

Association régionale de la Sarine
Boulevard de Pérolles 2
1700 Fribourg

Fribourg, le 25 août 2025

Service des constructions et de
l'aménagement SeCA
Rue des Chanoines 17
1700 Fribourg

Modification du plan directeur cantonale et révision du plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux (PSEM) – Droit d'être entendu

Madame, Monsieur,

L'Association régionale de la Sarine (ARS) a pris connaissance du droit d'être entendu adressé aux communes dans le cadre d'une vaste diffusion des informations par le Collectif « Pour un PSEM véritablement durable » daté du 14 juillet 2025.

Le Comité de direction (CoDir) regrette ne pas avoir été intégré dans la liste de diffusion des informations par la DIME, sachant qu'il avait déposé une prise de position dans le cadre de la consultation publique du même sujet et que la nouvelle mouture du PDCant intègre des fiches de projet. En effet, l'ARS est chargée de la coordination de la mise à jour des fiches de projet du PDCant auprès de ses communes membres.

Les documents suivants ont été transmis aux communes dans le cadre du droit d'être entendu :

- Les textes adaptés du plan directeur cantonal (PDCant) [T.414 Exploitation des matériaux et 14 nouvelles fiches de projet pour les secteurs prioritaires], document liant ;
- Le plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux adapté, partie « 7. Fiches du plan sectoriel » avec tableau des notations pour tous les secteurs, document non liant ;
- Un rapport sur les adaptations apportées à la suite de la consultation publique (Rapport), document non liant.

Le présent courrier vise à rappeler les principales demandes formulées par le CoDir dans son préavis initial daté du 18 septembre 2024, à les mettre en regard avec les changements opérés et à préciser les points qui restent, selon lui, à corriger ou à compléter.

Le préavis est structuré de la façon suivante :

- Modification du PDCant, Fiche T.414 – Exploitation des matériaux
- Besoin cantonal en matériaux neufs
- Modification du PDCant, ajout des fiches de projet
- Plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux
- Plan directeur régional de la Sarine

1. Critères d'exclusion et d'évaluation

Le CoDir relève que la fiche relative à l'exploitation des matériaux (T.414) précise maintenant les « Principes pour l'identification des secteurs à exploiter » ainsi que les « Critères d'exclusion ».

1.1 Critères d'exclusion

1.1.1 Distance aux habitations

Pour rappel, le PSEM soumis à consultation en 2024 proposait deux variantes concernant le critère d'exclusion relatif aux abords des zones à bâtir : l'une supprimait toute distance minimale, l'autre instaurait une zone tampon de 200 m. Le CoDir s'était clairement positionné en faveur de cette seconde option et opposé à la première, estimant que les nuisances potentielles liées à l'exploitation étaient incompatibles avec la proximité d'habitations, qu'elles se trouvent dans ou hors de la zone à bâtir. À la suite d'une analyse comparative avec les pratiques d'autres cantons (Vaud, Jura, Valais, Neuchâtel), il avait demandé qu'une distance minimale de 100 m soit garantie pour tout secteur d'habitation, avec la possibilité d'augmenter cette distance en fonction de la sensibilité au bruit, comme le prévoyait déjà le PSEM 2011.

Le nouveau projet retient finalement la deuxième variante, mais avec une distance minimale de 100 m à la zone à bâtir, uniformément appliquée quel que soit le degré de sensibilité au bruit. Il introduit également une distance minimale de 50 m autour des regroupements d'au moins cinq bâtiments d'habitation situés hors zone à bâtir.

Le CoDir reconnaît que la fiche T.414 marque une avancée en précisant des distances d'exclusion pour les habitations en zone à bâtir et pour les groupements d'habitations. Il regrette toutefois que les distances retenues soient inférieures à ses recommandations et qu'aucune modulation en fonction de la sensibilité au bruit n'ait été intégrée.

1.1.2 Seuil de volume exploitable et risques de multiplication des sites

En 2024, le CoDir remarquait un abaissement du seuil du volume de matériaux exploitable par secteur (passant à 500'000 m³ de matériaux exploitable, contre 1'000'000 m³ dans le PSEM de 2011). Le CoDir y voyait un risque de multiplication des sites exploités et ainsi des atteintes potentielles au paysage, à l'environnement ou à la qualité de vie. Il demande que ce critère soit retravaillé.

