MUNICIPALITE D'ORMONT-DESSOUS

Au Conseil communal
d'Ormont-Dessous

Le Sépey, le 12 février 2021

PREAVIS N° 2/2021

Adoption du volet stratégique du plan directeur régional touristique des Alpes vaudoises

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

1. Objet du préavis

Le présent préavis a pour but de présenter aux Conseillers communaux d'Aigle, Bex, Château-d'Oex, Corbeyrier, Gryon, Lavey-Morcles, Leysin, Ollon, Ormont-Dessous, Ormont-Dessus, Roche, Rossinière, Rougemont, Villeneuve et Yvorne le plan directeur régional touristique des Alpes vaudoises (PDRt-AV) et d'obtenir l'adoption du volet stratégique de ce plan. Cette adoption nécessite l'approbation des Conseils communaux des quinze communes concernées par le périmètre du plan.

2. Introduction

Le tourisme est un secteur clé de l'économie des Alpes vaudoises. Alors que la population des Alpes vaudoises est d'environ 18'000 habitants, le secteur touristique représente environ 50'000 lits, 3 millions de nuitées par an, résidences secondaires incluses, et 1 million d'excursions à la journée par an. Il génère près de 400 millions de francs de revenu direct (dépenses journalières) par an pour les différents prestataires touristiques, sans compter les marchés de la construction et des services qui bénéficient des retombées indirectes du tourisme.

Pour planifier leur développement futur, les Municipalités des Alpes vaudoises ont pris l'initiative d'élaborer un plan directeur régional traitant spécifiquement du tourisme. Par cette action commune, les Municipalités entendent traiter différents enjeux, en particulier :

- S'adapter au renouvellement des dispositions légales en matière de résidences secondaires. Dans ce contexte, les communes des Alpes vaudoises doivent réorienter le développement de leur offre d'hébergement touristique sur de l'hébergement de type lits chauds (hôtellerie, parahôtellerie, appartements en location organisée, campings, etc.).

- Planifier leur besoin en lits touristiques et équipements touristiques pour les années à venir. Plus précisément, la mesure A11 « Zones d'habitation et mixtes » du plan directeur cantonal (PDCn), spécifie que les pôles et destinations touristiques peuvent faire valoir les besoins en lits touristiques dans le calcul du dimensionnement de la zone à bâtir, pour autant qu'ils aient été définis dans une conception touristique régionale conforme à la mesure D21 « Réseaux touristiques et de loisirs » du PDCn et aux dispositions fédérales. Le PDRt-AV répond à cette exigence de conception touristique régionale.
- Assurer la nécessaire coordination entre tourisme, protection de la nature et du paysage et mobilité.
- Continuer à agir pour maintenir et renforcer l'attractivité de l'offre touristique régionale. Les communes mettent en œuvre un important projet de développement des infrastructures touristiques : Forces 2035, qui fait suite à Alpes vaudoises 2020. Dans ce cadre, elles souhaitent œuvrer sur la mise en place de conditions favorables à l'accueil d'hôtes à la semaine au travers du renforcement de l'hôtellerie. En complément, les communes s'engagent pour l'amélioration de l'offre quatre saisons dans le but, d'une part, de développer des possibilités d'activités par tous les temps et, d'autre part, de réduire la dépendance aux sports de glisse hivernaux en réaction aux enjeux climatiques.
- Composer un outil de planification territoriale répondant de manière flexible aux enjeux de l'économie touristique.

3. Contexte légal

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) définit les buts et principes de l'aménagement du territoire. Elle impose notamment les principes d'orientation du développement de l'urbanisation vers l'intérieur, de la création d'un milieu bâti favorable à l'exercice d'activités économiques ou encore au maintien des sites naturels et des territoires servant au délassement. La LAT définit par ailleurs les types de zones qui règlent le mode d'utilisation du sol et précise les règles de constructibilités hors de la zone à bâtir, telles que l'implantation des constructions ou installations imposées par leur destination.

La loi fédérale sur les résidences secondaires (LRS) et son ordonnance découlent de l'acceptation de l'initiative populaire sur les résidences secondaires. Ces bases légales limitent la construction de nouvelles résidences secondaires dans les communes qui en comptent une proportion supérieure à 20% sous réserve de certaines conditions telles que la création de nouveaux logements affectés à de l'hébergement touristique. Les communes des Alpes vaudoises, en raison de leur importance touristique, possèdent presque toute une part de résidences secondaires supérieure à 20% de l'ensemble de leurs logements. Ces nouvelles dispositions légales impliquent un changement de paradigme dans la manière de concevoir l'hébergement touristique en faveur de l'hébergement de type lits chauds, que le PDRt-AV s'attache à développer dans les volets stratégique et opérationnel.

La loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) organise l'aménagement cantonal ainsi que l'utilisation judicieuse et mesurée du sol. Sa révision, entrée en vigueur en septembre 2018, a introduit la possibilité de réaliser des plans directeurs régionaux sectoriels. Ces plans définissent la stratégie d'aménagement du territoire pour les 15 à 25 prochaines années, assurent la coordination des politiques publiques ayant un effet sur le territoire et sont contraignants pour les autorités cantonales et communales. Ils se composent d'une partie stratégique adoptée par les Conseils communaux et d'une partie opérationnelle adoptée par les Municipalités. Le tout est approuvé par le Conseil d'État.

