

HANOVRE

« Une politique intercommunale pour une gestion efficace »

514 000 habitants, 1 158 000 dans l'agglomération - Capitale de la Basse Saxe

La Région de Hanovre (agglomération de Hanovre) a su organiser une politique coordonnée au niveau intercommunal qui a donné des résultats positifs en matière de gestion des différentes questions urbaines.

Aspects-clés :

- Création de la **Région de Hanovre**
- Organisation d'une politique coordonnée au niveau intercommunal pour la limitation de l'**étalement urbain**
- Concertation **multi-niveaux** et **multisectorielles**
- **Développement multipolaire** du territoire
- Sauvegarde des **espaces naturels**

Contexte

Historique

La ville de Hanovre subit d'importants bombardements pendant la deuxième guerre mondiale qui l'amène à engager d'importantes opérations de reconstruction dans l'après-guerre. La politique urbaine de reconstruction de l'époque vise à créer une ville bien accessible aux voitures avec des espaces verts.

Pendant les années 50, on remarque une forte croissance démographique, alimentée par l'arrivée des réfugiés de l'Allemagne de l'est et par l'importance acquise par la ville, devenue capitale politique de la Basse Saxe.

Le développement de la ville de Hanovre à partir des années 50 se caractérise par un phénomène de périurbanisation. Le développement économique durant cette période voit la délocalisation de nombreuses activités dans des zones où les coûts du foncier sont plus avantageux.

Les problèmes urbains que connaît ensuite la ville de Hanovre rendent nécessaire une intervention au niveau régional, avec une stratégie coordonnée entre ville et agglomération pour une gestion efficace de la périurbanisation.

La ville s'engage aussi dans une série de politiques de protection du climat ; dès les années 90, Hanovre initie une **Politique de développement durable**. En 1998, on adopte un **Agenda 21 local**, qui comprend plusieurs thèmes d'actions : social, économique et environnemental. On implique plusieurs partenaires au niveau de la

ville mais aussi on associe au processus de décision les groupes de citoyens qui normalement sont moins actifs et participent moins.

L'Agenda 21 prendra différentes formes concrètes. On construit par exemple, à l'occasion de l'Exposition Universelle de l'année 2000¹, le Quartier durable de **Kronsberg**, qui montre une nouvelle conception urbaine.

Des actions concertées au niveau de l'agglomération commencent dans les années 60, au moment où l'on s'efforce de travailler ensemble. Les premières collaborations entre communes limitrophes voient alors le jour. En 1963, on crée un syndicat intercommunal avec des compétences en matière de planification territoriale et d'utilisation du sol. En 1967, on élabore le premier programme de développement territorial. En 2001, une réforme intercommunale aboutira à la création de la **Région de Hanovre**.

Objectif de la politique intercommunale

Elle vise à définir une politique coordonnée pour aboutir à une meilleure répartition des tâches au sein de l'intercommunalité et de créer un paysage urbain cohérent au niveau régional.

Par cette compétence intercommunale, on entend surtout limiter l'étalement urbain, concentrer la croissance urbaine sur des pôles centraux et les déplacements sur les grands axes de transports collectifs. La Région coordonne également l'élaboration et la mise en œuvre de l'Agenda 21 pour la diffusion de mesures écologiques et l'exercice d'une démocratie participative.

Description

On introduit à Hanovre et dans la région le concept de la ville « des petits pas », un concept de développement durable combinant une dimension sociale (accessibilité pour tous aux équipements et aux services) et une dimension écologique (réduire les besoins de déplacement, préservation de l'environnement).

Hanovre se concentre sur la nécessité de comprendre le développement durable comme un processus continu et une vision à long terme articulant les dimensions sociales, écologiques, économiques et politiques.

La Région de Hanovre est compétente en matière de planification territoriale intercommunale, de contrôle de l'urbanisme communal, de planification des transports collectifs, de planification commerciale, de planification des espaces naturels et du développement économique.

L'organisation juridique de la région de Hanovre comporte : l'Assemblée Intercommunale composée de 84 députés élus au suffrage universel, le Conseil

¹ L'exposition universelle de Hanovre en 2000 avait pour thème « Humanité, Nature et Technologie ». Elle a été conçue comme une façon de montrer au monde des formes d'aménagement urbain durables.

Intercommunal, le Gouvernement de la Région de Hanovre et le Président, lui aussi élu au suffrage universel.

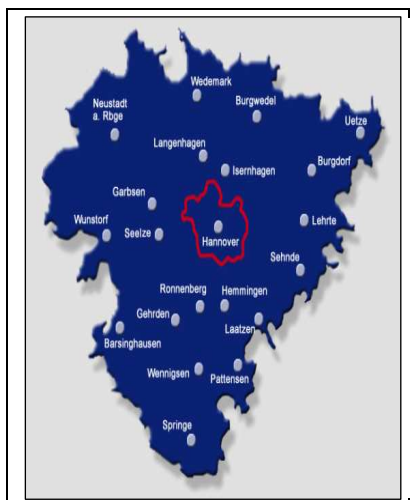


Figure 1 : La Région de Hanovre. Source : Site officiel de la Ville de Hanovre.