1.1.3 Distance avec les éléments à protéger

Concernant la majorité des autres critères d'exclusion, le CoDir notait l'absence de distances minimales précises dans le PSEM. Il demandait que chaque critère d'exclusion indique la distance (unité métrique) entre les éléments à protéger et les zones d'exploitation, comme prévu dans d'autres cantons romands et dans le PSEM de 2011. Le CoDir comprend qu'une superposition des périmètres n'est pas possible, cependant pour certains critères la précision d'une distance minimale, comme pour les secteurs d'habitation, pourrait faire sens afin d'éviter toute marge d'interprétation ou une interprétation subjective. Il demande que les critères soient précisés.

1.1.4 Nappes d'eau souterraines publiques

Le CoDir remarque que la fiche T.414 fait disparaître des principes, l'exigence fondamentale du PDCant « [...] en évitant les nappes d'eau souterraines publiques [...] ». Il est opposé à cette manière d'intégrer la problématique et il est d'avis que cet élément devrait figurer comme un critère d'exclusion.

1.2 Critères d'évaluation

1.2.1 Clarification des critères et de la pondération

Le CoDir réitère sa remarque concernant la manière dont les notes sont attribuées aux critères d'évaluation. Il indique que la manière dont la pondération est définie mérite également d'être précisée.

Par exemple, lorsqu'il s'agit de distances prises en compte pour évaluer un site (raccordement ferroviaire, corridors à faune d'importance régionale, proximité d'une desserte routière, etc.), le CoDir estime qu'il est essentiel de préciser quelle tranche de distance correspond à quelle note.

Pour les critères qui ne semblent pas notés en fonction de la distance, le CoDir pense que le système de notation devrait être détaillé de manière plus approfondie. À titre d'exemple, il est actuellement impossible de comprendre comment est noté le critère « *Traversée d'une localité* » : s'agit-il de la distance parcourue au sein des localités, du nombre de localités traversées ou de la difficulté de cette traversée ?

1.2.2 Proximité avec une entité urbanisée

Le CoDir note également que le critère « Proximité avec une entité urbanisée » est abandonné, car jugé peu pertinent et ayant un impact très limité sur la notation des secteurs (selon le Rapport). Le CoDir ne s'oppose pas à cette modification sachant que le critère de distance aux habitations a un but similaire.

1.2.3 Surfaces d'assolement

Le CoDir note que la DIME a renforcé la pondération du critère d'évaluation « Surfaces d'assolement » (anciennement « Bonne terre agricole ») afin d'en renforcer la protection et de répondre aux exigences de la Confédération en la matière. La pondération de ce critère d'évaluation a été augmentée à 5 (au lieu de 3 précédemment). Le CoDir ne voit pas d'inconvénient à cette modification.

1.2.4 Zones d'aires d'alimentation (Zu) : protection des eaux souterraines et alimentation en eau potable

Dans son préavis transmis dans le cadre de la consultation publique, le CoDir s'interrogeait sur le classement des zones d'aires d'alimentation (Zu) parmi les critères complémentaires, alors qu'elles sont essentielles pour la gestion des eaux souterraines.

La fiche T.414 dans sa version du droit d'être entendu ajoute des « Principes pour l'exploitation des matériaux et la mise en zone » qui précisent notamment que dans certains cas de figure des mesures doivent être prises pour la protection des eaux souterraines en fonction de la situation du site. Pour les sites potentiellement situés dans l'aire d'alimentation (aire Zu) de

captages stratégiques, il s'agira d'évaluer leur compatibilité avec la présence d'un captage à l'aval.

Or, le plan sectoriel de la gestion des eaux (PSGE) établit une hiérarchie claire entre les ressources souterraines utilisées pour l'alimentation en eau potable : captages stratégiques, importants et locaux. Les captages stratégiques sont considérés comme non substituables et « systématiquement prioritaires par rapport aux autres usages du sol lors d'une pesée des intérêts ».

Pour le CoDir, la réalisation d'une gravière dans une aire Zu est problématique sur plusieurs aspects : dégradation de la qualité de l'eau brute, réduction de la recharge naturelle des nappes, exposition durable de la population à un risque accru pour son approvisionnement en eau et/ou à des coûts supplémentaires de traitement.

Cet enjeu est particulièrement sensible dans le district, où le captage de la Tuffière (Gibloux) constitue l'un des sites stratégiques les plus importants du canton, tant par sa capacité actuelle que par son potentiel de développement.

