

Rapport complémentaire concernant les prises de position des exploitants de gravière

Collectif « Pour un PSEM véritablement durable »
3 mars 2025

Le 15 décembre 2024, nous avons partagé un premier rapport d'analyse des prises de position relatives au projet de PSEM 2024 (disponible [ici](#)). Celui-ci a été rendu possible suite aux démarches fructueuses auprès de la Préposée cantonale à la transparence. Il manquait toutefois l'avis des exploitants de gravière auxquels nous n'avons eu finalement accès que le 7 février 2025. Les résultats sont impressionnants et surprenants. En effet, les exploitants de gravière sont tout aussi mécontents que le reste de la population et des organismes publics ou privés ayant participé à la consultation.

Pour rappel, le nombre total de prises de position est estimé aujourd'hui à 961 et non 687, comme faussement affiché sur le site du SeCA. Le 5 novembre, nous avons obtenu l'accès aux 865 prises de position individuelles regroupant l'avis de 1153 personnes, auxquelles s'ajoutent les positions de 33 communes, 26 associations, dont 6 formées de citoyens opposés au projet de PSEM 2024, 5 partis politiques, 4 sociétés ou consortiums chargés de la distribution de l'eau potable, 3 cantons et 11 entreprises impactées par les gravières. Les 14 dernières prises de position manquantes, regroupant l'avis de 20 exploitants, nous ont été transmises le 7 février et font l'objet du présent commentaire.

Toutes les entreprises, sauf deux, se montrent relativement, voire très critiques et demandent des révisions partielles sur certains sites qui les intéressent, voire une révision complète du projet de PSEM et une nouvelle mise en consultation. Seules Orllati et JPF s'estiment globalement satisfaites. La première société ne semble toutefois pas faire confiance aux procédures ordinaires, notamment au vu de « la résistance toujours plus présente et organisée de la population vis-à-vis des projets de gravières ». Elle souhaiterait « proposer que l'application de plans d'affectation cantonaux soit considérée parmi les moyens à disposition ». Cette suggestion équivaut à retirer presque toute prérogative aux communes et à limiter fortement les droits de recours des citoyens.

Le plus frappant est que la grande majorité des exploitants de gravière soulèvent plusieurs griefs identiques à ceux des citoyens et des organismes publics ou privés. Les mêmes critiques se retrouvent dans [l'avis défavorable que l'Office fédéral du développement territorial \(ARE\)](#) a rendu à l'encontre de la révision du Plan directeur du canton de Fribourg (PDCant) et du projet de PSEM 2024 sur lequel elle repose.

Absence de mise à jour systématique des données géologiques et manque de rigueur dans le traitement des données disponibles

Un des principaux reproches des exploitants à l'encontre du projet de PSEM 2024 est l'absence de mise à jour concernant les données géologiques sur lesquelles il se fonde. Par exemple, Bénéfice Curial d'Arconciel et Sables et Gravières Truffière SA affirment de manière générale que « Si la situation géologique des principaux gisements recensés dans le canton n'a pas varié, il n'en va pas de même des connaissances géologiques. Bien que le canton n'ait pas jugé utile de procéder à une cartographie géo-électrique plus systématique que celle, lacunaire, ayant servi à l'établissement du PSAME de 1994, de nombreuses autres sources d'informations géologiques sont actuellement disponibles, comme par exemple le relevé de tout forage géothermique autorisé par le canton. » Cela

rejoint parfaitement la prise de position du collectif « Pour un PSEM véritablement durable » et de nombreux autres.

Plusieurs exploitants soulignent que le SeCA applique des critères différents et incohérents dans sa manière d'utiliser les données disponibles ou auxquelles il pourrait avoir accès. Cela crée une discrimination de traitement entre les sites et entre les exploitants. La plupart des prises de position des exploitants sont d'autant plus critiques qu'ils connaissent particulièrement bien le contexte géologique des gravières en activité ou qu'ils souhaiteraient développer. Il est ainsi reproché au SeCA de ne pas avoir demandé les données de certaines sociétés ou simplement utilisé les données disponibles. Par exemple, la prise de position de Vigier Beton Romandie comprend des études de Geotest qui montrent que les sites prioritaires retenus en Singine ne sont pas adaptés du point de vue géologique. Les rapports sont datés de 2018, 2020 et 2024. Une grande partie de ces données étaient donc connues lors de l'élaboration du PSEM, mais n'ont vraisemblablement pas été prises en compte par le SeCA. Cela conduit l'entreprise à demander que « la priorisation des sites dans le district de la Singine doit être entièrement revue » (nos soulignés). Wirbauen AG et Kiemy AG partage la même position en ce qui concerne la Singine.

