

EspaceSuisse

Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazion per la planisaziun dal territori

inforum

Le périodique du développement territorial suisse

Juin 2/2020

**Un rôle déterminant pour certaines vallées alpines
L'atelier-village: un nouvel instrument de conseil
Zoom sur Münchwilen et sa conception directrice
Densipedia.ch: coordination, le mot d'ordre à Hergiswil**


Zoom sur

Münchwilen (AG): comment un petit village planifie son avenir

Rémy Rieder

Géographe, EspaceSuisse

La commune argovienne de Münchwilen révise son plan d'aménagement local. Pour définir le cap qu'elle entend se donner pour son développement futur, elle a élaboré une conception directrice de développement territorial. L'élaboration de cet outil ne s'est pas déroulée à huis clos, au contraire: la commune a fait appel au regard extérieur d'un bureau d'études, a intégré les connaissances de la population et a engagé un conseiller externe. Cette démarche lui a permis de réaliser une conception directrice claire et compréhensible.

 Impulsion
Développer vers l'intérieur

Il existe d'importantes réserves de zones à bâtir entre les maisons individuelles et les maisons plurifamiliales. Toutes les photos: R. Rieder, EspaceSuisse



Deux villages suisses portent le nom de Münchwilen. L'un se trouve dans le canton de Thurgovie, l'autre dans la région argovienne du Fricktal, au pied de la colline du Eikerberg dans la chaîne du Jura. Fin 2019, l'ancien village à vocation agricole comptait environ 950 habitants. À cette époque, son maire, Bruno Tüscher, occupait cette fonction depuis un an, après avoir été membre de la Municipalité durant quatre ans. La conception directrice de développement territorial (räumliches Entwicklungsbild, REL) qu'il a élaborée avec sa commune est citée comme bon exemple sur le site du canton d'Argovie. Bruno Tüscher revient sur le chemin parcouru.



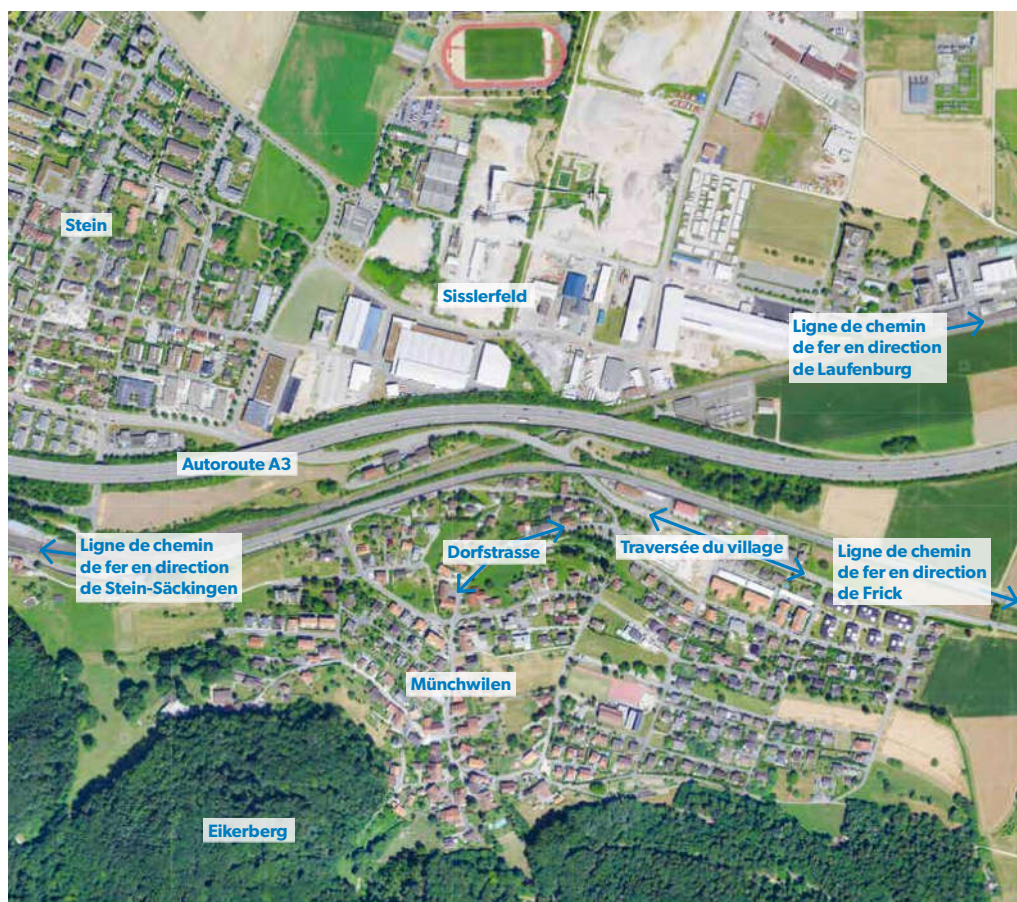
Bruno Tüscher est maire de Münchwilen AG depuis 2018. Entre 2016 et 2019, il a participé à l'élaboration de la conception directrice de développement territorial de sa commune.

