

Nathalie Duffey

Rte St-Claude 61

1726 Farvagny-le-Petit

Service des constructions et de
l'aménagement (SeCA)
Rue des Chanoines 17
1701 Fribourg

Farvagny, le 27 août 2024

Opposition au projet de Plan Sectoriel pour l'exploitation des matériaux (PSEM) 2024

Madame, Monsieur,

Par la présente, je souhaite exprimer ma vive opposition à l'encontre du projet tel que présenté et j'adhère à la prise de position du collectif « Pour un PSEM véritablement durable » (en annexe).

Le projet de PSEM 2024 est entaché de nombreux vices de forme et de fond qui vont à l'encontre de l'intérêt public, des droits des particuliers et de la liberté communale. Il convient en conséquence d'en constater la nullité ou, pour le moins, de l'annuler et de reprendre le dossier à zéro dans le respect du cadre légal et de l'intérêt public.

Je vous prie de bien vouloir accuser réception de mon opposition.

En vous remerciant d'en prendre note et dans l'attente de la consultation relative au prochain projet de PSEM véritablement durable qui remplacera le PSEM 2011, veuillez agréer mes meilleures salutations,

Prise de position générale contre le projet de PSEM 2024

Collectif « Pour un PSEM véritablement durable »

Opposition

Le PSEM 2024 devrait créer les conditions-cadres permettant une exploitation durable des ressources cantonales en matériaux de construction de manière à couvrir une partie significative des besoins cantonaux en la matière en tenant compte des impératifs de protection des populations, des besoins actuels et ceux des générations futures. Non seulement le projet mis en consultation ne répond pas à cet objectif, mais il constitue un énorme pas en arrière dans la prise en compte à la fois d'une utilisation rationnelle des ressources et des exigences de protection de la nature et de population. Il est susceptible de provoquer des atteintes importantes à la protection de l'air, des eaux, de la nature et du paysage et d'avoir un impact négatif en termes de durabilité et de changement climatique. Cela induit des conséquences graves et irréversibles notamment pour la santé de la population et pour le développement des communes.

Force est de constater que le projet de PSEM 2024 est entaché de nombreux vices de forme et de fond qui vont à l'encontre de l'intérêt public, des droits des particuliers et de la liberté communale. Il convient en conséquence d'en constater la nullité ou, pour le moins, de l'annuler et de reprendre le dossier à zéro dans le respect du cadre légal et de l'intérêt public.

Critiques générales

Si la DIME a fait un certain effort d'organiser des séances d'information dans tous les districts concernés, la publicité concernant ces séances a été très discrète. Le fait que les communes n'aient pas été directement informées à l'avance afin de pouvoir préparer le terrain avec leurs citoyens interroge sur la volonté de la DIME de respecter l'autonomie communale, mais aussi de permettre le bon déroulement de la procédure de consultation. Le fait que celle-ci ait été organisée en été questionne aussi la volonté de transparence de la DIME. Le Comité de pilotage de la révision du plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux (COPIL) a en effet terminé ses travaux le 3 novembre 2023, soit plus de 7 mois avant le lancement de la consultation. On ne peut s'empêcher de penser que le choix de démarrer si tardivement la consultation – et à un moment aussi inopportun – ait été délibéré afin de limiter les prises de position.

La portée du projet de PSEM 2024 est fortement minimisée dans son introduction. Il ne serait qu'un objet d'information et de coordination sans effet contraignant pour les autorités. Pourtant, il est aussi précisé qu'il sert de base à l'élaboration du plan directeur cantonal traitant de l'exploitation des matériaux qui, lui, est contraignant. Le renvoi systématique au PSEM dans le projet de fiche du plan directeur cantonal (PDCant) relativise fortement la notion d'étude de base non contraignante du PSEM. De facto, les nombreux renvois dont il fait l'objet dans le PDCant rendent le PSEM obligatoire pour les autorités comme cela est confirmé par un arrêt du 15 avril 2019 du Tribunal fédéral. Enfin, les affirmations concernant la portée relative du PSEM 2024 sont directement remises en cause dans le projet de révision du Plan directeur cantonal (PDCant) également en consultation. En effet, la DIME s'y octroie de manière unilatérale la compétence de désigner «si nécessaire les secteurs du PSEM qui deviennent prioritaires parmi les secteurs de ressources à préserver » (modification du PDCant, T414, p. 11).

A priori, on pourrait penser que cette prérogative est déjà inscrite dans le PDCant actuel. En effet, selon celui-ci, la DIME peut faire passer un secteur à exploiter non-prioritaire en secteur à exploiter prioritaire. Cette compétence ne concerne toutefois que les secteurs à exploiter à distinguer des secteurs de ressources à préserver. Pour cette troisième catégorie, un changement de statut ne peut intervenir que dans le cadre d'une révision ordinaire du PSEM et du PDCant. En faisant disparaître la catégorie « secteur à exploiter non-prioritaire » du PSEM 2024, la DIME s'octroie en toute discréption – ce point n'est discuté ni dans le cadre du COPIL, ni dans la notice d'accompagnement fournie par le SeCA – une nouvelle compétence avec la proposition de modification du PDCant (T414, p. 11). La DIME aurait ainsi les coudées franches afin de transformer les zones à préserver en zones d'exploitation sans révision du PDCant et en l'absence totale de contrôle extérieur, les conditions et la procédure régissant cette compétence n'étant pas précisées. Cela contredit les principes-mêmes de la planification et viole les exigences de droit cantonal et fédéral.

La distinction dans le projet de PSEM 2024 entre besoins de la population et besoins de l'économie crée une fausse impression d'égalité entre les deux intérêts, le second étant clairement biaisé par des intérêts privés potentiellement contraires à l'intérêt public. Comme rappelé par le Conseiller d'Etat Jean-François Steiert lors de la séance d'information du 4 juillet 2024, le seul bénéfice pour une commune et ses habitants qu'une gravière soit exploitée sur son territoire est financier. En dehors de cet intérêt, il n'y a que des risques et des désagréments. Le PSEM doit ainsi davantage prendre en compte l'intérêt public, les droits des citoyennes et citoyens et l'autonomie communale par rapport aux intérêts privés et à court terme des exploitants de gravière.

