



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale de Bretagne sur le projet de révision
du plan local d'urbanisme de Fougères (35)**

n° MRAe : 2024-011667

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne s'est réunie le 27 septembre 2024. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de révision du plan local d'urbanisme de Fougères (35).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Françoise Burel, Alain Even, Jean-Pierre Guellec, Audrey Joly, Sylvie Pastol.

En application du règlement intérieur de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne adopté le 24 septembre 2020, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne a été saisie par la commune de Fougères pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 11 juillet 2024.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Selon l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, la DREAL de Bretagne, agissant pour le compte de la MRAe, a consulté l'agence régionale de santé (ARS), qui a transmis une contribution le 14 août 2024.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL Bretagne, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer la conception de celui-ci, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est intégré au dossier soumis à la consultation du public.

Synthèse de l'avis

Située au nord-est de Rennes, en Ille-et-Vilaine, Fougères est une commune chargée d'histoire et riche en patrimoine, constituant un pôle urbain avec les communes de Lécousse, Javené, Beaucé et La Selle-en-Luitré.

Son territoire, très urbanisé, présente des atouts pour une biodiversité riche, notamment avec les vallées de deux cours d'eau, le Nançon et le Groslay, qui la traversent et permettent la jonction entre la forêt de Fougères et la vallée du Couesnon.

Sa population de 20 653 habitants en 2021¹ a connu une légère progression de 0,3 % en moyenne par an entre 2015 et 2021. Entre 2011 et 2020, la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (dits « ENAF ») sur la commune peut être estimée entre 13,69 ha, selon l'outil régional² utilisé par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), et 15,8 ha, selon l'outil national³.

Le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) porte sur environ 10 ans et se fonde sur une croissance démographique projetée de +0,9 % par an, pour parvenir à environ 23 400 habitants en 2036. Pour permettre ce développement, le dossier prévoit de produire entre 1 300 et 1 500 logements, dont environ la moitié en secteur urbanisé par renouvellement urbain, densification ou résorption de vacance et l'autre moitié en extension d'urbanisation et en secteurs non artificialisés des zones urbaines.

Quatorze orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielles encadrent l'aménagement de ces secteurs et quatre OAP thématiques portent sur le patrimoine, l'énergie, la trame verte et bleue et la biodiversité en milieu urbain.

Les principaux enjeux environnementaux identifiés par l'autorité environnementale (Ae) sont **la limitation de la consommation de sols et d'espaces naturels, agricoles et forestiers, la préservation de la biodiversité et de ses habitats, la restauration de la qualité des milieux aquatiques et la préservation du patrimoine bâti**. Les enjeux de maîtrise des déplacements et de sobriété énergétique nécessitent également d'être traités.

Si certains enjeux sont relativement bien pris en compte comme la biodiversité, les déplacements ou encore le patrimoine bâti, la préservation des sols et la restauration des milieux aquatiques apparaissent à l'inverse insuffisamment traités.

Les choix de la commune ont été réalisés sur la base d'un diagnostic et d'un état initial de l'environnement obsolètes et incomplets. La projection démographique retenue de + 0,9 % par an est en décalage avec le taux annuel de + 0,3 % enregistré entre 2015 et 2021. Ce choix amplifiant la nécessité de production de logements et la consommation des sols (environ 30 ha dont 25,5 ha uniquement pour le logement), il convient de le justifier par un travail prospectif actualisé, ou de le revoir.

L'Ae recommande d'actualiser le diagnostic et l'état initial de l'environnement en tenant compte du contexte intercommunal de l'agglomération de Fougères, et d'apporter dans ce cadre une réelle justification des choix de la collectivité au regard de scénarios alternatifs après analyse de leurs incidences sur l'environnement.

L'ensemble des observations et recommandations de l'autorité environnementale est présenté dans l'avis détaillé ci-après.

1 Source Insee (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=COM-35115>)

2 Mode d'occupation des sols (MOS) (<https://geobretagne.fr/mviewer/?config=/apps/mos/config.xml>)

3 Mon diagnostic artificialisation (<https://mondiagartif.beta.gouv.fr/project/86013/>)

Sommaire

1. Contexte, présentation du territoire, du projet et des enjeux environnementaux associés.....	5
1.1. Contexte et présentation du territoire.....	5
1.2. Présentation du projet de révision du PLU.....	8
1.3. Enjeux environnementaux associés.....	8
2. Qualité de l'évaluation environnementale.....	9
2.1. Observations générales.....	9
2.2. Diagnostic et état initial de l'environnement.....	10
2.3. Justification des choix et solution de substitution.....	10
2.4. Analyse des incidences et définition des mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) associées.....	11
2.5. Dispositif de suivi.....	12
3. Prise en compte de l'environnement par le projet.....	12
3.1. Préservation des sols et des espaces naturels, agricoles et forestiers.....	12
3.2. Préservation de la biodiversité et des habitats naturels.....	13
3.3. Amélioration de la qualité des milieux aquatiques via la bonne gestion du « petit cycle de l'eau » et des eaux pluviales.....	14
3.3.1. Gestion des eaux pluviales.....	14
3.3.2. Gestion des eaux usées.....	14
3.3.3. Gestion de l'eau potable.....	14
3.3.4. Prise en compte de l'amélioration des milieux aquatiques.....	15
3.4. Changement climatique, énergie et mobilités.....	15
3.4.1. Mobilités.....	15
3.4.2. Énergie.....	15
3.5. Préservation du paysage et du patrimoine bâti.....	16

Avis détaillé

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un moment où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement. Le rapport de présentation rend compte de cette démarche.

1. Contexte, présentation du territoire, du projet et des enjeux environnementaux associés

1.1. Contexte et présentation du territoire

Cette partie aborde le contexte territorial tel que l'Ae le perçoit, sans prise en compte du dossier présenté. Sauf mention contraire, les chiffres présentés dans cette partie sont des données Insee pour 2021¹.

Au nord-est de Rennes, dans le département d'Ille-et-Vilaine, Fougères est une commune de 20 653 habitants, constituant un pôle urbain avec ses communes limitrophes de Lécousse, Javené, Beaucé et La Selle-en-Luitré.