Pour toutes ces raisons, le CoDir est opposé à la manière d'intégrer la problématique. Il demande que les aires Zu des captages stratégiques figurent parmi les critères d'exclusion, et non parmi les critères complémentaires.

2. Besoin cantonal en matériaux neufs

2.1 Évaluation initiale du besoin et ajustement

L'évaluation du besoin cantonal en matériaux neufs figurait dans un chapitre du PSEM 2024. Le CoDir y constatait que malgré les besoins estimés à plus d'un million de m³ par an (soit environ 23 millions de m³ sur 25 ans), ce volume n'a plus été atteint depuis 2017, les extractions étant en recul. Cette estimation repose sur le scénario de croissance le plus élevé et inclut une majoration de 10 % pour couvrir les besoins intercantonaux, sans toutefois prendre en compte les importations effectives. Elle ne considère pas non plus l'amélioration continue du recyclage, qui devrait contribuer à réduire la demande en matériaux neufs. Le CoDir jugeait cette estimation largement surévaluée.

Le Rapport de 2025 informe que « Les études menées actuellement par le Service de l'environnement dans le cadre de la révision du plan de gestion des déchets mettent en évidence qu'une optimisation de l'utilisation de graves recyclées pour la production de béton et une meilleure valorisation des matériaux d'excavation utilisables dans la construction devraient permettre de couvrir une part plus importante des besoins en matériaux de construction dans le canton. En conséquence, le besoin cantonal par habitant a été abaissé de 10 %. Le besoin cantonal à 25 ans a également été actualisé sur la base des données les plus récentes, notamment les nouvelles projections de l'OFS sur l'évolution démographique ; il est désormais estimé à 21 mio m³, au lieu de 23 mio m³ en 2024. ».

Seul le chapitre « 7. Fiches du plan sectoriel » du PSEM ayant été mis à jour, la prise de position du CoDir s'appuie sur les informations données dans le Rapport et non sur l'étude détaillée à laquelle a certainement procédé la DIME.

Le PSEM fournit ainsi une estimation des besoins basée sur un modèle de croissance économique continue, alors même que le monde scientifique alerte depuis plusieurs décennies sur la nécessité de réduire l'utilisation des ressources non renouvelables. Le canton s'est d'ailleurs récemment doté d'une loi climat et d'un plan climat visant une gestion plus durable. Le CoDir est d'avis que le PSEM 2024 doit s'inscrire dans cette logique.

2.2 Observations du CoDir

Le CoDir remarque que le besoin cantonal de 21 millions de m³ semble encore très élevé au vu du volume extrait ces dernières années. D'ailleurs, la marge supplémentaire de 10 % pour d'éventuels besoins intercantonaux n'est pas mentionnée comme supprimée dans le Rapport. Le CoDir ne peut s'empêcher de constater que le volume total estimé de matériaux exploitables inscrit dans les fiches de projet prioritaires s'élève à près de 51 millions de m³. Les fiches de projet précisent que, pour éviter la surexploitation des grands gisements et une concentration régionale de l'extraction, le volume exploitable des secteurs prioritaires les plus importants est limité au besoin à 25 ans. Ainsi, si le volume exploité devait se retrouver au niveau de celui de 2022 (0,5 mio m³), les gravières prioritaires identifiées couvriraient les besoins pour les cent prochaines années. Il est d'avis que le nombre de gravières identifiées comme prioritaires est trop important, d'autant plus que le PSEM doit être révisé au plus tard tous les dix ans, et demande que les chiffres soient encore une fois révisés à la baisse.

2.3 Planification à long terme et préservation des ressources

Le CoDir reconnaît toutefois l'importance d'identifier les secteurs d'exploitation, dont ceux à préserver, afin de garantir la possibilité d'approvisionnement à long et très long terme. Il s'agit en effet d'une ressource non renouvelable et les gisements exploitables se raréfient. Le CoDir partage également les objectifs de la fiche T.414 « Utiliser parcimonieusement et préserver à long terme les ressources non renouvelables » et « Concentrer les prélèvements de manière à réaliser des infrastructures économiquement supportables et plus aptes à limiter les nuisances engendrées par l'exploitation de matériaux ».

Enfin, il relève que le district de la Sarine fournit déjà un effort conséquent pour l'approvisionnement en gravier du canton, comme le souligne la prise de position de la commune de Gibloux, particulièrement touchée.

