ainsi que « L'essor de Berlin, capitale de l'Europe ? Diploweb. La revue de géopolitique, 2015 : <https://www.diploweb.com/L-essor-de-Berlin-capitale-de-l.html>), une tête de réseau dans le domaine particulier de la culture qui se fait une place remarquable dans le réseau mondial des artistes internationaux puis celui des touristes. En 2001, le nouveau maire de Berlin Klaus Wowereit n'hésitait pas à dire de Berlin qu'elle était « pauvre, mais sexy ! ». Il la présentait comme une ville « cool » où tout est possible (à part trouver du travail !) et où rien ne coûtait cher. Cette époque est aujourd'hui révolue (les loyers coûtent plus chers et le stock des friches dont l'utilisation a permis la mutation de Berlin est désormais épuisé, ou peu accessible) mais beaucoup en ont une grande nostalgie, malgré les grandes difficultés socio-économiques d'alors...

Malgré des registres distincts, peut-on opérer un rapprochement entre métropole et capitale concernant la ville de Berlin dont la démographie est importante ? Un corpus important et onze heures de discussions enregistrées (Antoine Laporte : *De Bonn à Berlin : le transfert d'une capitale*, PUM, 2016, et Djament-Tran & Laporte, in *l'Espace géographique*, 2010) témoignent des échanges animés qui ont lieu dès 1991 autour du choix d'une capitale pour l'Allemagne. Trois registres de discours illustrent le débat « capitale versus métropole ». Le premier défend l'idée de faire de Berlin un front pionnier économique de l'Europe des années 90. Car dans la partie orientale de l'Allemagne naissent des difficultés sociales liées au passage à l'économie de marché. Installer l'État et toutes ses institutions à Berlin et en faire une capitale serait alors un moyen de relancer la machine, d'attirer les entreprises qui en feraient une métropole. C'est un véritable projet territorial. Le deuxième registre de discours, celui niant les difficultés sociales, veut plutôt faire de Berlin la ville globale de l'Europe centrale. Des urbanistes et d'autres gens pourtant très sérieux établissent alors des projections à 7 millions d'habitants pour 2010, soit un doublement de la population de Berlin.... et ne pas y localiser la capitale alors que la ville serait une métropole de premier plan serait comme rater le train de l'histoire. Enfin un troisième registre, « anti Berlin », énonce le fait qu'elle va de toute façon devenir une grande métropole et n'a donc pas besoin d'être en plus la capitale de l'Allemagne. Cette opinion, surtout partagée par les députés de l'ouest, défend le partage entre États, entre régions, et le choix de Bonn comme capitale sans prétention (et donc le propre de beaucoup d'états fédéraux). Ici le modèle n'est plus Paris mais Washington ou Berne.

Le déménagement de la capitale et ses conséquences

Les administrations

Finalement, après 1991 et pendant les mois qui ont suivi la décision de transfert à Berlin, une négociation a lieu entre toutes les administrations fédérales allemandes, celles qui voulaient rester à Bonn et celles qui voulaient partir à Berlin. Une juste division du travail est établie dans la loi entre les deux villes : Berlin sera bien capitale politique mais ne sera pas forcément le lieu de toutes les administrations. Si au départ, la moitié des institutions et deux tiers du personnel restent à Bonn et des tableaux très précis de la répartition du personnel sont mis en place dès 1991, de fait, depuis trente ans, les institutions situées à Bonn se vident de leurs employés qui partent à Berlin ou sont remplacés à l'occasion du départ de l'institution par des berlinois. Car depuis trente ans Berlin est aussi devenue plus attractive : comme l'activité politique s'y est installée, le personnel des administrations y voit de plus grandes opportunités pour faire carrière. La ville est plus « sympa » à vivre pour les jeunes familles, et dans le domaine de la haute administration, le conjoint a plus d'opportunités de trouver un emploi à Berlin qu'à Bonn. Cet « effet toboggan » fait qu'aujourd'hui seul un tiers des employés de ces administrations est effectivement à Bonn. Cela conforte la position de Berlin en tant que capitale.

Mais cette capitale n'est pas seulement le lieu des administrations et l'écrin du pouvoir politique (comme l'Élysée en France par exemple), et un ensemble de métiers sur lesquels l'État n'a pas de prise, dans le parapublic ou le secteur privé, se développe à Berlin. Lors du déménagement de la capitale sont arrivées à Berlin 160 ambassades, ainsi que des centaines de journalistes et leurs rédactions, des lobbyistes (comme à Bruxelles), des entreprises de conseils, de gardiennage, des services aux entreprises (sécurité, restaurations, etc.), un panel de métiers grandissant au fil du temps.