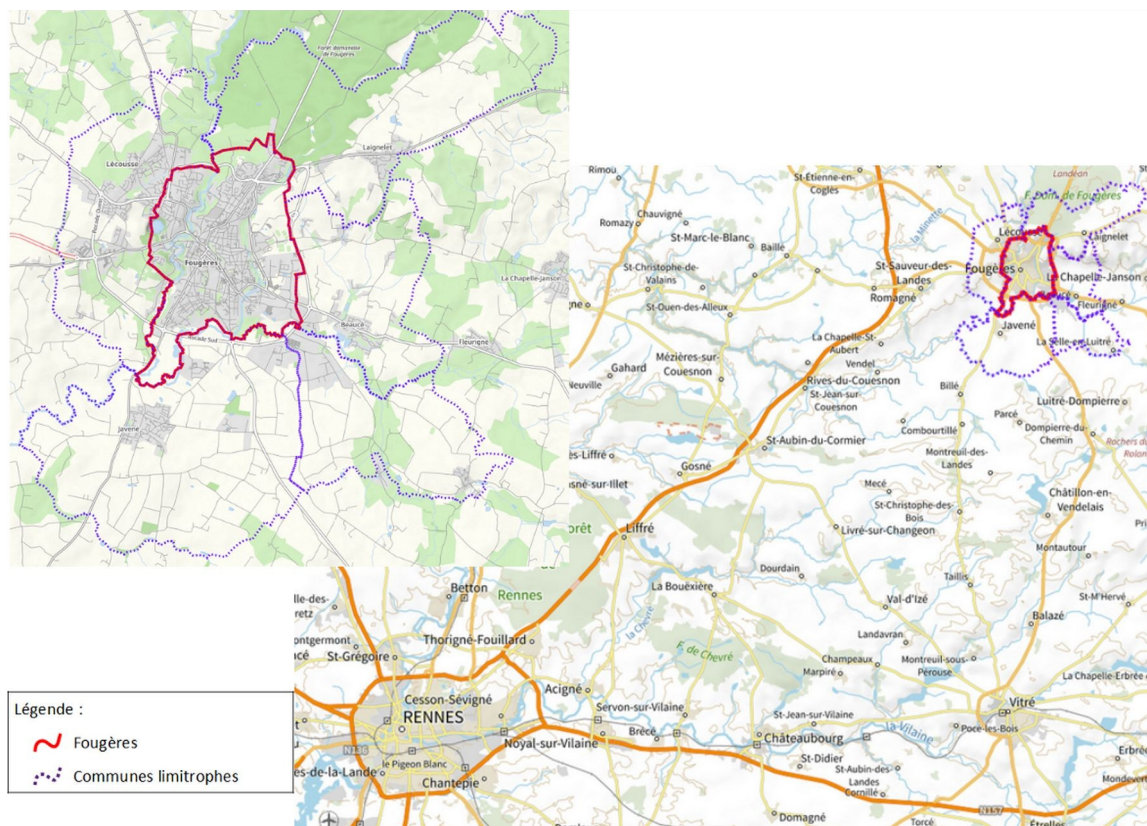


Figure 1 : Localisation de Fougères (source : GéoBretagne)

Fougères a connu une légère progression de sa population entre 2015 et 2021 et un taux d'évolution démographique moyen annuel de + 0,3 %, en léger recul par rapport à la période précédente 2010-2015⁴. Cette augmentation est due uniquement à l'accueil de nouveaux habitants sur le territoire (+ 0,6 %).

En 2021, la ville comptait 12 147 logements, essentiellement des appartements (57 %). La part de logements vacants était de 8,6 % en moyenne et celle des résidences secondaires était faible avec 1,9 %. Le parc de logements est relativement ancien puisque 93 % des constructions datent d'avant 2006.

Entre 2011 et 2020, la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (dits « ENAF ») sur la commune peut être estimée entre 14 ha, selon l'outil régional utilisé par le SRADDET²³, et 16 ha, selon l'outil national³, dont environ 8 ha pour les activités et 7 ha pour l'habitat.

Bien que le territoire de 1 042 ha soit très urbanisé, il est marqué par les vallées vertes relativement encaissées de trois cours d'eau : le Nançon, à l'ouest, le Groslay, à l'est, et le Couesnon, au sud. Ces vallées forment des habitats naturels propices à la biodiversité. Les vallées du Nançon et du Groslay constituent des corridors à l'intérieur de la zone urbaine, permettant la liaison de la forêt de Fougères à la limite nord du territoire (zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff) de type II⁵) jusqu'au Couesnon, identifié comme corridor à renforcer ou à créer par le schéma de cohérence territoriale du pays de Fougères (SCoT Fougères).

Fougères présente aussi un patrimoine historique et architectural important.

En matière de gestion de l'eau, le territoire doit répondre aux dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire-Bretagne (SDAGE Loire-Bretagne) et à celles du schéma d'aménagement et de gestion des eaux du bassin du Couesnon (SAGE Couesnon)⁶.