A ce propos, il a souvent été répété lors des séances d'information que ce sont les propriétaires qui ont le dernier mot et qu'il n'y a pas de procédure d'expropriation possible en matière de gravière. Pourtant, leur marge de manœuvre est fortement limitée si leurs terrains sont inscrits dans un des secteurs, exploitables ou de ressources à préserver, inscrits dans le PSEM 2024. Les enjeux financiers sont tels que les exploitants de gravière n'hésitent pas à faire des offres mirobolantes pouvant aller jusqu'à 5 à 6 fois la valeur des terrains. Dans ce cas, il est difficile de reprocher à un propriétaire de vendre avec pour résultat que les exploitants deviennent eux-mêmes propriétaires et se retrouvent ainsi en position de force pour faire pression sur les communes et le canton. Comme rappelé par le Comité de pilotage de la révision du plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux (COPIL), « souvent, les gravières sont aux mains de grandes entreprises de construction comme c'est le cas de Grands-Champs, que se partagent trois groupes » (COPIL, Procès-verbal de la séance du 10 juin 2021, p. 4).

Il faut donc impérativement que le PSEM 2024 défende mieux les intérêts de la population et ceux des citoyennes et citoyens les plus à risque de faire l'objet de pressions de la part des exploitants de gravières. L'abandon de la catégorie de « secteur exploitable non-prioritaire » est dans ce sens particulièrement préoccupant car il ouvre la porte à des abus. Même si le PDCant ne prévoit pas de procédure d'expropriation, il confère à la DIME la compétence d'« établir un plan d'affectation cantonal en cas de problème d'approvisionnement ». Cela signifie que la DIME a la possibilité en cas de besoin de ne pas tenir compte des communes et d'ignorer leurs Plans d'aménagement locaux (PAL). Cette option a d'ailleurs été évoquée à plusieurs reprises par le COPIL. Dans ce scénario, ce serait effectivement les propriétaires qui auraient le dernier mot pour bloquer une gravière, sauf si les exploitants ont fait en sorte d'acheter les terrains des secteurs concernés, ce que le PSEM les incite fortement à faire. Dans ce cas, citoyens et communes seraient totalement désarmés.

De manière générale, le fait que les exploitants aient réussi à obtenir un projet de PSEM aussi favorable à leurs intérêts à court terme illustre les difficultés du COPIL à défendre le bien commun. Afin de limiter les conflits d'intérêt, un remède s'impose dans la pondération des intérêts en écartant le danger que l'un puisse prendre le pas sur les autres.

Les critères d'évaluation doivent être classés en 3 catégories : la première concernant les gravières et la nécessité de s'assurer que leur exploitation soit la plus efficace et rentable possible et inciter les exploitants à choisir les meilleurs sites ; la deuxième couvrant l'ensemble des intérêts publics (la protection contre le bruit, de l'air, des eaux superficielles et souterraines, de la nature, du paysage et de la culture, la biodiversité, la durabilité et la lutte contre les changements climatiques, etc.) ; et la troisième visant la protection des êtres humains et de leur santé, en particulier celle des habitants à proximité des secteurs, des voies d'accès et des localités impactées par le trafic. Un secteur ne devrait être retenu comme prioritaire que s'il présente un score positif dans les 3 catégories. Cela permet d'éviter le risque actuel que des bénéfices importants pour l'exploitation fasse oublier les nuisances graves pour la nature ou la population ou, à l'inverse, que des mesures de protection des humains conduisent à des atteintes irréversibles à la biodiversité ou au climat, ce qui pourrait, à terme, se retourner contre nous tous.

Manque de transparence sur le choix des critères d'évaluation et d'exclusion et possibles conflits d'intérêts

La **variante 2** proposée dans le projet de PSEM 2024 prévoit une distance minimale de 200 m à partir des zones à bâtir afin d'éviter des nuisances excessives, toute gravière étant exclue à l'intérieur de ce périmètre. Ce critère d'exclusion correspond à la jurisprudence récente du TF qui reconnaît aussi une limite de 200 m, hors de l'axe des vents, pour exploiter une gravière près des habitations. A raison, le PSEM 2011 prévoit même que cette distance peut être étendue à 300 m selon le degré de sensibilité par rapport à la protection contre le bruit et la protection de l'air. La création d'une zone tampon de 200 m, devant être portée à 300 m en fonction des circonstances, répond aux exigences légales. Elle est une mesure indispensable pour préserver la santé des résidents à proximité des gravières et doit absolument être respectée. Le fait de proposer une autre variante heurte ainsi violemment la confiance de la population sur la manière dont le COPIL respecte ses intérêts.

En effet, à l'encontre du bon sens, le COPIL propose comme première variante que le PSEM 2024 abandonne toute distance d'exclusion et autorise l'exploitation de gravières à proximité immédiate des habitations. Ce changement dramatique en termes de protection de la santé est justifié en une seule phrase : « le COPIL estime que des mesures de protection adéquates permettent une exploitation de ces terrains malgré leur proximité avec la zone à bâtir ». Certes, le projet en consultation inclut la variante 2 susmentionnée mais seule la variante 1, sans zone tampon, est prise en compte systématiquement pour tous les secteurs, prioritaires ou en réserve. Non seulement, une telle proposition est en contradiction flagrante avec le droit actuel, mais elle dénote un manque total de respect pour la santé des populations concernées, sans parler de l'impact négatif pour le développement communal et la valeur des terrains. Pour le moins, il eût été honnête de présenter la variante 2 au même niveau que la variante 1 en précisant les différences essentielles qui les distinguent. Cela aurait permis de constater de manière encore plus évidente l'aberration de la variante 1.

