

Association régionale de la Sarine
Boulevard de Pérolles 2
1700 Fribourg

Fribourg, le 18 septembre 2024

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

Mise en consultation publique de la révision du plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux et des modifications du plan directeur cantonal

Madame, Monsieur,

L'Association régionale de la Sarine (ARS) accuse réception de votre courriel du 14 juin 2023 concernant l'objet cité en titre pour prise de position.

Le Comité de direction (ci-après CoDir) a le plaisir de vous communiquer son préavis, structuré en deux parties. La première se concentre sur les nouvelles fiches de projet ainsi que sur la modification des fiches existantes du plan directeur cantonal (ci-après PDCant) alors que la deuxième concerne la révision du plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux (ci-après PSEM).

Modification des fiches du plan directeur cantonal

La fiche du PDCant relative aux accidents majeurs (T.411) et les fiches de projets (P0514, P0803 & P0804) modifiées n'ayant pas d'impact territorial sur le district de la Sarine, les remarques formulées par le CoDir se concentrent uniquement sur la fiche relative à l'exploitation des matériaux (T.414).

Via la modification de cette fiche, la DIME s'octroie la compétence de désigner, si nécessaire, « les secteurs du PSEM qui deviennent prioritaires parmi les secteurs de ressources à préserver ». Cela induit un changement notable par rapport à la situation qui prévalait dans le cadre du PSEM de 2011, lequel comprenait également des « *secteurs à exploiter non-prioritaires* », qui faisaient office d'intermédiaires entre la catégorie des « *secteurs à exploiter prioritaires* » et celle des « *secteurs de réserve* ». Dans ce contexte, il n'était pas possible de faire passer un secteur de réserve en secteur exploitable, mais uniquement d'opérer ce changement avec une sélection restreinte de « *secteurs à exploiter non-prioritaires* ». En ne maintenant que deux catégories dans le document en consultation, tous les secteurs de réserve peuvent potentiellement devenir prioritaires, et donc exploitables. Ce changement de paradigme induit une prudence accrue quant à la définition de ces secteurs de réserve, ce d'autant plus que la procédure et les conditions menant à ces changements de catégories ne sont pas clairement explicitées dans la fiche modifiée. A titre de comparaison, le PSEM de 2011 regroupait sept secteurs à exploiter non prioritaires dans le district de la Sarine. En supprimant cette catégorie, ce chiffre passe à quinze secteurs, soit plus du double.

La possibilité d'opérer un changement de statuts peut de surcroît s'opérer sans le concours de la région ou des communes concernées. La DIME a en effet la capacité d'établir un plan d'affectation cantonal en vue de l'exploitation de gravières dans l'éventualité où des problèmes d'approvisionnement surviennent. Cette planification cantonale s'imposerait lors de droit aux autorités inférieures.

Le CoDir s'interroge ainsi sur la pertinence de supprimer la catégorie « secteurs à exploiter non-prioritaires » présente dans le PSEM de 2011. Il demande sa réintégration de manière à augmenter le niveau de prévisibilité de la planification proposée afin de restreindre la possibilité de procéder par plan cantonal d'affectation.

Plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux

De manière générale, le CoDir estime qu'il reste un travail substantiel à accomplir pour élaborer une planification qui convienne aux régions, aux communes et aux particuliers. Bien qu'il reconnaisse les efforts déjà fournis par les services cantonaux, le CoDir invite la DIME à tenir compte des remarques formulées dans le cadre du PSEM qui sera modifié à la suite de la consultation publique.

Bases géologiques et représentation cartographique

Comme le précise le PSEM, les bases géologiques utilisées pour établir le plan sectoriel des aires de matériaux exploitables (PSAME) dans les années 1980 ont servi de référence pour déterminer les gisements à évaluer. Établies il y a plus de 40 ans, ces bases géologiques sont donc cruciales, car elles sous-tendent la détermination des sites dans le PSEM. Partant de cet état de fait, le CoDir estime qu'il est nécessaire d'affiner ces dernières, voire de les remettre en question, en tenant compte des nouvelles connaissances et des avancées technologiques en la matière, qui ont dû grandement évoluer depuis les années 1980. D'autant plus que même le document les remet en question en affirmant que « *cette méthode ne garantit pas l'exactitude des volumes estimés pour les secteurs retenus* ».

Par ailleurs, sachant que la détermination des secteurs du PSEM de 2011 se basait déjà sur ces mêmes données géologiques, le CoDir peine à comprendre les différences en matière de spatialisation des secteurs retenus entre le PSEM de 2011 et celui de 2024. Les critères d'évaluation et d'exclusion ont certes quelque peu changé, notamment celui permettant d'exploiter les secteurs d'au moins 500'000 m³ contre 1'000'000 m³ auparavant. Rien ne permet cependant de comprendre les différences marquées en ce qui concerne l'empreinte des secteurs ou la suppression de certains secteurs identifiés en 2011.

Le manque de précision des plans conduit en outre à des superpositions avec des maisons d'habitation, des routes communales, voire des biens culturels, comme c'est le cas pour les secteurs *Les Dailles* et *Condémines* dans la commune de Gibloux. Cette situation complique la projection de la population et la compréhension de l'impact réel que ces secteurs pourraient avoir sur le territoire s'ils venaient à être aménagés. Le CoDir encourage donc la DIME à réviser la cartographie des secteurs en les délimitant avec plus de précision, afin d'exclure les éléments qui ne devraient logiquement pas figurer dans une future zone de gravière.

Remise en cause des besoins

Le PSEM estime les besoins en matériaux à un peu plus d'un million de m³ par an, soit environ 3 m³ par an et par habitant, ce qui représente un besoin cantonal total de 23 millions de m³ pour les 25 prochaines années. Cette estimation repose sur les volumes de matériaux neufs consommés annuellement dans le canton. Cependant, une analyse des graphiques du document révèle que ce chiffre d'un million de m³ n'a pas été atteint depuis 2017, avec une tendance à la baisse jusqu'en 2022, où environ 500'000 m³ ont été extraits, soit moins de la moitié des besoins annuels estimés par le PSEM.

Force est ainsi de constater que les besoins effectifs retenus ont été définis de manière large et sans prise en compte de l'amélioration continue de la qualité des graves de recyclage, qui devrait diminuer les besoins en matériaux neufs à l'avenir. Le choix du scénario de croissance le plus élevé pour justifier l'estimation et celui d'ajouter un complément de 10% pour couvrir les besoins intercantonaux, sans tenir compte, en revanche, des importations réelles des cantons voisins, peuvent surprendre et vont dans le sens d'une surestimation manifeste des besoins.

En outre, le besoin cantonal, estimé à 23 millions de m³ pour les 25 prochaines années, est encore augmenté de plus de 60% pour atteindre 37 millions de m³ par an. Cette augmentation est justifiée comme étant « *une marge de manœuvre* » dû à la fiabilité des données sur les volumes ainsi qu'au flou qui peut subsister au niveau de l'aménagement du territoire à cause de l'autonomie communale. Cependant, ramené à la consommation annuelle par habitant, le chiffre de 3 m³/an/habitant prévu dans l'estimation des besoins selon le volume de graviers extrait annuellement, déjà surestimé selon les explications ci-dessus, explose pour atteindre une consommation annuelle de 4,6 m³/an/habitant.

Cette marge de manœuvre, qui est une nouveauté comparée au PSEM de 2011, a pour effet d'augmenter considérablement le nombre de sites prioritaires. Le CoDir demande donc de revoir le calcul de l'estimation du besoin en se basant sur les données récentes et en reconsidérant la marge trop importante que prévoit le PSEM. En ce sens, il est par ailleurs surpris par la contradiction existante dans le document entre l'estimation grandement surévaluée et la volonté de gérer de manière durable cette ressource non-renouvelable.

Critères d'exclusion

Le PSEM mis en consultation propose deux variantes concernant le critère d'exclusion se rapportant aux abords immédiats des zones d'affectation légalisées. La première variante propose d'abandonner toute distance d'exclusion et autorise l'exploitation de gravières à proximité immédiate des habitations. Selon le PSEM, cette variante se justifie par le fait que « *le COPIL estime que des mesures de protection adéquates permettent une exploitation de ces terrains malgré leur proximité avec la zone à bâtir* ». La deuxième variante, quant à elle, inclut une zone tampon de 200 mètres entre une gravière et la zone à bâtir. Concernant la prise en compte de cette dernière, le CoDir estime que le critère d'exclusion permettant d'évincer les secteurs d'habitations devrait éliminer toutes les habitations, qu'elles soient situées à l'intérieur ou à l'extérieur de la zone à bâtir, et non se limiter uniquement à celles se trouvant dans la zone à bâtir.

Quant au choix à faire entre les deux variantes, le CoDir est d'avis que la première variante devrait être abandonnée en raison de son impact potentiel sur les populations environnantes, ce d'autant plus que le PSEM reste vague quant aux mesures de protection prévues pour les habitants concernés. À titre de comparaison, d'autres cantons romands ne vont pas aussi loin et fixent des zones tampon de 100 m (Jura, Neuchâtel) entre les zones d'habitations et les secteurs projetés, alors que d'autres pondèrent très négativement les secteurs à moins de 100 mètres (Vaud, Valais). Ainsi, il paraît évident pour le CoDir qu'une distance d'au moins 100 mètres des zones à bâtir et des bâtiments habités hors de la zone à bâtir devrait être respectée, avec l'ajout de 100 mètres pour les zones à bâtir avec un degré de sensibilité II et de 50 mètres pour celles avec un degré de sensibilité III, comme prévu dans le PSEM de 2011.

En outre, comparé au PSEM de 2011, celui mis en consultation prend en compte les secteurs ayant au moins 500'000 m³ de matériaux exploitable, contre 1'000'000 de m³ auparavant. Le PSEM explique ce changement par le fait « *d'éviter la surexploitation des grands gisements et de ne pas condamner les gisements de taille moyenne dont l'exploitation rapide permettrait de limiter les nuisances dans le temps* ». Le CoDir s'interroge toutefois sur la pertinence de ce changement qui pourrait conduire à une multiplication des sites exploités et des atteintes au paysage occasionnées. Il serait préférable de concentrer l'exploitation sur un nombre réduit de sites sur une période prolongée, plutôt que de multiplier les sites exploités sur des périodes plus courtes. Cette approche pourrait en effet limiter le nombre d'habitants impactés.

Concernant la majorité des autres critères d'exclusion, le CoDir note l'absence de zones tampon précises dans le PSEM. Par exemple, il est mentionné que « *l'exploitation de matériaux n'est pas possible dans et aux abords des eaux superficielles* » ou encore que « *les périmètres environnants des sites construits d'importance nationale et régionale sont à préserver* ». Les termes « *aux abords* » et « *environnant* » restent vagues et manquent de clarté. Le CoDir demande donc qu'une distance précise, exprimée dans une unité métrique, soit définie pour chaque critère d'exclusion afin de préciser la distance entre les éléments à protéger et les secteurs d'exploitation planifiés, comme c'est le cas dans de nombreux autres cantons romands (Jura, Neuchâtel, Vaud) ainsi que dans le PSEM de 2011.

Le CoDir s'interroge également sur certains changements entre l'ancienne et la nouvelle version du PSEM, en particulier sur la suppression des routes communales comme critère d'exclusion et la non-considération des sites naturels et paysages protégés dans le plan d'aménagement local. Ces modifications laissent penser que la planification régionale et communale a peu d'importance sur la détermination des secteurs exploitables renforçant ainsi les craintes autour de sa révision.

Critères d'évaluation

De manière générale, le Codir tient à relever qu'il n'est pas possible de déterminer comment les critères de pondération ont été validés, ni comment les notes ont été attribuées. 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 (par exemple : moins de 50 mètres, entre 51 et 100 mètres, entre 151 et 200 mètres, plus de 201 mètres). Concernant 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 ? De même, pour le critère se référant à la présence d'un périmètre archéologique, bien que le PSEM mentionne les éléments pris en compte (type de périmètre archéologique, nature et importance des vestiges archéologiques, aire totale du périmètre superposé au secteur à exploiter, pourcentage de la surface recouverte), il ne précise en aucun cas quels facteurs sont jugés plus favorables ou défavorables. Le CoDir demande donc une clarification et une explicitation de ces critères afin de rendre le processus d'évaluation plus transparent et compréhensible.

Le CoDir est également surpris par la pondération relativement faible attribuée au critère de protection contre le bruit et de la qualité de l'air (distance par rapport à la zone à bâtir et aux habitations), un critère pourtant essentiel pour la qualité de vie des habitants, en particulier si la première variante (sans zone tampon) devait être validée. Ce constat est d'autant plus frappant lorsque l'on observe que la proximité des reptiles et des batraciens peut, en combinaison, ajouter jusqu'à 12 points au score total d'un site, alors que la proximité des habitations n'en rapporte que 10. Ainsi, dans l'éventualité où la première variante serait retenue — une option que le CoDir ne souhaite pas —, il demande une réévaluation à la hausse du critère lié à la protection contre le bruit et la qualité de l'air.

De plus, le CoDir note que dans le PSEM de 2011, le territoire d'urbanisation était considéré comme un critère d'exclusion, tandis que dans le PSEM mis en consultation, il est devenu un critère d'évaluation. Ce changement vise à favoriser l'exploitation d'un gisement situé dans le territoire d'urbanisation avant que son exploitabilité ne soit remise en question par une éventuelle conversion en zone à bâtir. Le CoDir s'oppose fermement à cette modification, estimant que la définition du territoire d'urbanisation répond à une critériologie très stricte et que sa préservation permet d'assurer le développement vers l'intérieur des communes. Il demande donc de reprendre ce qui a été fait dans le PSEM de 2011 et de considérer le territoire d'urbanisation comme un critère d'exclusion.

Pour finir, le CoDir se demande pourquoi les zones d'aires d'alimentation (Zu), aires correspondant à la surface sur laquelle s'infiltré environ 90% de l'eau prélevée par un captage, figurent dans la partie des critères complémentaires. En effet, ces zones sont importantes pour assurer une bonne gestion des eaux souterraines. Il est donc surprenant de voir ce critère devenir complémentaire, catégorie qui n'existait par ailleurs pas dans le PSEM 2011. Partant de ce constat, le CoDir est d'avis que ce critère devrait figurer dans les critères d'exclusion, vu l'impact que pourrait avoir des sites d'extraction de matériaux sur la gestion des eaux souterraines.

Plan directeur régional de la Sarine

La partie ci-dessous met en évidence les incompatibilités entre le PSEM et le Plan directeur régional de la Sarine (ci-après PDR Sarine) actuellement en cours de validation par les instances cantonales.

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 réserves, 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. Ainsi, 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 celui *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 de la Sarine devant permettre de mettre en réseau les sites d'intérêt touristique le long de l'axe structurant de la Sarine au sens de la stratégie T1.3. Le CoDir demande donc de prendre ces remarques en compte dans le cadre de cette planification afin de ne pas péjorer les stratégies liées au volet touristique du PDR Sarine.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à ces lignes et vous adressons, Madame, Monsieur, nos meilleures salutations.

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 concernées