



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale de Bretagne
sur le projet de révision du schéma de cohérence territoriale
du pays de Fougères (35)**

n° MRAe : 2025-012509

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne s'est réunie le 9 octobre 2025 à Rennes. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de révision du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du pays de Fougères (35).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Françoise Burel, Alain Even, Isabelle Griffe, Jean-Pierre Guellec, Laurence Hubert-Moy, 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 dossier.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne a été saisie par le syndicat mixte du SCoT du pays de Fougères pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 8 juillet 2025.

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) en date du 08/07/2025.

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

Situé au nord-est de l'Ille-et-Vilaine, en limite de la Normandie, le pays de Fougères compte 43 communes réparties sur deux intercommunalités : la communauté d'agglomération Fougères Agglomération (FA) et la communauté de communes Couesnon Marches de Bretagne (CMB). Le territoire, à dominante rurale, comptait 78 173¹ habitants en 2022 dont plus d'un quart sur la commune de Fougères. La croissance démographique s'est ralentie ces dernières années et le solde migratoire compense légèrement le solde naturel, négatif depuis plus de 10 ans. Le parc de logements se caractérise par une part significative de la vacance (9 %). De nombreuses zones d'activités économiques (ZAE) se sont développées le long des axes routiers majeurs traversant le territoire, notamment l'autoroute A 84, la route nationale (RN) 12 et la route départementale (RD) 155.

Le projet de révision du schéma de cohérence territoriale (SCoT) porte sur 30 ans (2021-2051). Il se fonde sur une croissance démographique annuelle de + 0,38 % en incluant une progressivité par décennie². Ce choix table principalement sur l'arrivée de jeunes ménages et familles. La population atteindrait 87 540 habitants en 2051 soit 9 492 habitants supplémentaires par rapport à 2021. Le SCoT vise ainsi la production de 2 088 logements (dont 40 % en renouvellement) pour 2 373 habitants supplémentaires sur la période 2021-2031 puis 2 538 logements pour 3 275 habitants supplémentaires sur la période 2031-2041. Sur le volet développement économique, en complément des centralités et des zones d'activités de proximité, le projet s'appuie sur 20 ZAE existantes³ et cinq nouvelles ZAE à créer.

Le projet de SCoT prévoit une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) de 378 ha sur la période 2021-2051, dont 216 ha sur la période 2021-2031 en s'alignant sur l'enveloppe maximale allouée par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)⁴ de Bretagne.

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 protection de la biodiversité et de ses habitats et la préservation des milieux aquatiques**. Les enjeux de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de limitation des risques et nuisances méritent également d'être étudiés.

Le taux de croissance démographique retenu est surévalué au regard des tendances démographiques récentes et des projections de l'Insee, et son augmentation par décennie non justifiée. Aucune déclinaison de ce taux n'est établie en fonction de l'armature territoriale retenue. Le SCoT choisit de ne pas détailler l'enveloppe foncière par destination (logements, activités économiques) et se limite à une répartition de l'enveloppe 2021-2031 par intercommunalité. En l'absence de PLUi en vigueur à l'échelle des deux intercommunalités, le SCoT ne remplit pas son rôle de modérateur de la consommation foncière. En l'état, l'enveloppe ouverte à l'urbanisation n'est pas dimensionnée sur la base de besoins réels et justifiés mais semble se référer à l'enveloppe fixée par le SRADDET pour la période 2021-2031 comme un droit à consommer. De plus, le dossier ne propose pas de scénarios permettant de conclure que la solution retenue prend en compte les impacts négatifs du projet de SCoT sur l'environnement.

De nombreuses mesures du document d'orientation et d'objectifs (DOO) méritent d'être renforcées en cohérence avec le projet d'aménagement stratégique (PAS) et les besoins identifiés.

L'Ae recommande de reprendre le projet de révision du SCoT ainsi que l'évaluation environnementale qui en est faite.

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

1 54 274 habitants pour FA et 21 560 pour CMB.

2 TCAM de + 0,30 % sur 2021-2031, + 0,40 % sur 2031-2041 et + 0,45 % sur 2041-2051.

3 Le DOO recense 20 zones d'activités économiques « inscrites au SCoT » mais ces éléments sont à fiabiliser.

4 Approuvé le 16 mars 2021, modifié le 17 avril 2024 - <https://www.bretagne.bzh/actions/grands-projets/breizhcop/sraddet/>

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 SCoT..... | 8 |
| 1.3. Enjeux environnementaux associés..... | 9 |
| 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, solutions de substitution..... | 10 |
| 2.4. Analyse des incidences et définition des mesures d'évitement, de réduction et de compensation associées..... | 12 |
| 2.5. Dispositif de suivi..... | 13 |
| 3. Prise en compte de l'environnement par le projet..... | 13 |
| 3.1. Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers..... | 13 |
| 3.1.1. Démographie et production de logements..... | 13 |
| 3.1.2. Activités et infrastructures..... | 15 |
| 3.2. Préservation de la biodiversité et de ses habitats..... | 17 |
| 3.3. Préservation des milieux aquatiques..... | 19 |
| 3.3.1. Gestion des eaux usées..... | 19 |
| 3.3.2. Gestion des eaux pluviales..... | 19 |
| 3.3.3. Approvisionnement en eau potable..... | 19 |
| 3.4. Changement climatique, énergie et mobilité..... | 20 |
| 3.5. Prise en compte des risques et limitation des nuisances..... | 20 |

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 2022.

Situé au nord-est de l'Ille-et-Vilaine, en limite de la Normandie, le pays de Fougères compte 43 communes réparties sur deux intercommunalités : la communauté d'agglomération Fougères Agglomération (FA) et la communauté de communes Couesnon Marches de Bretagne (CMB).