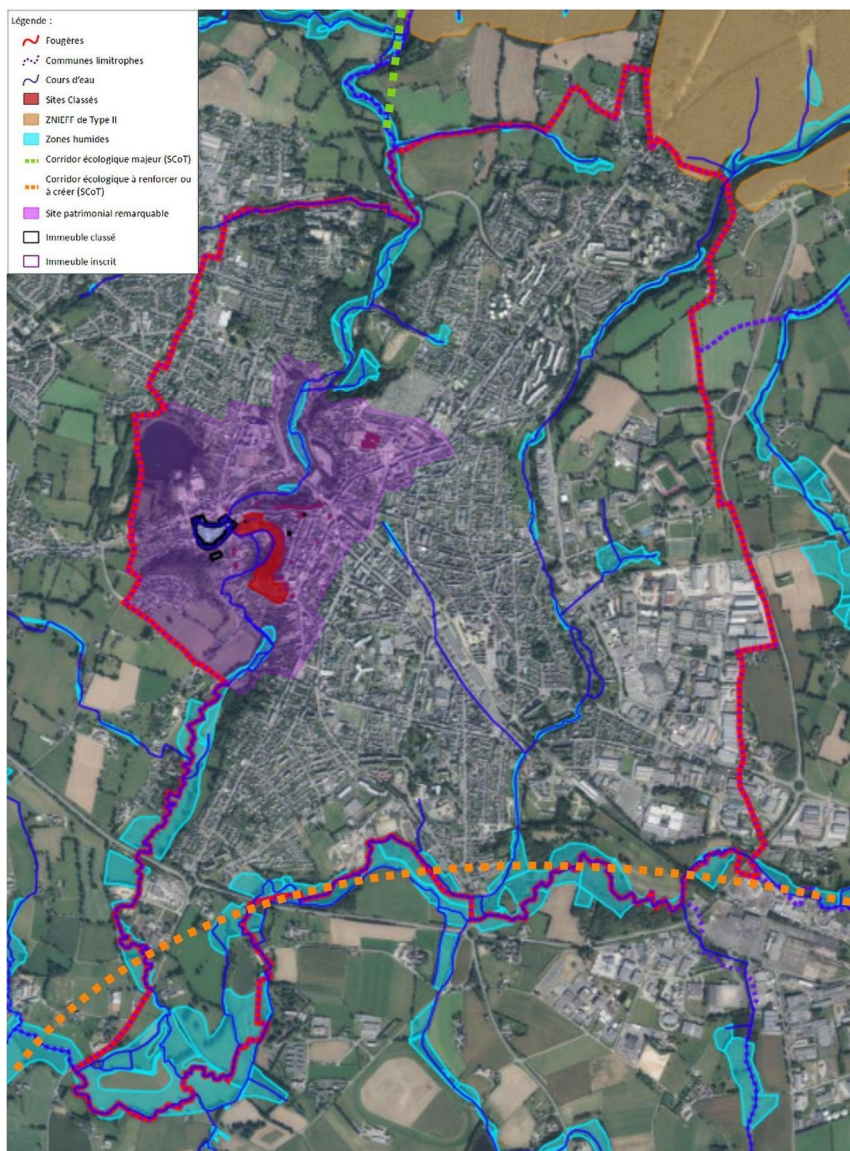


Figure 2 : Patrimoine naturel et bâti de Fougères (source : Géobretagne et SCoT de Fougères)

4 Entre 2010 et 2015, la croissance de la population était de +0,5 % en moyenne annuellement.

5 Grands ensembles naturels riches, ou peu modifiés, qui offrent des potentialités biologiques importantes. Elles possèdent un rôle fonctionnel ainsi qu'une cohérence écologique et paysagère.
(<https://inpn.mnhn.fr/programme/inventaire-znieff/presentation>)

6 Le SDAGE et le SAGE ont été approuvés respectivement le 18 mars 2022 par la préfète coordonnatrice de bassin et le 12 décembre 2013 par arrêté inter-préfectoral.

Fougères est concernée par trois masses d'eau⁷ douce de surface⁸, toutes en état écologique moyen, le SDAGE fixant pour objectif un retour au bon état écologique d'ici 2027, excepté sur certains paramètres⁹ pour lesquels des objectifs moins stricts ont été fixés.

La station de traitement des eaux usées (STEU) de Fougères est d'une capacité nominale de 65 000 équivalents-habitants (EH), sa charge maximale entrante était en 2022 de 58 520 EH, soit 90 % de sa capacité. Elle rejette dans le Nançon, au sud-ouest de la commune, avant sa confluence avec le Couesnon. Elle a été déclarée conforme en 2022¹⁰. Elle recueille aussi les effluents des communes de Javené, Laignelet, La Selle-en-Luitré (uniquement les zones d'activités de l'Aumallerie et du Loasil), Lécousse et Beaucé.

Le zonage d'assainissement des eaux pluviales (ZAEP) est en cours de révision.

À proximité de l'autoroute A84, qui relie Rennes à Caen (Normandie), la commune est desservie par la route nationale RN12 qui rejoint Mayenne, ainsi que par la route départementale RD798 qui permet de se rendre à Vitré. Malgré la présence de transports en commun sur l'agglomération, les déplacements domicile-travail sont surtout réalisés en véhicules motorisés individuels (77,6 %), seuls 4,5 % des actifs utilisent les transports en commun. Les modes de mobilité active¹¹ sont relativement bien représentés avec 15,1 %, dont 12,3 % pour la marche.

Depuis 2022, le territoire est couvert par un plan climat-air-énergie territorial (PCAET)¹².

La révision du plan local d'urbanisme (PLU) de Fougères a été soumise à évaluation environnementale le 8 novembre 2019¹³, au regard de :

- « l'augmentation de population prévue (+0,92 % de taux de croissance annuel moyen (TCAM) prévu) nécessitant notamment de porter une attention particulière aux thématiques de la ressource en eau, de la gestion des eaux usées et pluviales, des mobilités, des continuités écologiques... » ;
- la consommation de 26 ha d'ENAF, ne répondant pas à l'objectif de « zéro artificialisation nette », tel que fixé par le plan biodiversité publié en juillet 2018, repris depuis par la loi « climat et résilience » et le SRADDET de Bretagne¹⁴ ;
- l'absence « de scénarios d'évolution envisageables étudiés de façon à définir un projet de PLU qui prenne en compte au mieux les caractéristiques du territoire et les exigences de protection de l'environnement, dans une perspective de développement durable, y compris à l'échelle intercommunale ».

7 Partie distincte et significative des eaux telles que cours d'eau ou partie de cours d'eau, constituant le découpage élémentaire des milieux aquatiques destinée à être l'unité d'évaluation.

8 FRGR0017 : « Le Nançon et ses affluents depuis Landéan jusqu'à la confluence avec le Couesnon » – FRGR0600 : « Le Couesnon et ses affluents depuis la source jusqu'à la confluence avec le Nançon » – FRGR0013 : « le Couesnon depuis la confluence du Nançon jusqu'à la confluence avec la Loisanse »

9 Ichtyofaune (poissons) pour les masses d'eau FRGR0017 et FRGR0600, macrophytes (végétaux visibles à l'œil nu) pour la masse d'eau FRGR0600 et phytobenthos (végétaux des fonds) pour la masse d'eau FRGR0013

10 Source : portail de l'assainissement

11 Mode de déplacement faisant appel à l'énergie musculaire, tels que la marche, le vélo, ainsi que la trottinette (non électrique), les rollers, etc.

