

Synthèse de l'atelier métropolitain à Hambourg

Janvier 2018

Adèle Dauxais, Marie Baduel

Contenu

<i>Introduction</i>	3
<i>Une histoire longue de la coopération et de la décentralisation</i>	4
Hambourg, territoire puissant inséré dans des réseaux internationaux	4
Une culture de la décentralisation héritée de l'histoire nationale	5
Les régions métropolitaines allemandes comme priorité de la stratégie de développement	5
<i>Vers quelle gouvernance métropolitaine pour la région de Hambourg ?</i>	7
Un modèle de gouvernance basé sur l'intérêt général des territoires, la subsidiarité, la coopération et la flexibilité	7
Une gouvernance intégrant des outils de participation citoyenne	8
<i>Quelle fabrique du territoire à la grande échelle ?</i>	10
Grands projets structurants	10
Projets systèmes	11
Projets « alternatifs »	12
Une priorité commune : l'accompagnement et l'adaptation aux changements climatiques	13
Conclusion	14

Introduction

Les villes méditerranéennes changent d'échelles à un rythme inédit (+22,5 millions d'urbains attendus pour 2030), ce qui modifie la donne du développement territorial. Leurs formes et leurs fonctions mutent. Des processus de métropolisation, marqués par des logiques d'interdépendances des ressources et des flux, entraînent des reconfigurations spatiales, économiques, socio-culturelles. Sur fond de changement climatique, la fabrique de la ville doit offrir de nouvelles solutions comme de l'habitat négocié, des opérations environnementales et énergétiques innovantes, des projets d'intermodalité... Les formes de gouvernance se complexifient dans l'interinstitutionnel, dans la relation public-privé et dans la négociation avec la société civile.

Les ateliers métropolitains, organisés par l'AVITEM en coopération avec l'AFD et la GIZ, créent les opportunités des savoir-faire métropolitains. 25 décideurs publics ou privés partagent l'expérience de l'immersion dans trois métropoles et produisent une réflexion commune des processus de mutation en cours et des pratiques professionnelles.

En route vers la région métropolitaine de Hambourg

Centrée autour de la deuxième plus grande ville d'Allemagne, dotée d'une économie puissante, industrielle, portuaire (deuxième port d'Europe en termes de marchandises), la Région Métropolitaine de Hambourg, initiée depuis 2007, ne cesse de croître. Alors que la mondialisation rebat les cartes de la compétition économique, alors que cette région, déjà vulnérable aux éléments naturels, est particulièrement fragile face aux conséquences des changements climatiques, une coopération interinstitutionnelle, multi-partenariale, équitable, basée sur la libre adhésion, a vu le jour afin d'optimiser les services, d'œuvrer pour un développement urbain cohérent et résilient et de concentrer les efforts pour une économie durable dans un monde compétitif. Pour le dernier atelier métropolitain de 2017, l'Agence des Villes et Territoires Méditerranéens durables (AVITEM), l'Agence Française de Développement (AFD) et l'agence de coopération allemande (GIZ), ont choisi la Région Métropolitaine de Hambourg comme cas d'étude, afin de créer des débats féconds, de révéler des stratégies originales, d'échanger des pratiques efficaces et de consolider des savoir-faire. Des questions essentielles ont axé la réflexion : Quelle gouvernance de la grande échelle ? Quel équilibre entre la détermination et la concertation ? Quelles fabriques de la métropole ? Ainsi, l'atelier métropolitain a permis d'approcher la ou les visions de ce territoire à la grande échelle, d'analyser quelques projets stratégiques, quelques projets construits à l'échelle métropolitaine - les projets-systèmes - et quelques démarches de projets alternatives. Politiques, opérateurs publics et privés, chercheurs, concepteurs urbanistes et architectes, se sont succédés pour révéler la « substantifique moelle » de ce territoire. Retour sur les conclusions de cet atelier.