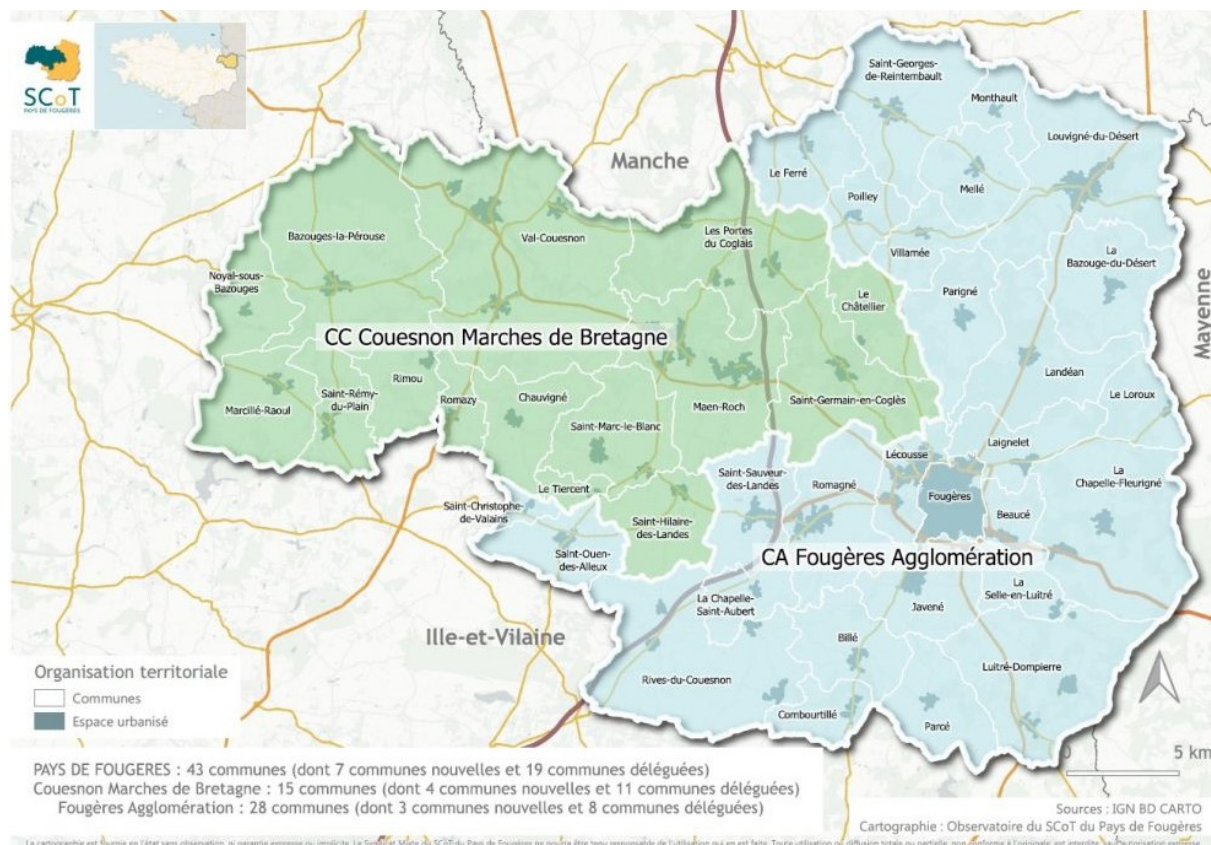


Figure 1 : Localisation du pays de Fougères (source : www.scot.pays-fougères.org)

Le territoire dénombrait 78 173⁵ habitants en 2022 pour un parc de 28 852 logements. Le taux de croissance démographique annuel moyen (TCAM) a atteint + 0,40 % sur la période 2011-2016 et + 0,17 % sur 2016-2022. La population est vieillissante, la part des plus de 60 ans atteint 30 % en 2022 (contre 26 % en 2011). La commune de Fougères comporte 20 602 habitants en 2022 soit plus d'un quart de la

⁵ 54 274 habitants pour FA et 21 560 pour CMB.

population totale du territoire. En raison de la faible superficie de Fougères, la zone urbanisée s'étend sur les communes limitrophes. Maen-Roch⁶ constitue la 2^{ème} commune la plus peuplée du territoire avec 5 093 habitants en 2022. Le sud du pays de Fougères bénéficie de l'attractivité de la métropole rennaise, située à 30 km au sud et accessible via l'autoroute A 84.

Concernant le parc de logements, la part de la vacance atteint 8,8 % à l'échelle du pays, part encore plus marquée sur le territoire de CMB (11,4 %). Celle des résidences secondaires est de 4,0 %.

Plusieurs communes du territoire s'inscrivent dans le cadre de dispositifs de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs tels que « Action Cœur de Ville » pour Fougères ou encore « Petites Villes de Demain » pour Louvigné-du-Désert, Rives-du-Couesnon, Bazouges-la-Pérouse, Maen-Roch et Val-Couesnon.

Selon le MOS⁷, entre 2011 et 2020, le pays a consommé 388 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) dont 120 ha pour l'habitat, 116 ha pour les activités et commerces, 109 ha pour les équipements et 23 ha pour les infrastructures.

Le territoire bénéficie d'une armature routière dense et structurée autour de plusieurs axes majeurs : l'autoroute A 84, axe nord-sud constituant la colonne vertébrale de l'axe Bretagne-Normandie, la route départementale (RD) 155, reliant Dol-de-Bretagne, Val-Couesnon, Maen-Roch à Fougères, la RD 178 reliant Fougères à Vitré ainsi que la route nationale (RN) 12 joignant l'A 84 à Fougères et se prolongeant à l'est jusqu'au Mans. Cinq lignes de cars régionaux « Breizhgo » desservent le territoire dont la ligne 509 (ex-9a) Fougères-Rennes, la plus fréquentée de Bretagne. Fougères et ses communes limitrophes disposent d'un réseau de bus urbain. Le développement de l'intermodalité s'appuie notamment sur le pôle d'échange multimodal (PEM) de Romagné, mis en service récemment, et le PEM de Fougères dont les travaux sont en cours. Le pays de Fougères n'est pas desservi par une voie ferrée et ne dispose donc pas de gare, mais soutient le projet d'une desserte ferroviaire entre Fougères et Rennes.

L'économie du pays est principalement tournée vers l'agriculture et l'industrie. Le développement des activités économiques s'est concentré le long des axes routiers traversant le territoire.

En 2022, 30 262 emplois sont recensés sur le territoire dont 3/4 se concentrent sur FA. 70 % des actifs travaillent dans une autre commune que celle de leur résidence principale. La voiture individuelle reste le moyen de transport prédominant, notamment pour les déplacements domicile-travail.

Le paysage est marqué par la présence des vallées du Couesnon, fleuve côtier se jetant dans la baie du Mont-Saint-Michel, et de ses affluents (la Loyzance, le Nançon, le Beuvron, etc.). La commune de Fougères se situe au carrefour de trois grandes unités paysagères : le plateau du Coglais au nord-ouest, les marches de Bretagne au nord-est et le bassin de Fougères au sud. Le pays dispose d'une forte richesse patrimoniale avec deux sites patrimoniaux remarquables à Fougères et Bazouges-la-Pérouse, neuf sites inscrits ou classés et 64 édifices classés ou inscrits au titre des monuments historiques.

Le territoire, couvrant près de 1 000 km², compte de nombreux espaces protégés ou inventoriés⁸, principalement des boisements, des cours d'eau et leurs abords, des étangs, des landes, des marais mais aussi des tourbières : deux sites Natura 2000⁹, treize zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF¹⁰) de type I, trois ZNIEFF de type II, une zone humide Ramsar¹¹, un secteur faisant l'objet d'un arrêté préfectoral de protection de biotope (APB) ainsi que neuf espaces naturels sensibles (ENS). Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Bretagne identifie ces secteurs en tant que réservoirs de biodiversité.

6 Maen-Roch est issue de la fusion des anciennes communes de Saint-Brice-en-Coglès et Saint-Étienne-en-Coglès au 01/01/2017.

7 Le mode d'occupation des sols (MOS) est l'outil utilisé comme référence en Bretagne pour mesurer l'évolution de l'usage des sols. Source : <https://superset.geobretagne.fr/superset/dashboard/visufoncier/?standalone=1>.

8 <https://www.ecologie.gouv.fr/aires-protgees-en-france> - <https://inpn.mnhn.fr/programme/inventaire-znieff/presentation> - <https://outil2amenagement.cerema.fr/outils/lespace-naturel-sensible-ens>.

9 « Étangs du canal d'Ille-et-Rance » et « Baie du Mont Saint-Michel ».

10 Secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. De type I : espaces homogènes d'un point de vue écologique, qui abritent au moins une espèce et/ou un habitat rare ou menacé, d'intérêt local, régional, national ou communautaire ; de type II : grands ensembles naturels riches, ou peu modifiés, qui offrent des potentialités biologiques importantes.

