

**Consultation du 13 juin 2025 relative aux adaptations apportées au projet de PSEM
suite à la consultation publique de juin 2024**

Prise de position du Groupement citoyen pour un PSEM durable

14.07.2025

Remarques générales

Le 13 juin 2025, la DIME a mis en consultation des adaptations au projet de PSEM en réponse à la consultation publique de l'été dernier. Sa volonté de prendre en compte les fruits de cette consultation ne peut être que saluée. Le résultat est toutefois décevant, la plupart des points critiques soulevés en 2024 demeurent en effet inchangés.

La DIME continue à minimiser les questions de fond soulevées par la vaste majorité des prises de position. Loin de s'annuler, celles-ci se recoupent sur de nombreux points fondamentaux. Si les différents acteurs concernés ont des objectifs finaux divergeant, ils partagent les mêmes critiques essentielles auxquelles ne répondent pas les adaptations proposées par la DIME.

Le choix et la pondération des nombreux critères d'évaluation demeurent aussi très aléatoires, voire arbitraires. Cela accentue encore l'opacité des motifs qui devraient justifier la sélection des sites et leur classement. Au minimum, pour des raisons évidentes afin de préserver notre santé et l'environnement, il convient d'accorder au critère « protection contre le bruit et protection de l'air », qui concerne en fait la proximité d'habitations, la même valeur que le critère « proximité d'une zone de protection des eaux souterraines », à savoir -2 et +2 avec pondération 10.

Dans cette perspective, le projet de la DIME de juin 2025 ne peut toujours pas être qualifié de planification et continue à créer une grande incertitude sur la manière dont les ressources en gravier seront exploitées dans le canton durant les prochaines décennies. Nous maintenons ainsi nos conclusions telles que résumées dans la prise de position du collectif « pour un PSEM véritablement durable » (en annexe) et demandons que la DIME redémarre la procédure de manière transparente et respectueuse des droits et des intérêts des citoyens, des communes et de toutes les parties concernées.

Analyse point par point des propositions d'adaptation en consultation

Lors de la conférence de presse du 13 juin 2025, la DIME a précisé avoir travaillé sur deux axes : premièrement la révision de sa méthodologie basée sur les résultats de la consultation, deuxièmement la prise en compte des divergences majeures des communes. Ces points se recoupent largement. Nous allons ainsi les passer systématiquement en revue à la lumière de notre prise de position initiale ainsi que des rapports d'analyse de la consultation que nous avons déjà publiés (voir ici lien vers les rapports correspondants).

1. Abaissement du besoin cantonal en matériaux neufs

La DIME informe que, sur la base de nouvelles études, ce besoin est désormais estimé à 21 mio m³, au lieu de 23 mio m³. Cette baisse de 10% correspondant en fait au 10% que la DIME a ajouté en 2024 à son estimation initiale afin de répondre aux besoins des cantons limitrophes. Ces 10% étaient inutiles depuis le début, le canton de Vaud ayant d'ailleurs explicitement rejeté cette offre. La réduction de l'évaluation des besoins de 10%, telle qu'annoncée par la DIME, ne change ainsi rien au fait que les besoins restent surestimés.

Cette annonce est donc trompeuse et ne répond aucunement à nos préoccupations et celle de la majorité des prises de position, y compris celles des communes. Les affirmations de la DIME dans son

message du 13 juin 2025 ne répondent pas non plus aux questions de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) qui donne mandat au canton, en vue de l'approbation par la Confédération, «de veiller à une utilisation mesurée du sol à l'horizon du plan directeur dans ce domaine » (p. 9).

Nous demandons que la DIME respecte le premier objectif de la fiche T414 du plan directeur cantonal, à savoir « une utilisation parcimonieuse des ressources non renouvelables ». Elle doit procéder à une véritable évaluation des besoins qui ne se base pas uniquement sur une estimation fondée sur la consommation passée de matériaux neufs, avec une valeur largement supérieure à celle des volumes extraits des gravières légalisées du canton en moyenne ces dernières années, pour reprendre les termes de l'ARE. La nouvelle évaluation devra aussi comprendre une analyse de compatibilité avec les objectifs climatiques de la Confédération et du Canton (neutralité carbone pour 2050), le principal usage du gravier étant la production de béton, industrie à très forte émission de carbone. Pour le surplus, nous renvoyons à notre prise de position initiale (pp. 8-9), au rapport intermédiaire d'analyse de la consultation (p. 4), ainsi qu'au préavis de l'ARE (pp. 8-9).