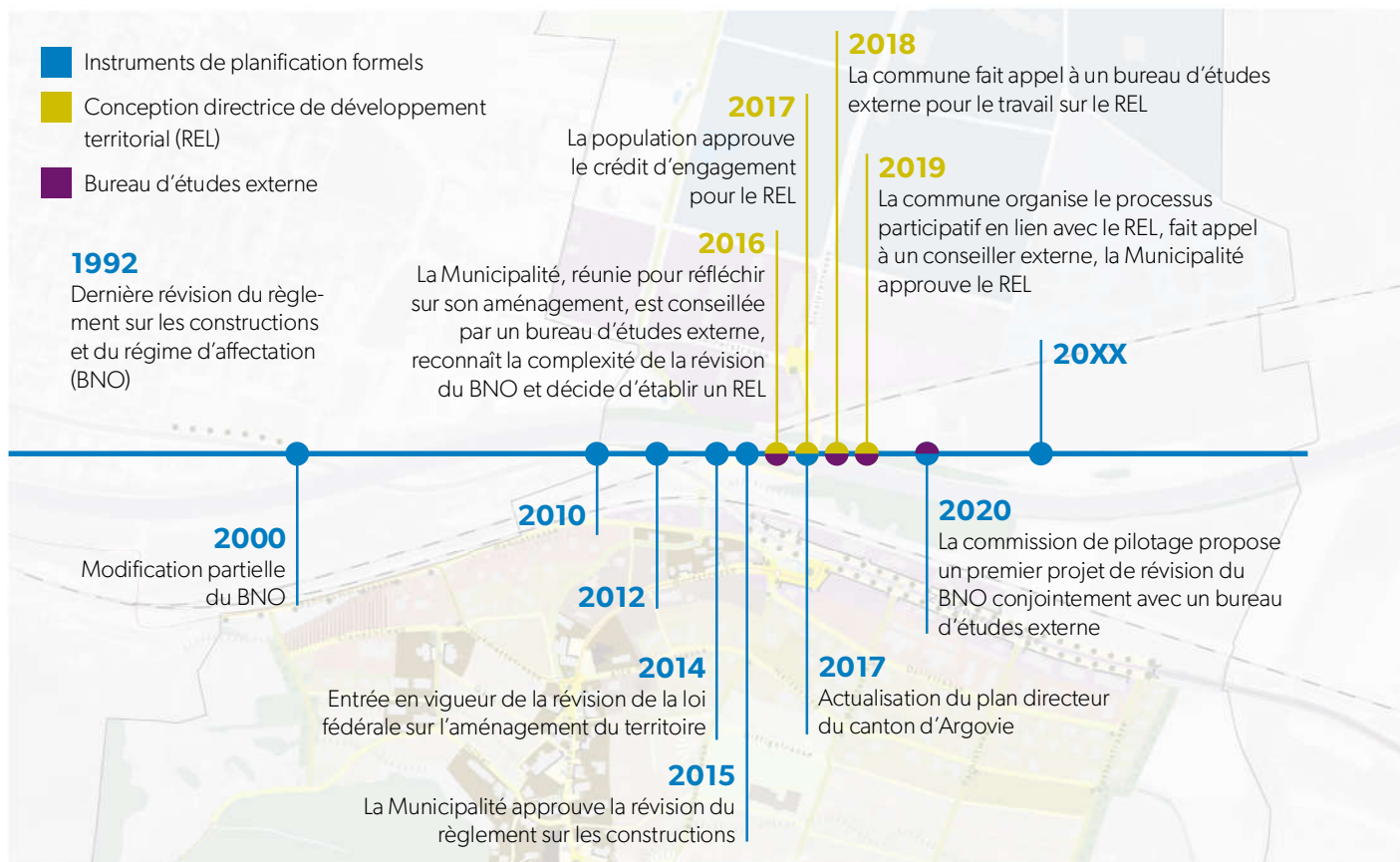
«Nous sommes un village résidentiel classique»