11 Convention internationale relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau.

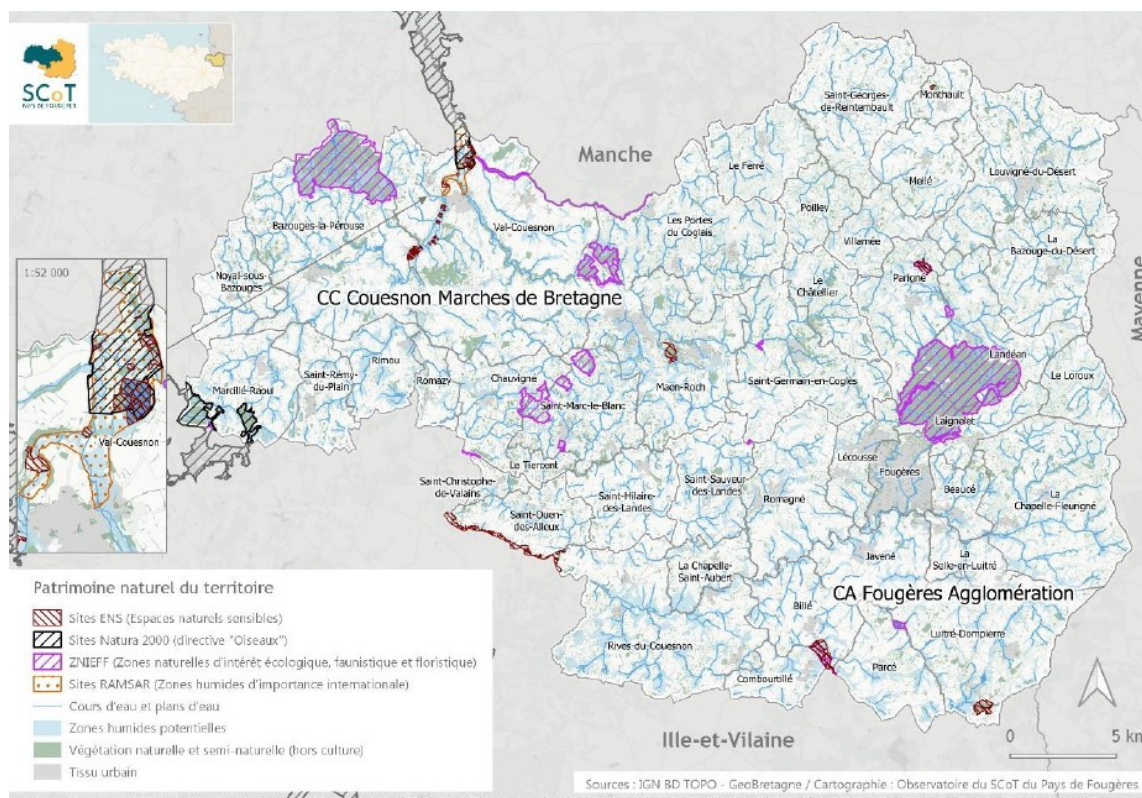


Figure 2 : Espaces naturels et cours d'eau au sein du SCoT de Fougères (source : dossier)

La majorité du territoire présente un niveau de connexion de milieux naturels élevé, lié à la présence de massifs forestiers et d'un bocage dense. Cependant la partie sud est du territoire, couverte par des plaines agricoles et par la zone agglomérée de Fougères, présente un niveau de connexion beaucoup plus faible.

En matière de gestion de l'eau, le territoire doit répondre aux dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne et du bassin Seine-Normandie ainsi qu'à celles des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) des bassins versants du Couesnon, de la Sélune et, à la marge, de la Vilaine¹².

Le territoire n'est pas couvert par un plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) mais plusieurs secteurs longeant le Couesnon et ses affluents sont recensés dans l'atlas des zones inondables.

Concernant l'assainissement des eaux usées, le territoire dispose de 48 stations de traitement des eaux usées (STEU) dont plusieurs présentent des dysfonctionnements (exemple : STEU d'Antrain, commune déléguée de Val-Couesnon). D'autres risquent d'arriver à saturation dans les années à venir, c'est notamment le cas des STEU de Fougères, Saint-Brice-en-Coglès et Saint-Etienne-en-Coglès, traitant les effluents des deux pôles urbains du territoire¹³.

À ce jour, le territoire de CMB est couvert par différents documents d'urbanisme dont le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) du Coglais couvrant les communes¹⁴ de l'ex-intercommunalité Coglais Marches de Bretagne, ainsi que 10 documents d'urbanisme à l'échelle communale (9 PLU et une carte communale), la commune de Noyal-sous-Bazouges étant régie par le règlement national d'urbanisme (RNU). L'élaboration d'un PLUi à l'échelle de CMB est en cours. Quant à FA, les élus ont validé en juin dernier la mise en place d'un PLUi. En attendant, le territoire est couvert par différents documents d'urbanisme à l'échelle communale. Le PLU de Fougères est, quant à lui, en cours de révision¹⁵.

12 Le SDAGE Loire Bretagne 2022-2027 a été approuvé le 18 mars 2022 et les SAGE du Couesnon, de la Sélune (en cours de révision) et de la Vilaine (en cours de révision) ont été approuvés respectivement les 12 décembre 2013, 20 décembre 2017 et 2 juillet 2015.

13 Source : www.assainissement.developpement-durable.gouv.fr.

14 Saint-Etienne-en-Coglès, Baillé, Le Châtelier, Coglès, Montours, Saint-Brice-en-Coglès, Saint-Germain-en-Coglès, Saint-Hilaire-des-Landes, Saint-Marc-le-Blanc, la Selle-en-Coglès, Le Tiercent.

15 [Avis de l'Ae n°2024-011667 du 27 septembre 2024 sur le projet de révision du PLU de Fougères.](#)

1.2. Présentation du projet de révision du SCoT

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

Le SCoT en vigueur a été approuvé le 8 mars 2010. Son périmètre a été élargi en 2017 en lien avec la nouvelle organisation intercommunale.

Le projet d'aménagement stratégique (PAS) du SCoT s'articule autour de trois orientations :

- « un territoire équilibré et durable » ;
- « un territoire de coopération et de complémentarité » ;
- « un territoire engagé pour le bien-vivre au quotidien ».

Ces trois orientations sont déclinées en 13 objectifs.

Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) comporte 86 prescriptions et 87 recommandations.

L'armature territoriale du SCoT se compose de quatre types de pôles (cf. cartographie ci-dessous) :

- 2 pôles urbains : le premier est constitué de Fougères et de ses communes limitrophes (Lagnelet, Lécousse, Javené, Beaucé ainsi que l'extrémité nord de La-Selle-en-Luitré), le second de la commune de Maen-Roch ;
- 2 pôles intermédiaires : Louvigné-du-Désert et Val-Couesnon ;
- 9 pôles de proximité : Bazouges-la-Pérouse, Les Portes du Coglais, Saint-Germain-en-Coglès, Saint-Marc-le-Blanc, La Chapelle-Fleurigné, Luitré-Dompierre, Rives-du-Couesnon, Saint-Georges-de-Reintembault et Saint-Ouen-des-Alleux ;
- 26 pôles de vie : les autres communes.