Carte d'identité de la région métropolitaine de Hambourg :

- à la croisée de cinq Länder (depuis 2017)
- 5,3 millions d'habitants
- superficie de moins de 30 000 km²
- 3.5% du PIB de l'Allemagne (si Hambourg constituait un pays, il serait classé 50^{ème} puissance économique)
- 5,6% chômage
- Part de la population issue de l'immigration¹ : 32,7%
- Part de la population étrangère : 15,7%
- Une métropole portuaire : 3^{ème} grand port d'Europe après Rotterdam et Anvers
- 400 000 navetteurs par jour

Une histoire longue de la coopération et de la décentralisation

Hambourg, territoire puissant inséré dans des réseaux internationaux

La ville, jouissant de sa position privilégiée sur le fleuve de l'Elbe, à une centaine de km de la mer, s'est vite insérée dans un réseau transnational de commerce. Suite à un accord avec Lübeck en 1241, l'association des villes hanséatiques se développe jusqu'à atteindre 200 villes européennes majeures, d'Anvers à Stockholm, en passant par Riga ou Dortmund. Sans véritable institution, sans personnalité juridique, cette union d'intérêts de villes indépendantes, parfois rivales, organise le commerce transfrontalier et constitue un important contrepouvoir à celui des rois. Cette initiative, basée sur une coopération économique, relie toute l'Europe du Nord ; évoquant ainsi la future communauté européenne de l'acier et du charbon, précurseur de l'Union Européenne. Cette nécessité du réseau se traduit également dans le domaine de l'art, où les liens entre la Méditerranée et l'Europe du Nord ont nourri toute la peinture occidentale.

Le territoire de Hambourg, essentiellement international, se distingue également par sa capacité d'accueil et d'intégration de populations migrantes. Au XVII^{ème} siècle, et ce, notamment pendant la guerre de trente ans, des immigrés issus du Portugal, des Pays-Bas et de l'Espagne trouvent refuge à Hambourg. C'est également un territoire qui s'est construit à la croisée des nations. La ville d'Altona et ses périphéries appartenaient au Danemark jusqu'à 1864. La ville de Harburg avec ses zones rurales était la propriété du prince de Hanovre et donc à l'Angleterre. Enfin, Wandsbek appartenait à la Prusse. Au début du XIX^{ème} siècle, la densité y était extrêmement élevée, atteignant quelques 20000 personnes par km² ! Ce territoire polycentrique, si puissant démographiquement, ne fusionna qu'en 1937 pour donner la ville contemporaine de Hambourg. Enfin, en 2006, le traité de coopération « Staatsvertragüber Zusammenarbeit » entre les Etats fédérés de Hambourg, de Basse-Saxe et de Schleswig-Holstein lance la Région Métropolitaine de Hambourg.

¹ Définition : Personne dont au moins l'un.e des deux parents est venu.e en Allemagne ; depuis 1949

Une culture de la décentralisation héritée de l'histoire nationale

L'histoire métropolitaine de Hambourg s'inscrit dans l'histoire plus vaste, du fédéralisme allemand. Né d'une mosaïque de principautés, le fédéralisme allemand a évolué, et est devenu sous Bismarck, un Etat central. Désormais, et en conséquence du troisième Reich, la loi fondamentale de 1945 a instauré un système complexe de pouvoirs partagés à la fois au sommet de l'Etat, avec le gouvernement et les partis alliés, et entre l'Etat fédéral et les seize entités régionales, communément appelés Länder. L'Etat allemand s'organise ainsi dans une démocratie parlementaire primoministérielle, au scrutin à la proportionnelle majoritarisé². C'est également une fédération : chaque Land possède un gouvernement et un parlement. Le cas de Hambourg est une exception, elle constitue l'une des trois cités-Etat allemandes, elle répond ainsi aux affaires municipales et celles d'un Etat fédéré.