Ce point est indissociable de l'absence de mise-à-jour systématique des données géologiques et du manque de rigueur dans le traitement des données disponibles. La version intermédiaire du PSEM se base toujours sur les données géologiques utilisées dans le cadre de l'établissement du plan sectoriel des aires de matériaux exploitables (PSAME) dans les années 1980. Il n'est pas admissible que les données géologiques acquises pendant ces quarante dernières années ne soient pas prises en compte, notamment pour la délimitation précise des secteurs à exploiter, l'estimation correcte des volumes exploitables et l'estimation de la qualité des matériaux exploitables. Sur ce point, les prises de position des exploitants de gravières rejoint d'ailleurs parfaitement celle du collectif « Pour un PSEM véritablement durable » (cf. rapport d'analyse des prises de position des exploitants, pp. 1-2).

2. Ajout d'une distance d'exclusion à la zone à bâtir et aux bâtiments hors zone à bâtir

Le PSEM 2011 est applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision en consultation. Afin d'éviter des nuisances excessives pour la santé et selon la législation sur l'environnement, il prévoit une distance d'exclusion de 100 m par rapport à la zone à bâtir et de 50 m pour les zones moins sensibles par rapport au bruit. Selon les circonstances, cette distance peut toutefois être élargie à 300 m alors que la jurisprudence du TF estime, en fonction de l'axe des vents, qu'une distance de 200 m répond aux exigences de l'OFEV si aucun traitement des matériaux n'est prévu sur le lieu de l'excavation (ATF 1C_243/2020 du 8 septembre 2021). La distance d'exclusion que la DIME propose d'ajouter à son projet initial ne fait ainsi que reprendre partiellement les règles déjà fixées dans le PSEM 2011 et ne présente aucune amélioration pour les riverains de potentielles gravières.

Une grande majorité des prises de position concernant le projet de PSEM 2024, y compris plusieurs communes, se sont prononcés en faveur d'une distance minimale de 200 m, pouvant être réduite à 100 m en fonction des circonstances et devant être de 300 m pour les zones d'habitation dans l'axe des vents. Du reste, cette distance de 200 m a été indiquée à répétition reprises en relation avec la variante 2 lors des présentations publiques organisées par la DIME en juin 2024 et n'a jamais été contestée depuis. Nous maintenons ainsi notre position de fixer la distance ordinaire d'exclusion à 200 m et renvoyons pour le surplus à notre prise de position (p. 3 et pp. 7-8) et au rapport intermédiaire d'analyse de la consultation (p. 4).

De plus, le Conseil d'Etat a mis en consultation une proposition de révision de la LATeC d'inscrire une distance minimale entre les gravières et les habitations à l'art. 154 al. 3 de cette loi. La consultation est ouverte jusqu'au 18 septembre. Il paraît ainsi prématuré d'établir cette distance minimale à 100 m alors qu'une consultation sur le sujet est ouverte et que le Grand Conseil doit encore se prononcer. Nous demandons ainsi, à défaut de fixer la distance d'exclusion à 200 m, que la DIME sursoit à la procédure de révision du PSEM jusqu'à droit connu.

3. Abandon du critère d'évaluation « Raccordement ferroviaire et décarbonisation de la flotte »

Ce critère était accrédité de -2 à +2 points dans les critères de sélection des sites avec une pondération de 5. De nombreux sites ne sont pas adaptés en matière de raccordement ferroviaire et l'abandon de ce critère ne modifie pas le classement pour les 11 sites pour lesquels il a été appliqué. Ce changement ne prête pas à commentaire car il est sans incidence.

4. Abandon du critère d'évaluation « proximité avec une entité urbanisée »

Ce critère était accrédité de -1 à +1 points dans les critères de sélection des sites avec une pondération de 1. Son abandon n'a aucune incidence sur la sélection et le classement des sites retenus.

5. Renforcement de la pondération du critère d'évaluation « Bonne terre agricole » (et absence de renforcement du critère « présence de forêt »)

Ce point paraît positif. Mais même en augmentant sa pondération de 3 à 5, ce critère accrédité de -2 à +1 dans l'évaluation n'a que peu d'incidence dans le classement des sites. Si, comme mentionné, l'objectif est de satisfaire aux exigences de l'ARE, il est étonnant que le critère « présence de forêt » ne bénéficie pas d'une même réévaluation. En effet, dans son préavis, l'ARE indique que la faible pondération, par rapport à d'autres, de ce critère d'évaluation apparaît insuffisante (p. 7).