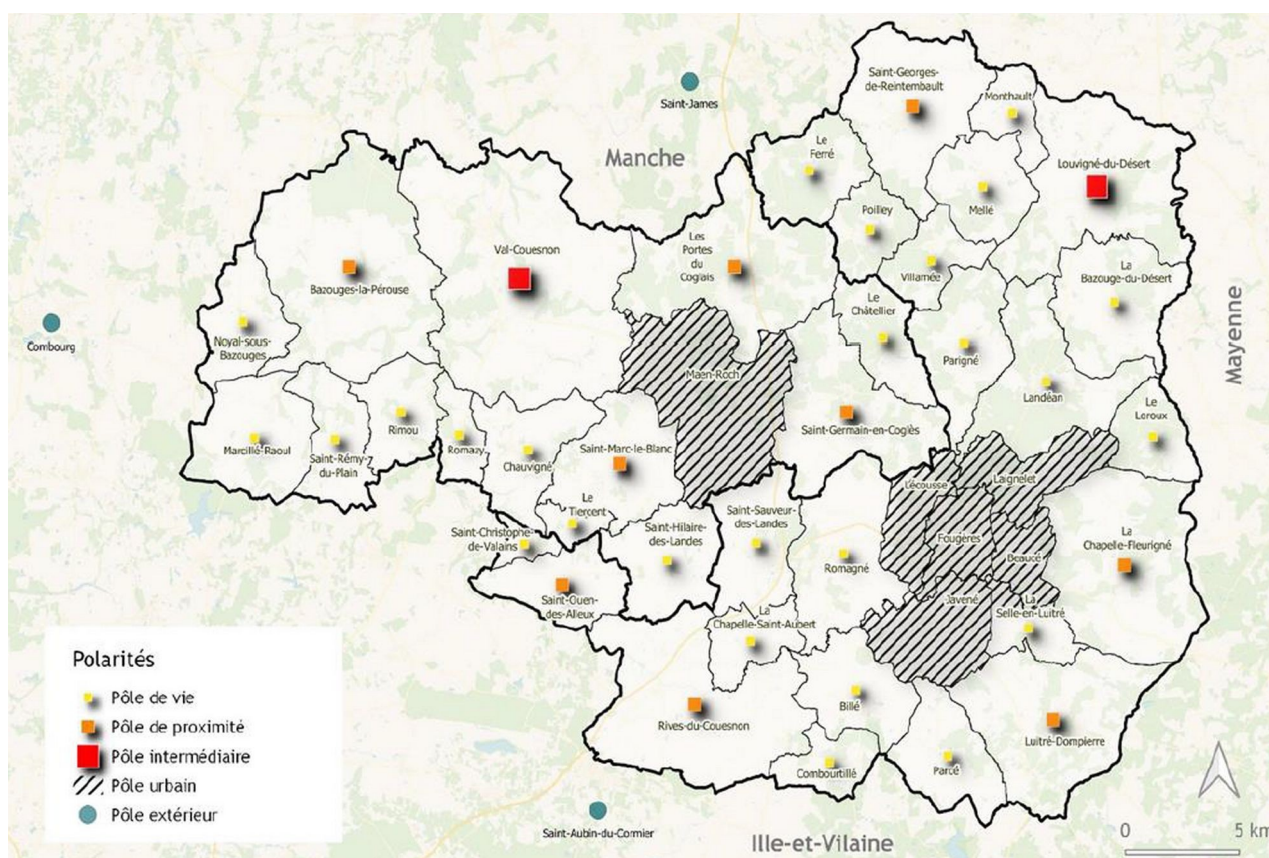


Figure 3 : Armature territoriale du SCoT de Fougères (source : dossier)

Le projet prévoit une croissance démographique annuelle moyenne de + 0,38 % sur la période 2021-2051 à l'échelle du SCoT. Il intègre une augmentation progressive par décennie (cf. tableau ci-dessous). La population atteindrait alors 87 540 habitants en 2051 soit environ 9 500 habitants supplémentaires par rapport à 2021. Le SCoT vise ainsi la production de 2 088 logements sur la période 2021-2031 (dont 40 % en renouvellement) puis de 2 538 logements sur la période 2031-2041.

| | 2021-2031 | 2031-2041 | 2041-2051 |
|------------------------------------|-----------------|-----------------|-------------------|
| TCAM | 0,30 % | 0,40 % | 0,45 % |
| Nombre d'habitants supplémentaires | 2 373 habitants | 3 275 habitants | 3 844 habitants |
| Besoin en logements | 2 088 logements | 2 538 logements | <i>Non évalué</i> |

Sur le volet développement économique, le projet s'appuie sur 20 zones d'activités économiques (ZAE) existantes « *inscrites au SCoT* » et prévoit la création de cinq ZAE¹⁶.

Selon le DOO, la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers (ENAF) est estimée à 216 ha entre 2021 et 2031, ce qui correspond exactement à l'enveloppe allouée par le SRADDET, puis à 108 ha sur la période 2031-2041 et enfin à 54 ha pour 2041-2050. Ces enveloppes n'intègrent pas les consommations liées aux projets qui pourraient être intégrés à la liste des projets d'envergure nationale ou européenne (PENE) ou d'intérêt régional (PER).

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 SCoT de Fougères identifiés par l'autorité environnementale sont :

- la **limitation de la consommation de sols et la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers**, au regard de la consommation foncière projetée par le SCoT et afin de s'inscrire dans l'objectif de « *zéro artificialisation nette* » fixé aux niveaux national et régional¹⁷ ;
- la **protection de la biodiversité et de ses habitats**, dans le cadre d'extensions de l'urbanisation validées par le SCoT qui se feront essentiellement dans des milieux agricoles ou naturels ;
- la **préservation des milieux aquatiques** ;

Les enjeux de contribution à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, en particulier au travers de la mobilité et de la réduction des consommations énergétiques, et de limitation des risques et nuisances sont également à traiter.

2. Qualité de l'évaluation environnementale

2.1. Observations générales

Le dossier est de lecture accessible mais de nombreux éléments méritent d'être repris et complétés (exemples : choix du TCAM, déclinaison selon l'armature territoriale, répartition de l'enveloppe foncière par destination, etc.). Ces lacunes sont développées dans la suite de l'avis.

Dans le document « *analyse de la consommation foncière* », le dossier présente une analyse du potentiel de densification à l'échelle du SCoT. La pertinence de la méthodologie employée pose question. À titre d'exemples, elle intègre un critère « *au sein/en dehors de l'enveloppe urbaine* » alors que, par définition, la densification s'effectue au sein de l'enveloppe urbaine. Le choix d'appliquer une simple pondération négative sur les secteurs couverts par des zones humides n'apparaît pas cohérent avec l'objectif de préserver le premier m² de zone humide. Ainsi la méthodologie appliquée mérite d'être reprise et détaillée. Il s'agira avant tout d'exiger clairement des documents d'urbanisme une justification de la nécessité de toute ouverture à l'urbanisation sur la base d'une étude fine du potentiel de densification.

¹⁶ Les éléments présentés dans le dossier et relatifs aux ZAE doivent être fiabilisés et clarifiés (cf. 3.1.2).

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

De nombreuses informations présentes dans le DOO méritent être reportées dans le diagnostic ou l'état initial de l'environnement afin d'en faciliter la lecture et la compréhension. Les formulations employées dans certaines mesures sont floues (exemples : « *souhaite* », « *encourage* » « *veille à* », « *favorise* » etc). Plus généralement, il s'agira de les reprendre afin de leur donner un caractère prescriptif. Certaines prescriptions et recommandations visant le même objectif doivent ne constituer qu'une seule prescription (exemple prescriptions 23, 24, 25 et 27 sur les aménagements économiques). D'autres méritent d'être clarifiées (exemple : prescription n°76 « *Dans les documents d'urbanisme, définir l'espace agricole à travers la délimitation des enveloppes urbaines* »).

Le résumé non technique (RNT) ne permet pas de comprendre le projet de SCoT, des compléments majeurs doivent y être apportés. Le RNT doit au minimum intégrer des cartographies illustrant le projet telles que l'armature territoriale retenue, les zones d'activités économiques actuelles et futures, la trame verte et bleue (TVB)¹⁸, etc. Il doit également comporter les données clés du projet retenu telles que le TCAM, la population envisagée suivant les échéances fixées, le nombre de logements ainsi que la consommation d'ENAF envisagée, etc.

Sur le plan formel, il s'agira également de fournir des cartographies, notamment celle de la trame verte et bleue, à une échelle et à un format adaptés afin de les rendre plus lisibles et opérationnelles pour les futurs documents d'urbanisme de niveau inférieur au SCoT (PLUi, PLU, cartes communales).

Enfin, l'évaluation environnementale se réfère ponctuellement au SCoT de la Communauté Urbaine Le Havre Seine Métropole. Cette référence erronée doit être corrigée.

2.2. Diagnostic et état initial de l'environnement

D'une manière générale, le diagnostic territorial et l'état initial de l'environnement méritent de réels approfondissements sur la plupart des thématiques.

Sur le volet « ressource en eau », des compléments conséquents s'avèrent nécessaires. Le dossier ne fait aucun état des lieux détaillé des masses d'eau superficielles et des objectifs fixés par le SDAGE. Il ne présente aucun bilan chiffré des besoins et des ressources en eau potable. Concernant la gestion des eaux usées, l'EIE présente un tableau récapitulatif des STEU du territoire mais n'en détaille pas les données clés récentes (résultats de conformité, charges maximales, etc). Le dossier affirme que « *toutes les stations d'épuration du territoire respectent actuellement les normes réglementaires en matière d'équipement et de fonctionnement* », or ce n'est pas le cas. À titre d'exemple, la station d'Antrain (commune déléguée de Val-Couesnon), d'une capacité nominale de 13 670 équivalent-habitant (EH), est non conforme en 2023 avec une charge maximale atteignant 20 820 EH. Enfin, le dossier ne présente aucune donnée chiffrée sur l'assainissement non collectif (ANC).