Le maire connaît sa commune. «Nous sommes un village résidentiel classique», dit-il, et pense ici surtout à la partie sud du village. «Pour le reste, il ne se passe pas grand chose.» La structure spatiale est classique pour ce type de village: la partie historique se concentre le long du ruisseau du village, qui coule vers le nord depuis le couvent situé dans le haut, en bordure de la forêt. Vers l'est, le flanc de la colline est principalement occupé par des maisons individuelles. La zone d'habitation

s'est développée sur les parcelles qui offrent la meilleure vue. Les espaces verts non bâtis sont encore nombreux entre les maisons. Est-ce que cela signifie que des déclassements seront nécessaires? Probablement pas, estime Tüscher au vu des réserves de zones à bâtir de sa commune.

Münchwilen est situé sur le flanc nord de la colline du Eikerberg dans la chaîne du Jura, près de l'autoroute A3. Source: Office fédéral de la topographie swisstopo





Chronologie du processus suivi par la commune de Münchwilen pour élaborer sa conception directrice de développement territorial (REL). Source: EspaceSuisse

Au pied de la colline, le terrain s'aplatit. C'est là que se trouve la zone du Sisslerfeld. Selon le plan directeur cantonal, il s'agit de la plus grande zone d'activités d'un seul tenant du canton. Majoritairement non bâtie, elle constitue un pôle de développement cantonal. Elle est bordée par la zone industrielle et artisanale de la commune, elle-même séparée du reste du village par la route cantonale, l'autoroute A3 et la ligne ferroviaire Bâle-Zurich.

Tout a commencé avec la nécessité de réviser le plan d'aménagement local

À Münchwilen, comme dans de nombreuses communes, la dernière révision complète du règlement sur l'aménagement du territoire et les constructions (Bau- und Nutzungsordnung, BNO) remonte à pas mal de temps (1992). Trois modifications partielles ont certes été décidées entre 2000 et 2012, et le règlement a été renouvelé en 2015, mais entretemps, il s'est passé bien des choses dans le domaine de l'aménagement du territoire. Le 1^{er} mai 2014, la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) est entrée en vigueur, à la suite de quoi le canton d'Argovie a adapté son plan directeur, qui a été approuvé par le Conseil fédéral le 23 août 2017.

La Municipalité était donc depuis longtemps consciente de la nécessité de réviser le BNO et savait que cette révision devrait être complète pour répondre au renforcement des directives légales. En mai 2016, ses membres se sont spécialement réunis pour se pencher sur la question, accompagnés par le bureau d'études Metron AG. «Nous voulions réfléchir à la direction que nous voulions donner au développement de Münchwilen au cours des vingt prochaines années», explique le maire.

La Municipalité a rapidement réalisé le travail considérable que représentait la révision du BNO. De fait, une conception directrice semblait s'imposer pour clarifier les questions les plus importantes et les points encore ambigus en amont de la révision proprement dite. En outre, une telle conception aiderait le canton à mieux comprendre la révision du plan d'aménagement local. La Municipalité décida donc de procéder en deux étapes et d'établir d'abord une conception directrice avant de procéder à la révision. Cette manière de faire trouva un écho positif auprès de la population, qui vota en 2017 un crédit d'engagement de près de 40'000 francs pour le REL.