2.4 Appel à une réévaluation régulière des besoins en ressources fossiles et à l'économie circulaire

Le CoDir demande à la DIME de réévaluer régulièrement les besoins cantonaux, en tenant compte de l'évolution des prévisions démographiques et des progrès technologiques, afin d'adapter la planification à la réalité des besoins. Il exige également que de nouvelles gravières ne soient mises en exploitation qu'en cas de besoin avéré, et uniquement lorsque les sites actuellement en activité seront en passe de cesser leurs activités.

Parallèlement, il invite la DIME à engager une réflexion sur les options d'économie circulaire. Le CoDir considère que le rôle des gravières pourrait évoluer vers des plateformes intégrées de production et de recyclage. Il souhaite que le canton adopte une approche proactive et joue un rôle moteur dans le développement du recyclage et du réemploi des matériaux de construction.

3. Modification du PDCant, ajout des fiches de projet

3.1 Nombre de secteurs nécessaire

L'abaissement du besoin cantonal, la mise en place d'une distance minimale à la zone à bâtir et l'adaptation des critères d'évaluation ont fait passer de 18 à 14 le nombre de secteurs prioritaires retenus dans le PSEM. Ceux-ci comptabilisent désormais un volume exploitable à 25 ans estimé à 25.9 millions de m³, au lieu de 36.7 millions de m³ en 2024.

3.2 Fiches de projet pour les secteurs prioritaires

Le Rapport indique qu'une fiche de projet sera inscrite dans le PDCant pour chacun des secteurs prioritaires retenus au PSEM. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire exige en effet que les projets ayant un fort impact sur le territoire et l'environnement soient inscrits dans le PDCant (art. 8 al. 2 LAT). Il précise que « Les fiches ont force obligatoire pour les autorités dès leur adoption par le Conseil d'Etat. Dès leur approbation par le Conseil fédéral, elles lient également les autorités fédérales et les cantons voisins. Une fiche de projet approuvée en « coordination réglée » est la condition de base pour permettre la mise en œuvre à l'échelle locale. Cela signifie que le projet peut être étudié à l'endroit donné et selon les modalités inscrites sur la fiche. Néanmoins, cela ne constitue ni la garantie de la légalisation, ni l'obligation de réaliser. La légalité d'un projet doit être démontrée à chaque étape de la planification. En résumé, une fiche donne la possibilité d'étudier un projet à un emplacement donné, mais ne garantit aucunement sa concrétisation. ».

En ce qui concerne l'état de coordination, les secteurs concernés par une aire d'alimentation stratégique de captage sont actuellement inscrits en « coordination en cours », et non en « coordination réglée ». Le site devra en effet faire l'objet d'une étude hydrogéologique détaillée et dans l'intervalle, une pesée des intérêts complète ne peut pas être faite.

3.3 Les fiches de projets en Sarine

Le CoDir prend note que les modifications des critères ou de leur pondération ont influencé les secteurs d'exploitation retenus comme prioritaires. Ainsi, pour le district de la Sarine :

- deux secteurs prioritaires ont été rétrogradés en « ressources à préserver » au Gibloux : « Les Indévis » et « Le Chaney – Gros Chêne » ;
- un nouveau secteur identifié est nouvellement prioritaire, toujours au Gibloux : « Le Chaney – Forêt » ;
- deux secteurs demeurent prioritaires : « La Grangette » à Marly et « En la Tailla » au Gibloux.

4. Priorité des secteurs et PAC

Le CoDir avait, dans son préavis de 2024, remarqué que la modification de la fiche T.414 confère à la DIME la compétence de désigner, parmi les secteurs de réserve, ceux qui deviennent prioritaires, supprimant ainsi la catégorie intermédiaire des « secteurs à exploiter non-prioritaires » présente dans le PSEM de 2011. Ce changement accroît le nombre de secteurs potentiellement exploitables et renforce l'importance d'une définition rigoureuse des secteurs de réserve, d'autant que la procédure de reclassement n'est pas précisée. Il avait également relevé que la fiche permet à la DIME d'établir un plan d'affectation cantonal (PAC)

pour l'exploitation de gravières en cas de difficultés d'approvisionnement, sans concertation avec les autorités locales. Ces deux demandes (maintien de trois catégories de secteurs afin d'éviter le passage direct entre secteur de réserve et secteur prioritaire ainsi que la possibilité d'établir un PAC) demeurent insatisfaites. Le risque d'une priorisation rapide sans étape intermédiaire subsiste, tout comme l'absence de garantie formelle de concertation renforcée.

5. Plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux

Seule la partie « 7. Fiches du plan sectoriel » du PSEM a été retravaillée et donc transmise dans le cadre du droit d'être entendu. Ainsi, les remarques du CoDir concernant la qualité du document restent valables.

5.1 Bases géologiques

Le CoDir relevait que les bases géologiques des années 1980, utilisées par le PSEM pour identifier les gisements à évaluer, étaient dépassées. Il estimait qu'elles devaient être affinées, voire révisées, afin d'intégrer les nouvelles connaissances et évolutions technologiques intervenues depuis. Le CoDir soulignait que, puisque le PSEM de 2011 reposait sur les mêmes données géologiques, il était difficile de comprendre les différences de spatialisation des secteurs entre 2011 et 2024. Les critères ont légèrement évolué, notamment le seuil d'exploitation, mais rien n'explique les variations marquées ou la suppression de certains secteurs.

5.2 Représentation cartographique

Le CoDir note que la précision des plans a été améliorée dans la version du PSEM mise à jour en 2025. Il observe cependant encore des superpositions avec des groupements de maisons (supérieures à 5) et des routes. Les secteurs à exploiter prioritaires du district de la Sarine ne sont pas concernés par cette problématique. Dès lors le CoDir considère les secteurs comme suffisamment bien définis à ce stade de planification. Il demande cependant une meilleure précision de la délimitation lors de la révision du PSEM.

6. Plan directeur régional de la Sarine

Finalement, le CoDir rappelle quelques incompatibilités entre les secteurs identifiés et le plan directeur régional de la Sarine (PDR Sarine) actuellement en cours de finalisation.

Premièrement, le CoDir remarque que certains secteurs (Planches de Commune, Les Dailles, Le Chaney - Nerra Terra & La Goillette) ont un impact sur les compléments régionaux au réseau cyclable définis selon la stratégie M1.2 du PDR Sarine empruntant des routes communales. Ne pas inclure ces routes dans les critères d'exclusion, comme mentionné précédemment, pourrait nuire au développement d'un réseau cyclable régional efficace, ou du moins créer une certaine confusion concernant l'avenir de ces compléments de mobilité douce.

Deuxièmement, tous les secteurs prioritaires ainsi que la majorité des secteurs de réserve, exceptés les secteurs *Montsibolo* et *Planches de Commune*, se trouve tout ou en partie dans une continuité verte et bleue au sens de la stratégie NP1.2 du PDR Sarine. Cette stratégie vise

à préserver et renforcer les valeurs naturelles et paysagères des espaces ouverts, des réseaux écologiques et des dégagements compris au sein des continuités vertes et bleues, ainsi qu'à traiter de manière qualitative les transitions entre les espaces construits et les paysages ouverts. Aussi, le CoDir rappelle que le canton doit veiller à préserver les qualités naturelles et paysagères de ces continuités vertes et bleues et à garantir la restauration des biotopes compris dans ces espaces dans le cadre des planifications qui relèvent de sa compétence.

Finalement, trois secteurs de réserve se trouvent dans des espaces naturels et de loisirs régionaux (ENLR) au sens de la stratégie NP1.3. L'objectif de la stratégie est de permettre l'aménagement de structures d'accueil propices à la contemplation et à l'observation du paysage. Les secteurs *Le Sac* et *Les Essert* se trouvent dans l'ENLR des Gorges de la Sarine alors que le secteur *Vers le Bois* empiète sur l'ENLR de la Gérine. En outre, le secteur *Le Sac* a également un impact sur la création du chemin pédestre « Les Chemins de la Sarine » devant permettre la mise en réseau des sites d'intérêt touristique le long de l'axe structurant de la Sarine, au sens de la stratégie T1.3. Le CoDir demande de prendre ces remarques en compte afin de ne pas péjorer les stratégies liées au volet touristique du PDR Sarine.

Il demande finalement que les stratégies présentes dans les plans directeurs régionaux soient prises en considération dans le cadre de la pesée des intérêts pour tout nouveau site d'extraction.

Le CoDir vous remercie de l'attention que vous porterez à ces lignes et vous adresse, Madame, Monsieur, ses salutations les meilleures.

Au nom du Comité de direction
de l'Association régionale de la Sarine

La Présidente



Lise-Marie Graden



Le Secrétaire régional



Félicien Frossard

Copies par courriel : aux communes du district de la Sarine