Concernant le volet économique, le dossier doit présenter un état des lieux des ZAE existantes (d'intérêt communautaire et de proximité), en détaillant la vacance constatée, les surfaces disponibles, etc. Il s'agit également de recenser les projets d'envergure envisagés à court et moyen termes.

2.3. Justification des choix, solutions de substitution

Le pays de Fougères fait le choix d'un taux de croissance moyen annuel (TCAM) de + 0,38 % pour la période 2021-2051. Le dossier se réfère aux cinq scénarios de projections démographiques Omphale¹⁹ 2018-2050, dont les TCAM varient de - 0,3 % (« décroissance subie ») à + 0,2 % (« terre d'accueil »). À titre d'information, le scénario central se base sur un TCAM de - 0,08 % correspondant à une perte de 1 700 habitants en 30 ans. Le pays de Fougères choisit « *d'inscrire son projet de territoire dans une trajectoire volontariste et progressive, dans la dynamique du scénario terre d'accueil* » avec un TCAM de + 0,38 % intégrant une progressivité par décennie (+ 0,3 % sur 2021-2031, + 0,4 % sur 2031-2041, + 0,45 % sur 2041-2051).

18 Réseau formé de continuités écologiques terrestres (trame verte, notamment constituée des boisements et du bocage) et aquatiques (trame bleue, notamment constituée des cours d'eau, plans d'eau et zones humides).

19 Omphale (outil méthodologique de projection d'habitants, d'actifs, de logements et d'élèves) est une application qui comprend un modèle théorique de projection de la population, des bases de données démographiques, des techniques d'analyse démographique et des outils de construction de scénarios pour le futur.

Le dossier qualifie cette trajectoire de réaliste, cependant les arguments exposés ne s'appuient sur aucune étude socio-démographique robuste et ne permettent en aucun cas de justifier l'importance du projet de développement. **Le TCAM retenu, impliquant un rebond démographique, est surévalué au regard des tendances démographiques récentes (+ 0,40 % sur la période 2011-2016 et + 0,17 % sur 2016-2022) ainsi que des projections de l'Insee.** Ainsi, il est essentiel de prévoir un mécanisme d'évaluation et d'ajustement des prévisions démographiques et de leurs conséquences en matière foncière pour la mise en œuvre du document.

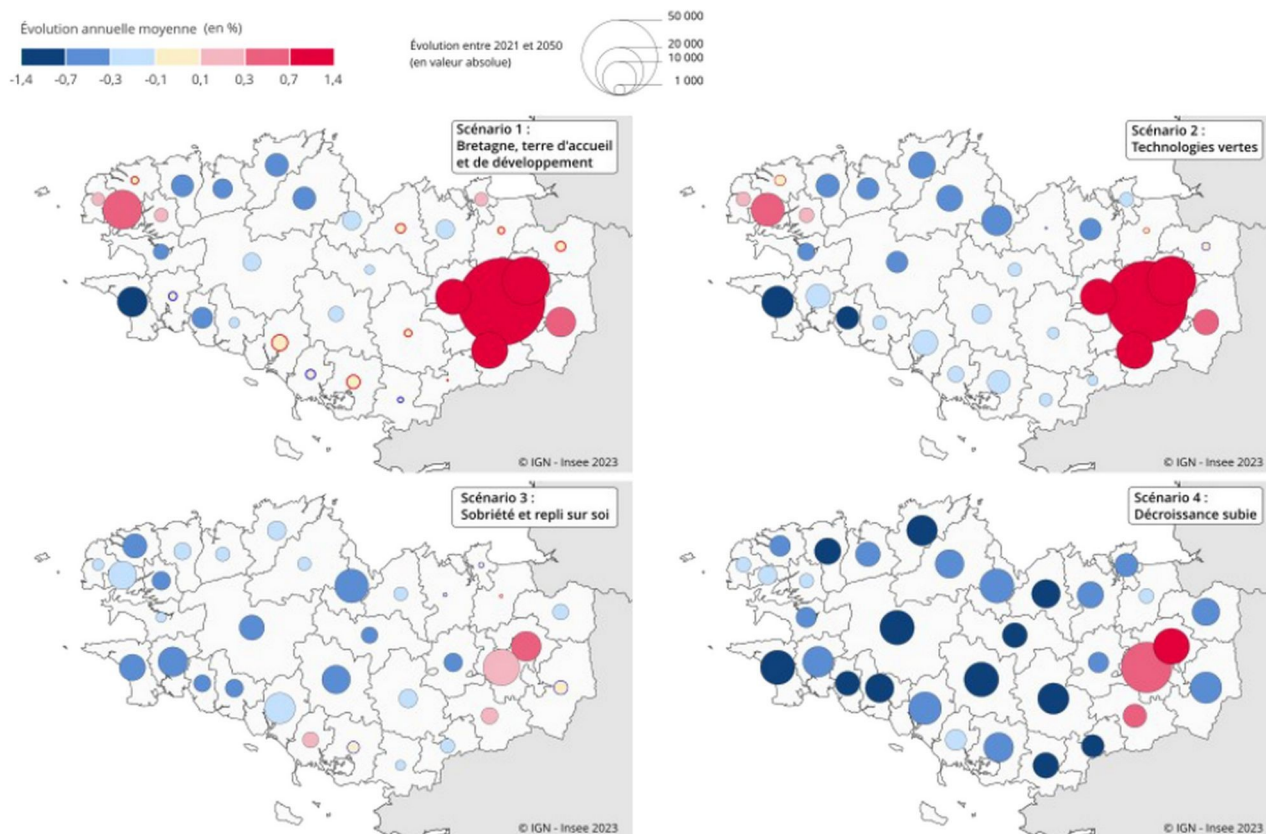


Figure 4 : Evolution projetée des 25-64 ans entre 2021 et 2050 dans les territoires bretons selon le scénario (source : Insee, projections démographiques Omphale 2018-2050)

Le TCAM retenu et le besoin en logements ne font l'objet d'aucune déclinaison selon l'armature territoriale or **cette territorialisation apparaît essentielle afin de prioriser l'accueil de population sur des secteurs bénéficiant d'une mixité fonctionnelle et incluant une certaine offre de services.**

Le dossier affiche la volonté de ne pas détailler les enveloppes foncières par destination (habitat, équipements, activités économiques, infrastructures, etc.) et renvoie cet exercice aux deux intercommunalités. En l'état, **l'enveloppe globale allouée par le SRADDET pour la période 2021-2031, soit 216 ha répartis entre les deux intercommunalités, semble s'apparenter à un droit à consommer.**



Figure 5 : Répartition de l'enveloppe foncière 2021-2031 (source : dossier – DOO page 14)

En l'absence de PLUi en vigueur à l'échelle des intercommunalités, le DOO doit déterminer des enveloppes foncières au minimum par type de pôle, et par décennie, en adéquation avec les besoins identifiés afin de remplir son rôle de modérateur de consommation et d'artificialisation des ENAF.

Sur le volet « développement économique », le dossier précise que la programmation sera « *traduite et précisée dans les stratégies d'accueil des entreprises (SAE), élaborées à l'échelle des EPCI* » sans préciser l'avancement de ces démarches. En l'état, les besoins s'avèrent non justifiés et notamment la création envisagée des cinq ZAE. À ce sujet, le dossier présente les cinq secteurs et leurs localisations sans expliquer sur quels critères ils ont été retenus. Aucune alternative ne semble avoir été étudiée.