Les législations relatives à la nature, au paysage, à l'environnement et à la mobilité ont une influence générale sur l'aménagement du territoire, de même que les différents inventaires qui en découlent.

Le PDCn a été entièrement révisé en 2008, puis adapté en 2018 et 2019 en vue de le mettre en conformité avec les nouvelles dispositions de la LAT. Il définit la stratégie d'aménagement du canton et vise une coordination des politiques cantonales, communales et fédérales ayant un effet sur le territoire. Il comprend un projet de territoire cantonal et des stratégies déclinées en lignes d'action et en mesures. Plusieurs mesures du PDCn ont un lien direct avec la planification touristique des Alpes vaudoises.

4. Forme du plan directeur régional touristique des Alpes vaudoises

Le PDRt-AV suit une approche de type « Concept touristique régional global » (au sens de la recommandation de l'office fédéral du développement territorial de juillet 2016), qui fixe des orientations générales en matière de tourisme. Il a la forme d'un plan directeur régional, soit d'un instrument contraignant pour les autorités communales et cantonales.

Le périmètre de projet correspond aux parties préalpines et alpines du Chablais vaudois et du Pays-d'Enhaut. Il concerne les communes d'Aigle, Bex, Château-d'Oex, Corbeyrier, Gryon, Lavey-Morcles, Leysin, Ollon, Ormont-Dessous, Ormont-Dessus, Roche, Rossinière, Rougemont, Villeneuve et Yvorne. Le périmètre ne comprend pas la plaine du Rhône, ni les vignobles (la limite est fixée à la limite supérieure de la vigne ou au pied du coteau).

La procédure d'adoption du PDRt-AV est fixée par les articles 16 à 19 de la LATC :

- Le PDRt-AV a été soumis à l'examen préalable des services de l'État le 7 mai 2019. L'examen préalable a été rendu le 4 septembre 2019, positif avec des demandes de modifications.
- Le PDRt-AV a été mis en consultation publique du 20 novembre au 19 décembre 2020. 16 observations ont été déposées et font l'objet d'un rapport de consultation publique qui sera rendu public. Quelques modifications ont été apportées au PDRt-AV à la suite de ces observations.
- Le PDRt-AV est maintenant soumis à l'adoption par les communes.
- Il devra ensuite être approuvé par le Conseil d'État.

Le PDRt-AV est composé de trois volets :

- Le volet explicatif (partie I) comprend les explications sur la procédure, les bases légales, ainsi que l'analyse de l'existant. Ce volet est informatif et n'a pas de valeur contraignante.
- Le volet stratégique (partie II) comprend les objectifs stratégiques et les concepts. Ce volet est adopté par les Conseils communaux de l'ensemble des communes concernées.
- Le volet opérationnel (partie III) comprend la carte de synthèse et les fiches de mesure. Il est adopté par les Municipalités de l'ensemble des communes concernées.

Pour le futur, les Municipalités auront la possibilité de modifier le volet opérationnel. Toute modification du volet stratégique nécessitera en revanche une adoption par les Conseils communaux de l'ensemble des communes concernées.

5. Présentation du plan directeur régional touristique des Alpes vaudoises

Volet explicatif

Le volet explicatif (partie I) du PDRt-AV présente les bases légales, directives et planifications supérieures s'appliquant à la problématique du développement touristique. Il présente les activités touristiques et leur organisation dans le territoire : polarités touristiques (principales, secondaires, tertiaires), équipements touristiques structurants, secteurs à usage touristique intensifs ou semi-intensifs et réseaux d'équipements touristiques. Le volet explicatif synthétise également les territoires qui font l'objet de protection de la nature et du paysage. Il qualifie finalement la mobilité : desserte en transports publics (accès aux Alpes vaudoises et desserte interne), trafic individuel, mobilité douce, stationnement.

Volet stratégique

Le volet stratégique (partie II) identifie quatre enjeux principaux ou défis pour le développement touristique régional :

- Des conditions favorables pour une réorientation du développement touristique en faveur du séjour et de la diversification quatre saisons.
- Une offre touristique organisée en réseau dans le territoire.
- Un paysage de qualité et valorisé.
- Une accessibilité fluide et multimodale.