La Région s'est tout d'abord efforcée de limiter la **périurbanisation** et la **dispersion commerciale** avec l'élaboration en 2001 du **Schéma de Développement Commercial**, qui a donné aux investisseurs des règles pour la localisation des activités économiques. Selon ce Schéma, les activités économiques doivent être implantées sur des sites disposant d'un bon accès aux transports collectifs et au réseau ferré ou fluvial. Le schéma prévoit aussi d'appliquer des mesures de protection des zones concernées, comme le contrôle du trafic des véhicules lourds, le traitement des déchets, la limitation des nuisances sonores et de la pollution atmosphérique.

La Région poursuit aussi l'objectif de sauvegarder les espaces naturels dans leurs différents usages (loisirs, maintien de la biodiversité et de l'activité agricole). Pour ce faire, on a défini des zones non constructibles de protection de l'environnement.



Le Grand Jardin. Source : Guide de Hanovre



Wietzpark, Région de Hanovre. Source : Guide de Hanovre

En tant qu'autorité responsable de l'aménagement urbain, la Région a la charge d'élaborer un **Programme d'Aménagement du Territoire**. Le programme de 2005 se base sur le **développement multipolaire** du territoire. Il affirme que le développement urbain de la Région doit se fonder sur le **système des lieux centraux**, selon lequel on identifie des pôles de croissance principaux et secondaires et des pôles de croissance limités au niveau rural. A travers cette répartition, on souhaite définir une utilisation prioritaire des friches urbaines inutilisées et concentrer les résidences et les emplois dans les « lieux centraux » qui doivent être situés à proximité des arrêts de transports collectifs. Ces derniers doivent aussi garantir une bonne connexion entre les différents pôles de centralité.

Le plan organise la répartition des zones de développement dans la continuité des zones déjà urbanisées. Le document intercommunal est contraignant : les communes sont tenues de le respecter.

On veut aussi limiter l'expansion des villages ruraux. Afin de freiner l'étalement urbain, il a été décidé que le développement urbain des communes rurales ne se fasse pas en fonction de la croissance démographique, mais en fonction d'un potentiel de croissance territorial acceptable. Cette stratégie conduit à une différenciation entre plusieurs types de communes : celles pour lesquelles une croissance urbaine est autorisée et celles qui doivent réaliser leurs opérations urbaines à l'intérieur des limites urbaines existantes.

Le document identifie en zone rurale des pôles de croissance limitée qui correspondent à trois niveaux d'urbanisation classés par priorité décroissante :

1. La ville-centre.
2. Les pôles urbains avec des écoles, médecins, magasins et un bon niveau de service de bus permettant les liaisons entre les pôles et la ville-centre.
3. Les villages ruraux dont la croissance est limitée à un développement endogène.

On veut limiter la croissance des villages qui n'ont pas de fonction de centralité.

Au delà des plans d'aménagement, il existe différents plans sectoriels, par exemple pour les transports, le paysage, le climat. Le plan d'aménagement reste la référence et l'élément de coordination entre ces différents plans.

Aux outils de planification pour l'organisation polycentrique de l'espace s'ajoutent une organisation des transports visant à favoriser le maillage et l'interconnexion entre les différents pôles de centralité. Le réseau de transport est organisé de façon à

permettre une connexion radiale et concentrique entre les pôles qui sont tous connectés. Tous les pôles urbains sont desservis. On veut garantir l'accessibilité partout dans la région et promouvoir l'utilisation des transports publics à la place de la voiture privée.

La création de la Région a aussi permis d'étendre les actions de l'Agenda 21 au niveau de l'agglomération et de les développer dans la logique portée par la Ville de Hanovre. On a mis à disposition des subventions pour que les communes de l'agglomération s'engagent dans l'application des principes de l'Agenda 21. On continue à accorder une grande importance à la consultation des différents groupes de citoyens et aux différentes parties prenantes afin que le processus de prise de décision soit partagé.

De plus, on a créé en 2001 une **Agence de protection du climat** (Klimaschutzagentur Region Hannover) pour coordonner l'ensemble des activités publiques, privées et associatives à l'échelle de l'agglomération par rapport au thème du climat.

Parmi les principales activités de l'Agence peuvent être citées :

- à partir de 2001 : actions d'information et de sensibilisation auprès des écoles sur le thème des énergies renouvelables,
- depuis 2004 : on organise des actions ponctuelles au niveau des différentes communes pour lesquelles l'Agence met à disposition des fonds ; on prévoit de faire participer à ces actions sept à huit communes par an.

Résultats

...au niveau du développement urbain

L'exemple de Hanovre révèle la capacité à mettre en œuvre deux modèles d'organisation urbaine et territoriale complémentaires : la « ville des petits pas » et la « concentration décentralisée-développement multipolaire ». On a démontré comment la montée des préoccupations écologiques donne lieu à une adaptation de l'approche en matière de développement urbain, qui s'appuie sur la négociation, l'intercommunalité et la citoyenneté.