La constitution allemande, la loi fondamentale de 1945, consacre la séparation verticale des pouvoirs, grâce au principe de subsidiarité, à savoir, « réserver uniquement à l'échelon supérieur ce que l'échelon inférieur ne pourrait effectuer que de manière moins efficace ». Il s'agit de trouver le niveau institutionnel pertinent auquel doit être conçue, adoptée et mise en place une action publique. Ce principe de subsidiarité implique ainsi une négociation entre les différents niveaux. Les Länder sont compétents pour l'éducation, la police, l'enseignement supérieur, l'environnement, la culture, les aides sociales. Le niveau fédéral, quant à lui, mène la politique étrangère, la défense, la justice, la fiscalité. Tout fonctionne sur la concertation par la voie de la négociation. Selon Meinolf Spiekermann, directeur du programme CoMun de la GIZ, « la décentralisation ça se décrète, mais la décentralisation est réussie quand elle est devenue une culture gouvernementale, une culture administrative. ».

Les régions métropolitaines allemandes comme priorité de la stratégie de développement

A l'architecture institutionnelle précédemment décrite, s'ajoutent les régions métropolitaines. En effet, à l'heure de la mondialisation, la compétition internationale ne se trouve plus à un niveau national mais autour de grands pôles de centralités économiques, politiques, etc. que sont les métropoles. Les frontières régionales allemandes établies en 1949 ne correspondent plus aux régions fonctionnelles réelles. C'est pourquoi en 1997, la Conférence des ministres des Länder pour l'aménagement des territoires (Ministerkonferenz für Raumordnung MKRO) adopte le statut de « région métropolitaine européenne » pour sept territoires définis comme des moteurs de développement économique, social, sociétal et culturel, au service de la compétitivité allemande et européenne. L'agglomération de Hambourg en fait partie.

Les régions métropolitaines répondent à trois enjeux : la fonction de décision et de contrôle, la fonction de gateway (« porte d'entrée ») et la fonction d'innovation et de compétition. Elles s'incarnent dans des flux de personnes, de marchandises, d'informations qui forment un espace de

² En Allemagne, le vote des membres du Bundestag, la chambre basse du Parlement, est issu d'un système mixte à deux voix. Avec sa 1^{ère} voix, le ou la citoyen.ne vote pour un.e député.e de circonscription (celui ou celle qui est arrivé.e en tête est élu.e). La 2^{ème} voix constitue le vote pour un parti d'une liste. L'ensemble du Bundestag est ensuite attribué aux différents partis de façon proportionnelle. La deuxième chambre, le Bundesrat, est composée des membres désignés par les Länder, en fonction de la population des différentes entités régionales.

vie fonctionnel (domicile, travail, culture, loisirs) en relation avec d'autres espaces à l'international. Afin d'être attractives, « size matters » déclare Jakob Richter, directeur général de la Région Métropolitaine de Hambourg. « Acting regional – think global » continue-t-il. Hambourg, avec ses 1,8 millions d'habitants se positionne n°10 des grandes villes européennes. La Région Métropolitaine de Hambourg, accueillant 5,3 millions, assure une plus grande visibilité à un niveau global.

La grande autonomie des Länder est reflétée dans le fonctionnement des régions métropolitaines, chacune est distincte en termes de structure, de compétences, des membres, des objectifs et des projets. Dès 2001, les régions métropolitaines s'organisent en réseau et créent le « Cercle d'initiative sur les régions métropolitaines » (Initiativkreis Metropolregionen Deutschland), qui agit comme porte-parole de leurs intérêts face aux politiques d'aménagement du territoire nationales et européennes. Désormais l'Allemagne connaît 11 régions métropolitaines pour 16 Etats fédéraux.

Vers quelle gouvernance métropolitaine pour la région de Hambourg ?

Un modèle de gouvernance basé sur l'intérêt général des territoires, la subsidiarité, la coopération et la flexibilité

La gouvernance de ce territoire s'articule autour de grands principes que sont l'intérêt général des territoires, la subsidiarité, la préservation du multi-niveau, la coopération et le consensus, la flexibilité et la fluidité.

