

# Rapport intermédiaire concernant les résultats de la consultation relative au projet de PSEM 2024

Collectif pour un PSEM véritablement durable

## Qui sommes-nous ?

Le collectif « Pour un PSEM véritablement durable » a été créé en juin 2024 par des citoyens d’Hauterive et du canton de Fribourg. Il regroupe des habitants et des propriétaires de maisons qui se trouvent dans, en bordure ou à proximité des sites d’exploitation de gravières prévus dans le PSEM 2024 ou qui sont affectés par l’augmentation du trafic de camions liée à ces exploitations. Toutes ces personnes sont concernées par la pollution de l’air, la pollution des eaux, le bruit, les vibrations et les atteintes au paysage qu’impliquent ces gravières et qui touchent leur santé et leur qualité de vie.

Sa raison d’être est d’aider toute personne intéressée à comprendre et à se positionner concernant le projet de plan sectoriel d’exploitation des matériaux (PSEM) et de modification du plan directeur cantonal (PDCant) mis en consultation par la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l’environnement (DIME). Il vise aussi à faire le suivi du dossier afin de vérifier le respect du cadre légal et de l’ensemble des intérêts publics et privés concernés.

## Analyse des résultats de la consultation

### D’un point de vue quantitatif

Selon les chiffres du Service des constructions et de l’aménagement (SeCA), chargé de la consultation au nom de la DIME, le projet de PSEM aurait fait l’objet de 687 prises de position, dont 69 qui émaneraient des milieux officiellement consultés et 618 provenant de particuliers, de mouvements citoyens et d’entreprises privées. Seules les premières sont actuellement disponibles sur le [site du SeCA](#). En vertu de la loi fribourgeoise sur l’information (art. 30 al.1 lit. b LInf), nous avons demandé l’accès à l’ensemble de ces prises de position. La requête a été partiellement satisfaite. Pour l’instant, la DIME refuse de donner accès aux prises de position fournies par 20 exploitants de gravière qui contiendraient des informations sensibles qu’elle se serait engagée à garder secrètes<sup>1</sup> La DIME a toutefois accepté de fournir le solde des prises de position, à savoir les 598 non-publiées selon ses propres chiffres.

Le total des fichiers transmis est pourtant de 878 (sic) si l’on élimine les doublons : 7 des entreprises privées, 6 d’associations ou mouvements citoyens, y compris de la fondation et de la communauté des moines de l’Abbaye d’Hauterive, et 865 pour les prises de position des particuliers en général, dont 251 fournies dans un seul fichier par la commune de Chiètres. La différence est de 280 (46%) par rapport au chiffre annoncé sur le site du SeCA. Les incohérences ne s’arrêtent toutefois pas là. Les fichiers transmis n’étaient pas classés et se présentaient sous différents formats (pdf, jpg, email, etc.). Il a fallu les traduire dans le même format avant de pouvoir les compter, les analyser et les comparer. Chaque fichier peut en effet contenir plusieurs prises de position, comme illustré par l’exemple de Chiètres, et chaque prise de position peut comprendre un ou plusieurs auteurs ou signataires (jusqu’à 17). Par « prise de position », nous entendons ici un document (texte, lettre, email) qui présente une unité de contenu et dont le ou les auteurs ou signataires sont identifiés, avec une adresse et une date spécifique.

---

<sup>1</sup> En l’absence de ces prises de position, le présent rapport demeure incomplet et intermédiaire. Par manque de temps et de ressources, il est aussi sommaire et s’en tient aux éléments essentiels.

Si l'on se limite aux particuliers, le total des prises de position identifiées se monte ainsi à 964 regroupant l'avis de 1153 personnes. Même si l'on admet une marge d'erreur de 1 à 2%, comme c'est la règle lors de saisie manuelle de données, cela représente quasiment le double du nombre de prises de position des particuliers annoncé sur le site du SeCA, pour rappel 591. Ces chiffres impressionnants ne tiennent même pas compte des deux pétitions fournies dans les délais (celle de Bulle avec 1223 signatures et celle du Groupe d'habitants riverains des gravières de Gibloux avec 65 signatures), ni celle transmise en novembre par l'association ASSQUAVIE de Gibloux avec plus de 1'900 signatures. La différence entre les chiffres annoncés et ceux qui sont ressortis de l'analyse des données fournies est choquante et demande des explications.