La politique urbaine mise en pratique par la Ville de Hanovre a impliqué une concertation multi-niveaux et multisectorielle qui a permis d'établir des accords entre les différentes parties prenantes. L'existence de la Région a favorisé la diffusion des mesures de sensibilisation et d'incitation à l'efficacité énergétique auprès des communes, de leurs opérateurs (par exemple énergétiques et économiques) et de leurs habitants.

Les stratégies de développement durable prévoyaient différentes formes de partenariat et de participation citoyenne, qui ont permis de motiver les acteurs locaux par rapport aux objectifs du développement durable. On a démontré comment l'implication de tous les acteurs intéressés est un élément fondamental pour la bonne mise en œuvre des politiques.

La politique de la Région a donné de bons résultats à différents niveaux.

La stratégie urbaine de développement multipolaire, qui a impliqué la concentration des fonctions économiques et commerciales dans les lieux centraux, a permis :

- de freiner l'étalement urbain,
- de protéger la nature et les espaces non urbanisés,
- de promouvoir les transports collectifs (développement de grands axes de transports collectifs et construction des nouveaux pôles urbains autour de ces axes),
- d'éviter une croissance incontrôlée dans les zones de faible centralité.

Concernant la limitation de l'expansion des villages ruraux, il a été possible :

- de réduire les déplacements injustifiés,
- d'éviter la construction d'équipements (par exemple d'équipements scolaires), qui auraient été insuffisamment utilisés.

...au niveau du plan climat

Dans le cadre de l'Agenda 21, on met en œuvre différentes initiatives pour la protection du climat. Différents acteurs (la Ville de Hanovre, l'intercommunalité, la *Stadtwerke* -compagnie municipale, l'Agence de protection du climat, l'opérateur de transports et les acteurs privés ont été impliqués dans l'élaboration d'une stratégie sur l'ensemble du territoire intercommunal.

Des mesures ont été réalisées au niveau de l'agglomération.

Dans le domaine de la **production d'énergies propres et renouvelables** :

- utilisation par la société d'électricité et de gaz de la Ville des biomasses,
- développement des énergies éolienne et solaire sur le territoire de l'intercommunalité,
- définition de zones de production d'énergies renouvelables.

Dans le domaine de la **réduction des émissions de CO₂** :

- incitation à la modernisation énergétique des logements existants,
- incitations à la réalisation de bâtiments neufs économes en énergie (maisons passives),
- programmes incitatifs et pédagogiques concernant l'économie d'énergie auprès des entreprises, des ménages et des écoliers,
- implantation d'éoliennes desservant plusieurs quartiers,
- subvention à l'implantation de systèmes de cogénération desservant plusieurs îlots ou quartiers,
- incitation au développement de turbines hydrauliques
- connexion des centres urbains aux transports collectifs.

Par rapport à la mise en œuvre d'une stratégie intersectorielle de **mobilités douces** :

- modernisation et extension des transports collectifs sur le territoire intercommunal,
- réseau intercommunal et paysagé de sentiers piétons et de pistes cyclables,
- aménagement de la voirie dans les quartiers résidentiels afin de limiter la vitesse des voitures (zones trente dans tous les quartiers résidentiels),
- établissement de liaisons tram-train-bus au fur et à mesure que l'on s'éloigne du cœur de l'agglomération.

Pour aller plus loin

Di Ciommo et al. (2007) Villes durables en Europe : Quels enjeux, quels acteurs, quelles démarches de planification urbaine ? Rapport Final - Juillet 2007 - CSTB.

Site Internet officiel de la Ville de Hanovre : <http://www.hannover.de/>

Guide de Hanovre PDF :

http://www.hannover.de/kongress-stadt/data/download/hann_guide.pdf

Hannover: Public Transport and Urban Planning - European Academy of the Urban Environment (2001).

<http://www.eaue.de/winuwd/88.HTM>

Site Internet officiel des transports collectifs de Hanovre : www.uestra.de

Hannover Kronsberg : Model of a Sustainable New Urban Community (1998) - Kronsberg Environmental Liaison Agency and the City of Hannover.

http://www.hannover.de/data/download/umwelt_bauen/h/han_kron_realisierung_en.pdf

Hannover : Kronsberg, a new sustainable development as part of expo 2000: European Academy of the Urban Environment (2000).

<http://www.eaue.de/winuwd/190.htm>

Demonstration House in Hannover Kronsberg - International Energy Agency

http://www.iea-shc.org/task28/publications/Germany_Hannover-Kronsberg.pdf

Contact

Landeshauptstadt Hannover

Silvia Hesse

Agenda 21-Büro

Prinzenstr. 4

D-30519 Hannover

Tél. : +49 511 168 49838

Fax : +49 511 168 43689

Silvia.Hesse@Hannover-Stadt.de

Stadtwerke Hannover

Christoph Collenda

Project Manager

Glockseestrasse 33

Tél. : +49 511 430 1970

Fax : +49 511 430 2170