12 Le PCAET est un outil de planification, à la fois stratégique et opérationnel, qui permet aux collectivités d'aborder l'ensemble de la problématique air-énergie-climat sur leur territoire. (<https://fougeres-agglo.bzh/environnement-et-transition-ecologique/energie-et-climat/pcaet/>) – et Avis de la MRAe n°2020-008283 du 19 novembre 2020

13 Décision de la MRAe n° 2019-007520 du 8 novembre 2019.

14 La loi « climat et résilience » du 22 août 2021 et le SRADDET modifié de Bretagne, approuvé le 16 mars 2021, modifié le 17 avril 2024, fixent un objectif de « zéro artificialisation nette » des sols à horizon 2050 et des objectifs de réduction intermédiaires.

1.2. Présentation du projet de révision du PLU

Cette partie aborde le projet de la collectivité tel qu'il est présenté dans le dossier.

Le projet de révision du PLU porte sur environ 10 ans, avec un terme toutefois variable entre 2031 et 2036 au fil du dossier.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) fixe 7 grandes orientations :

- renforcer la place de la nature en ville ;
- renforcer le pôle économique et le cœur d'agglomération ;
- développer les usages de proximité ;
- développer l'offre d'habitat dans une optique de diversification des logements et de maîtrise de la consommation foncière ;
- valoriser le patrimoine, un atout de Fougères ;
- favoriser et développer la mobilité ;
- développer le territoire de manière économe en énergie.

Fougères fait le choix d'une croissance démographique annuelle à + 0,9 %, pour atteindre 22 500 habitants fin 2031 et 23 400 fin 2036, en prévoyant un besoin de 1 300 logements pour l'accueil de cette nouvelle population, augmenté à 1 510 logements « pour une prospective régulière et uniforme de construction ».

Le potentiel de production de logements est réparti pour moitié environ en extension de l'urbanisation (795 logements) et le reste au sein de la zone urbanisée (715 logements¹⁵). Le projet de révision du PLU prévoit 29,9 ha de consommation d'ENAF dont 25,5 ha pour l'habitat et 2 ha pour les équipements collectifs¹⁶.

Quatre orientations d'aménagement et de programmation (OAP) thématiques portent sur : le patrimoine, l'énergie, la trame verte et bleue et l'intégration de la biodiversité en milieu urbain. Quatorze OAP sectorielles encadrent l'aménagement de secteurs prévus pour l'habitat en densification ou en extension, ainsi que des aménagements publics ou de la sauvegarde de patrimoine.

1.3. Enjeux environnementaux associés

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les principaux enjeux environnementaux du projet de révision du PLU identifiés par l'autorité environnementale sont :

- la **limitation de la consommation de sols et d'espaces naturels, agricoles et forestiers**, s'inscrivant au minimum dans l'objectif de « zéro artificialisation nette » fixé aux niveaux national et régional¹⁴ ;
- la **préservation, voire la restauration, de la biodiversité et de ses habitats** ;
- la **restauration de la qualité des milieux aquatiques**, dans un contexte de fragilité de la qualité des eaux ;
- la **préservation du patrimoine bâti et des paysages**.

Les enjeux de maîtrise des déplacements et de sobriété énergétique nécessitent également d'être traités.

15 Répartition des logements en secteur urbanisé : 200 logements vacants ; 369 logements en « dents creuses », dont 286 en cours de production ; 46 logements en densification spontanée et 100 logements en renouvellement urbain.

16 Le dossier présente de nombreuses incohérences au niveau des chiffres annoncés et de leur répartition, que ce soit en termes de logements ou de consommation d'ENAF. Ce sujet est abordé aux 2.1 et 2.3.

2. Qualité de l'évaluation environnementale

2.1. Observations générales

L'organisation du rapport de présentation n'est pas toujours claire. Par exemple, les annexes citées sont au milieu du rapport de présentation¹⁷, alors qu'elles seraient attendues en fin.

De nombreuses données du rapport de présentation sont obsolètes¹⁸ et doivent être actualisées, en particulier pour le diagnostic et l'état initial de l'environnement (voir 2.2).

Compte tenu de l'imbrication de l'urbanisation avec plusieurs communes limitrophes de Fougères, un PLU de dimension intercommunale aurait permis d'avoir une évaluation environnementale globale et une meilleure analyse des incidences sur le territoire. A minima, il serait opportun d'avoir une approche pluri communale en prenant en compte les communes de la première couronne de Fougères, qui n'ont réellement été abordées qu'au travers du développement des zones d'activités.

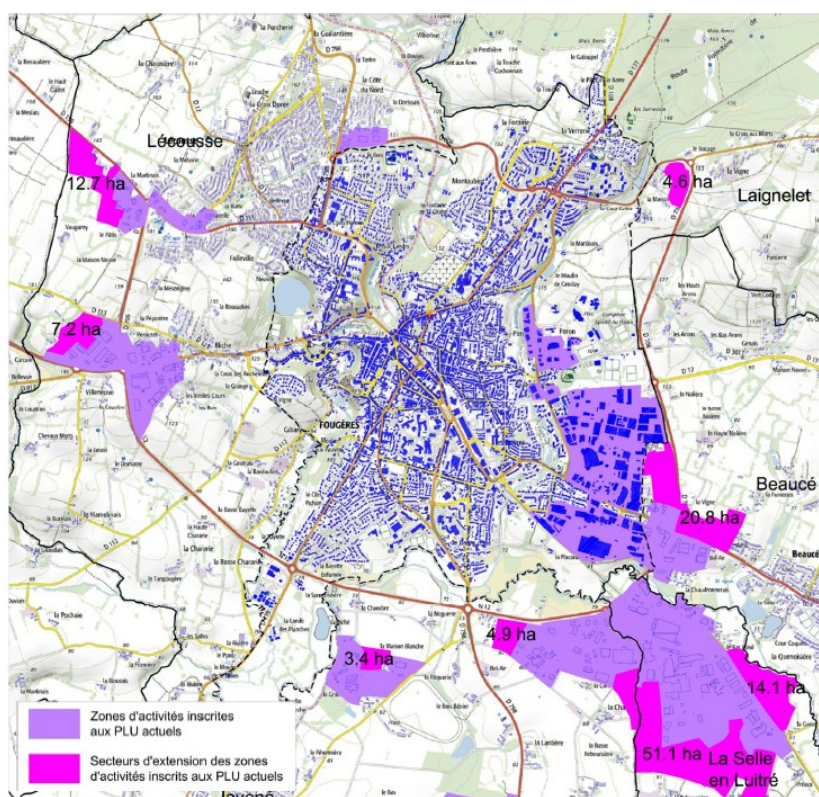


Figure 3 : Carte de localisation des zones U et AU dédiées aux activités économiques des différents PLU des communes limitrophes de Fougères montrant aussi l'imbrication de l'urbanisation des différentes communes
(source : dossier – rapport de présentation – B – page 18)

Cette obsolescence des données et le manque de vision intercommunale interrogent sur la bonne prise en compte de l'environnement (consommation d'ENAF, qualité des milieux aquatiques...) au moment de l'arrêt du projet et sur l'analyse des incidences du projet sur l'environnement, ayant conduit à la définition des mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC).