La Région Métropolitaine de Hambourg se construit sur une démarche volontaire et équitable. Elle ne constitue pas un nouvel échelon institutionnel mais organise et articule des partenaires égaux, indépendamment de leurs poids économique, démographique ou politique. Une commune, un maire, une voix. Chaque décision est prise par consensus, à la majorité simple. Les communes de l'aire de la région métropolitaine de Hambourg sont libres d'adhésion. En l'occurrence, toutes les communes éligibles à entrer à la Région Métropolitaine de Hambourg ont adhéré en contrepartie de 7000€ par commune et de 51 000€ par Land, ce qui constitue les fonds propres de la RMH. Le bureau de la Région Métropolitaine n'est composé que d'une équipe réduite, transdisciplinaire, mise à disposition par leurs organismes d'origine. A l'instar de la théorie des jeux coopératifs, cet assemblage d'acteurs très transparent dans ses finances, dans ses décisions et dans ses actions, crée des gains mutuels.

Les différences d'intérêt ne sont pas négligées, chaque partenaire formule ses intérêts et ils sont acceptés réciproquement. Chaque voix compte, chaque intérêt est discuté, la ville-centre n'est pas hégémonique. L'exemple de la ville de Stade le prouve. Depuis 1972 et l'installation de la société américaine DOW chemicals, Stade a misé son développement économique sur les industries aéronautique et chimique. Désormais, 4800 entreprises s'y sont implantées et Stade représente un bassin d'emploi de 26 000 personnes, ce qui crée des flux pendulaires importants avec un solde positif quotidien de 9000 personnes. Les avantages de la ville de Stade à collaborer avec la Région Métropolitaine de Hambourg sont nombreux. Loin de l'image de la ville-périphérique menacée par la puissance et le rayonnement de la ville-centre, Stade accueille depuis 2010, le plus grand centre de recherche mondial pour la production d'éléments de construction en composite fibre de carbone CFK et souhaite se positionner comme site économique industriel durable en 2020. Pour cela, la coopération avec la Région Métropolitaine est essentielle. En effet, celle-ci lui assure une visibilité internationale, une notoriété, elle participe au marketing territorial de Stade. « Dans un monde économique concurrent, la coopération ne peut être que bénéfique pour défendre nos intérêts », rappelle Mme la Maire. Outre une mise en commun et un partage d'expériences, une amélioration des liaisons entre Stade et Hambourg et des subventions du fonds de développement métropolitain sont envisageables.

Selon M. Jakob Richter, « la coopération se construit dans la confiance qu'apportent les réussites des projets. ». « Ce n'est qu'à travers les projets, comme bancs d'essai, que nous pouvons créer cette confiance. » renchérit M. Rolf-Barnim Foth, directeur du département en charge de la coopération

en Allemagne du Nord, du marketing et du tourisme, à l'Agence de l'économie, des transports et de l'innovation. Dotée d'un budget de 3 millions d'euros, la région métropolitaine de Hambourg se traduit par des projets à géométrie variable, qui maillent et qui structurent le territoire, qui créent des systèmes d'action multi-acteurs. Au cours des deux dernières années, 35 projets ont eu cours : politiques de clusters (aéronautique et maritime), marketing territorial, développement du tourisme, mobilité électrique, politique de transition énergétique....

Cette puissance de projets permet à la Région Métropolitaine de Hambourg de proposer des alliances méta-régionales, qui vont au-delà des frontières nationales avec des partenaires de l'Euro-zone, notamment avec la région Ouest du Danemark (2,8 millions d'habitants) et la Région Est du Danemark (4 millions d'habitants). Un projet de train à grande vitesse entre Hambourg et Copenhague est en cours d'élaboration, les deux villes seraient alors à distance égale de Hambourg et de Berlin. 12 000 navetteurs sont envisagés.