Enfin, concernant le volet « équipements », le dossier doit être complété en listant notamment les projets programmés ou pressentis à court et à moyen terme (qu'ils soient à l'échelle communale ou supra-communale) ainsi qu'une estimation de la consommation foncière correspondante.

L'Ae recommande :

- *de présenter des scénarios alternatifs, en cohérence avec la tendance démographique récente constatée et/ou celles projetées par l'Insee, afin de démontrer que le scénario retenu prend en compte au mieux les objectifs de protection de l'environnement, après comparaison de leurs incidences sur celui-ci, et de revoir la modulation proposée du taux de croissance annuel moyen (TCAM) par décennie ;*
- *d'appliquer une déclinaison territoriale du TCAM et du besoin en logements en cohérence avec l'armature territoriale retenue et les objectifs affichés dans le projet d'aménagement stratégique , afin de limiter le mitage et la dépendance à la voiture individuelle ;*
- *de détailler et de justifier les besoins par vocation (logements, activités économiques, équipements, projets exceptionnels) puis de déterminer les enveloppes foncières nécessaires correspondantes, et ce par décennie.*

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

L'évaluation environnementale présente une analyse des incidences en fonction des 22 enjeux dégagés par thématique (paysage et cadre de vie, biodiversité et habitats naturels, ressources locales et risques et santé publique).

L'analyse des incidences résiduelles est biaisée par la portée limitée des mesures inscrites au DOO, ces dernières étant peu prescriptives. Par conséquent, les incidences sont le plus souvent sous-évaluées.

La quasi-totalité des mesures « compensatoires éventuelles » ne sont pas de cette nature (exemples : « *identifier des vues remarquables depuis les axes linéaires* », « *établir des mesures d'insertion paysagère* », « *intégrer les actions des PCAET afin de constituer de mesures fortes d'accompagnement susceptibles de réduire les incidences* », « *s'assurer de la prise en compte des impacts combinés entre risques inondation et technologique* », « *identifier et prendre en compte les principaux secteurs sources de nuisances sur le territoire et s'assurer que les documents d'urbanisme locaux et stratégies communales intègrent des mesures d'évitement et de réduction de ces nuisances* », etc.).

Le dossier présente une analyse de la sensibilité environnementale des cinq secteurs retenus pour créer des ZAE. Celle-ci conclut à des enjeux très forts sur quatre des cinq secteurs en raison notamment de la présence de zones humides et de réservoirs de biodiversité. Le dossier affirme malgré tout qu'il « *n'est pas attendu d'incidence supplémentaire* » au-delà de la consommation d'ENAF en elle-même au vu des mesures prévues dans le SCoT. **Ces éléments sont révélateurs d'une mauvaise application de la démarche ERC.**

L'Ae recommande de compléter le dossier avec une véritable analyse détaillée des incidences et, le cas échéant, de présenter les mesures ERC nécessaires qu'il convient de mettre en œuvre.

2.5. Dispositif de suivi

L'évaluation environnementale intègre un dispositif de suivi comportant 90 indicateurs qui, en l'état, est inadapté et inopérant. Pour la quasi-totalité des thématiques, les valeurs de référence sont « à initier » et les objectifs sont « non définis ». De plus, la pertinence des indicateurs retenus pose question. À titre d'exemple, sur le volet « assainissement des eaux usées » qui constitue un enjeu fort, les seuls indicateurs concernent le nombre de STEU en surcharge organique et/ou hydraulique, le pourcentage de population raccordée à une STEU ainsi que le taux de conformité des installations d'ANC. Ces trois indicateurs ne permettent en rien de caractériser l'état de fonctionnement de l'assainissement et d'assurer la préservation des milieux récepteurs.

Le SCoT devra notamment mettre en place un suivi détaillé de la population d'autant plus que l'hypothèse démographique choisie est en net décalage avec la tendance récente. Il s'agira également de s'assurer que la production de logements est en cohérence avec les objectifs visés (résorption de la vacance, production prioritaire en densification, etc.) et avec les besoins identifiés (typologies des logements produits, nombre de logements locatifs sociaux, nombre de logements « abordables », etc.). Le suivi de la consommation d'ENAF devra être établi en lien avec la prescription n°11 du DOO relative à la mise en place d'un observatoire foncier pour la transition climatique (OFTC) à l'échelle du SCoT (dispositif de suivi annuel).

En résumé, **le dispositif de suivi doit être repris**. Il s'agira également d'en préciser l'exploitation notamment pour définir les mesures correctives qui seraient appliquées au SCoT en cas de constat d'incidences négatives sur l'environnement, non traitées par les mesures actuellement retenues.

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

3.1. Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

Le SCoT évoque un recours possible aux orientations d'aménagement et de programmation (OAP)²⁰ sectorielles ou thématiques dans plusieurs prescriptions ou recommandations (exemples : P12, P13, R3, R5, etc.) mais les mesures proposées restent limitées. Le DOO mentionne également des « OAP bourg » sans les définir clairement.

L'Ae recommande d'imposer aux documents d'urbanisme le recours aux OAP sur l'ensemble des secteurs en extension ainsi que sur les secteurs en densification de surfaces significatives, afin d'assurer une utilisation optimale du foncier et de cadrer l'aménagement (obligation d'opérations d'ensemble, densités minimales, préservation des éléments à enjeux environnementaux, traitement des franges urbaines, etc).

3.1.1. Démographie et production de logements

Au vu du décalage entre le TCAM retenu et la tendance démographique récente constatée (+ 0,17 % par an entre 2016 et 2022) et/ou celles projetées par l'Insee (cf. 2.3), il est essentiel d'imposer aux documents d'urbanisme de niveau inférieur l'intégration d'un phasage au regard de l'évolution possible des besoins en logements. Ainsi le dispositif de suivi annuel de la production de logements s'avérera être un outil stratégique.

Sur la base d'une croissance démographique annuelle moyenne de + 0,38 %, le SCoT vise l'accueil de 9 500 habitants supplémentaires par rapport à 2021, portant ainsi la population à 87 540 habitants en 2051. Pour estimer le besoin en logements correspondant, le projet de SCoT prend en compte le phénomène de desserrement des ménages²¹ (hypothèse retenue 2,13 personnes par ménage en 2031, 2,08 en 2041 contre 2,17 selon l'Insee en 2022).

²⁰ Ensemble de dispositions réglementaires qui définissent les grands principes d'aménagement, soit sur des zones spécifiques (OAP sectorielles), soit sur des domaines variés tels que l'habitat, les mobilités, la biodiversité (OAP thématiques).

²¹ Baisse du nombre moyen de personnes par ménage. Les causes peuvent être multiples : vieillissement de la population, multiplication de familles monoparentales ou encore décohabitation plus précoce des jeunes adultes.

Sur la période 2021-2031, le SCoT prévoit la production de 2 088 logements dont 974 pour le maintien de la population (estimation intégrant le phénomène de desserrement des ménages ainsi que la variation du nombre des logements vacants et des résidences secondaires). Cet objectif intègre les 543 logements déjà produits en 2021 et 2022. Il vise une part de 40 % de la production en renouvellement sans détailler comment ce taux a été fixé. Sur la période 2031-2041, 2 538 logements devraient être produits dont 964 pour le point mort²². Le besoin en logements pour la dernière décennie n'est quant à lui pas évalué. Ainsi, le besoin global est évalué à 4 627 logements sur les 20 prochaines années. A titre de comparaison, le rythme de production de logements visé (+ 230 logements par an sur 20 ans) est nettement supérieur à l'augmentation constatée par l'Insee sur la période 2016-2022 (+ 184 logements par an).