Dans tous les cas, plusieurs critères retenus par le PSEM paraissent contraires au cadre légal, ou du moins aller à l'encontre du bon sens. Ils ne sont soutenus ni par de solides arguments scientifiques ni par des bases légales convaincantes. Il en découle de sérieux doutes sur la manière dont ils ont été établis. A titre d'exemple, on peut citer en particulier :

- l'abandon de la catégorie « secteur à exploiter non-prioritaire » qui permet de considérer tout secteur de ressources à préserver comme potentiellement prioritaire est en contradiction avec le principe-même de la planification et en négation du PSEM 2011. De plus, ce changement

radical a pour conséquence une extension inacceptable des compétences de la DIME en violation du droit cantonal et fédéral et pourrait engendrer des abus de la part des exploitants.

- le critère de « Protection contre le bruit et protection de l'air », précédemment « Zones d'affectation légalisées ou secteurs d'extension des zones à bâtir approuvés au plan directeur communal » dans le PSEM 2024 n'est plus un critère d'exclusion comme dans le PSEM 2011 et se voit attribuer une valeur de plus ou moins 2 points avec une pondération de 5 pour un maximum de 10 points. Ce changement implique la fin des zones tampon à partir des habitations, pourtant indispensable à la protection de la santé de la population.
- tous les sites, à l'exception de « Vers les Gours » à Montagny, se voient attribuer 6 points (2 x 3) pour le critère « Sites à batraciens d'importance locale, cantonale ou nationale (secteurs B) ». Autrement dit, l'exploitation d'une gravière est considérée comme particulièrement positive pour les batraciens. D'ailleurs, le barème a été doublé par rapport au PSEM 2011, le critère correspondant (Secteurs considérés comme prioritaires par le plan directeur pour les batraciens) ne recevant alors que 3 points maximum. La présence ou la proximité de reptiles est également un critère positif, absent du PSEM 2011, d'évaluation avec le même barème que pour les batraciens, à savoir 6 points (2 x 3). Cela n'est pas sans incidence puisque la combinaison des deux critères ajoute 12 points dans le score total du site concerné alors que la proximité d'habitats ne pèse que 10 points. Les batraciens et les reptiles semblent ainsi nettement mieux respectés et protégés que les humains.

Pourtant, la destruction d'environnements naturels ne devrait pas pouvoir apporter des "points positifs" dans la protection d'espèces de reptiles et de batraciens. Cela relève du greenwashing de la part des exploitants de gravières. Comme le rappelle Mme Francesca Cheda, cheffe de section au Service des Forêts et de la nature : « *on ne saura justifier l'ouverture d'une gravière avec des arguments de protection des amphibiens (on peut créer des biotopes à amphibiens aussi sans exploiter du gravier !).* » La même remarque vaut pour les reptiles.

On peut raisonnablement en conclure que la priorité du COPIL n'a pas été la protection de ces animaux à sang froid, mais l'inscription d'un maximum de sites potentiellement exploitables dans le PSEM. Il a d'ailleurs été jusqu'à envisager de réduire les humains au même niveau que les batraciens et les reptiles en attribuant seulement 6 misérables points (2 x 3) à leur présence à proximité d'une gravière (cf. COPIL, Procès-verbal de la séance du 7 novembre 2022, p. 3).

- Le critère « raccordement ferroviaire et décarbonisation de la flotte » relève aussi en partie du greenwashing. Il faudrait dans tous les cas séparer les deux points, leur mise en œuvre demandant des moyens différents. Pour ce qui est du critère du raccordement ferroviaire, rares sont les secteurs à proximité du réseau ferroviaire. Il n'est donc quasiment jamais rempli et n'est pas pertinent pour la distribution de gravier sur de courtes distances et en relativement faibles quantités. Il conviendrait plutôt d'en tenir compte dans l'importation et l'exportation de gravier qui devrait se faire prioritairement par le rail.
- le projet de PSEM 2024 a abandonné un autre critère d'exclusion prévu dans le PSEM 2011, à savoir les « sites naturels et paysagers protégés dans le plan d'aménagement local ». Cela contredit l'affirmation souvent répétée durant les séances d'information que les communes ont de toute manière le dernier mot. Selon le cadre légal, les communes ont en effet la compétence de désigner dans leurs PAL des secteurs où il est exclu d'exploiter une gravière. Il s'agit d'un outil important pour le développement communal. En ignorant cette compétence dans le PSEM 2024, la DIME anticipe la possibilité d'établir « un plan d'affectation cantonal en cas de problème d'approvisionnement » sans même devoir procéder à une évaluation des besoins. Il s'agit

d'une violation grave de l'autonomie communale qui relève du même esprit que celui illustré dans le dossier des éoliennes. En termes de démocratie et d'Etat de droit, une telle attitude est extrêmement préoccupante.