Une gouvernance intégrant des outils de participation citoyenne

Sur le territoire métropolitain, les logiques ascendantes de projet apparaissent visibles. L'Internationale Bauausstellung Hamburg, communément appelée IBA, s'inscrit dans cette optique. Inventée à Damstadt, il s'agit d'une démarche originale, d'un processus participatif stratégique de mutation urbaine créant une pyramide magique entre des lieux, un sujet, un procédé et des projets, sur un temps limité. L'IBA constitue ainsi un moteur et un laboratoire du développement urbain et paysager. « Il faut avoir le courage d'expérimenter », avoue Karen Pein, directrice de l'IBA GmbH. Au cours des 7 années de l'exposition, des groupes de travail composés d'experts internationaux, d'élus, de partenaires de différents secteurs en dialogue avec 500 citoyens et citoyennes ont été animés. L'exemple de « Reihertstiegviertel » montre cette prise en compte des besoins des habitants. Quartier habité par des familles nombreuses, principalement issues de l'immigration et aux revenus modestes, on a constaté que les logements étaient trop petits et manquaient d'intimité. Ainsi, après avoir effectué une enquête autour de la signification de la notion de « pays » et avoir lancé le débat dans des réunions publiques, les maisons ont été élargies et les toits des bâtiments, surélevés.

Dans cette même volonté, le City Sciences Lab, laboratoire de recherche transdisciplinaire accompagne les acteurs publics dans la mise en place d'ateliers participatifs. Fondé à l'initiative du premier maire de Hambourg, Olaf Stolz, le think tank explore l'interaction entre les villes et la digitalisation. Elle prévoit des modèles de scénarii de futurs urbains et considère la donnée comme un bien-commun. Elle organise les conditions d'un dialogue entre les académiques, la société civile et les secteurs publics et privés. En 2016, alors que la question des migrants devenait clivante, des données sur l'ensemble du foncier municipal disponible ont été collectées et présentées de manière objective et interactive au cours de plusieurs ateliers participatifs. 400 citoyens ont pu ainsi déterminer du choix des emplacements des lieux d'accueil à partir d'éléments contextuels objectifs (niveau de pollution des sols, type de foncier, superficie, ...).

Toutefois, l'exemple de HafenCity permet de relativiser. Grand projet de renouvellement urbain sur les dents creuses qu'étaient les docks et une partie délaissée du port, il n'intègre que très peu de consultations ou d'ateliers. Malgré l'existence d'un jury, constitué d'un réseau d'acteurs assez large, dont un élu représentant les 3200 résidents, qui décide des projets architecturaux, la participation citoyenne à ce projet apparaît faible. Cela renvoie à la question du modèle de société. En effet, à propos d'un projet métropolitain d'une telle ampleur, ne devrait-on pas créer les conditions d'une concertation?

Quelle fabrique du territoire à la grande échelle ?

Au-delà de sa gouvernance, l'atelier AVITEM-AFD-GIZ s'est penché sur la construction de ce territoire métropolitain. Celui-ci est constitué de **projets structurants**, impulsant une transformation urbaine ; autour de **projets-systèmes**, à la fois multi-scalaires, multi-acteurs et multi-localisés ; autour de **projets alternatifs**, intégrant d'autres modes de fabrication de la ville, qui s'articulent autour d'une priorité commune : **l'accompagnement et l'adaptation aux changements climatiques**.

Grands projets structurants

Les **grands projets structurants** marquent l'histoire, participent à une identité symbolique et culturelle, portent en eux une puissance de mutation de la ville, notamment économique.