17 Exemple l'annexe n°1 « prospections de terrain » citée en page 57, se situe en page 91 du même rapport, qui compte 335 pages.

18 Exemples : page 55 du rapport de présentation – tome A : « Au niveau régional, ce sont les Schémas Régionaux de Cohérence Écologique (SRCE) et prochainement les Schémas Régionaux d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) » – Le SRADDET de Bretagne a été approuvé le 16 mars 2021 et modifié une première fois le 17 avril 2024.

2.2. Diagnostic et état initial de l'environnement

À l'échelle communale, les thématiques attendues ont été traitées dans leur grande majorité, mais elles sont parfois incomplètes et s'appuient souvent sur des éléments anciens, comme l'inventaire des zones humides datant de 2013, ou encore le diagnostic socio-démographique utilisant des éléments de l'Insee de 2018, soit 6 ans avant l'arrêt de projet. Même s'il peut être admis que certains éléments n'aient pas été totalement actualisés, une mise à jour minimale aurait dû être effectuée¹⁹, certains domaines pouvant fortement évoluer, ce qui n'est pas sans conséquence sur les choix de la collectivité et leur justification.

Le bilan de l'assainissement sur la commune est très succinct, ne présentant aucun élément relatif à l'assainissement non collectif (ANC) et présentant une charge de la STEU fortement sous-estimée, laissant penser encore une fois que la donnée, non datée, est relativement ancienne.

Bien que peu présente sur le territoire, l'activité agricole aurait dû être intégrée à l'état initial de l'environnement et faire l'objet d'un diagnostic dédié.

Aucun diagnostic écologique n'est inclus au dossier, il conviendra de compléter ce manque, en particulier pour les secteurs en extension d'urbanisation qui doivent faire l'objet d'une réelle analyse environnementale conduisant aux choix finals de localisation. Pour ces secteurs, le dossier indique qu'une « analyse détaillée des secteurs d'urbanisation future inscrits au PLU actuel » a été réalisée, mais elle n'est pas présentée (voir 2.3 infra).

L'Ae recommande de :

- **reprendre le diagnostic et l'état initial de l'environnement en actualisant les données obsolètes et en complétant les thématiques relatives à l'assainissement et la biodiversité pour les secteurs d'urbanisation prévus en extension ;**
- **dégager les enjeux actualisés pour la commune en prenant en compte le contexte intercommunal.**

2.3. Justification des choix et solution de substitution

Le dossier présente des « scénarios de croissance » et une analyse des incidences en matière de besoins en logements. Pour que ces quatre projections démographiques²⁰ s'apparentent à de véritables scénarios, l'analyse des incidences qui en découlent ne doit pas se limiter aux conséquences sur le nombre de logements à produire. Ainsi, en l'état, le dossier ne présente aucun réel scénario.

La projection démographique choisie à 0,9 %, qui ne fait par ailleurs pas l'objet d'un « scénario », est en net décalage avec les tendances observées²¹.

La commune justifie ce choix pour « tenir compte du regain de croissance démographique observé ces dernières années », la « nécessité de compenser le phénomène de décohabitation et de renouveler la population » et « s'inscrire dans le projet de développement démographique porté par le PLH²² » (rapport de présentation, tome B, p. 45). En dehors du desserrement des ménages qui se poursuit, mais dont le taux tend à se stabiliser progressivement, **ces justifications doivent être réinterrogées au regard des projections de l'Insee²³ et des données récentes qui ne suivent pas les mêmes tendances que le diagnostic, et des incidences sur l'environnement des différents scénarios étudiés.** De plus, le PLH, ayant pour terme 2025 et relativement ancien, est lui aussi en décalage avec les tendances démographiques.

19 Par exemple pour les zones humides, dont la définition a été modifiée en 2019 à l'[article L. 211-1 du code de l'environnement](#), introduisant comme indicateur la végétation sans la présence d'eau dans les sols.

20 Projections démographiques annuelles à 0 %, 0,5 %, 1 % et 1,5 %.

21 Pour rappel, la croissance démographique annuelle entre 2015 et 2021 était de +0,3 %.

22 Le programme local de l'habitat (PLH) est la déclinaison de la politique du territoire en matière d'habitat. [Le PLH 2021-2026 de Fougères Agglomération a été adopté le 27 septembre 2021.](#)

23 [Insee Analyses Bretagne, numéro 121, paru le 21 décembre 2023](#)

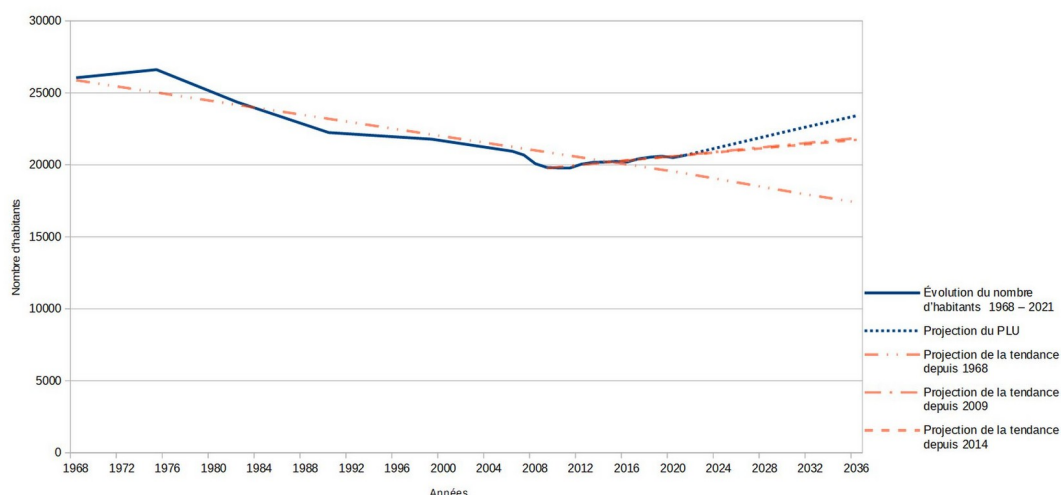


Figure 4 : évolution de la population de Fougères et projections (données Insee – graphique DREAL Bretagne)