- Enfin, la question de la protection des eaux n'a été que partiellement couverte et de manière tronquée dans le projet de PSEM. En sus des nuisances directes pour la santé des riverains des gravières et des voies d'accès, l'atteinte aux eaux souterraines et de surface constitue pourtant un des autres dangers majeurs pour la santé de la population et sa pérennité. Par exemple, bien que mentionné lors de la séance du COPIL du 16 janvier 2023, les "secteurs particulièrement menacés (Au - Ao)" n'ont pas été explicitement retenus dans les critères d'évaluation. De même, les zones Zu (zone d'alimentation du captage) sont évoquées lors de plusieurs séances mais avec un effet limité sur le projet de PSEM 2024 dans la mesure où elles ne sont retenues que comme « critères complémentaires » (PSEM 2024, 4.4.2.) Un représentant du Service de l'Environnement souligne toutefois que : « 70 % des gisements de plus d'un million m³ se trouvent en dehors des aires Zu. Selon lui, cela signifie qu'en cas d'exclusion des aires Zu, l'on ne devrait pas forcément se rabattre sur des sites plus petits. » (COPIL, Procès-verbal de la séance du 7 octobre 2021, p. 4). Il ajoute en conclusion : « Une atteinte aux eaux souterraines pourrait être irréversible. C'est pourquoi il propose d'exclure les gisements exploitables des aires Zu, même s'il s'agit là d'une proposition certes très conservatrice » (idem, p. 4s). Cette proposition évidente sous l'angle du principe de précaution pour la sécurité de l'approvisionnement en eau de la population n'a pas été retenue, et les zones Zu apparaissent juste comme critère complémentaire. Le COPIL souligne d'ailleurs « que la législation fédérale n'impose pour le moment pas d'interdiction en zone Zu. Supprimer des sites sur ce principe serait par conséquent difficile, voire impossible à justifier. » (COPIL, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2022, p. 4). Tout en admettant que le PSEM 2024 puisse être à terme contraire au droit fédéral, le COPIL défend paradoxalement le principe de la légalité pour ne pas respecter une mesure de protection des eaux. Il favorise ici encore les intérêts à court terme des exploitants de gravière en reconnaissant que cela va à l'encontre du futur droit fédéral dont le but est justement de protéger les eaux de captage contre des atteintes liées notamment à l'exploitation des gravières. L'affirmation ci-dessus du COPIL invite à méditer sur la jurisprudence du TF qui précise : l'«abus de droit consiste à utiliser une institution juridique à des fins étrangères au but même de la disposition légale qui la consacre, de telle sorte que l'écart entre le droit exercé et l'intérêt qu'il est censé protégé soit manifeste » (ATF 125 IV 79, consid. 1b). Le COPIL préfère adopter une approche pragmatique (dixit Procès-verbal de la séance du 7 octobre 2021, p. 5) en évitant de nommer directement les instruments propres à la protection des eaux souterraines. Il en découle une grande incertitude sur la garantie d'un approvisionnement durable et sûr en eau potable de la population fribourgeoise. Pour le moins, la DIME aurait dû se référer explicitement aux instruments de la protection des eaux et respecter ces critères dans la détermination des secteurs retenus. Ainsi, les zones Zu ne devraient pas seulement être incluses comme critère complémentaire mais d'exclusion et les "secteurs particulièrement menacés (Au - Ao)" devraient entrer explicitement dans les critères d'évaluation.

Le simple fait de ne présenter systématiquement que la variante 1 dans le projet en consultation interroge sur l'impartialité du COPIL. Ce biais en faveur de la variante 1 soulève des questions sous l'angle des conflits d'intérêts. Il en résulte un doute sérieux sur le fait que les choix du COPIL reposent sur une mise en balance équitable de l'ensemble des intérêts publics en présence ou si des intérêts particuliers n'ont pas davantage pesé dans la balance. Cela est d'autant plus choquant que ce

changement gravissime pour la santé de la population n'est accompagné d'aucune justification sur sa compatibilité avec le cadre légal et la pratique, justification dont on peut douter dans tous les cas que le COPIL soit en mesure d'apporter.

Enfin, dans la cadre de la procédure de consultation sur le projet de PSEM 2024, aucune étude d'impact – ni sur la santé de la population, ni sur la biodiversité, le paysage ou la remise en état des sites exploités – n'a été mentionnée. Si de telles études d'impact ont été réalisées, leurs résultats doivent absolument être intégrés dans le PSEM 2024. A défaut, il convient de les réaliser afin de s'assurer que le respect et la protection des différents intérêts en jeu sont effectivement garantis.

La confiance que les citoyens sont en droit d'avoir à l'égard des autorités et de leurs organes est remise en cause. Il est difficile d'accorder du crédit au COPIL quand il autorise les exploitants à polluer à la porte des maisons avec pour seule garantie que « Le PSEM prévoit que les exploitants doivent prendre des mesures afin d'éviter le plus possible les nuisances pour les habitations à proximité ». Cela est d'autant plus choquant qu'il a admis lors de ses délibérations qu'« **il est possible de générer plus de bruit que légalement acceptable en prouvant que l'on respecte certains critères et que le projet est d'intérêt public** » (COPIL, Procès-verbal de la séance du 7 novembre 2022 p. 3).

Manque de transparence et imprécision dans l'application des critères pour chaque secteur particulier

Le manque de transparence dans le cadre de la consultation ne s'arrête pas au choix des critères d'évaluation et d'exclusion, mais se constate aussi dans leur mise en œuvre et leur pondération. Si l'on reprend le critère « Protection contre le bruit et protection de l'air » susmentionné, il ne vaut que deux points, négatifs ou positifs avec une pondération de 5, et n'influence que marginalement le score final, par exemple par rapport à la présence de batraciens et de reptiles (voir plus haut). Pourtant, le PSEM 2011 actuellement en vigueur en fait un critère d'exclusion en fixant des zones tampons inexploitables jusqu'à potentiellement 300 m des habitations.

Le dossier n'inclut des fiches dites détaillées que pour les secteurs prioritaires. Ces fiches ne permettent toutefois pas de comprendre les raisons qui ont amené le COPIL à attribuer telle ou telle valeur pour chaque critère d'évaluation. Pour les secteurs en réserve, il faut consulter un fichier fourni en annexe sur le site de la DIME : tableau-notes-des-secteurs-psem_2024.xlsx. Mais seules les valeurs brutes sont fournies sans la moindre explication. Cela questionne la validité des chiffres présentés. On notera d'ailleurs le projet de PSEM 2024, comme le PSEM 2011, repose sur une étude géologique qui date du début des années 1990 basée sur des méthodes en partie obsolètes (PSAME 1994).

Si la géologie n'a évidemment pas changé, les connaissances et les technologies ont fortement progressé dans le domaine. La détermination des sites envisageables ne peut se fonder sur des données obtenues avec des moyens dépassés. Cela est d'autant plus important au vu des enjeux de durabilité et de protection des eaux qui sont toujours plus critiques en fonction du changement climatique. Pourtant, il ressort à plusieurs reprises dans les PV du COPIL le refus de certains de ses membres à procéder à de nouvelles études afin de limiter les coûts et les pertes de temps inutiles pour établir le PSEM 2024. On ne peut ainsi que regretter l'absence d'experts neutres dans le COPIL. Une réévaluation des gisements de graviers du canton est plus que jamais une nécessité en prévision de l'adoption du nouveau PSEM.