A Hambourg, le projet de la HafenCity transforme profondément le cœur historique de la ville : son port et ses docks. Ce quartier a de hautes ambitions : créer une nouvelle ville aux multiples fonctions, étendant le centre-ville de Hambourg de 157 hectares soit une superficie de 40% supplémentaires. Elle a pour but de fournir 45 000 emplois et 70 000 logements (dont 30% de logements sociaux), d'offrir des équipements urbains (crèches et maisons de retraite), d'accueillir un campus universitaire de 5000 étudiants et des hauts lieux culturels et de loisirs, de créer une nouvelle interface ville-port sur 10,5 km, dont 3,1 km de waterfront. L'architecture y est pensée pour faire écho au patrimoine existant, le choix des matériaux et des couleurs concilient le moderne et l'ancien ; les perspectives sont homogènes ; les bâtiments sont agencés afin de créer des points de vue profonds vers la ville ancienne. Devenu hyper-lieu, la HafenCity assume les fonctions métropolitaines de gateway (« porte d'entrée ») et d'innovation et de compétition. Elle incarne ainsi, et notamment par le projet architectural original de la Philharmonie sur l'Elbe, le nouveau visage de Hambourg.

Porté par la société publique HafenCity GmbH, ce projet comprend un volume de 10,4 milliards d'euros d'investissements publics et privés, dont 2 milliards pour les équipements et les infrastructures, prévus sur un temps de développement de 25 ans. En Allemagne, les communes disposent du droit de créer des sociétés pour une gestion optimisée de leur foncier. Ainsi, la ville de Hambourg a créé la SARL « HafenCity GmbH » pour le patrimoine spécifique du port et du centre-ville. Son conseil d'administration se compose des membres du gouvernement de l'Etat de Hambourg, à savoir le 1^{er} maire et les ministres, les sénateurs. Un conseil consultatif peut intervenir, il représente la chambre de commerce et d'industrie de Hambourg, différents lobbys, différents partenaires (investisseurs, sociétés du bâtiment, urbanistes, planificateurs, etc). Le financement des infrastructures est majoritairement assuré par vente des terrains. Le budget est ainsi équilibré sauf pour les grands équipements. Pour l'anecdote, le sol d'HafenCity est exploité deux fois : l'espace à la surface est vendu à des promoteurs pour y créer commerces, espaces publics, bureaux etc., tandis que le même espace, mais sous le sol est confié à des sociétés privées, qui organisent des parkings étanches au niveau N-1.

Projets systèmes

Les **projets-systèmes** constituent des projets multi-localisés qui maillent et structurent le territoire. Construits comme des articulations entre petite échelle et grande échelle, souvent multiples acteurs, ils intègrent plusieurs dimensions, par exemple, l'urbanisme, la mobilité, les services, l'économie agricole et énergétique, le paysage...

D'abord, la mobilité fait l'objet d'un projet intégré à la grande échelle. L'augmentation des flux à l'échelle de la métropole, l'accroissement et le vieillissement de sa population, les problèmes de congestion sur les axes routiers et au niveau des stations, la diffusion de l'urbanisation caractérisent ce territoire. Face à ces défis, l'opérateur public, la Hamburger Verkehrsverbund GmbH dite « HVV », assure une véritable coordination du secteur depuis 50 ans. Regroupant 30 sociétés privées, elle dessert plus de 3,5 millions habitants au travers d'un seul billet, d'un même tarif calculé par zones. Elle offre un niveau satisfaisant de service sur 737 lignes d'une longueur de 14 957 km, sur le territoire de 3 Länder (8600 km² de surface). Dans une grande capacité de coordination, elle opère à la fois au niveau politique, au niveau de la régie et au niveau opérationnel. En effet, la HVV travaille en étroite collaboration avec les Länder, les collectivités, c'est-à-dire les mandataires, avec la Région Métropolitaine et avec les sociétés de transport. Les recettes ne couvrant que 75% des frais d'investissements et d'exploitations des lignes, les actions de la HVV sont subventionnées.