Choisir le bon partenaire pour enrichir la conception directrice

La première question que s'est posée la Municipalité était éminemment pratique, mais décisive: qui allait l'accompagner dans le travail d'élaboration d'une conception directrice? Il était tentant à cet égard de faire appel au bureau d'ingénieurs avec lequel la commune travaillait depuis plusieurs années. «Nous avons cependant délibérément choisi de ne pas le faire», explique Tüscher. «Nous voulions clairement séparer l'aspect stratégique de l'aspect opérationnel». Autrement dit, la réflexion stratégique sur le REL devrait être confiée à un bureau qui n'était pas installé dans le Fricktal et qui pourrait porter un regard neuf sur Münchwilen. La mise en œuvre de la conception, en revanche, serait confiée à un partenaire local. «Cette répartition des tâches a porté ses fruits», note le maire au moment du bilan. «Le nouveau regard amené par un bureau d'études externe est à mon avis extrêmement important et enrichissant! Je recommande à toute commune qui envisage d'élaborer une conception directrice de faire appel à un bureau externe.»

«Le nouveau regard amené par un bureau d'études externe est à mon avis extrêmement important et enrichissant! Je recommande à toute commune qui envisage d'élaborer une conception directrice de faire appel à un bureau externe.»

Sur demande de la Municipalité, l'urbaniste avec lequel elle avait l'habitude de collaborer a fourni une liste de bureaux d'études. L'exécutif communal en a ensuite invité une demi-douzaine à faire une offre et à venir se présenter sur place, afin de pouvoir se faire une idée de son partenaire potentiel et de découvrir sa façon d'aborder le travail et la discussion. Il s'agissait aussi de voir comment le courant passait. Selon Tüscher, cet aspect est central si l'on veut développer des idées et des solutions communes. «On n'est pas là pour se disputer», plaisante le maire.



La chapelle d'Ursula trône au-dessus du village.

1. Le paysage comme qualité:
la commune souhaite fixer et aménager les limites des zones habitées.



2. Identité fondée sur la structure historique:
développer la Dorfstrasse en une artère vitale de la localité.



3. Synergies circulation-localité:
réaménager la Zürcherstrasse afin qu'elle prolonge l'axe du village et mène jusqu'au Sisslerfeld. Aujourd'hui, elle passe sous les lignes de chemin de fer. Elle est peu attrayante pour les piétons et les cyclistes.



Idées directrices

Dans le cadre d'ateliers, la population de Münchwilen a formulé six idées directrices, qui serviront plus tard de base pour la conception directrice.

1. Le paysage comme qualité

Le cadre paysager est un atout, et Münchwilen, un village à part entière

2. Identité fondée sur la structure historique

Le village historique forgeur d'identité

3. Synergies circulation-localité

Tirer parti d'une bonne desserte

4. Intégration des principaux axes de circulation

Conjuguer approche active et infrastructure des transports

5. Quartiers résidentiels verts et tranquilles

Développer en douceur les quartiers résidentiels à flanc de coteau

6. Localité des déplacements courts

Mettre l'accent sur le développement du réseau de chemins dans les quartiers résidentiels

6. Localité des déplacements courts:
développer en premier lieu le réseau de chemins dans le quartier résidentiel.

5. Quartiers résidentiels verts et tranquilles:
préserver le calme et le vert des quartiers résidentiels et en faire l'objet d'un développement en douceur.



4. Intégration des principaux axes de circulation: donner un cadre vert à l'infrastructure des transports



Guides cantonaux

Conceptions directrices et développement de l'urbanisation vers l'intérieur

À notre connaissance, il n'y a pas de guides cantonaux romands, mais cela n'empêche pas les villes et communes francophones d'élaborer des conceptions directrices, comme par exemple Delémont qui, avec la sienne, a gagné le «Stadtlandschau» de la revue «Hochparterre». Plusieurs cantons alémaniques ainsi que le Tessin ont en revanche publié des outils de travail et des guides méthodologiques pour aider les communes à élaborer leurs propres conceptions directrices. En voici quelques exemples.

Les documents sont disponibles en ligne: il suffit de taper leur nom et le canton en question dans votre moteur de recherche internet.