Les médias

Le domaine des médias est particulièrement révélateur de cette influence croissante de Berlin. En Allemagne, les grands journaux n'ont pas leur siège à Berlin mais dans les grandes villes du pays comme Francfort, Munich et Hambourg principalement, et envoient des correspondants permanents à Berlin pour la couverture des événements politiques. Réunis en association, leur nombre a fortement augmenté depuis le déménagement de la capitale et petit à petit on trouve

plus de personnel qualifié à Berlin qu'il n'y en avait à Bonn. Au fur et à mesure donc, des journalistes s'installent à Berlin pour couvrir l'actualité berlinoise mais aussi celle du reste de l'Allemagne, voire des pays voisins. Ce point me semble très intéressant pour illustrer la dialectique capitale/métropole. Un correspondant du *Times* basé à Berlin m'a expliqué qu'il était devenu progressivement correspondant pour toute l'Allemagne mais aussi pour la République tchèque, la Pologne, la Suède, le Danemark, etc, car le *Times* n'a pas les moyens d'envoyer un correspondant dans chaque pays et le fait seulement dans les pays importants, donc Berlin. Par ailleurs, le déplacement de la capitale s'est effectué au moment de la numérisation accélérée de ces pratiques professionnelles et de la multiplication des journaux en ligne, des actualités télévisées qui doivent être renouvelées en permanence sur les chaînes en continu. Il faut donc être au plus près de l'information, et pour cela Berlin est la place stratégique à occuper, davantage que Bonn ou Francfort. Ce phénomène touche également la sphère économique. Il est donc préférable d'être au point presse d'Angela Merkel à Berlin et d'avoir la réaction des patrons d'entreprises par téléphone.

La diplomatie

De même dans le domaine de la diplomatie, Berlin, bien que ne produisant que peu de richesse à l'échelle du monde, est la cinquième ville depuis 2010 dans le classement des villes ayant le plus d'ambassades résidentes (160), ce qui témoigne de son attractivité pour les chancelleries du monde entier. Ces ambassades sont compétentes pour les pays proches qui en seraient dépourvus. Ainsi l'ambassade de Bolivie à Berlin est compétente pour la Pologne, tandis que l'ambassade de Bolivie à Stockholm est compétente pour la Finlande, par exemple. Se dessine alors une carte d'influence des capitales, et on constate que Berlin est devenue relativement importante pour la Pologne, la Tchéquie, la Slovaquie et même l'Autriche. Ainsi donc, même si Berlin n'a pas les fonctions d'une métropole sur le plan économique, elle a en tant que capitale des fonctions spécifiques qui dépassent le périmètre national, l'Allemagne étant devenue dans les années 1990/2020 une grande puissance, incontournable sur le plan géo-politique. Avant 1990, du temps de Bonn puis de Berlin Est, l'Allemagne comptait 60 à 80 ambassades, et elle devait se tourner vers les États-Unis ou l'URSS avant de pouvoir agir, tandis qu'aujourd'hui elle est la plus grande puissance d'Europe (1/3 du P.I.B européen).

Aujourd'hui Berlin capitale commence à avoir certains travers de la métropole, notamment une pression sur le logement et une augmentation des loyers, même si les niveaux ne sont pas aussi élevés qu'à Paris par exemple. Le secteur immobilier attire beaucoup les investisseurs et on voit encore aujourd'hui de nombreux chantiers sur les derniers parcelles libres ou squattés de la ville. Enfin l'investissement de ses abords immédiats montre que Berlin prend maintenant les formes d'une grande métropole. En construction depuis 15 ans et quasiment achevé depuis 10 ans (mais baignant dans des problèmes financiers, de corruption et de sécurité), l'aéroport Willy Brandt de Berlin-Brandebourg, ouvert fin 2020, cherche à placer la ville au niveau des grandes villes européennes possédant un aéroport international au trafic intense. D'autre part, l'accroissement démographique commence à faire pression sur les espaces périphériques (en Allemagne on parle ici de gentrification rurale et non de péri-urbanisation), ces zones rurales accueillant maintenant de grands programmes immobiliers ou de rénovation du bâti existant, notamment le long des lignes ferroviaires menant à Berlin.

Ainsi donc cette ville de Berlin, qui a accouché de son statut de capitale dans la douleur, commence, même sans répondre à la définition classique de la métropole, à lui ressembler furieusement.