Le volet stratégique fixe ensuite l'objectif général de maintenir et renforcer une offre touristique quatre saisons et de qualité, avec une desserte adaptée et dans un paysage attractif. Cet objectif général est décliné en huit objectifs stratégiques qui se déclinent sous forme de concepts territoriaux. Les huit objectifs sont les suivants :

- Renforcer le tourisme de séjour dans les polarités principales, au travers d'une offre en lits chauds et des équipements touristiques répondant aux attentes du public cible.
- Planifier les secteurs à usages touristiques intensifs et semi-intensifs et coordonner les réseaux touristiques régionaux de façon à répondre aux attentes variées des visiteurs.
- Développer une offre alternative d'hébergements et d'activités touristiques décentralisée sur l'ensemble du territoire.
- Encourager les partenariats suprarégionaux et intercantonaux avec les acteurs touristiques afin de développer une offre complémentaire.
- Préserver et valoriser les qualités naturelles et paysagères des Alpes vaudoises dans le cadre de démarches coordonnées avec les objectifs de développement touristique.
- Coordonner avec l'État la gestion des zones de tranquillité pour la faune sauvage.
- Favoriser une mobilité multimodale et durable pour accéder aux Alpes vaudoises et s'y déplacer.
- Dans les villages touristiques, aménager des rues centrales attractives pour les piétons, prévoir des infrastructures et espaces publics favorisant les modes doux et développer l'utilisation des transports collectifs.

Le volet stratégique fixe également un objectif quantitatif de renforcement de l'hébergement touristique, avec le maintien des lits touristiques chauds existants et une croissance de l'offre pouvant atteindre +8'912 lits à l'horizon 2035, répartis très majoritairement dans les polarités principales (Château-d'Oex, Les Diablerets, Gryon-Barboleuse, Leysin, Les Mosses, Rougemont et Villars-sur-Ollon). Les principes généraux de localisation des nouveaux lits touristiques (hôteliers, parahôteliers) sont également fixés par le volet stratégique.

Volet opérationnel

Le volet opérationnel (partie III) comprend une carte de synthèse qui localise dans le territoire les activités touristiques et leur organisation : périmètres des polarités touristiques (principales, secondaires, tertiaires), infrastructures touristiques structurantes (secteurs à usage touristiques intensifs et semi-intensifs), offre touristique extensive, réseaux touristiques régionaux, etc.

La carte de synthèse comprend également différentes informations à titre indicatif, pour lesquels le PDRt-AV n'est pas contraignant, mais qui permettent de mieux comprendre l'organisation de l'offre touristique dans le territoire : secteurs naturels et paysagers, périmètre du parc naturel régional Gruyère-Pays-d'Enhaut, lignes de transports publics, remontées mécaniques, réseaux de chemins pédestres, équipements touristiques structurants. Ces éléments font l'objet d'autres procédures (plans sectoriels fédéraux, inventaires, arrêtés, etc.) indépendantes du PDRt-AV.

Dans le rapport, le volet opérationnel fixe les principes de dimensionnement des zones à bâtir pour l'accueil de l'hébergement touristique, ainsi que la répartition des nouveaux lits touristiques entre les communes et polarités touristiques. Il fixe également les principes d'affectation de l'hébergement touristique et des équipements touristiques dans les plans d'affectation communaux.

Le volet opérationnel comprend finalement un ensemble de mesures fixant différentes dispositions s'appliquant aux différents types de territoires.

6. Coordination avec les zones de tranquillité et de la faune sauvage

En application de l'ordonnance fédérale sur la chasse (OChP), l'État a décidé de mettre en place des zones de tranquillité de la faune sauvage (ZTFS) dans certains secteurs des Alpes vaudoises. Cette procédure est indépendante du PDRt-AV, elle est conduite par la direction générale de l'environnement et fera l'objet d'une décision du département de l'environnement et de la sécurité.

Afin d'assurer la bonne coordination entre le développement touristique et la mise en place des ZTFS, les Municipalités et l'État ont mis en place une coordination entre le projet PDRt-AV et le projet de ZTFS.

Les ZTFS sont reportées à titre indicatif sur la carte de synthèse du PDRt-AV. Dans le cadre de la consultation du PDRt-AV, la possibilité était offerte de faire également des observations concernant les ZTFS, afin qu'elles soient intégrées au processus de consultation de celles-ci. Environ la moitié des observations déposées traitent principalement des ZTFS et elles seront traitées directement par l'Etat.

7. Conclusions

Au vu de ce qui précède, la Municipalité vous prie, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de bien vouloir prendre les décisions suivantes :

LE CONSEIL COMMUNAL D'ORMONT-DESSOUS

vu le préavis municipal n° 2/2021 du 12 février 2021,

ouï le rapport de la commission désignée pour étudier cette affaire,

considérant que cet objet a été valablement porté à l'ordre du jour,

DECIDE

- **d'adopter le volet stratégique (partie II) du plan directeur régional touristique des Alpes vaudoises.**

Veuillez agréer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Conseillers, nos salutations distinguées.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

La Syndique — La Secrétaire

Gretel Ginier — Isabelle Mermod Gross

Préavis adopté par la Municipalité dans sa séance du 16 février 2021

Délégués municipaux Mme Gretel Ginier, Syndique
M. Marcel Borloz, Municipal

Annexes remises aux membres de la commission :
- Volet explicatif (partie I).
- Volet stratégique (partie II).
- Volet opérationnel (partie III).
- Rapport de consultation publique.
- Carte de synthèse.

Pour toute personne intéressée, ces annexes sont disponibles sur demande auprès du greffe municipal.