Le DOO présente une méthodologie pour délimiter les enveloppes urbaines, **cette démarche est à souligner mais les critères retenus sont trop permissifs**, notamment le seuil minimal de 10 constructions pour recenser les « *enveloppes urbaines secondaires potentielles* » ainsi que la surface minimale du bâti comptabilisé (20 m²). **Ces seuils doivent être revus à la hausse**. Les hameaux sont généralement éloignés des commerces, services et zones d'emploi, les habitants n'auront pas d'autre choix que de prendre leur voiture pour se déplacer. La méthodologie mérite donc d'être reprise et mieux cadrée afin d'éviter un renforcement du mitage du territoire et de la dépendance à la voiture individuelle.

Le SCoT n'identifie pas de secteurs prioritaires pour la production de logements alors que le diagnostic identifie la poursuite de l'étalement urbain et de la périurbanisation comme une menace. **Le SCoT ne recense ni les centre-villes/centre-bourgs et les villages pouvant être densifiés et/ou étendus, ni les hameaux où seule la densification serait possible. Il apparaît alors essentiel d'imposer aux documents d'urbanisme de mener cette démarche d'identification**. Le DOO prescrit l'interdiction des nouvelles constructions à vocation d'habitat dans les « *hameaux identifiés comme présentant une forte qualité paysagère* ». La notion de « *hameau* » est définie dans le glossaire cependant elle mérite d'être cadrée par des critères précis (nombre d'habitations, densité minimale, présence des réseaux, desserte en transports en commun, présence de services ou d'équipements, etc.) afin de différencier les hameaux pouvant être densifiés des secteurs d'urbanisation diffuse où toute nouvelle construction sera interdite. La notion de « *forte qualité paysagère* » mérite également d'être précisée.

Concernant la production de logements, le DOO affiche une répartition globale par intercommunalité sur la période 2021-2031 (69 % sur FA et 31 % sur CMB) sans qu'elle constitue une prescription ou une recommandation. Comme déjà souligné, **le SCoT doit non seulement décliner les TCAM en fonction de l'armature territoriale retenue, mais aussi évaluer le besoin en logements correspondant, au minimum par intercommunalité et par type de pôles. Il s'agira ensuite, sur cette base, de demander aux documents d'urbanisme et aux programmes locaux de l'habitat (PLH) de territorialiser plus finement cette production de logements en fonction des besoins identifiés**.

Alors que le document « justification des choix » évoque un objectif de remise sur le marché de 22 logements vacants par an en moyenne, le DOO renvoie aux documents d'urbanisme la fixation d'objectifs chiffrés (prescription n°9). Au vu de la part significative de la vacance sur le territoire (8,8 % à l'échelle du SCoT et 11,4 % sur CMB), **le SCoT doit fixer des objectifs chiffrés de résorption de la vacance**, dans un contexte où la construction neuve risque de concurrencer fortement les potentielles réhabilitations.

La MRAe note qu'un effort de densification a été réalisé avec une densité minimale de 20 logements/ha, correspondant à la valeur visée par le SRADDET à l'échelle de la région, cependant les mesures doivent être améliorées afin d'optimiser l'usage du foncier. À ce titre, **le seuil de 1 000 m² retenu pour appliquer la densité minimale doit être supprimé et les densités visées sur les pôles urbains et les pôles intermédiaires doivent être revues à la hausse**. Les objectifs minimaux de densité de 20 à 25 logements/ha, fixés sur toutes les communes sauf Fougères et Maen-Roch, correspondent à un modèle de maisons individuelles, déjà prépondérant²³, et ne répondent pas aux besoins identifiés (petits

22 Nombre de logements à produire pour maintenir la population constante sur le territoire, en répondant aux mutations structurelles de cette population (diminution de la taille des ménages) et du parc de logements (variation du nombre de logements vacants ou de résidences secondaires par exemple).

23 En 2022, la maison individuelle représente 79,1 % du parc des logements et 53 % des petits logements (T1 à T3) du territoire se situent à Fougères.

logements). En 2022, la part des résidences principales de moins de 3 pièces atteint 29 % alors que 2/3 des ménages se composent d'une personne seule ou d'un couple sans enfant. Afin de diversifier l'offre, le DOO demande de « *varier les typologies de logements* », de « *diversifier les statuts d'occupation (locatif privé, locatif social, accession)* », etc. Cependant, au vu des termes employés et de l'absence d'objectif chiffré, cette mesure risque d'être inopérante. **Le SCoT doit imposer un ratio minimal de petits logements (T1 à T3) à produire afin de répondre aux besoins identifiés.**

En réponse au manque de logements pour les populations les plus fragiles, le SCoT intègre un objectif de production de 30 % de « *logements abordables* » dans les deux pôles urbains ainsi que les deux pôles intermédiaires. Il demande à répondre à la diversité des besoins notamment par la production de logement social alors que le diagnostic fait état d'un « *recul préoccupant de la part du logement social* » et d'un « *rythme de production insuffisant* » constituant « *un point de vigilance fort* ». En l'état, les mesures proposées ne permettront pas de faire levier. **Le SCoT doit intégrer des objectifs chiffrés concernant la production de logements locatifs sociaux (dont très sociaux) mais aussi de logements « *abordables* » (notion à définir clairement) et ce, en cohérence avec les besoins identifiés.**

Concernant la part de logements à produire au sein de l'enveloppe urbaine, le SCoT vise la réalisation d'au moins 55 % des nouveaux logements dans les enveloppes urbaines (prescription n°8). Pour la période 2021-2031, 40 % des logements devront être produits en renouvellement urbain. Pour les décennies suivantes, l'ambition affichée est de « *tendre vers 70 %* ». L'articulation entre ces différents objectifs mérite d'être éclaircie et la formulation reprise afin de la rendre prescriptive.

L'Ae recommande :

- ***de décliner l'estimation des besoins en logements en fonction de l'armature territoriale retenue, au minimum par intercommunalité et par type de pôles ;***
- ***de revoir les critères permettant de délimiter les enveloppes urbaines et d'identifier les secteurs prioritaires pour la production de logements afin de lutter contre le mitage ;***
- ***de clarifier la part des logements à produire au sein de l'enveloppe urbaine et de fixer des objectifs chiffrés de remise sur le marché des logements vacants ;***
- ***de revoir à la hausse les objectifs de densité en prenant en compte les besoins identifiés et les objectifs de sobriété foncière ;***
- ***d'intégrer des prescriptions permettant une production de logements répondant aux besoins identifiés (part de petits logements, part de logements locatifs sociaux, part de logements « *abordables* », etc.) ;***
- ***d'imposer aux documents d'urbanisme l'intégration d'un phasage au regard de l'évolution du besoin en logements, et de conditionner les ouvertures à l'urbanisation à l'atteinte d'un nombre minimal de logements produits en densification ou en renouvellement, afin de limiter la consommation des sols au strict nécessaire.***

3.1.2. Activités et infrastructures

Le dossier recense des projets routiers structurants tels que le contournement Fougères-Beaucé-Fleurigné (déviation de la RN 12), la mise à 2x2 voies de la RD 175 jusqu'à Sens-de-Bretagne ainsi que la rocade nord de Fougères²⁴, sans en développer les caractéristiques. Il évoque la volonté de les intégrer à la liste des projets d'envergure nationale ou européenne (PENE) ou régionale (PER). La consommation d'ENAF induite étant, le cas échéant, à comptabiliser dans les enveloppes dédiées. Il est important de rappeler qu'à défaut, la consommation foncière de ces projets devra s'intégrer et être compatible avec le compte foncier global du pays de Fougères.

Concernant le développement économique, le diagnostic fait état de 38 espaces destinés aux activités économiques sur FA (surface totale : 650 ha) dont 9 ZA identifiées comme « *stratégiques* » (sur 311 ha dont la moitié reste commercialisable soit 155 ha) ainsi que 12 ZA communautaires sur CMB (surface totale : 80 ha dont 20 ha disponibles). Ces chiffres ne sont pas cohérents avec la représentation cartographique (cf. ci-dessous) et le tableau récapitulatif des ZAE « *inscrites au SCoT* » présentés dans le DOO (pages 44-45).