Pour rappel, le critère « présence de forêt » distingue les secteurs en fonction du rapport aire boisée/aire du secteur concerné. Selon les critères de sélection proposés dans le projet de PSEM, un secteur de 10 hectares entièrement sous couvert forestier serait mieux « protégé » qu'un secteur de 100 hectares contenant une surface boisée de 50 hectares. Ceci n'est pas cohérent avec l'objectif du PSEM d'éviter les défrichements et pondère mal l'impact qu'une exploitation sous couvert forestier aurait dans la région concernée. Nous demandons ainsi de renforcer également les points attribués au critère « présence de forêt » et leur pondération.

6. Intégration dans le plan directeur cantonal d'une fiche de projet pour les secteurs prioritaires retenus au PSEM

Ce changement formel est une obligation, comme rappelé par l'ARE dans son préavis, et la DIME n'a pas le choix de s'y soumettre. Mais ces fiches doivent répondre aux exigences de la législation applicable. A ce propos, l'ARE précise aussi que « Le contenu des rapports d'examen d'avril 2019 et de juillet 2020 liés à la révision complète du PDc fribourgeois, notamment les remarques en lien avec la forme et la conception des fiches de projet, reste par ailleurs valable et l'ARE attend du canton qu'il y réponde dans les meilleurs délais » (p. 4). Autrement dit, il semblerait que le canton n'a toujours pas répondu à satisfaction aux exigences de l'ARE et il serait utile qu'il tire avantage de la présente révision du PSEM et du PDc. A défaut, cela pourrait compromettre l'accord éventuel de la Confédération indispensable pour la révision du Plan directeur cantonal.

7. Etat de coordination des secteurs prioritaires concernés par une aire d'alimentation Zu de captage stratégique des eaux souterraines

Les graviers offrent un service écosystémique à la fois vital et gratuit pour la collectivité : la filtration des eaux de surface et l'alimentation des captages d'eau potable. On peut vivre sans béton, mais on ne peut pas vivre sans boire. La version intermédiaire du PSEM 2024 accorde toujours trop de poids à l'exploitation des matériaux comme granulats pour la construction et à la réaffectation des gravières (une fois vidées de leur contenu) en décharges, et pas assez de poids à la protection des nappes phréatiques comme déjà soulevé dans notre prise de position de 2024 (p. 5), suivi en cela par de nombreuses communes et les consortiums chargés de l'alimentation en eau de la population.

Par conséquent, nous demandons que les critères d'exclusion incluent les grands aquifères du canton qui portent les nappes phréatiques alimentant les dix captages stratégiques du canton, tels que définis

dans le Plan sectoriel de la gestion des eaux (PSGE). A cette fin, les aires d'alimentation Zu de ces captages doivent être définies dans les meilleurs délais et faire partie des critères d'exclusion pour toute extraction de graviers. Il en va de même concernant les périmètres de protection des eaux souterraines qui doivent être définis et légalisés dans les meilleurs délais.

Nous rappelons ici qu'un captage est considéré comme stratégique s'il a une capacité très importante (> 2'000 l/min en étiage) et qu'il fournit de l'eau à de nombreux distributeurs ou communes, parfois très distantes. Pour le dire autrement : un captage stratégique ne peut pas être remplacé par un autre captage. Actuellement seules les zones de protection autour des captages sont systématiquement prioritaires par rapport aux autres usages du sol lors d'une pesée des intérêts. Offrir le même degré de protection aux aires d'alimentation Zu des grands captages stratégiques serait cohérent par rapport à la stratégie cantonale de développement durable et responsable vis-à-vis des générations futures. En effet, c'est bien son aire d'alimentation Zu qui rend un captage stratégique.

En l'état, l'obligation fédérale de faire des périmètres de protection des eaux souterraines un critère d'exclusion n'a aucun effet, puisqu'il n'existe aucun périmètre de protection des eaux souterraines légalisé sur le territoire cantonal. La DIME en a conscience et, paradoxalement, elle défend le principe de la légalité pour ne pas respecter une mesure de protection des eaux. Elle favorise ainsi les intérêts à court terme des exploitants tout en reconnaissant que cela va à l'encontre du droit fédéral dont le but est justement de protéger contre toute atteinte (notamment celles liées à l'exploitation de graviers) les eaux souterraines non utilisées actuellement, mais pouvant l'être à l'avenir.