- Argovie: Planungswegweiser «Hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen»
- Appenzell Rhodes-Extérieures: «Innenentwicklung im Siedlungsgebiet»
- Berne: «Guide sur l'urbanisation interne (URBI)»
- Grisons: Wegleitung «Kommunales räumliches Leitbild»
- Lucerne: «Arbeitshilfe kommunales Siedlungsleitbild»
- Thurgovie: «Leitfaden Kommunalen Richtplan mit Fokus Innenentwicklung»
- Tessin: «Programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità»
- Saint-Gall: «Strategie Siedlungsentwicklung nach innen»
- Uri: «Arbeitshilfe Siedlungsleitbild»
- Zoug: Faltblatt «Räumliche Strategie erarbeiten»
- Zurich: Leitfaden «Siedlungsentwicklung nach innen umsetzen», mit Konzept der räumlichen Entwicklung

Après la visite du village, la participation de la population

Finalement, le bureau d'études Van de Wetering Atelier für Städtebau GmbH fut choisi, et la Municipalité invita ses responsables à venir découvrir le village. Cette visite fut notamment l'occasion de visiter ensemble les sites à fort potentiel de développement comme la traversée du village, de discuter des projets de construction prévus et de s'entretenir sur la façon dont on se représentait le développement de Münchwilen. Sur la base de ce qu'ils purent voir et apprendre, les urbanistes engagés établirent une étude de base qui abordait les principaux thèmes et questions relatifs à l'avenir de la commune.

La deuxième grande étape consista à faire participer la population à la réflexion. À cet effet, la Municipalité invita toutes les habitantes et tous les habitants à se réunir un samedi matin dans la salle de gymnastique du village, afin de discuter ensemble des points traités dans le rapport.

Confier l'animation à un tiers pour pouvoir mieux participer

Pour animer la manifestation, la Municipalité fit appel à un conseiller externe, avec lequel la commune avait déjà collaboré avec succès. «Il savait comment nous fonctionnons», dit Tüscher, «et cette solution nous a permis de protéger la Municipalité». Cette façon de procéder a également permis aux membres de l'exécutif de participer au débat dans les mêmes conditions que les autres citoyennes et citoyens. «Il faut dire aussi qu'animer une telle réunion n'était pas évident», note encore le maire. L'animateur a conduit les 35 participants durant les quatre heures et demie qu'a duré la manifestation. Dans un premier temps, ils ont effectué un parcours comprenant neuf postes consacrés à des thèmes tels que «Axe de circulation principal», «Frange urbaine» ou «Pré communal» qu'ils étaient invités à commenter librement sur des post-it.

Ensuite, six ateliers ont été organisés en parallèle, chacun d'eux étant consacré à l'une des questions formulées dans le rapport du bureau d'études. Ces ateliers avaient ceci de particulier que les groupes avaient été déterminés à l'avance, afin d'éviter que des clans n'imposent leur point de vue, de séparer temporairement les couples et de bien répartir les «personnalités». Chaque atelier comprenait un membre de la Municipalité, dont la tâche était non d'animer ou de diriger la discussion, mais de prendre des notes, de veiller à la gestion du temps et, au besoin, de jouer le rôle de facilitateur. «Nous avons l'impression que cette manière de faire avait le grand avantage de permettre aux gens de parler ensemble, ce qui est le plus important dans une telle manifestation», résume Tüscher.

Des discussions animées mais non émotionnelles

Ce jour-là, les discussions ont été intenses et se sont poursuivies lors de l'apéritif qui a clos la manifestation. Pour Tüscher, c'est un bon signe: «Il n'y a pas eu de pierres d'achoppement. Les émotions n'ont jamais vraiment pris le dessus.» Les thèmes récurrents comme les zones 30, les espaces verts dans le village ou la distance par rapport à la forêt ont bien sûr parfois fait l'objet de controverses. «Mais les discussions sont restées objectives. Le ton général était toujours positif».

Le fait que certains thèmes n'aient délibérément pas été abordés lors de la manifestation a aussi facilité son bon déroulement. Ainsi, la question du développement de la zone du Sisslerfeld n'a par exemple pas été discutée. «Son aménagement ne peut pas être traité dans le cadre d'une conception directrice de développement communale», dit le maire. Une planification test, lancée au printemps 2019, devrait permettre de montrer ce qui pourrait voir le jour sur le site. Les premiers résultats sont attendus pour l'automne 2020.

Rétrospectivement, le maire tire un bilan très positif de la participation. «Nous ne voulions pas que plus tard quelqu'un se sente brusqué.» L'objectif central de la Municipalité, à savoir intégrer le plus tôt possible la population et soigner avec elle un dialogue régulier, a été atteint. Le but était en effet qu'elle puisse s'identifier à la conception directrice.