De plus, les exploitants de gravières ont un grand intérêt à maintenir les sites en exploitation afin préserver les installations qui y sont présentes. En fonction des circonstances, cela leur permet de continuer à profiter d'une centrale de traitement du gravier et/ou d'une centrale de recyclage des

matériaux. Ces installations peuvent être utilisées avec des matériaux qui ne proviennent pas de la gravière concernée. Un effet pervers de ce bénéfice caché pour les exploitants est de les inciter à prolonger artificiellement la durée d'exploitation en repoussant l'échéance de la remise en état de la gravière avec les coûts y relatifs (cf. art. 155-164 LATEC). Cette pratique augmente et prolonge d'autant les nuisances pour les riverains du site ainsi que des voies d'accès. Pourtant, cette réalité est totalement passée sous silence dans le projet de PSEM 2024 alors que l'extension des exploitations existantes est fortement valorisée. Une réévaluation de chaque site concerné s'impose afin de prendre véritablement en considération la santé et le respect des riverains concernés.

Plans imprécis et inadaptés pour vérifier la distance aux habitations

Les plans fournis manquent aussi de précision et sont parfois inexacts. Il n'est pas possible en l'état de vérifier si les critères proposés sont effectivement respectés. Cela est particulièrement flagrant pour la variante 2. Les plans fournis ne permettent pas d'apprécier la distance adoptée (150, 200 ou 300m), celle-ci semblant varier (?!) d'un plan à l'autre, la comparaison des plans étant aussi compliquée par les changements d'échelles. De plus, pour la variante 1, les plans incluent des maisons à l'intérieur des secteurs, voire ignorent l'existence de bâtiments récents qui se trouvent à l'intérieur ou en limite immédiate d'un secteur. Il comprend également des biens culturels, comme par exemple, la Chapelle d'Ottisberg. On peut imaginer le désarroi et l'inquiétude des personnes concernées par ce manque de considération de la part des autorités censées les protéger.

Même sur le site en ligne, l'échelle est trop grande pour contrôler les distances ou les limites des terrains. Le zoom reste bloqué à un niveau inutilisable pour faire des analyses plus précises. Cela remet en cause le calcul des volumes aussi pour les secteurs prioritaires, ce qui a des incidences directes pour les secteurs en réserve. En effet, le but de la planification est d'établir des priorités parmi les secteurs exploitables. En cas de surestimation des volumes exploitables dans les secteurs prioritaires, cela signifie que les secteurs de réserve risquent d'être plus rapidement mis à contribution. Cela crée une incertitude en contradiction avec les objectifs du PSEM.

Toujours sur cette question, il n'est pas non plus possible de déterminer dans la variante 2, si la distance se calcule à partir des zones à bâtir ou des habitations *stricto sensu*. Il est pourtant évident que du point de vue de la protection de la santé des habitants concernés, il faut que les zones tampon protègent les maisons existantes au bénéfice d'un permis d'habitation. Cela est confirmé dans le projet de PSEM 2024:

« De manière générale, et spécialement pour la protection contre le bruit, il est rappelé que les valeurs limites imposées par les bases légales fédérales doivent être respectées pour tous les locaux à usage sensible au bruit (habitation, place de travail, etc.) situés aussi bien en zone à bâtir que hors zone. » (p. 8).

En matière de protection de l'intérêt public, ce n'est pas le critère de la zone à bâtir qui doit être retenu, mais bien celui des habitations, qu'elles soient dans ou en dehors d'une zone à bâtir. Cela est d'autant plus important que la manière dont le respect des valeurs-limites imposées par les bases légales sera garanti n'est pas précisée. De même, les mesures et infrastructures qui devraient être mises en place pour protéger la population ne sont pas décrites. Pourtant, l'absence de contrôle de la part des autorités n'est pas contestée, comme cela a été confirmé lors de la séance d'information du 4 juillet 2024. La présence de chrome 6 dans les déchets déposés à la gravière de la Tuffière en 2008 ou l'absence de mise en place des mesures requises à Corpataux ne sont que des exemples déplorables parmi d'autres. La pratique actuelle en matière de contrôles par les autorités communales et cantonales, telle que reconnue lors de la séance d'information à Ecuvillens du 4 juillet, ne permet pas

de garantir de manière fiable la protection des habitants aussi bien lors de la phase d'extraction du gravier que celles de remplissage et de remise en état. Afin de combler cette lacune du système, les autorités cantonales doivent apporter un soutien concret aux communes afin d'établir un programme de contrôles digne de ce nom.

Enfin, toujours afin que les personnes concernées puissent valablement se prononcer, il aurait fallu fournir des plans avec les variantes 1 et 2 également pour les gravières de réserve, celles-ci étant par définition destinées à devenir prioritaires, surtout suite à la disparition des secteurs à exploiter non-prioritaires du PSEM 2024. Comme cela a été souligné par le COPIL : « tous les sites évalués sont potentiellement exploitables » (PV de la séance du 16 janvier 2023, p. 17) et la DIME se réserve la compétence de réviser le statut d'une zone de ressources à préserver de manière unilatérale (révision du PDCant, T 414, p. 11). A ce stade, il n'est pas possible d'apprécier la différence entre gravières prioritaires et de réserve, le calcul des réserves disponibles étant biaisé et ne correspondant pas à la réalité. De nouveau, cela est en contradiction directe avec les objectifs du PSEM et invalide toute la procédure.