Ces chiffres questionnent la fiabilité et l'exactitude des informations fournies par la DIME sur la procédure de consultation et son objet. Il y a visiblement un problème de gestion de la documentation et de la procédure. Les responsables ne peuvent pas ignorer les différences considérables entre les chiffres affichés par le SeCA et les données effectivement disponibles. Ils sont tenus de s'assurer que les collaborateurs engagés dans le projet disposent des moyens nécessaires pour mener leur mission, de leur fournir les instructions adéquates et de contrôler les résultats. Dans tous les cas, étant informés de la situation, les décideurs ne peuvent plus se prévaloir de la bonne foi pour justifier les manquements constatés.

## D'un point de vue qualitatif

### Diversité et représentativité des prises de position

Les particuliers qui ont pris position viennent de 51 communes couvrant tout le canton. Les communes les plus représentées sont celles les plus impactées par le projet de PSEM 2024, notamment Gibloux (357), Chiètres (290), Hauterive (143), Haut-Intyamou (63) et Bas-Intyamou (59). Mais d'autres comprennent aussi un nombre respectable de prises de position, comme Fribourg (49), Bulle (27)<sup>2</sup> ou Villars-sur-Glâne (23). Plusieurs modèles de prise de position élaborés par des associations et groupes de personnes concernées ressortent de la consultation, notamment du collectif « pour un PSEM véritablement durable » (568), de l'association Assquavie (314), des « Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde Kerzers » (281), de la Société d'intérêt villageois de Lessoc (96), ou des collectifs des habitants d'Enney (60) ou d'Ecuvillens (25) ou celui des citoyens de Fräschels (24). L'affirmation sur le site du SeCA selon laquelle beaucoup de prises de position ont « un libellé identique » demande ainsi à être fortement nuancée.

Loin de l'image monolithique et superficielle auquel le SeCA semble vouloir réduire les prises de position des particuliers, l'analyse des résultats de la consultation met en lumière une grande variété d'avis sur le fond et la forme (avec des dessins d'enfants et des textes manuscrits sur cahier d'écolier), mais aussi une grande cohérence des propos.

Seules trois prises de position individuelles (sur les 964) peuvent être considérées a priori comme favorables au projet de PSEM 2024. Deux émanent de propriétaires qui se réjouissent ou souhaitent que leur terrain soit exploité comme gravière. Dans la troisième, les auteurs expriment leur satisfaction de constater qu'un site voisin d'exploitation n'est pas prioritaire. En ce qui concerne les communes, seules deux (sur 32) ont exprimé un certain soutien au projet de PSEM 2024 tout en regrettant qu'il n'aille pas assez loin. Une des deux a d'ailleurs conditionné son accord au fait que le gravier extrait sur son territoire devait être utilisé dans un chantier local.

---

<sup>2</sup> Chiffre auquel il faut ajouter les 1223 signatures liées à la pétition initiée par des habitants de Bulle.

En fait, très rares sont les prises de position favorables et même celles-ci demandent des précisions et des clarifications et émettent des doutes sur le respect du cadre légal et la gestion des conflits d'intérêts. Par exemple, toutes les entreprises s'étant prononcées, hors exploitants de gravière, s'opposent au projet de PSEM 2024 et demandent son annulation. La consultation se solde ainsi par une vive opposition de l'ensemble des milieux concernés et un rejet quasi-unanime du projet.

#### Préavis négatif de l'Office fédéral du développement territorial

En fait, une seule prise de position suffit pour constater que le projet de PSEM 2024 et de modification du PDCant doit être abandonné. Il s'agit du rapport préalable de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) concernant la modification du Plan directeur du canton de Fribourg (PDCant) et, indirectement, du projet de PSEM 2024 (en annexe). Pour rappel, le PDCant est soumis à l'accord du Conseil fédéral (cf. art. 11 LAT) qui, pour se prononcer, se fonde notamment sur l'avis de l'ARE. Un préavis négatif de l'ARE équivaut à un renvoi du dossier au canton avec obligation pour celui-ci de le mettre en conformité. Ce n'est que lorsque toutes les conditions fixées par l'ARE sont remplies que le PDCant peut finalement être approuvé par la Confédération. Compte tenu des déficiences constatées par l'ARE, notamment au niveau méthodologique, cela peut impliquer de reprendre le dossier à zéro, y compris l'obligation de conduire une nouvelle procédure de consultation conformément à l'art. 4 LAT.