Une conception directrice compréhensible par tous

Les contributions et les idées formulées furent ensuite traitées et intégrées dans la conception directrice. L'idée centrale était de parvenir à un résultat intelligible: «Nous voulions une conception directrice que tout le monde puisse comprendre»,

Le REL est clairement structuré et simple à comprendre.

Introduction Le REL: de quoi s'agit-il?	Conception directrice Là où nous voulons aller.
Positionnement Où nous en sommes. Comment nous nous voyons.	Programme d'action Comment nous allons procéder.

Le message du canton d'Argovie en dix points

À quoi les communes doivent-elles faire attention lorsqu'elles établissent une conception directrice de développement territorial? Christian Brodmann, aménagiste au canton d'Argovie, a préparé un message en dix points sur la question.

1. Ne rien précipiter et aborder l'établissement du REL de manière réfléchie.
2. Prendre la bonne distance, en l'occurrence «la vue depuis la colline».
3. S'attacher à une vue d'ensemble du territoire communal – au-delà des zones constructibles.
4. Prendre la participation de la population au sérieux.
5. Écouter attentivement les participants et leur expliquer la situation de manière compréhensible.
6. Développer et renforcer les identités locales pour que la population se retrouve dans le REL.
7. Formuler des objectifs concrets, qui soient atteignables et réalisables.
8. Localiser et clairement différencier les objectifs et les mesures.
9. Utiliser des références et des formulations qui soient le plus spécifiques possibles à la commune au lieu de formules toutes faites.
10. Clarifier ensemble et de façon répétée les objectifs et les intentions poursuivis par le REL.

L'interview avec Christian Brodmann se trouve à la page 31.

explique Tüscher. La Municipalité souhaitait un document clairement structuré et bien illustré. Autrement dit, une conception directrice qui ne soit pas seulement destinée aux autorités, mais aussi à la population. Le maire le souligne: «Si le résultat est une conception directrice que seule la Municipalité est en mesure de comprendre, il n'y a pas besoin d'en faire.» Pour qu'elle serve à quelque chose, elle doit être compréhensible par tous. «Je crois que nous y sommes parvenus», constate Tüscher non sans une pointe de fierté.

Il est vrai que les nombreuses images et illustrations facilitent la compréhension du REL de Münchwilen. Les textes sont écrits dans un style bref et efficace. Le document est composé de quatre chapitres, introduits par un titre d'un seul mot et une brève description du contenu. «Introduction», le premier chapitre, explique par exemple «en quoi consiste la conception directrice», alors que le troisième chapitre, intitulé «Conception directrice», indique «où nous voulons aller!». Difficile d'imaginer un langage plus concis sans tomber dans

le vague. Les plans et les graphiques sont également aisés à comprendre. Un dessin montre de quoi le développement territorial de la commune pourrait globalement avoir l'air. Plus concrète, la conception générale indique et localise déjà de nombreuses mesures sur le territoire communal et fournit des premières indications d'action.

Quelles seront les prochaines étapes?

Forte de sa nouvelle conception directrice, la commune va maintenant s'atteler à la révision du BNO. «Nous sommes nous-mêmes curieux de voir ce qui en sortira», dit le maire en riant. Il s'agit, pour lui aussi, d'une tâche inédite, et de nombreux points sont encore ouverts. Une chose est par contre d'ores et déjà certaine: la Municipalité se fera accompagner dans cette tâche par un autre bureau d'études externe, Planar AG, afin de profiter d'un point de vue extérieur supplémentaire. En outre, une commission pour l'aménagement a été spécialement mise sur pied pour élaborer un premier projet de révision, conjointement avec le bureau d'études, et veiller à ce que la conception directrice soit bien prise en considération.

Cette commission réunit des politiciennes et des politiciens, des représentants des milieux intéressés et des représentants de la population, de toutes les couleurs politiques, qui se sont annoncés en réponse à un appel de la Municipalité. «Deux personnes se sont déjà proposées spontanément lors du discours du Nouvel-An – c'était super», se souvient Tüscher. Il voit là le signe que la population soutient la conception direc-

trice et veut s'engager. Le projet servira de base de discussion pour une nouvelle manifestation organisée dans le cadre de la démarche participative, cette fois dans l'optique de la révision du BNO. La date et la forme définitive n'ont pas encore été fixées, mais ce qui est sûr, c'est que la population devra à nouveau être associée au processus.