Absence de critères clairs et de bases de calcul fiables concernant l'évaluation des besoins

En ce qui concerne l'évaluation des besoins, il ressort des travaux du COPIL que celle-ci n'a pas été faite en début d'exercice comme cela aurait dû être logiquement le cas pour un projet de planification. Plus surprenant encore, les critères ont évolué au fil des séances du COPIL sans véritable réflexion scientifique. Les différentes bases de calcul des besoins manquent de cohérence et vont toutes, sous prétexte de précautions, dans le sens d'une augmentation du besoin estimé par rapport au besoin actuel :

- estimation du besoin par habitant et par année à 3 m³ à la place des 2.1 m³ mesurés ces dernières années,
- refus de considérer la nette baisse de l'extraction de ces 5 dernières années et la tendance à la baisse depuis 10 ans,
- choix du scénario de croissance de population le plus élevé,
- ajout de 10% pour la couverture des besoins intercantonaux,
- a contrario, non prise en compte des importations effectives des cantons voisins qui se justifient en particulier lorsqu'un district ne dispose pas des ressources propres couvrant ses besoins,
- et finalement dépassement systématique du besoin estimé pour chaque région dans le calcul du volume des secteurs prioritaires,

Il en ressort un grand manque d'objectivité de la part du COPIL. Sans explication ni justification de ses choix, difficile de ne pas conclure que les intérêts de l'économie, ou plutôt de certaines entreprises, ont primé sur ceux de la population et des générations futures. La liste des sites retenus ne semble répondre qu'à une logique commerciale. Cela est d'autant plus aberrant que sur les 14 secteurs prévus en sites prioritaires dans le PSEM de 2011, seul 5 sont entrés en exploitation. La priorité n'est ainsi pas la satisfaction des besoins et de l'intérêt public, mais la possibilité pour les entreprises concernées d'augmenter leurs profits en spéculant librement sur l'ouverture de l'un ou l'autre secteur avec les risques d'abus que cela entraîne (voir plus haut).

Au vu des hypothèses servant de bases au calcul du besoin listées ci-dessus, il apparaît que le besoin du canton pour la période à venir semble largement surestimé. Si l'on extrapolait la consommation actuelle sur les volumes prévus dans les secteurs prioritaires du projet de PSEM 2024, il ne faudrait non pas 25 ans pour les utiliser mais plus de 50. Pareillement et à titre de comparaison, le programme

de gestion des carrières (PGcar), l'équivalent vaudois du PSEM, publié en 2016 prévoit un besoin de 24 mio. de m³ pour 15 ans. A population égale et par année, le PSEM estime le besoin fribourgeois comme étant 35% plus élevé que celui des Vaudois. Quant aux volumes effectivement disponibles dans les sites prévus comme prioritaires, le PGcar prévoit 33 mio. de m³ pour 15 ans contre les 37 prévus dans la révision du PSEM pour une période de 25 ans. Rapporté à la population et à durée de planification égale, le PSEM prévoit 60% de volume en plus dans ses secteurs prioritaires que le PGcar.

Cette exagération apparaît encore davantage lorsque l'on constate qu'avec les 37 mio. de m³ effectivement planifiés, le besoin par habitant et par année correspond ainsi de facto à 4,6 m³ pour le canton de Fribourg, alors que la planification du canton du Valais établie en 2019, prévoit en définitive un besoin de 2,6 m³ par habitant et par année. Quant à la planification la plus récente, celle du canton du Jura mise en consultation en février de l'année passée, elle table sur 2,2m³ par habitant et par année. Bien qu'il existe des disparités régionales dépendantes de la géologie et de l'urbanisation, rien ne justifie que le canton de Fribourg considère son besoin comme étant à ce point supérieur à celui des autres cantons romands.

Est-il nécessaire de rappeler, comme le précise le PSEM dans ses objectifs, que :

- le gravier est une ressource non-renouvelable qu'il s'agit de préserver sur le long terme,
- celle-ci se fait de moins en moins disponible,
- les gisements qui seront utilisés les 25 prochaines années sont ceux qui engendreront le moins de nuisances, et
- en conséquences, lesdites nuisances iront croissantes avec la mise en exploitation des secteurs les moins bien notés.

Dans ce cadre, et dans une logique d'équité vis-à-vis des générations à venir, il est impératif que le PSEM ne se contente pas seulement d'estimer les besoins en se basant sur le modèle de développement qui a prévalu ces dernières décennies, mais prennent en compte la finitude des matières premières en limitant leur extraction à ce qui est strictement nécessaire. Une surestimation du besoin pour les 25 prochaines années ne va pas dans le sens de la préservation d'une ressource se raréfiant sur l'ensemble du pays et dont l'utilisation doit se faire de manière de plus en plus parcimonieuse.

Il y a autant une surestimation des besoins qu'une sous-estimation des volumes recyclés et disponibles dans les zones prioritaires. Ce point essentiel – fondement de la planification – demande à être davantage analysé, les critères de calcul devant être transparents afin de pouvoir en apprécier la pertinence. A ce propos, il conviendra aussi d'inclure une réflexion sur l'incidence de la densification des zones à bâtir, avec la LAT2, et de certains grands travaux prévus, comme la route de Marly – Matran, dans la mesure où leur abandon ou redéfinition a une influence directe sur les besoins futurs du canton. Le rapport sur ce point, comme pour de nombreux autres, manque de détails et de transparence et doit ainsi être invalidé.

Non-prise en compte de la durabilité, de la gestion des déchets et du plan climat

La surestimation du besoin et des volumes planifiés va à l'encontre de l'objectif principal que se fixe le PSEM : il ne contribue pas à la préservation des ressources non-renouvelable sur le long terme. La durabilité n'apparaît nulle part dans les chiffres et les mesures la promouvant restent vagues. Au contraire, le projet de PSEM encourage l'exploitation des gravières au détriment du recyclage et de la réutilisation. Un tel volume planifié entre en contradiction totale avec les objectifs de durabilité du

Canton et les principes d'économie circulaire qu'il défend (et qu'il ne se gêne pas de mettre en avant sur la page internet présentant le PSEM).

La gestion des déchets, centrale dans la logique de développement durable promue par la DIME, est pourtant absente du projet de PSEM 2024. Cette omission est préoccupante, car les thématiques des déchets et de l'extraction de matériaux sont intrinsèquement liées du fait que :

- le volume de matériaux extraits est à terme géré en tant que déchets ;
- les matériaux de constructions (déblais et déchets de chantiers) sont, avec près d'un million de m³ par année, de loin les déchets les plus abondamment produits dans le canton ;
- les sites d'extraction sont destinés à réceptionner une partie de ces déchets pour leur comblement futur.