Mais le manque de rigueur scientifique dans l'évaluation des gisements de graviers aboutit aussi à des situations à l'avantage des exploitants. Par exemple, dans un important site d'exploitation actuel sur la commune de Gibloux et dans deux secteurs prioritaires voisins, le volume exploitable est clairement sous-évalué du simple au double, voire au triple. A eux trois, ces sites correspondent à environ 15 à 20% des réserves cantonales pour ces 25 prochaines années. Si l'estimation la plus élevée se confirme avec un volume exploitable 3 fois plus élevé, cela couvrirait entre 30 et 40% de la totalité des besoins en gravier tels qu'identifié dans le projet de PSEM 2024. On peut ainsi comprendre que, dans ce cas, l'entreprise exprime sa satisfaction en se gardant de signaler l'erreur.

Manque de clarté dans la définition et mise en œuvre aléatoire des critères de sélection des sites

Pour reprendre le préavis de l'ARE : « ... en l'absence, dans le dossier transmis par le canton, de démonstration de la pesée des intérêts ayant conduit à la sélection des secteurs prioritaires pour l'extraction des graviers, le canton est invité, en vue de leur approbation par la Confédération, à compléter l'ancrage dans le PDc des nouveaux secteurs en coordination réglée, ainsi que de ceux qui ont fait l'objet d'une modification substantielle, avec les informations nécessaires pour justifier l'état de coordination souhaité... ». Autrement dit, l'ARE reproche au projet de ne pas présenter de manière claire, transparente et argumentée les différents critères de sélection des sites prioritaires et la manière dont ces critères ont été mis en œuvre pour chaque site en particulier et en coordination avec les autres.

L'entreprise Grisoni Zaugg SA se montre à ce propos tout aussi critique. Elle relève notamment que « la géologie et la qualité des gisements n'ont été ni analysées ni utilisées comme critère d'évaluation ». En conclusion, elle souligne d'ailleurs que : « Nous jugeons nécessaire une revue globale de l'application des critères d'évaluation et complémentaires malgré qu'elle puisse engendrer des modifications conséquentes au niveau du classement des secteurs prioritaires ou en ressources à préserver. En effet, l'évaluation des notations doit être basée sur des paramètres concrets, fixes et qui ne prêtent à aucune subjectivité ni interprétation. Sur la base des observations décrites et de l'ampleur des modifications à apporter aux documents en consultation, il s'agirait de prévoir une nouvelle mise en consultation publique » (nos soulignés). JPF est du même avis « que le choix et la pondération des nombreux critères d'évaluation sont très aléatoires et ne permettent pas d'aboutir à des solutions pragmatiques, que ce soit pour nos entreprises ou pour la collectivité » (nos soulignés).

Relevons enfin que l'Association fribourgeoise de l'Industrie des graviers et du béton est aussi très critique sur la méthodologie utilisée pour définir les secteurs du PSEM 2024 : « La méthodologie utilisée pour l'identification des secteurs favorables à une exploitation est basée sur l'application de critères d'exclusion, de critères d'évaluation et des critères spécifiques. Certains d'entre eux nous interpellent, que soit en terme de bases légales, de cohérence avec la politique climatique et de durabilité cantonale. Dans ce cadre, nous [...] demandons de bien vouloir [...] spécifier sur quelles bases les secteurs ont été évalués et notés et ceci pour chaque critère » (nos soulignés).

En fait, la majorité des exploitants expriment leur incompréhension sur la manière dont les sites ont été sélectionnés en avançant des arguments précis et détaillés, fondés sur les données dont ils disposent. On ressent un profond décalage entre les affirmations faites dans le projet de PSEM 2024 et la réalité du terrain telle que connue par les entreprises. Leur désarroi rejoint celui de la population. Grisoni Zaugg SA déplore d'ailleurs que les « documents en consultation n'ont fait qu'accentuer les remontrances de la population envers des projets d'extraction ».

Estimation des besoins

Certains exploitants estiment que celle-ci est correcte, mais d'autres qu'elle est sous-évaluée. Cette divergence met en lumière l'absence de critères clairs et basés sur des données validées pour expliquer la manière dont le calcul des besoins a été fait. Même si, sans surprise, ils plaident plutôt pour davantage de matériaux disponibles, leurs reproches rejoignent ceux des opposants au projet de PSEM 2024 et de l'ARE.

Signalons notamment la prise de position de Wirbauen AG et Kiemy AG qui justifient leurs demandes de poursuivre leurs activités de recyclage des matériaux par le fait que le canton de Fribourg est en retard dans ce domaine. Elles estiment que la part que le recyclage pourrait couvrir pour compenser les granulats primaires est sous-estimée alors que le SeCA et la DIME défendent le contraire. Cet argument mérite d'être approfondi. Cette piste de développement pourrait en effet conduire à réduire sensiblement aussi bien les besoins en granulats primaires qu'en surfaces de décharge.