Une chose est certaine: la conception directrice déploiera son effet sur le long terme. Approuvée en 2019 par la Municipalité, elle a désormais force obligatoire pour les autorités et sert dorénavant de fil conducteur pour ses activités à incidences spatiales. Tout est donc bien en place en vue d'une révision ambitieuse du BNO.

En savoir plus

Développement vers l'intérieur dans le canton d'Argovie:
www.ag.ch > Menü > Département Bau, Verkehr und Umwelt
 > Raumentwicklung > Innenentwicklung

HAAG HEIDI, Une conception directrice pour piloter le développement local, in: EspaceSuisse, Inforum 3/2019, p. 8ss.

densipedia.ch > bons exemples



Le centre historique forge l'identité de Münchwilen. Photo: R. Rieder, EspaceSuisse

La parole à

Christian Brodmann: «Faut-il toujours une contrainte pour arriver à un bon résultat?»



Christian Brodmann est architecte et urbaniste. Aménagiste de secteur au canton d'Argovie depuis plusieurs années, il est en contact étroit avec «ses» communes et associations d'aménagement régionales, qu'il accompagne et conseille du point de vue cantonal. Il s'occupe aussi de l'examen préalable de leurs plans d'affectation et prépare leur approbation. Photo. màd

Monsieur Brodmann, contrairement au canton d'Argovie, le canton de Zurich, votre voisin, exige que ses communes se dotent d'un concept de développement territorial. Pourquoi n'est-ce pas le cas dans votre canton?

Laissez-moi vous poser une question en retour: faut-il toujours une contrainte pour arriver à un bon résultat? Le canton d'Argovie ne possède pas de base légale qui permettrait d'exiger une telle mesure. Cela ne veut cependant pas dire que les communes ne devraient pas établir de leur propre initiative un concept ou une conception directrice de développement territorial (räumliches Entwicklungsleitbild, REL).

Le canton est donc favorable au principe de la conception directrice et mise sur la propre initiative des communes plutôt que sur la contrainte?

Oui, exactement. Les autorités communales doivent être en mesure de comprendre le développement territorial de leur commune. Elles devraient aussi pouvoir l'expliquer à la population. Pour cela, il faut qu'elles puissent motiver leur décision

et argumenter de manière pertinente. La planification de l'aménagement local est une tâche hautement complexe. Elle ne peut se faire qu'étape par étape. Les conceptions directrices sont pour cela un moyen judicieux, car elles permettent de fixer d'abord en commun les grandes lignes de l'aménagement local.

Le canton est-il quand même prêt à apporter son soutien?

Bien sûr! Il y a, d'une part, un guide méthodologique cantonal, qui fournit à la commune une première aide générale. D'autre part, il existe de nombreuses cartes thématiques en ligne qui montrent ce dont il faut tenir compte lors de l'aménagement, par exemple ce que nous appelons les «Sichtungsgebiete» (littéralement les «zones de tri»). Il s'agit de zones dont les données statistiques, par exemple sur la densité des constructions, la période de construction et la structure d'âge de la population, indiquent qu'elles pourraient faire l'objet de transformations importantes en vue d'un développement vers l'intérieur de qualité. Nous proposons aussi bien sûr aux communes une séance de démarrage.

En quoi consiste une telle séance?

Au début, les communes se posent de nombreuses questions: qu'est-ce qu'un REL va exactement nous apporter? Comment faut-il faire? À quoi devons-nous faire attention? Voilà le genre de questions que j'entends souvent – en plus de celles liées directement à l'aménagement. Les autorités communales ont donc la possibilité de nous inviter pour une première séance de démarrage. Cela nous permet de partager directement les expériences que nous avons pu faire dans d'autres communes. La commune peut aussi toujours demander conseil à son aménageur de secteur lorsqu'elle est en train d'élaborer son REL. Avant l'achèvement de la conception, nous proposons encore une nouvelle séance pour discuter de son contenu. Nous favorisons ainsi l'échange entre la commune et le canton, dans l'esprit du principe du contre-courant.

Les différentes cartes en ligne du canton d'Argovie servent de base de planification pour les communes. Source: canton d'Argovie