La proposition de simplement conditionner l'inscription d'un site dans une aire Zu dans le Plan directeur cantonal à une étude hydrogéologique détaillée n'apporte aucune garantie supplémentaire par rapport au projet de PSEM 2024. Nous maintenons ainsi nos conclusions (prise de position du collectif « Pour un PSEM véritablement durable » (p. 8) et partageons les conclusions de 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, et qui, sur ce point du projet de PSEM 2024, le rejettent et exigent un respect strict du cadre légal.

Conclusion

Les dernières adaptations proposées ne modifient pas la situation sur le fond et la forme. Cela est regrettable car contraire au principe-même de la planification et du mandat confié au canton par la Confédération. Nous demandons ainsi que la DIME tienne véritablement compte des prises de position émises lors de la consultation et redémarre la procédure de manière transparente et respectueuse des droits et des intérêts des citoyens, des communes, des exploitants et de toutes les parties concernées.

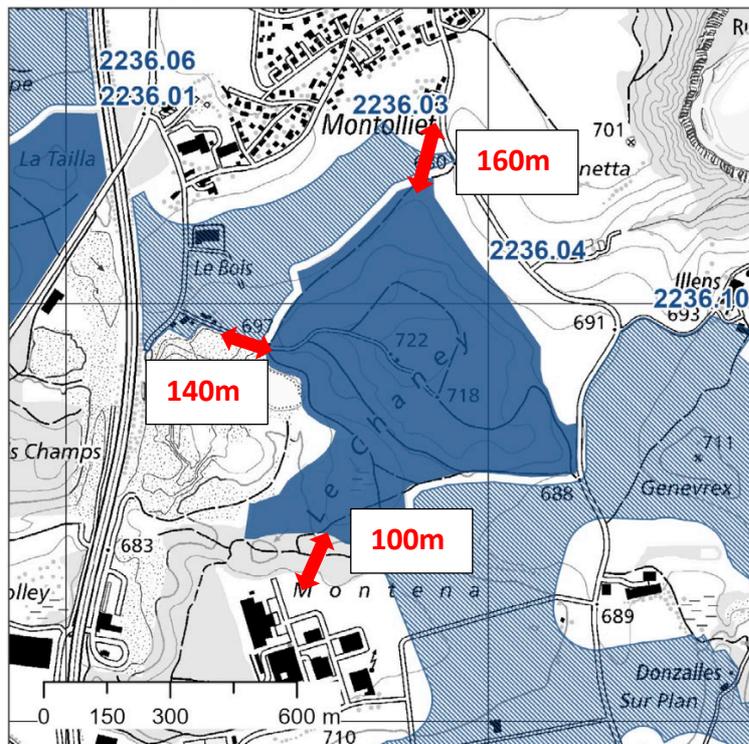
ANNEXE :
ILLUSTRATION DES INCOHÉRENCES DU PROJET DE PSEM 2024 À LA LUMIÈRE DE LA NOTATION DES SECTEURS PRIORITAIRES À GIBLOUX

La présente annexe vise à mettre en lumière le fait 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 les exploitants ou pour la collectivité. Nous invitons les citoyennes et citoyens, les communes et les exploitants à procéder au même exercice pour les sites qui les concernent plus directement et à joindre leurs constatations à leur prise de position.

Critère « protection contre le bruit et protection de l'air » et découpage des secteurs

Le critère « protection contre le bruit et protection de l'air » a pour objectif de favoriser les secteurs éloignés des habitations, afin de limiter les nuisances pour les riverains. Il a une pondération de 5 et la notation peut varier de -2 à +2.