La HVV oriente son action pour établir un maillage spatial autour des grandes voies d'urbanisation, afin de répondre aux besoins et dans une volonté de densifier les espaces déjà urbanisés. Elle garantit une offre multimodale, allant au-delà des simples transports en commun. La HVV introduit les moyens alternatifs comme le covoiturage dans une perspective d'intérêt général et afin de garantir l'accès de tous à tout. Elle œuvre également pour la sensibilisation à l'utilisation des transports en commun par des ateliers dans les écoles. En complément et en coordination avec cet opérateur, la Région Métropolitaine de Hambourg a implémenté quelques projets intéressants, comme une autoroute cycliste allant jusqu'à 30 km autour de Hambourg ou encore, des parking-relais situés à des emplacements-clé pour favoriser la multi-modalité et l'intermodalité. Enfin, un important travail de collecte et de mise à disposition des données a été effectué.

Deuxième exemple, le management commun de la zone économique de l'Untereibe. Projet politique important en collaboration avec le ministère de l'économie, le but était de développer une ligne directrice commune afin de développer les avantages économiques d'une partie de la région métropolitaine d'Hambourg. Si les premières réflexions quant à cette coopération datent des années 1970, c'est en 2012 que le projet émerge concrètement. Pour la première fois, des chambres de commerce et d'industrie des différents Länder, ainsi que des entreprises, sont associées à la définition et à la mise en place de ce projet territorial. Celles-ci participent également financièrement à hauteur de 240 000€ sur un budget total de 800 000€. Afin de relever les défis de la concurrence économique, une véritable coopération se crée autour de secteurs clés de l'industrie, un marketing commun de l'espace économique est mis en place, quelques projets autour de l'aquaculture, de la récupération de la chaleur résiduelle industrielle ou du courant éolien ont vu le jour. Enfin, une liaison ferroviaire et une « pipeline » sont en cours de discussion.

Projets « alternatifs »

La revue de recherche urbaine Métropoles (2013) a défini par alternatifs, « l'ensemble des initiatives, des démarches ou des projets soutenus par des municipalités et qui cherchent à organiser un développement urbain s'éloignant des canons de l'entrepreneuralisme », dans une perspective ascendante. Projets collaboratifs, participatifs, « bottom-up », spontanés, informels, ... ils ne répondent ni aux cadres normés et normatifs de la planification urbaine, ni aux injonctions des marchés économiques. L'urbanisme tactique, en tant que « pratique collective qui mobilise souvent les ressorts de l'art et de l'évènementiel » (Douay, Prevot, 2016) en est une des formes.

Selon cette définition, l'Internationale Bauausstellung Hamburg, communément appelée IBA, peut être qualifié d'alternative. Initiée par la cité-Etat de Hambourg pour une durée de 7 ans, et à partir d'une grande attention à l'existant et aux capacités d'initiatives des acteurs et des populations, l'IBA de Hambourg fut la 8^{ème} en Allemagne.

Le lieu et le sujet de Wilhelmsburg, lieu d'accueil de l'IBA, sont complexes. C'est un territoire portuaire, en désindustrialisation, traversé par des grandes infrastructures et à grand risque d'innovation qui doit retrouver sa dynamique économique. C'est un territoire pauvre, accueillant plus de 100 origines différentes qui doit conserver cette capacité d'intégration et de mixité sociale. In fine, c'est un territoire majeur de la région de Hambourg, marqueté « Spring über die Elbe » (« Saut au-dessus de l'Elbe ») pour signifier l'ambition du lien avec le centre-ville de Hambourg.

Avec un budget de 90 millions d'euros, et un volume d'investissements total de 1 milliard d'euros, l'IBA a mené pas moins de 70 projets, grâce à une forte capacité de négociation et de coordination avec les investisseurs. Deux grands types de projets sont déployés. Certains ambitionnent un caractère international, démonstrateurs d'une innovation, à l'instar des projets en architecture et construction pour une transition énergétique : la « colline énergétique » située sur une ancienne décharge, le « bunker énergétique » produisant de l'énergie pour 3000 foyers, des « maisons intelligentes » aux matériaux innovants et passives en énergie. D'autres relèvent d'une approche de grande proximité, à l'écoute des habitants, comme la réhabilitation des logements sociaux, la création de jardin, la gestion des espaces verts, les équipements éducatifs. On découvre un territoire au potentiel révélé et où les loyers sont les moins chers de Hambourg.