Compte tenu de l'impact considérable que l'extraction de matériaux a sur la production de déchets, certains cantons associent d'ailleurs le plan d'extraction des matériaux et le plan de gestion des déchets dans un seul et même rapport, s'assurant ainsi que le cycle entier de la matière soit considéré dans une approche intégrée. Etant donné que l'extraction de matériaux est le premier maillon de la chaîne qui conduit à la production de déchets, on est en droit d'attendre que le projet mis en consultation précise davantage la manière dont il entend considérer les objectifs du canton en termes de limitation des déchets.

De plus, ignorer la problématique de la gestion des déchets, questionne la cohérence du PSEM avec les exigences légales en la matière. L'Ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED), annonce à l'art. 1 qu'elle « vise à promouvoir une exploitation durable des matières premières naturelles par une valorisation des déchets ». Elle précise également que les cantons doivent établir un plan de gestion de déchet qui comprenne des « mesures visant à limiter les déchets » (art. 4). Finalement, la loi cantonale sur la gestion des déchets (LGD) pose comme premier principe général « La production de déchet doit être limitée dans la mesure du possible » (art. 3). Dès lors, l'absence de considération pour la gestion des déchets semble en contradiction avec les exigences légales.

Cela apparaît d'autant plus que le SEn est actuellement en train de réviser le plan de gestion des déchets (PGD) qui devrait rentrer en vigueur en 2026. Sur la page internet qui lui est dédiée, il indique que deux de ses objectifs principaux sont de :

- 1) limiter de manière durable la production de déchets ;
- 2) viser la fermeture du cycle de vie.

Se pose dès lors la question de savoir comment ces objectifs, fondamentaux dans une perspective de développement durable, peuvent être atteints s'ils ne sont pas considérés dès la planification des matériaux situés à l'amont du cycle de la matière ? A priori, cette problématique a au moins l'air d'être prise au sérieux dans le prochain plan de gestion des déchets au vu de certaines mesures envisagées lors des ateliers participatifs, notamment :

- Sensibiliser à la sobriété,
- Imposer un minimum de granulats bitumineux dans les ouvrages des collectivités publiques,
- Promouvoir des projets de valorisation des matériaux d'excavation,
- Imposer un taux minimum de matériaux de recyclage pour les constructions de l'Etat,
- Subventionner le réemploi,
- Interdiction de l'utilisation de matériaux primaires pour certaines applications techniques.

La mise en application de ces différentes mesures va progressivement réduire la demande en matériaux primaires. Cette tendance sera encore accentuée par les objectifs de densification promulgués dans le plan directeur cantonal (T103), qui auront pour conséquence d'augmenter les quantités de matériaux recyclables et réutilisables au détriment des matières premières. Le PSEM 2024

se doit donc de refléter cette tendance dans ses calculs, puisque du fait de la densification et de l'augmentation progressive de la part de matériaux recyclés, les volumes de comblements sont également amenés à diminuer avec le temps.

En effet, toute gravière excavée doit être à terme rebouchée. Le volume de matériaux nécessaire sur le canton pour combler les sites actuellement ouverts s'élève à 20 mio. de m³. A celui-ci va s'ajouter progressivement les volumes extraits dans les 25 prochaines années, pouvant atteindre, selon le projet actuel un maximum de 57 mio. de m³ en 2050. Si le projet de PSEM 2024 prévoit un volume trop important, cela aura pour conséquence de retarder la remise en état des sites, prolongeant ainsi les nuisances pour la population, le paysage et l'environnement. En outre, le besoin en matériaux d'excavation propre, pour combler les sites ouverts, risque de décourager l'application des mesures de recyclage.

Une approche durable de l'exploitation des ressources en gravier du canton devrait impliquer, entre autres, la prise en compte des éléments suivants :

- fixation d'objectifs de réduction des besoins en gravier, par exemple en favorisant, d'autres matériaux de construction plus durable comme le bois,
- mise en place de mesures incitatives visant à recycler les matériaux de construction disponibles,
- élaboration d'une véritable politique visant à exploiter les matériaux d'excavation, ressource aujourd'hui très largement inexploitée,
- prise en compte également des ressources disponibles à l'extérieur du canton dans une approche globale de développement durable. En effet, l'objectif *a priori* louable de vouloir couvrir les besoins du canton entièrement par des ressources internes au canton ne résiste pas à l'analyse. Dans certains cas, il est plus raisonnable et durable d'assurer l'approvisionnement d'un district sans ressources propres par des gravières situées à proximité dans un autre canton. Dans le même ordre d'idée, il peut être plus raisonnable et durable de se faire livrer du gravier provenant d'un autre canton sur de plus longues distances par chemin de fer que d'exploiter des ressources indigènes impliquant des impacts importants sur la santé des personnes, sur l'environnement et la qualité de vie, ce qu'impliquent plusieurs secteurs retenus dans le projet de PSEM 2024. L'objectif d'une couverture des besoins par les ressources indigènes doit être impérativement interrogé dans le cadre d'une approche globale de durabilité.

Enfin, le ciment représente le secteur de l'industrie suisse émettant le plus CO₂. Alors que le canton de Fribourg s'est doté d'un plan climat ayant pour objectif d'arriver à zéro émission nette d'ici à 2050 (par rapport au niveau de 1990), il est incohérent dans ce contexte que la planification du besoin de gravier ne prévoie aucune diminution durant le même horizon temporel. Si le canton veut tenir ses engagements en termes d'émissions de gaz à effet de serre, le secteur de la construction va devoir de plus en plus privilégier d'autres matériaux que le béton, qui plus est lorsqu'il est issu de l'extraction. Cette transition ne pourra se faire sans une réduction progressive de la quantité de matériaux excavés. Il faut donc que le PSEM établisse une planification en cohérence avec les objectifs climatiques et leur implication sur la conjoncture économique future.