Après avoir salué « la volonté du canton de Fribourg d'actualiser le PDC sur la base de la révision de cette importante étude de base que constitue le PSEM », l'ARE constate que les manquements dans le dossier sont tels qu'il n'est pas en mesure de se prononcer sur le fond. Il invite ainsi le canton de Fribourg à répondre aux nombreux points critiques identifiés, notamment : surévaluation des besoins, manque de clarté et de précision concernant le « processus de sélection des secteurs (critères d'exclusion et critères d'évaluation) et le résultat de cette sélection (liste de secteurs prioritaires pour les gravières, principe de localisation des carrières...) », non-respect des règles en matière de protection des forêts et des surfaces d'assolement, non-réponse aux conditions émises lors des précédents projets de modification du PDCant de [2019](#) et [2020](#), etc. Dans la mesure où les nombreuses adaptations exigées nécessiteront de revoir entièrement le PSEM et largement la fiche T414, le canton ne pourra pas faire l'économie d'une procédure de révision totale du PSEM et de la fiche T414 du PDCant.

La DIME ne peut ignorer la portée du rapport négatif de l'ARE. Comme susmentionné, cela signifie qu'elle doit soit abandonner purement et simplement la modification envisagée, soit reprendre la procédure depuis le début, y compris l'organisation d'une nouvelle consultation publique, afin de s'assurer que le PDCant, et indirectement le PSEM sur lequel il repose, sont bien conformes aux exigences légales, en particulier de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), des règles relatives aux surfaces d'assolement SDA et de l'ensemble de la législation environnementale (protection contre le bruit, protection de l'air (LPE), protection des eaux, etc.).

#### Principaux éléments à respecter dans le futur PSEM

Dès lors que le préavis de l'ARE impose au canton de revoir entièrement le dossier, l'analyse détaillée de la consultation réalisée cet été concernant le projet de PSEM 2024 et de modification du PDCant s'avère encore plus nécessaire pour renseigner la DIME sur les conditions indispensables à respecter dans la rédaction du nouveau PSEM. Non seulement, cela fournira des indications claires sur les propositions à suivre et celles à éviter absolument, mais cela devrait aussi permettre de prévenir un nouveau rejet massif de la part des personnes et des milieux concernés. En effet, l'écrasante majorité des prises de position exprime les mêmes préoccupations que l'ARE avec des sources qui se recourent pour la plupart.

Cela concerne d'abord les études géologiques sur lesquelles repose le PSEM. Celles-ci remontent au plan sectoriel des aires de matériaux exploitables (PSAME) de 1994 qui n'a pas été actualisé, si ce n'est *a priori* avec les données fournies par les exploitants eux-mêmes sous le sceau du secret (voir plus haut). Le fait que la DIME ait potentiellement tenu compte de ces données démontre d'ailleurs qu'elle a bien conscience de la nécessité de mettre à jour les études disponibles. Mais, paradoxalement, cela soulève encore plus de questions sur le fait qu'elle n'ait pas utilisé la base de données géologiques cantonale InfoGeol FR qui comptabilise 150 à 200 sondages directement liés aux sites envisagés. La même question se pose pour la non-prise en considération *a priori* des données des cartes géologiques de l'Atlas de la Suisse au 1:25'000 publiées depuis 1994. D'un point de vue scientifique, une telle attitude est incompréhensible. Elle demande des justifications et exige des corrections.

L'évaluation des besoins est également très largement contestée, en premier par l'ARE. En particulier, le projet de PSEM 2024 cite les besoins des autres cantons pour ajouter encore 10% à l'évaluation des besoins du canton de Fribourg. Pourtant, le canton de Vaud constate dans sa prise de position « que la Broye vaudoise dispose de capacités excédant ses besoins, ce qui se traduit notamment par des rythmes d'exploitation des sites en activité inférieurs à ceux autorisés par les permis en force.»<sup>3</sup> (nos soulignés). En ce qui concerne l'imprécision des critères d'inclusion ou d'exclusion, leur manque de clarté et de justification, ils sont aussi mis en avant par les opposants, encore rejoints sur ce point par l'ARE. Certains critères relèvent de l'absurde ou de la provocation, les animaux à sang froid (batraciens et reptiles) bénéficiant d'un statut privilégié par rapport aux humains, sans parler de la variante 1 qui place les exploitations directement à proximité des habitations. Sans surprise, le maintien d'une zone de protection de 200 à 300 m depuis les habitations, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, fait la quasi-unanimité.