Comme indiqué au 2.1 supra, le PLU ne se positionne pas dans un contexte d'intercommunalité et ne tient pas compte des projections démographiques des communes voisines, dont deux d'entre elles (La Selle-en-Luitré et Javené) à l'occasion de la révision de leur PLU, ont fait l'objet d'avis de la MRAe²⁴, qui a déjà alerté sur des choix démographiques ambitieux, en décalage avec les tendances, et sur le manque de vision intercommunale.

Le choix des secteurs en extension a été réalisé « après une analyse détaillée des secteurs d'urbanisation future inscrits au PLU actuel » (rapport de présentation, tome B, p. 60), qui a abouti à la suppression d'un secteur et à la réduction de trois autres. Outre le fait qu'aucun autre secteur que ceux déjà inscrits au PLU actuel n'a été étudié, l'absence de cette analyse évoquée et des critères utilisés pour effectuer le choix des secteurs ne permet pas de garantir une prise en compte effective de l'environnement, que ce soit en termes de biodiversité, de pollution des sols, de gestion des eaux, de paysage, ou encore de déplacements. Par exemple, la limite nord du secteur de « La Forairie Sud » se situe à environ 25 mètres d'une ligne à haute tension de 90 kV, sans qu'aucune garantie soit apportée pour limiter l'exposition de la future population à ses nuisances, en particulier sonores et électromagnétiques.

L'Ae recommande de présenter de véritables scénarios alternatifs tenant compte des objectifs et des enjeux dégagés dans le cadre d'un diagnostic et d'un état initial de l'environnement actualisés, et d'expliquer les choix retenus au regard des objectifs de protection de l'environnement.

2.4. Analyse des incidences et définition des mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) associées

Compte tenu des données caduques présentées dans le diagnostic et l'état initial de l'environnement, ainsi que de l'absence de scénarios alternatifs, il n'est pas possible de s'assurer de l'exhaustivité des incidences sur l'environnement.

Toutefois plusieurs mesures, traduites au sein des OAP et du règlement, sont à souligner (voir chapitres 3.2 Préservation de la biodiversité et des habitats naturels, 3.4 Changement climatique, énergie et mobilités et 3.5 Préservation du paysage et du patrimoine bâti) et devraient pouvoir répondre en partie à certains enjeux du territoire.

L'Ae recommande de reprendre l'analyse des incidences et de compléter les mesures ERC, au regard des enjeux identifiés.

24 [Avis n°2019-007539 du 29 janvier 2020 \(Javené\)](#) – [Avis n°2023-011277 du 7 mars 2024 \(La Selle-en-Luitré\)](#)

2.5. Dispositif de suivi

Le dispositif de suivi comprend plusieurs indicateurs quantitatifs (linéaires, surfaciques, etc.) et qualitatifs (inventaires écologiques des secteurs sensibles concernés par des aménagements ou des projets d'urbanisation) relatifs aux grandes thématiques du territoire. L'ajout d'autres indicateurs qualitatifs serait utile pour certaines thématiques, comme la reconquête des milieux par certaines espèces (faune et flore des cours d'eau par exemple) ou la qualité des haies bocagères (étagements...) dans le cadre du renforcement de la trame verte et bleue (TVB).

L'Ae note que l'exploitation du dispositif de suivi est précisée, notamment en définissant les mesures correctives qui seraient appliquées au PLU en cas de constat d'incidences négatives sur l'environnement.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet

3.1. Préservation des sols et des espaces naturels, agricoles et forestiers

Selon le dossier, les logements produits devront respecter l'ordre de priorité suivant :

1. la réduction de la vacance et la réhabilitation de logements anciens ;
2. la création de nouveaux logements en ville ;
3. la création de nouveaux logements sur des terrains non urbanisés encore disponibles dans une logique d'économie du foncier.

En complément de cette priorisation, pour répondre à l'objectif d'économie de foncier, Fougères souhaite s'appuyer sur une nouvelle typologie de logements et une trame urbaine dense.

Cette volonté affichée dans le rapport de présentation n'est pas correctement traduite dans les OAP et le règlement. Cette absence ne permet pas une réelle économie de consommation des sols, dans un contexte de préservation des habitats naturels, de la biodiversité et de l'agriculture.

Le projet de révision du PLU permet une extension de l'urbanisation sur 28,9 ha²⁵ pour un besoin calculé de 585²⁶ logements en extension, soit une densité moyenne de 20,24 logements/ha, densité relativement faible pour une commune telle que Fougères, même si elle reste en cohérence avec la densité minimale moyenne de 20 ha fixée par le SRADDET de Bretagne.

La collectivité a fait le choix de classer 13 ha en zones 2AU, zones qui devront faire l'objet *a minima* d'une modification du PLU pour pouvoir être urbanisées. Lors de cette procédure, il sera attendu de la collectivité qu'elle justifie leur ouverture entre autres au regard des évolutions des enjeux environnementaux et de la dynamique socio-démographique du territoire concerné, en prenant en compte l'intégralité du pôle urbain de Fougères.

Pour les activités et commerces, Fougères a mené une véritable analyse intercommunale des besoins permettant ainsi de conclure à la nécessité d'optimiser les surfaces des parcs d'activités existants et de ne pas ouvrir de secteurs de développement des activités sur Fougères, puisque 118,8 ha sont encore disponibles sur les communes limitrophes au sein de leurs documents. De plus, pour les commerces, le PLU interdit les implantations de commerces de moins de 300 m² dans les secteurs périphériques, permettant ainsi une reconquête des centralités délaissées et une meilleure gestion des déplacements, sans consommation d'ENAF.

25 Les chiffres diffèrent selon les pages du dossier. Le total des superficies des secteurs 1AU et 2AU est de 26,47 ha selon les pages 61 et 62 du rapport de présentation.