Face à son succès, la démarche a été reconduite sous forme de société privée SARL, à capitaux 100% publics, afin de développer d'autres projets urbains à Hambourg. « Nous sommes le suppléant juridique et légal des propriétaires des terrains, et du propriétaire de notre société, la ville. Pour chaque action, on suppléante la ville et on doit faire confirmer cette transaction par une commission du conseil municipal. », témoigne Karen Pein, directrice générale de la société IBA GmbH.

Une priorité commune : l'accompagnement et l'adaptation aux changements climatiques

Le changement climatique est au cœur des préoccupations de tous les projets. Wolfgang Krammer, chercheur au MEDECC, le rappelle : « les villes sont les principaux acteurs et ce, à une époque, où les gouvernements nationaux ne sont pas capables de donner une politique de développement durable, car la protection de l'environnement pas à l'ordre du jour des gouvernements ».

Au sein du projet de la HafenCity, l'adaptation au changement climatique et la résilience passent par des innovations transférables. Un système d'adaptation aux crues est mis en place via une organisation des rues, d'escaliers, de portes, d'élévation des rez-de-chaussée à 8 mètres de haut, qui permet non plus d'empêcher cette montée des eaux, mais de l'accepter et de l'intégrer au plan d'urbanisme. A partir d'un master plan, un plan d'affectation des quartiers est défini avec appel à investisseurs. Le prix ne constitue que 30% des critères de choix au profit des critères de durabilité et de qualité urbaine.

Le processus de l'IBA en est également exemplaire. Partis d'un plan d'action climatique « Wilhelmsburg renouvelable », le projet vise à utiliser des sources d'énergie locales, de construire « climatiquement neutre » et de concevoir le développement urbain - au bord de l'eau et avec l'eau ! De nombreuses innovations prototypes et transférables ont vu le jour. On peut citer les maisons intelligentes, la décharge reconvertie en centrale d'énergies solaire, éolienne et de biomasse ou encore, le « bunker énergétique », construit par les Nazis qui pouvaient contenir jusqu'à 10 000 personnes. Après l'avoir désossé et reconstitué les parois extérieures, il a été intégré au voisinage, et est utilisé maintenant comme centrale régénérative avec différents modules : panneaux solaires, biométhane, utilisation de copeaux de bois, l'air de chauffe des industries avoisinantes. Ce blockhaus produit 25000 méga watts et alimente 1000 maisons en énergie et 2000 en chauffage.

L'adaptation aux changements climatiques et la protection de l'environnement sont également à l'origine de projets de coopération, de méta-alliances, qui vont au-delà des simples frontières métropolitaines ou régionales. Un programme de transition énergétique du nord de l'Allemagne, intègre acteurs économiques, politiques et scientifiques et vise à démontrer comment la région pourrait s'approvisionner à 100% en énergie renouvelables d'ici 2035.

Conclusion

L'atelier métropolitain de Hambourg fut riche en enseignements. Autour de grands principes de gouvernance que sont l'intérêt général des territoires, la subsidiarité, la préservation du multi-niveau, la coopération et le consensus, la flexibilité et la fluidité, la région métropolitaine de Hambourg se construit par des grands projets structurants, qui forment l'architecture du territoire, des projets plus intégrés, qui créent des systèmes d'acteurs et qui maillent le territoire et des démarches plus alternatives, qui proposent d'autres systèmes d'action, plus transversaux, plus ascendants. Ces projets, tous initiés par le service public, sont principalement mis en œuvre via des organisations ad hoc, qui optimisent les ressources financières et humaines, dans une forte capacité d'attraction et de négociation avec les investisseurs. Se dirige-t-on vers la fin du partenariat public-privé ?