Le non-respect des règles en matière de protection des forêts et des sols d'assolement est souligné dans de nombreuses prises de position. A cela s'ajoute le peu de considération pour la protection des eaux de surface et souterraines. L'ensemble des consortiums chargés de la gestion de l'eau potable qui se sont prononcés, dont ceux de la Ville de Fribourg et de son agglomération ainsi que celui de Bulle, expriment leur rejet sur ce point du projet de PSEM 2024 et exigent un respect strict du cadre légal. En particulier, il convient d'exclure du PSEM et du PDcant tous les sites se trouvant dans des zones d'alimentation Zu, et d'inclure les zones Au et Ao dans les critères d'évaluation. Les communes concernées soutiennent cette demande en exigeant que la préservation de la production d'eau potable d'une part importante de la population fribourgeoise ait la priorité sur les gravières.

La prise en compte lacunaire de la gestion des déchets et des questions de durabilité a également été souligné. Une véritable coordination entre la planification des gravières et celle des déchets ainsi que le respect du plan climat cantonal est indispensable. Enfin, de très nombreuses prises de position insistent sur la nécessité de préserver l'environnement et le paysage, éléments fondamentaux pour la qualité de vie de la population.

L'essentiel des prises de position porte sur des sites particuliers et se concentre sur des projets de gravière sur le territoire des communes d'où proviennent les personnes qui s'expriment. Une majorité demandent aussi le rejet du projet de PSEM 2024 dans son ensemble.

---

<sup>3</sup> Dans sa réponse du 3 décembre 2024 à une question des députés Sophie Tritten (pcs, Vuisternens-en-Ogoz) et Daniel Savary (pvl, Avry-dt-Pont), le Conseil d'Etat ne fait aucune mention de cette prise de position du canton de Vaud qui contredit directement ses affirmations, pas plus qu'au questionnement relatif à la possible inadéquation du PSEM 2024 par rapport aux besoins régionaux soulevé par l'ARE.

## Conclusion

Le nombre d'oppositions au projet de PSEM 2024 est à la hauteur de l'indignation que ce projet a suscitée. La confiance du public, des communes et des milieux concernés est fortement altérée. Les difficultés susmentionnées de présenter des chiffres clairs et fiables sur la consultation se rajoutent aux graves manquements dès le début dans la communication, sans parler des nombreux conflits d'intérêts constatés au sein du COPIL et dans les liens entre les autorités et les exploitants de gravières. Il est choquant d'avoir dépensé autant de moyens pour aboutir à un tel résultat.

Alors que le canton est confronté à des défis majeurs tant sociaux, économiques, démographiques que climatiques et fait face à des difficultés financières, il convient d'arrêter le gaspillage et les pertes de temps inutiles. Fribourg a besoin d'une planification de l'exploitation des matériaux digne de ce nom, qui contribue au développement de la population et à sa prospérité. Pour cela, il convient d'écarter toute irrégularité dans la procédure et la manière de traiter le dossier. Ce faisant, les risques de conflits d'intérêts ne doivent pas être occultés et les mesures nécessaires pour ne pas y céder doivent être adoptées.

Un nouveau projet de PSEM doit être développé de manière transparente sur la base d'une évaluation objective des besoins, d'une connaissance scientifique actualisée de notre sous-sol et d'une mise en balance équitable des intérêts en jeu dans le respect strict du cadre légal. Le futur PSEM doit se faire en conformité et en coordination avec le plan sectoriel de la gestion des eaux, la planification de la gestion des déchets et le plan climat cantonal. La procédure doit être confiée à un nouveau comité de pilotage exempt de conflits d'intérêts, avec une véritable représentation des habitants et propriétaires concernés et l'inclusion d'au moins 2 experts reconnus et indépendants.

Dans un article publié dans La Liberté le 7 septembre, M. Jean-François Steiert, Conseiller d'Etat en charge de la DIME, affirmait « ***Si toutes les réponses nous disent de reprendre à zéro, nous y réfléchissons.*** » Le moment est venu de tenir parole.

Posieux, 13 décembre 2024