Concernant les décharges, on notera aussi que, pour certains sites, une part importante, voire la majorité des matériaux présents ne remplit pas les critères de qualité nécessaire à une utilisation dans la construction. Cela interroge sur la finalité de ces sites du point de vue de l'exploitation des graviers. Dès lors que les entreprises concernées ne relèvent pas ce fait, on peut raisonnablement se demander si elles surestiment véritablement la qualité desdits matériaux, par manque de connaissance géologique, ou si l'utilisation du site comme décharge ne justifierait pas à elle seule l'exploitation des matériaux, quelle que soit leur qualité. Dans ce cas, les besoins en gravier ne serait plus justifié pour eux-mêmes, mais pour ouvrir des décharges, activité particulièrement rentable pour les entreprises concernées quelque soit la provenance des déchets puisqu'elles ne supportent pas le coût des transports.

En conclusion, sur l'ensemble des 961 prises de position relatives au projet de PSEM 2024, seules 7 expriment de la satisfaction ou un soutien pour le projet, 3 de particuliers, 2 d'exploitants et 2 de communes. On aurait pu s'attendre à ce que les exploitants se montrent plus favorables. Il n'en est rien. Finalement, le projet de PSEM 2024 réussit à rallier plus de 99% (sic) d'opposition.

Manque de transparence du Conseil d'Etat à l'égard de la population et du Grand Conseil

A la lumière de ces faits, il est inquiétant que le rapport d'analyse de la consultation relative au projet de PSEM 2024 ne soit toujours pas public. Alors que le collectif « Pour un PSEM véritablement durable » ne dispose d'aucune autre ressource que la bonne volonté de ses sympathisants, il a été en

mesure de prendre connaissance et d'analyser l'ensemble des prises de position et de fournir deux rapports sur les résultats de la consultation. Invoquer la complexité du dossier ou le manque de ressources pour justifier les retards de la DIME à fournir son rapport est un argument de moins en moins défendable face à la preuve par l'acte du collectif.

On peut craindre que le Conseil d'Etat ne s'apprête à faire un passage en force en ignorant sciemment les résultats de la consultation. Une telle éventualité semble de plus en plus vraisemblable si l'on se réfère à sa [réponse du 18 février 2025](#) à la [motion 2024-GC-174 de Daniel Savary et Sandra Lepori](#). Celle-ci demande d'inscrire dans la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire (LATeC) une distance minimale d'interdiction d'exploiter des gravières à moins de 300 mètres, cette distance pouvant être réduite à 200 m en fonction des circonstances. Le Conseil d'Etat propose de réduire cette distance à 100 m tout en omettant d'informer le Grand Conseil sur l'état actuel du droit fribourgeois, de la jurisprudence du Tribunal fédéral et des résultats de la consultation.

Pour mémoire, le projet de PSEM mis en consultation propose deux variantes concernant la distance minimale par rapport aux habitations : la variante 1 avec une distance zéro (sic) et la variante 2 avec une distance de 200 m. Ce critère d'exclusion à l'exploitation des matériaux 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.

Pourtant, le Conseil d'Etat ne mentionne pas le droit fribourgeois actuel selon le PSEM 2011, alors qu'il est toujours en vigueur, pas plus que la jurisprudence du Tribunal fédéral. Il signale seulement l'existence d'une consultation sur le projet de PSEM 2024 sans mentionner que la variante 2, qui prévoit explicitement une distance minimale de 200 m, a obtenu un soutien quasi unanime lors de la consultation, y compris des exploitants de gravière. De plus, il minimise la portée du Plan sectoriel d'exploitation des matériaux par rapport au Plan directeur cantonal, en affirmant que seul ce-dernier serait obligatoire. Cela est incorrect. En effet, le renvoi systématique au PSEM dans le projet de fiche du plan directeur cantonal (PDCant) relativise fortement son caractère non contraignant. Les nombreux renvois dont il fait l'objet dans le PDCant rendent en effet le PSEM obligatoire pour les autorités comme cela est confirmé par un arrêt du 15 avril 2019 du Tribunal fédéral et admis par l'Office fédéral du développement territorial (ARE). Enfin, il laisse planer un doute sur les résultats de la consultation dont il retarde sans raison la publication, alors qu'il ne peut ignorer le rejet à plus de 99% du projet et la levée de bouclier soulevée par la variante 1, qui est certainement à l'origine de la motion de Daniel Savary et Sandra Lepori. Une telle attitude se moque des citoyennes et citoyens et de leurs représentants et représentantes au Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat, dont le président dirige la DIME, est évidemment informé depuis longtemps de l'échec de la consultation concernant le projet de PSEM avec l'adhésion massive des prises de position, y compris des exploitants de gravière, en faveur de la variante 2 avec une zone tampon de 200 m. Proposer de réduire cette distance à 100 m est un camouflet pour la population. Espérons que le Grand Conseil ne sera pas dupe de cette provocation et qu'il cherchera enfin à regagner la confiance des citoyennes et citoyens dans ce dossier.