26 Comme indiqué au 1.2 supra, en page 64 du rapport de présentation, il est rajouté, sans justification du besoin, 210 logements « pour une prospective régulière et uniforme de construction » à ces 585 logements calculés précédemment dans le dossier. En tenant compte ces 210 logements, la densité augmente à 27,5 logements/ha.

Selon le dossier, la consommation d'ENAF entre 2011 et 2020 était de 13,92 ha, très similaire aux 13,69 ha calculés du MOS.

Il est important de noter que, malgré une consommation estimée de 29,08 ha d'ici 2036 très supérieure aux dix dernières années, en l'absence de l'analyse qui devra être réalisée par le SCoT du Pays de Fougères lors de son intégration des objectifs chiffrés du SRADDET²⁷, il est difficile de déterminer si le PLU répond ou non aux enjeux de préservation des sols et des espaces naturels, agricoles et forestiers, Fougères étant la commune principale du pôle urbain le plus important à l'échelle du Pays, et ces enjeux ne devant pas être analysés au niveau communal uniquement.

L'Ae recommande de mieux justifier les besoins en logements identifiés par le projet de PLU, au regard du développement de l'urbanisation de l'intégralité du pôle urbain de Fougères, et de mieux traduire les volontés de la collectivité en matière de priorisation et de typologie de logements afin de répondre davantage aux objectifs de réduction de consommation des ENAF.

3.2. Préservation de la biodiversité et des habitats naturels

Compte tenu du caractère très urbain du territoire de Fougères, cet enjeu est relativement bien traité.

Le travail d'identification des ruptures de continuité et de leur traitement au sein des vallées des cours d'eau mérite d'être souligné. Il vient compléter un dispositif très intéressant du développement et de l'intégration de la nature en ville, traduit dans une OAP thématique de bonne qualité²⁸.

Les haies bocagères et arbres isolés font l'objet de lisières inconstructibles de 10 m, de part et d'autre de l'axe pour les haies et à partir de la projection au sol du houppier²⁹ pour les arbres isolés. Pour une protection plus efficiente des haies, il serait intéressant de cumuler les deux critères de protection lors de la présence d'arbre de haut jet. Aucune protection des lisières n'est prévue pour les boisements, il convient de mettre en place le même type de protection que pour les arbres isolés, permettant ainsi une protection effective des boisements et de la biodiversité associée, mais aussi la protection des futures habitations contre un risque éventuel de chute d'arbres ou de branches lors de tempêtes.

Les enjeux de préservation des zones humides sont traduits via une interdiction de modification de ces espaces, qu'ils aient été identifiés ou non au sein du règlement graphique. La mise en place d'une lisière protégeant les espaces connexes, dont les secteurs d'alimentation, aurait permis une meilleure préservation de leur écosystème et donc une protection accrue.

Le projet n'aborde pas la trame noire³⁰ et ne prévoit aucune prescription, ni même recommandation, sur cette thématique. Il conviendra donc de le compléter, d'autant que le groupe mammalogique breton classe l'intégralité du territoire en espace indispensable aux chauves-souris.

L'Ae recommande de :

- compléter les mesures relatives à la préservation des habitats naturels, supports de la biodiversité, avec la mise en place d'espaces tampon ou lisières à proximité des zones humides et boisements identifiés,***
- analyser les enjeux relatifs à la trame noire et prévoir, le cas échéant, des mesures ERC.***

²⁷ Le SRADDET modifié prévoit la consommation maximale possible de 216 ha d'ENAF pour l'intégralité du Pays de Fougères, dont l'unité urbaine de Fougères est le pôle principal.

²⁸ Alignements d'arbre, fleurissement des trottoirs et des murs, aménagements paysagers des grands boulevards lors de la création de voies de mobilité active, etc.

²⁹ Partie d'un arbre constituée d'un ensemble structuré des branches situées au sommet du tronc (des branches maîtresses aux rameaux secondaires).

³⁰ L'exercice vise à prendre en compte les besoins de la faune sauvage nocturne (rapaces, chauves-souris...) et les perturbations apportées à la faune diurne (activité anormalement prolongée par un excès de lumière), afin d'identifier des points d'amélioration.

3.3. Amélioration de la qualité des milieux aquatiques via la bonne gestion du « petit cycle de l'eau³¹ » et des eaux pluviales

La reconquête des milieux aquatiques implique une bonne gestion des effluents produits par l'urbanisation.

3.3.1. Gestion des eaux pluviales

Les mesures prises pour la gestion des eaux pluviales sont éparpillées entre les OAP thématiques, le règlement et les annexes sanitaires, comprenant le schéma directeur pluvial de 2013.

Du fait de cette multiplicité de documents, la lecture et la compréhension des mesures prises sont complexes. Il est nécessaire de les clarifier afin de s'assurer de la bonne prise en compte des incidences et de la cohérence des mesures ERC prises pour la gestion des eaux pluviales et pour l'amélioration des milieux récepteurs.

3.3.2. Gestion des eaux usées

Selon le dossier, la charge de la STEU est estimée à 36 700 EH³² et la population à terme sur Fougères représentera 7 000 EH³³ supplémentaires. Ainsi, selon le dossier, la station serait en mesure de traiter la charge supplémentaire induite par le projet. Dans ce contexte, la commune considère qu'il n'y a pas d'incidence de l'urbanisation sur les systèmes d'assainissement et n'analyse pas l'augmentation de la charge sur la capacité des milieux naturels récepteurs de l'ensemble des systèmes (collectifs ou non) à accepter les nouveaux effluents dans le respect de leurs objectifs de qualité. Le dossier présenté n'aborde pas la thématique de l'assainissement non collectif (ANC).

En 2022, la charge maximale entrante de la STEU était de 58 520 EH. De plus, aux prévisions de 7 000 EH supplémentaires du fait de l'urbanisation de Fougères, il convient d'ajouter les charges des communes limitrophes elles aussi raccordées, ce que le dossier n'évoque à aucun moment. Aucune analyse de la capacité des milieux récepteurs à admettre la charge supplémentaire induite par l'urbanisation n'a été réalisée, afin de s'assurer que les systèmes de traitements des eaux usées, collectifs et non collectifs, ne contribuent pas à la dégradation et participent aux enjeux de reconquête de la qualité des milieux aquatiques fixés par le SDAGE.

Afin de mieux prendre en compte l'enjeu de reconquête de la qualité des milieux aquatiques, il convient de caractériser les effets actuels et futurs, sur les milieux récepteurs, des rejets des systèmes d'assainissement collectif, ainsi que ceux liés à l'assainissement non collectif. Ce travail est indispensable pour apporter une véritable démonstration de la compatibilité du projet de PLU avec l'atteinte des objectifs du milieu récepteur, qu'il s'agisse de la qualité physico-chimique des eaux, de la biodiversité aquatique, ou des usages.

3.3.3. Gestion de l'eau potable

Le projet de PLU indique avoir mis en place les protections nécessaires afin de préserver les ressources en eau potable du territoire, en particulier les périmètres de captage. Sur le plan des servitudes, la zone concernée par les périmètres de protection n'est pas correctement reportée, avec une erreur de tracé concernant le périmètre éloigné au niveau de sa limite est « Le Pâtis de la Barre ».

Fougères indique avoir « pris en considération la capacité d'accueil de la commune » dont la capacité du territoire en eau potable « avant de programmer les différents espaces porteurs de développement urbain » (rapport de présentation, tome B, p.258). Mais l'augmentation des besoins n'est pas chiffrée, ni surtout évaluée sur le plan environnemental.

31 Le « petit cycle de l'eau » désigne le parcours que l'eau emprunte du point de captage dans la rivière ou la nappe d'eau souterraine jusqu'à son rejet dans le milieu naturel. Il comprend le circuit de l'eau potable et celui du traitement des eaux usées.

32 Le dossier ne précise pas s'il s'agit d'une charge moyenne ou maximale, pas plus que son année de référence. Selon le site assainissement.gouv.fr, il semble que ce soit une charge maximale de 2017.

33 Source : annexes sanitaires

Ainsi, le dossier ne considère pas l'adéquation du projet face à l'état de la ressource, dans la période actuelle et face aux changements climatiques. Il n'étudie pas plus l'incidence des prélèvements supplémentaires sur les milieux aquatiques et ne prévoit pas de mesures visant à limiter ces prélèvements.

La démarche ERC doit être construite par une mise en perspective de cette hausse avec l'évolution de la ressource en eau, en prenant notamment en compte les évolutions des besoins des territoires voisins et en intégrant les effets du changement climatique sur la ressource et sur les milieux aquatiques (années sèches plus fréquentes et d'intensité plus importante).

3.3.4. Prise en compte de l'amélioration des milieux aquatiques

Globalement, les mesures prévues par le projet ne permettent pas de démontrer la compatibilité du projet avec les enjeux d'amélioration des milieux aquatiques du territoire, ainsi que l'atteinte des objectifs de bon état des cours d'eau fixés par le SDAGE Loire-Bretagne et le SAGE Couesnon.

L'Ae recommande de revoir la démarche menée sur la gestion du cycle de l'eau, y compris au niveau intercommunal :

- ***en actualisant et complétant l'état initial de l'environnement, en particulier avec les données relatives à l'assainissement des eaux usées, dont l'assainissement non collectif, et les incidences actuelles de ces systèmes sur les milieux récepteurs ;***
- ***en évaluant l'augmentation des besoins en eau potable, y compris en tenant compte des effets du changement climatique ;***
- ***en évaluant les incidences potentielles de ces augmentations sur l'environnement, en particulier la ressource en eau et les milieux récepteurs ;***
- ***enfin, le cas échéant, en prévoyant des mesures permettant l'évitement ou la réduction de ces incidences.***

3.4. Changement climatique, énergie et mobilités

3.4.1. Mobilités

Le projet de PLU de Fougères intègre un projet de pôle d'échanges multimodal (PEM) associant transports en commun urbains (réseau SURF – 6 lignes) et interurbains (Breizhgo). Les futurs sites de projets ou de développement urbain sont desservis par des lignes de bus ou à proximité du futur PEM.

Dans le cadre du plan national « Action cœur de ville »³⁴, Fougères s'est fixé une orientation relative aux mobilités actives visant à traiter les espaces publics, en particulier au niveau du futur PEM, et prévoyant des voies reliant la ville haute et la ville basse. Le PLU intègre des projets favorisant les mobilités actives et l'utilisation des transports en commun dans ses OAP sectorielles et son règlement graphique, via des emplacements réservés en particulier.

Le développement des commerces, activités et services à proximité des zones d'habitat, en les priorisant dans les centralités afin de redynamiser le centre-ville mais aussi de diminuer les distances parcourues, devrait participer à limiter l'utilisation des véhicules motorisés et à favoriser les mobilités actives.

3.4.2. Énergie

L'OAP thématique sur cette problématique est très intéressante mais reste trop peu prescriptive pour être réellement efficace. Même si le territoire est couvert par un PCAET, ce dernier ayant une couverture intercommunale, le PLU devrait prévoir plus de mesures adaptées à son territoire.

L'Ae recommande d'intégrer à l'OAP thématique ou au règlement des mesures plus prescriptives pour les constructions nouvelles, y compris les bâtiments d'activités et de services publics, et les extensions.

³⁴ Le plan national Action cœur de ville répond à une double ambition : améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes et conforter le rôle de moteur de ces villes dans le développement du territoire. Pour plus d'information : <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/action-cœur-de-ville-42>.

3.5. Préservation du paysage et du patrimoine bâti

La richesse patrimoniale de Fougères est bien prise en compte dans le projet de PLU, celui-ci intégrant une annexe patrimoniale au règlement graphique comprenant un inventaire³⁵.

Les éléments de patrimoine font l'objet de mesures de préservation au travers du règlement et, pour certains, d'OAP sectorielles, en fonction de leur identification au sein de l'annexe : patrimoine majeur, remarquable ou ordinaire.

Une OAP thématique très pertinente vient compléter ces mesures. Certaines OAP sectorielles à proximité viennent mettre en valeur ce patrimoine, comme l'OAP relative à l'aménagement de l'entrée ouest de la ville, concernant le site du Rocher coupé et le château.

Pour la MRAe de Bretagne,
le président,

Signé

Jean-Pierre GUELLEC

35 Cette annexe définit 11 bâtiments patrimoniaux majeurs, 307 bâtiments patrimoniaux remarquables et 1800 bâtiments patrimoniaux ordinaires.