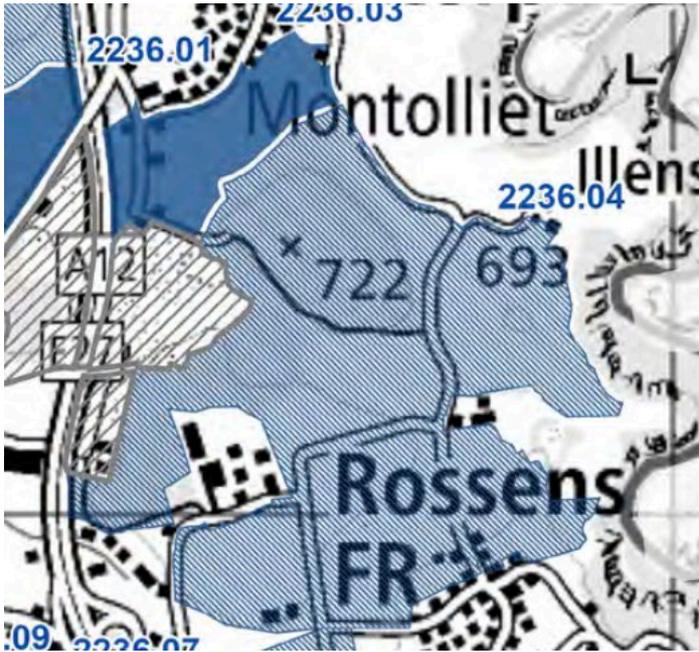
Secteur 2236.04 :



Dans la version intermédiaire du PSEM ce secteur reçoit la note +5. Ce secteur se situe pourtant seulement à 160m d'une zone résidentielle, à 140m d'habitations hors zone et 100m d'une zone d'activité. D'autres secteurs se situant a priori également à 100m de zone d'activité ont pourtant obtenu une note de -10 (exemple le secteur 2121.04).

Autre élément marquant, le secteur 2236.04 a fait l'objet d'une revue complète de son périmètre (hors révision de la distance minimale) par rapport à la première version de 2024. Il est apparemment l'unique secteur ayant fait l'objet d'un tel traitement.

Secteur 2236.04 dans la version 2024 :



Dans sa version 2024, ce secteur avait la note de -10 concernant le critère « protection contre le bruit et protection de l'air ». Il est évident que de nombreux autres secteurs après revue de leur délimitation pourraient se voir attribuer également une note différente. Ceci pose la question d'un découpage arbitraire exerçant une influence directe sur la notation.

La note du secteur 2236.04 devrait ainsi revenir à -10 ou au maximum à -5.

Critère « Extension d'une exploitation en cours avec installations de traitement du gravier »

Le critère « Extension d'une exploitation en cours avec installations de traitement du gravier » a pour objectif de favoriser les secteurs proches d'infrastructures de traitement afin de limiter les nuisances liées au transport. Il a la plus forte pondération soit 10 et la notation peut varier de 0 à +2.

Les secteurs 2236.01 et 2236.04 se voient attribuer la note de +20.

Dans le rapport sur les modifications de la version de PSEM intermédiaire, il est mentionné que le critère « proximité avec une entité urbanisée » est abandonné notamment car il est considéré que la distance entre le lieu d'extraction et celui d'utilisation de matériaux n'est pas pertinente. Le but était pourtant également de limiter les impacts liés au transport. Pourquoi dans un cas le critère « transport » devient non pertinent et dans un autre on lui attribue la pondération la plus forte ?

De plus l'objectif de vouloir limiter les déplacements de matériaux pourrait également être atteint par la possibilité de réaliser des installations de traitement à proximité de secteurs n'en possédant pas.

Sur cette base la pondération de 10 attribuée à ce critère est exagérée, notamment en comparaison d'autres critères tel que la protection contre le bruit et la protection de l'air ou encore la présence de nappe d'eau. Une pondération de 5 semble être le maximum attribuable.

Critère « proximité d'une zone de protection des eaux souterraines »

Le critère « proximité d'une zone de protection des eaux souterraines » a pour objectif de diminuer au maximum les risques d'atteinte à l'approvisionnement en eau. Il est en particulier relevé que les ressources en eau souterraine sont particulièrement menacées par l'exploitation d'une gravière. Ce critère a la plus forte pondération soit 10 et la notation peut varier de -2 à +2.

Les secteurs 2236.01 et 2236.04 se voient attribuer la note de +20. Ceci montre que la notion de proximité est insuffisante pour atteindre l'objectif mentionné. Les secteurs 2236.01 et 2236.04 se situent clairement dans le bassin d'alimentation du captage stratégique et donc irremplaçable de la Tuffière. Toute pollution touchant les graviers de ces deux secteurs porterait atteinte à ce captage stratégique. Ainsi, la pondération mise en œuvre dans le but vital de la protection de notre approvisionnement en eau est toujours lacunaire.