Conclusion

Le manque de transparence, les nombreuses imprécisions et contradictions avec le cadre légal ainsi que les potentiels conflits d'intérêts constatés remettent en cause la validité du projet de PSEM 2024 soumis en consultation et celle de la procédure. Il convient d'en constater la nullité ou du moins de l'annuler et de renvoyer le dossier à la DIME afin qu'elle redémarre la procédure de manière transparente et respectueuse des droits et des intérêts des citoyens et des communes.

Le futur PSEM devra se baser sur une véritable évaluation des besoins sur la base de critères scientifiques clairement identifiés. Elle doit se faire en conformité et coordination avec le plan sectoriel de la gestion des eaux (PSGE) et la planification de la gestion des déchets, ainsi que dans le respect du plan climat cantonal. L'évaluation des besoins est la première étape de la planification et doit être établie avant de définir les secteurs retenus selon les critères reconnus et conformes aux exigences légales et scientifiques. De plus, il est indispensable de procéder à une mise-à-jour des études géologiques liées au PSAME 1994 qui est partiellement obsolète par rapport à l'état de la technique actuel.

Le nouveau projet de PSEM à réaliser doit au minimum respecter les conditions suivantes :

1. Maintien des 3 catégories de secteurs selon le PSEM 2011, à savoir secteurs à exploiter prioritaires, secteurs à exploiter non-prioritaires et secteurs de ressources à préserver.
2. Retrait de la compétence de la DIME dans le PDCant de pouvoir décider unilatéralement de l'affectation d'un secteur de ressources à préserver comme secteur prioritaire à exploiter et redéfinition de ladite compétence dans le respect du cadre légal, fédéral et cantonal, en matière de modification du statut d'un site en réserve en site à exploiter (voir condition minimale 11).
3. Adoption de la variante 2 du projet de PSEM 2024 avec maintien de zones d'exclusion entre 200 et 300 m à partir des habitations, selon le degré de sensibilité. Les plans correspondants doivent être suffisamment détaillés et documentés pour s'assurer de leur conformité avec le cadre légal dans le respect des droits et des intérêts des citoyens et des communes.
4. Respect de l'autonomie communale en maintenant les « sites naturels et paysagers protégés dans le plan d'aménagement local » dans les critères d'exclusion.
5. Inclusion des "secteurs particulièrement menacés (Au - Ao)" dans les critères d'évaluation.
6. Inclusion des secteurs Zu dans les critères d'exclusion.
7. Abandon des critères de protection des batraciens et des reptiles comme critères positifs d'évaluation. D'une part, c'est en contre-sens par rapport au respect des animaux, de la nature et de la biodiversité et, d'autre part, cela implique que la remise en état ne serait que partielle. Il n'est pas nécessaire d'exploiter des gravières sans les refermer pour protéger et favoriser des biotopes bénéfiques à la faune et la flore.
8. L'ensemble des critères d'évaluation doit être classé en 3 catégories : (1) exploitation des gravières, (2) protection de l'intérêt public en général et (3) protection des riverains. Un secteur ne peut être retenu comme prioritaire que s'il présente un score positif dans les 3 catégories.
9. Description détaillée des mesures concrètes (infrastructures, horaires, etc.) mises en place afin de minimiser les nuisances (bruits, poussières, matières toxiques) pour la population, avec un programme des contrôles prévus pour en garantir le respect en s'assurant de leur compatibilité avec les exigences en matière de droit de la construction.

10. La détermination des secteurs exploitables doit être précédée par une étude géologique réalisée en conformité avec les moyens technologiques actuels et dans le respect des règles de l'art.
11. Ne doivent figurer dans le PSEM que les gravières, identifiées selon la nouvelle étude géologique indispensable, qui répondent au besoin de la planification et qui sont directement exploitables (voir condition minimale 2).

Un nouveau COPIL doit être mis sur pied, ou du moins sa composition doit être revue, avec une représentation équitable des personnes concernées par rapport aux exploitants de gravière et une véritable transparence sur les éventuels conflits d'intérêts. Comme pour les éoliennes, il convient d'adojoindre aux moins deux experts neutres dans le COPIL de manière à garantir la validité scientifique des faits sur lesquels le nouveau COPIL sera amené à se prononcer. Enfin, le mandat du COPIL devra être reformulé à la lumière des conclusions de la consultation et il conviendra d'organiser une nouvelle consultation dans le respect des règles minimales en termes de transparence. Dans l'intervalle, le PSEM 2011 doit être prolongé jusqu'à l'adoption d'un nouveau PSEM véritablement durable et conforme au cadre légal cantonal et fédéral.

De plus, la révision du Plan Directeur Cantonal devra encadrer de manière claire et détaillée, en précisant les bases légales, la procédure de changement de statut des zones de réserves selon le PSEM en zones d'exploitation potentielles, étant exclu que la DIME puisse assumer seule cette compétence en violation du droit cantonal et fédéral. Il convient dans tous les cas de respecter la procédure ordinaire de révision totale ou partielle des instruments de planification comme prévu par le PSEM 2011.

La DIME doit absolument améliorer la transparence de ses travaux (actuels et futurs) liés au nouveau PSEM. En effet, il est préjudiciable de ne pas avoir communiqué activement sur cet outil de planification qui touche autant le paysage, la biodiversité et la population. Les personnes directement affectées en tant que riverains, propriétaires ou habitants à proximité d'un secteur concerné devraient recevoir une information spécifique sur l'impact du PSEM lors de chaque prochaine phase de son développement. C'est une nécessité afin de rétablir la confiance perdue.

Le respect des citoyennes et citoyens ainsi que de l'autonomie communale est une exigence minimale indissociable de notre système de démocratie directe. La DIME doit ainsi prendre au sérieux les critiques susmentionnées, y répondre de manière détaillée et documentée, et en tirer les conséquences qui s'imposent en développant un nouveau projet de PSEM véritablement durable.

Nathalie Duffey