A propos de l'auteur

Maître de conférences en géographie, Ecole normale supérieure de Lyon

Figures et illustrations



Figure 1:
Logo de la ville de Bonn depuis 2009

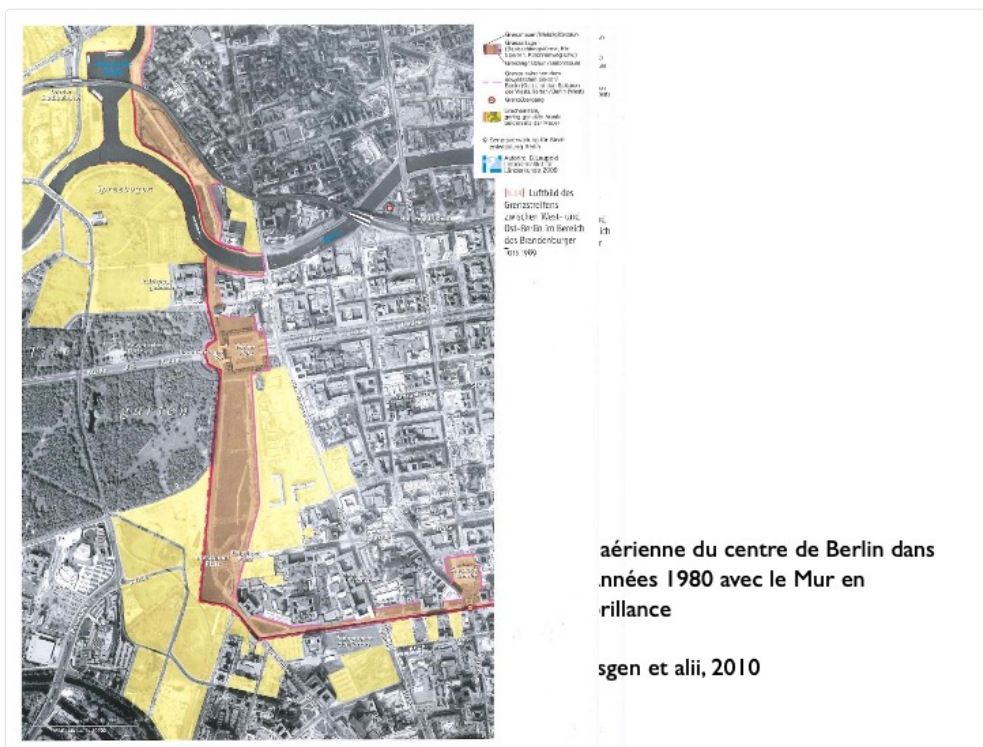


Figure 2:
Photographie aérienne du centre de Berlin dans les années 1980 (Hänsgen et alii, 2010)

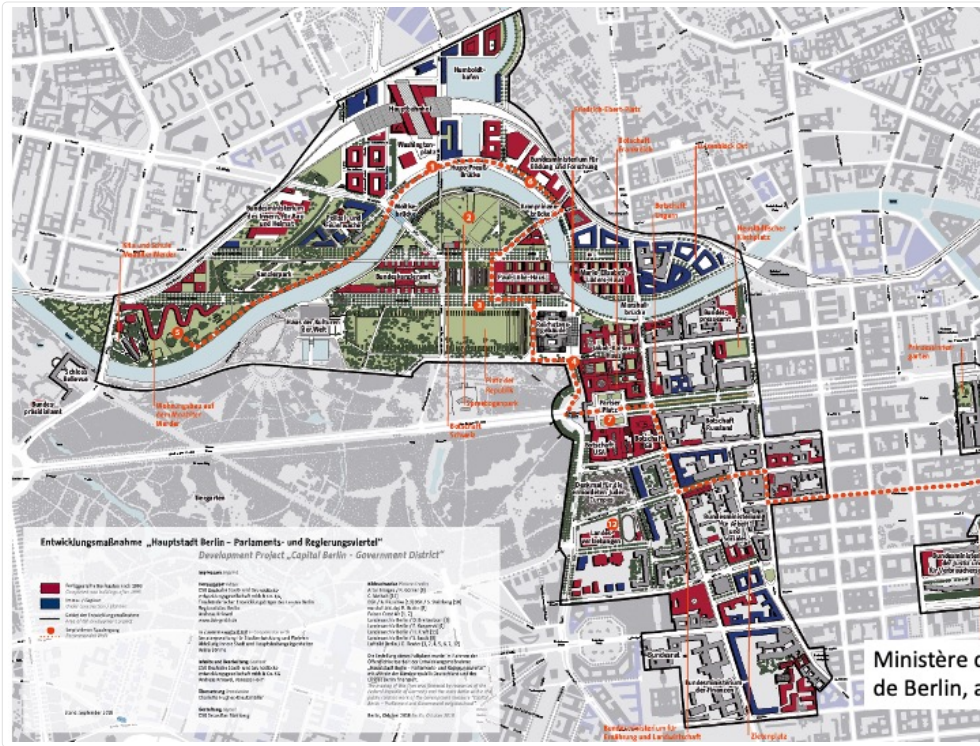


Figure 3: Quartier gouvernemental : carte produite par le Ministère berlinois du développement urbain et du logement (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen)