

**Direction du développement territorial,
des infrastructures, de la mobilité et de
l'environnement DIME**

M. Jean-François Steiert
Conseiller d'Etat Directeur
Rue des Chanoines 17
1701 Fribourg

Par courriel : seca@fr.ch

Corminboeuf, le 4 septembre 2024

Révision du plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux et modification du plan directeur cantonal – Consultation publique : Prise de position

Monsieur le Conseiller d'Etat Directeur,
Madame, Monsieur,

Nous nous référons à votre courrier du 11 juin 2024, par lequel vous nous informiez de la mise en consultation des projets de révision du plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux (PSEM) et de modification du plan directeur cantonal.

Votre démarche d'organiser des séances d'information destinées aux différentes parties prenantes a été appréciée compte tenu de l'impact du dossier et considérant les sensibilités des différentes parties prenantes. En revanche, nous rejoignons l'avis de certains élus communaux et regrettons que l'information aux communes ait été organisée presque simultanément à la communication à l'attention du grand public. Comme vous le savez, les communes sont placées au bas de l'échelle de mise en œuvre de la planification. Elles représentent l'interlocuteur principal des propriétaires et citoyens. Une coordination préalable avec les communes concernées par les sites prioritaires retenus, leur permettant de donner leur préavis en évaluant les enjeux et les conséquences sur leur territoire, et de préparer leur communication à l'attention de leurs citoyens, aurait sans doute été préférable.

En outre, il ressort de la documentation en consultation que le COPIL accompagnant les travaux d'élaboration du PSEM a défini deux types de critères afin d'évaluer les secteurs potentiellement exploitables et leur priorisation : les critères d'exclusion et les critères d'évaluation. Deux représentants des communes ont participé à ces travaux, confirmant que ceux-ci ont largement consisté à discuter ces critères d'évaluation et d'exclusion, ainsi que de leur pondération. Cependant, nos représentants n'ont pas été consultés sur le projet dans sa version mise en consultation, ni n'ont vu et pu se prononcer sur les plans, c'est-à-dire une fois que les critères ont été appliqués aux différents sites évalués. En d'autres termes, ils n'ont pas été appelés à se prononcer sur le résultat de l'application des critères, ce qui a affaibli le processus participatif.

Nous constatons encore que les informations sur la notation de l'ensemble des sites évalués sont lacunaires ; seuls les résultats des évaluations des sites retenus figurent dans la documentation en consultation, alors que celles des sites écartés manquent. Cette absence de visibilité empêche une compréhension complète du processus de sélection des différents sites.

I. Plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux – PSEM 2024

Le PSEM vise à répondre aux besoins cantonaux en matériaux tout en préservant les ressources non renouvelables et en minimisant les impacts environnementaux. Il présente l'inventaire des ressources et la définition des priorités d'exploitation établis par le canton. Il poursuit un double objectif, le premier étant de délimiter les secteurs dans lesquels des projets d'exploitation peuvent être étudiés en fonction des besoins du canton à 25 ans, le second de préserver des ressources non-renouvelables.

La documentation en consultation annonce que le PSEM est un instrument d'information et de coordination. Il est une étude de base au sens de la législation sur l'aménagement du territoire. Il ne fait pas partie intégrante du plan directeur cantonal et n'est pas contraignant pour les autorités. Seul le thème du plan directeur cantonal T414 Exploitation des matériaux, dont les modifications sont en consultation simultanément au PSEM, est contraignant pour les autorités. L'affectation du sol incombe aux communes. L'intégration d'un secteur dans le PSEM n'équivaut pas à une mise en zone, ni à une garantie d'approbation d'une mise en zone.

Ainsi, la désignation au PAL d'une zone d'extraction de matériaux demeure de la compétence des communes. Le PAL ne doit cependant pas empêcher, par des restrictions volontaires, une potentielle mise en zone des sites inventoriés dans le PSEM. En d'autres termes, il s'agit de zones réservées et les communes n'en disposent pas de leur pleine autonomie : elles ne peuvent pas affecter ces secteurs à d'autres zones.

Le ch. 7 de la partie introductive du PSEM propose un résumé relatif aux enjeux présents en matière d'exploitation des matériaux. Il est en particulier souligné qu'il est impératif d'assurer une bonne gestion des gravières afin de ne pas mettre en danger l'approvisionnement cantonal sur le long terme. Les carrières et glaisières sont distinguées par un rôle secondaire dans l'exploitation des matériaux, étant nombreuses et les volumes de roche extraits étant bien inférieurs aux volumes exploités dans les gravières. Les ressources à ce niveau sont jugées largement suffisantes.

Les principales différences identifiées avec le PSEM de 2011 concernent :

- un assouplissement en termes de volume minimal d'extraction et d'efficacité d'utilisation du sol en surface d'assolement
- la révision du critère défini par le territoire d'urbanisation (exclu auparavant, il constitue désormais un critère d'évaluation)
- une proposition, sous forme de variantes, concernant la façon de considérer les abords immédiats des zones d'affectation légalisées
- la sélection de nouveaux critères d'évaluation relatifs à la protection contre le bruit et la protection de l'air pour l'un, au raccordement ferroviaire et à la décarbonisation de la flotte pour l'autre.

Le planificateur estime que, selon la révision actuelle, des projets de gravières de taille plus modeste que dans la planification antérieure seraient envisageables, ce qui se traduirait potentiellement par une plus grande dispersion géographique, mais également par des exploitations plus limitées, dans l'espace et dans le temps. Nous remarquons que ce double effet pourrait participer à une limitation des nuisances et des déplacements.



En ce qui concerne les critères d'exclusion et d'évaluation qui ont permis de sélectionner les 18 sites définis comme prioritaires et les 62 sites réservés, nous sommes de l'avis qu'ils doivent inclure des pondérations plus fines pour les aspects sociaux et davantage tenir compte de la planification et des volontés locales.

D'une part, les différentes séances d'information organisées par votre Direction, dont celle du 18 juin 2024 à Posieux, ont en effet témoigné de l'inquiétude grandissante de la population vis-à-vis des nuisances engendrées par l'activité d'exploitation des matériaux et, préalablement, sur la valeur de leur bien immobilier. A ce titre, nous sommes de l'avis que l'exclusion d'une distance à la zone à bâtir doit être maintenue dans le PSEM révisé.

Dans ce même sens, nous proposons que le critère d'évaluation relatif à la protection contre le bruit et la protection de l'air soit revu avec une pondération plus élevée.

D'autre part, le critère d'exclusion relatif aux zones d'affectation ne devrait pas se limiter aux périmètres en zone à bâtir, mais s'étendre également aux périmètres d'extensions de zone à bâtir fixés dans les plans directeurs des communes. Rappelons à ce titre que le Plan directeur communal lie les autorités. En approuvant le PAL d'une commune, l'Etat s'engage à veiller, dans sa planification, à respecter la planification directrice des communes.

En outre et bien que nous reconnaissons la nécessité d'encourager le transport de matériaux par le rail et la décarbonisation de la flotte, nous sommes de l'avis que la pondération de ce critère devrait être revue à la baisse. D'un côté, le déplacement de matériaux par voie ferroviaire présente des limites, pour le transport du béton par exemple. De l'autre, le recours à des véhicules routiers propres (camions à moteurs électrique en particulier) pour le transport de gravier semble utopique et prématuré au regard de l'état actuel de la technique et de l'efficacité requise en la matière.

En ce qui concerne les autres critères d'évaluation, nous n'avons pas effectué de vérification particulière des notes attribuées aux différents sites. Nous renvoyons à l'analyse des communes concernées.

Nous avons toutefois remarqué d'éventuelles superpositions erronées sur des secteurs ou objets soumis à un critère d'exclusion et vous invitons si nécessaire à les corriger, y compris, comme relevé précédemment, en cas de conflit avec les plans directeurs des communes.

Pour compenser les adaptations nécessaires permettant de tenir compte des facteurs précités, nous proposons qu'un critère complémentaire soit considéré et appliqué : une possibilité de mise en zone en cas de volonté conjointe des communes, exploitants et propriétaires. Cette possibilité permettrait manifestement de répondre aussi bien aux besoins exprimés en volumes d'extraction à long terme qu'aux volontés et sensibilités locales : on remarque en effet que dans certaines communes, la population adhère à l'ouverture de nouveaux sites d'exploitation ou à l'extension de sites existants. Dans d'autres communes, la population s'y oppose. Par l'intégration d'une telle possibilité dans la planification cantonale, l'autonomie des communes serait par ailleurs améliorée et l'instrument serait compatible avec les évolutions légales à venir en matière de procédure d'adoption du PAL (transfert du pouvoir d'adoption de l'exécutif au législatif).

En d'autres termes, il est essentiel de prendre en compte les solutions trouvées et négociées par les communes elles-mêmes. Cela permettrait d'éviter une position rigide du canton pour les 25 prochaines années, en offrant des solutions plus justes et agiles. La crainte exprimée par plusieurs acteurs réside dans l'impact durable et potentiellement contraignant de lignes directrices inflexibles, qui pourraient limiter la capacité à s'adapter aux besoins futurs et aux changements de contexte.



Nous constatons finalement que l'effet combiné lié à l'augmentation des nuisances, ajouté en tant que critère complémentaire, participe lui-aussi à la prise en compte des aspects sociaux et nous soutenons son intégration dans l'évaluation des différents sites. Il serait cependant pertinent de définir clairement la notion de « région » : s'agit-il du district ? d'un périmètre défini dans le rayon d'un secteur prioritaire existant ? Le cas échéant, cette seconde interprétation nous semblerait plus adéquate pour répondre à l'examen de l'effet combiné.

Concernant la mise en œuvre, il ressort du projet en consultation qu'un régime transitoire est prévu pour les demandes d'exploiter qui ont fait l'objet d'une demande préalable en référence aux secteurs prioritaires inscrits dans le PSEM de 2011. Ces demandes seront examinées sur la base du PSEM de 2011 dès lors qu'elles auront été mises à l'enquête publique dans un délai de 3 ans après l'entrée en vigueur de la modification du plan directeur cantonal.

Nous tenons néanmoins à souligner, au vu du contenu formel de la documentation en consultation concernant le régime transitoire, que ces demandes seront à examiner strictement sur la base de cette règle, indépendamment de l'issue de l'examen préalable (positif ou négatif). En d'autres termes, la règle précitée doit donc s'appliquer à toutes les demandes, sans tri sélectif lié à la teneur des préavis émis dans le cadre de cet examen préalable.

II. Modifications thématiques du plan directeur cantonal

Les modifications proposées du plan directeur cantonal portent sur les thèmes T411 Accidents majeurs et T414 Exploitation des matériaux, ainsi que sur les fiches de projet. Ces dernières sont traitées dans le chapitre III. Modification des fiches de projet de la présente prise de position.

En ce qui concerne le **thème T411 Accidents majeurs**, la notice d'accompagnement nous apprend que la version actuellement en vigueur de la fiche reflète les exigences de l'art. 11a OPAM et les tâches attribuées aux communes et au service de l'environnement (SEn). Cependant, quoiqu'une procédure générale soit décrite, elle ne serait que partiellement définie, et les communes sont en partie renvoyées aux indications du SEn.

La version modifiée de la fiche délègue à présent l'évaluation sommaire de l'effet de l'accroissement du risque encouru par la population à la commune, conformément aux guides fédéral et cantonal. Cette évaluation sommaire représenterait une tâche de petite ampleur que les mandataires de la commune peuvent effectuer en suivant la procédure décrite dans les guides. Ce n'est que dans le cas où une étude de risque est nécessaire qu'un travail important est requis, et cette tâche est attribuée à la commune, tant dans la version actuelle de la fiche T411 que dans la version modifiée proposée.

A la lecture de la fiche thématique elle-même, nous remarquons cependant qu'il est difficile de ressortir cette nouvelle tâche communale ; le ch. 3.3 Tâches communales n'évolue que faiblement et, bien que le ch. 3.5 Coordination des procédures pour la réalisation d'un projet mentionne l'établissement d'une évaluation sommaire, nous sommes de l'avis que la partie de la fiche traitant des tâches communales devrait également l'indiquer.

Le rapport de la fiche T411 indique désormais, sous le ch. 3.1 Tâches cantonales, que « la commune détermine si des modifications se situent dans des domaines attenants OPAM et si le risque est significatif. Si c'est le cas, la commune informe le détenteur de l'installation OPAM et le SEn de son projet. La commune fait élaborer un rapport de risque qui évalue l'accroissement du risque encouru par la population. Ce rapport est à fournir dans le dossier d'examen préalable du plan d'aménagement local. »

Dans la version actuelle de la fiche, il est indiqué que « la commune doit informer le détenteur de l'installation OPAM et le SEn de son projet, suite à quoi le SEn évalue sommairement l'effet de l'accroissement du risque encouru par la population. Si le risque augmente, la commune doit faire une évaluation du risque pour l'examen préalable du plan d'aménagement local. »

D'une part, nous estimons que ce passage devrait désormais plutôt trouver sa place sous le ch. 3.3 Tâches communales du rapport de la fiche. D'autre part, nous constatons que la notion d'évaluation sommaire de l'accroissement du risque n'apparaît plus. Cette notion de rapport (ou d'évaluation) sommaire doit clairement apparaître.

Nous proposons l'adaptation suivante :

« Dans un premier temps, la commune détermine si des modifications se situent dans des domaines attenants OPAM et évalue sommairement l'accroissement du risque si le risque est significatif. Si l'accroissement du risque est significatif ~~c'est le cas~~, la commune informe le détenteur de l'installation OPAM et le SEn de son projet. La commune fait élaborer un rapport de risque qui évalue l'accroissement du risque encouru par la population. Ce rapport est à fournir dans le dossier d'examen préalable du plan d'aménagement local. »

Dans la mesure où la notice d'accompagnement affirme que l'évaluation sommaire ne représenterait qu'une tâche de petite ampleur que les mandataires de la commune peuvent effectuer en suivant la procédure décrite dans les guides, nous considérons que cette nouvelle tâche, mesurée, peut être assumée par les communes dans l'exercice de leurs compétences. Même si elle requière un effort supplémentaire des communes, elle participe tout de même à l'exercice de leur autonomie en matière d'aménagement local : la commune ne doit plus se référer préalablement au SEn ; c'est seulement lorsqu'elle constate, par son propre examen, un accroissement significatif du risque, qu'elle informe le détenteur de l'installation et le SEn, et fait élaborer, comme actuellement, un rapport de risque.

Nous demandons cependant qu'un complément soit inscrit sous ch. 3.1 Tâches cantonales, lequel ancre la mise à disposition et la tenue à jour du guide cantonal relatif à l'élaboration du rapport d'évaluation.

Par ailleurs, il semble que les explications fournies dans la fiche et le rapport accompagnant la fiche ne visent pas le même public cible ni le même objet sous ch. 3.5 Coordination des procédures pour la réalisation d'un projet. La fiche elle-même traite des éléments à fournir lors de l'examen préalable de la modification du plan d'aménagement local en cas de mises en zone et de densification (ces éléments étant à fournir par la commune selon notre compréhension), tandis que le rapport accompagnant la fiche traite des éléments à fournir par le détenteur de l'installation en cas de nouvelle demande de permis de construire. Cet élément reste à clarifier.

En ce qui concerne le **thème T414 Exploitation des matériaux**, nous renvoyons à nos remarques formulées sous ch. I. PSEM 2024 de la présente prise de position.

III. Modification des fiches de projet

Les modifications des fiches de projet étant toutes à l'état de coordination réglée (à l'exception de l'étape 4 du projet P0514 Parc du Chocolat Cailler, dont la coordination est en cours), nous n'avons pas de remarque particulière à formuler sur leur contenu « au fonds ». Nous renvoyons à ce propos aux prises de positions des communes.

IV. Remarques subsidiaires

Dans cette dernière partie, nous nous permettons encore d'apporter quelques propositions et corrections secondaires, plutôt d'ordre formel. Afin de faciliter le référencement, les différentes remarques sont reportées sous forme de tableau.

Référence	Texte du document	Texte proposé	Commentaire explicatif
Notice d'accompagnement des modifications du plan directeur cantonal			
1.2 Déroulement des travaux et procédure, p. 1, § 3	(...) Les communes et les porteurs de projets impliqués ont été sollicitées régions (...)	(...) Les communes et les porteurs de projets impliqués ont été sollicités par les régions (...)	Erreurs de frappe
3.2 Ajout de nouvelles fiches de projet, p. 4, §2 à §4			Sauts de lignes inutiles

Fiche T411 Accidents majeurs

3.5 Coordination des procédures pour la réalisation d'un projet, p. 2, §3	(...) : rapport sommaire de l'évaluation de l'augmentation du risque si le risque est significatif ou rapport de risque OPAM si le risque est significatif	(...) : rapport sommaire de l'évaluation de l'augmentation du risque ou rapport de risque OPAM si le risque est significatif	Doublon
---	--	--	---------

Fiche T414 Exploitation des matériaux

2. Principes, p. 2, §3 depuis la fin	Hors des zones et périmètres de protection des eaux souterraines et des zones de protection des eaux souterraines	Hors des zones et périmètres de protection des eaux souterraines	Doublon
2. Principes, p.3, §5 et §10	Hors des forêts à fonction protectrice et des réserves forestières		Doublon
2. Principes, p.3, §1 depuis la fin	D pour les carrières et glaisières (...)	pour les carrières et glaisières	Erreur de frappe

V. Conclusions

En conclusion, nous recommandons une coordination préalable plus approfondie avec les communes concernées afin de permettre une évaluation adéquate des enjeux et une préparation circonstanciée de la communication avec leurs citoyens.

En ce qui concerne le PSEM, nous suggérons une pondération plus importante des critères d'évaluation portant sur les aspects sociaux et insistons à cet égard sur le maintien de la distance à la zone à bâtir. De plus, nous préconisons l'ajout d'un critère complémentaire permettant la mise en zone en cas de volonté conjointe des communes, exploitants et propriétaires. Cela



renforcerait l'autonomie des communes et alignerait l'instrument avec les évolutions légales à venir.

Pour le thème T411 Accidents majeurs, nous soulignons la nécessité de clarifier les responsabilités des communes. L'évaluation sommaire de l'accroissement du risque doit être clairement indiquée dans les tâches communales afin d'éviter toute ambiguïté et d'assurer une mise en œuvre efficace. Par ailleurs, nous demandons qu'il soit inscrit dans les tâches cantonales la mise à disposition et la tenue à jour du guide cantonal relatif à l'établissement du rapport d'évaluation, lequel constituera une aide à l'exécution pour les communes.

Nous nous tenons volontiers à votre entière disposition pour toute précision utile.

En vous remerciant pour l'attention que vous porterez à notre détermination et de la confiance témoignée dans le cadre de cette procédure de consultation, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller d'Etat Directeur, à l'assurance de notre haute considération.

ASSOCIATION DES COMMUNES FRIBOURGEOISES

David Fattebert
Président

A blue ink signature of David Fattebert, consisting of a stylized 'D' and 'F' followed by a long horizontal stroke.

Micheline Guerry-Berchier
Directrice

A blue ink signature of Micheline Guerry-Berchier, featuring a stylized 'M' and 'G' with a long horizontal stroke.