²⁴ Le conseil départemental d'Ille-et-Vilaine a annoncé en septembre 2025 l'abandon de ce projet.

Ces derniers recensent 10 ZAE existantes et 1 à créer sur FA ainsi que 10 ZAE existantes et 4 à créer sur CMB. Comme déjà souligné, les informations relatives aux ZAE méritent d'être détaillées mais aussi clarifiées.

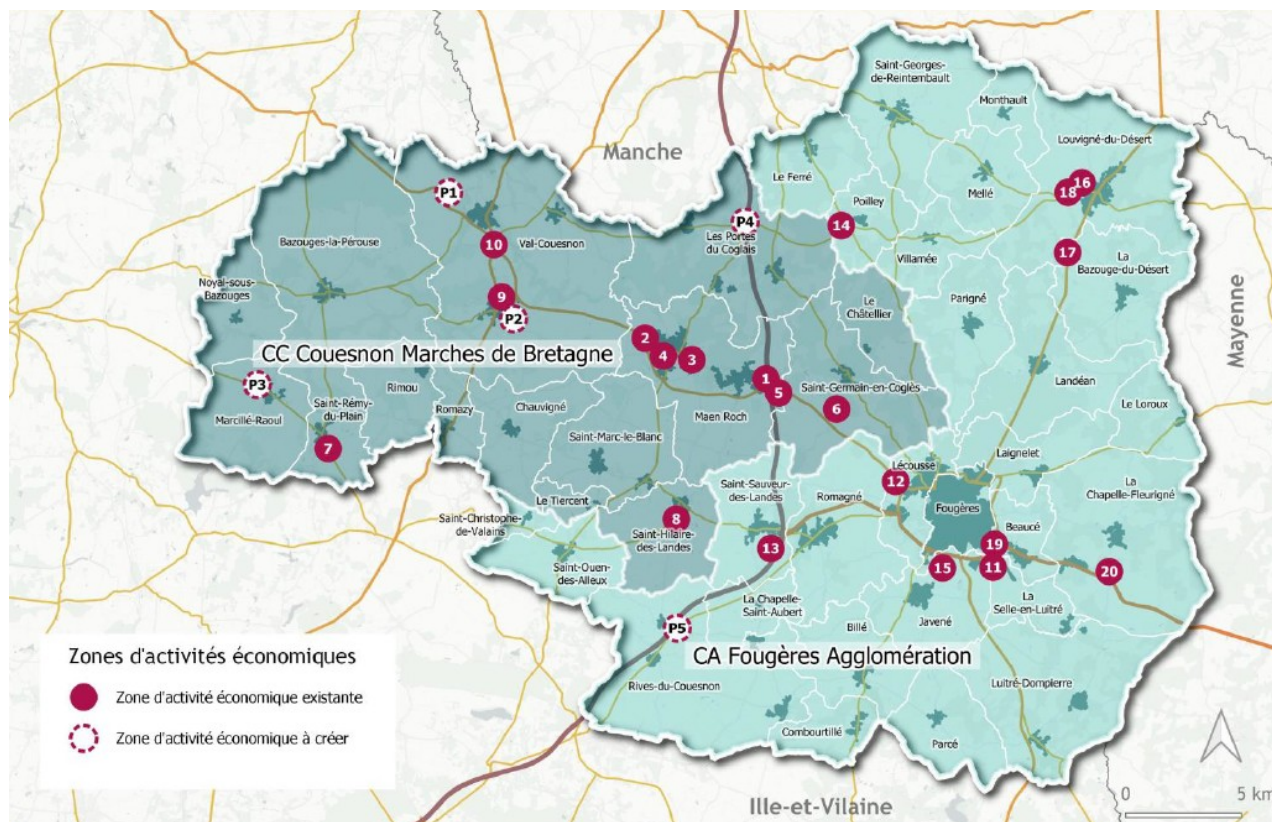


Figure 6 : Zones d'activités économiques du pays de Fougères (source : dossier - DOO page 43)

Le dossier doit également recenser les ZAE susceptibles d'être étendues ainsi que les consommations d'ENAF correspondantes. **En l'absence de PLUi en vigueur à l'échelle des deux intercommunalités, il est essentiel que le projet de développement économique soit porté à une échelle pertinente afin d'éviter des extensions ou des créations de sites alors que du foncier serait disponible dans des communes proches²⁵. Ainsi le besoin doit être justifié sur la base d'études approfondies. Au vu des disponibilités et de la vacance évoquées dans le dossier, la création des cinq ZAE doit être réinterrogée d'autant plus que des enjeux environnementaux forts ont été d'ores et déjà identifiés sur les secteurs ciblés.**

Le DOO soutient la requalification et la densification de ces ZAE par le biais de différentes prescriptions ou recommandations : « *prioriser l'implantation des entreprises industrielles, logistiques et artisanales non compatibles avec l'habitat dans les ZAE déjà aménagées (P20)* », « *prioriser au regard de l'incidence des projets sur la trajectoire de sobriété foncière, l'implantation des activités logistiques au sein des friches d'activités économiques (espace vacant depuis plus de 2 ans)* », « *le territoire encourage les documents d'urbanisme locaux à concentrer les efforts de développement sur la densification et la requalification des ZAE existantes (R13)* », etc. L'articulation entre les différentes mesures et les formulations employées est peu claire. Certaines mesures méritent d'être fusionnées, d'autres doivent faire l'objet de prescriptions (exemples : recommandations 13, 14, 15, 16, 20, etc.). **Plus généralement, l'extension voire la création de ZAE doit être conditionnée à une évaluation préalable des besoins et des capacités de densification et/ou de requalification des ZAE existantes, et ce à une échelle pertinente, afin de limiter la consommation des sols au strict nécessaire.**

²⁵ La loi « climat et résilience » du 22 août 2021 rend obligatoire la réalisation par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'un inventaire de leurs zones d'activités économiques (ZAE). Celui-ci doit permettre également de recenser les gisements potentiels bâtis comme non bâtis et de construire une stratégie foncière pour permettre à l'EPCI d'adapter sa politique d'accueil des entreprises.

Sur le volet commercial, en complément des centralités, le DOO identifie huit sites d'implantation préférentiels (SIP) existants. Le DOO doit intégrer une représentation cartographique plus fine de ces sites, de leurs délimitations et de leurs caractéristiques actuelles (nombre/typologie des commerces et leurs surfaces, accessibilité en transports en commun, etc.) afin de justifier leur statut de SIP. À ce titre, trois des huit SIP ne disposent à ce jour que de peu voire pas du tout de commerces²⁶, ce qui semble contradictoire avec la stratégie affichée (« prioriser le développement commercial dans les zones existantes et stopper la création de nouvelles zones commerciales ex-nihilo », « requalifier les zones commerciales (...) », etc.). Le DOO prévoit de réserver ces zones périphériques aux commerces de surfaces de vente comprises entre 300 et 1 000 m² pour l'alimentaire et de plus de 400 m² pour le non-alimentaire.

L'Ae recommande de s'assurer d'une réflexion sur les zones d'activités économiques (ZAE) à une échelle adaptée, de préciser le projet de développement, notamment les extensions, de prévoir les prescriptions adéquates et de ré-interroger la création des cinq ZAE, afin de limiter la consommation des sols au strict nécessaire.

3.2. Préservation de la biodiversité et de ses habitats

Selon le dossier, la TVB du pays de Fougères est constituée des différentes sous-trames : milieux aquatiques et humides, milieux forestiers, milieux ouverts et cultivés et milieux bocagers. L'articulation entre la carte de synthèse des enjeux TVB et la carte intégrée au DOO mérite d'être éclaircie. À titre d'illustration, de nombreuses flèches bleues dédiées au « renforcement de la fonctionnalité des vallées » n'apparaissent plus dans la carte du DOO. Il s'agira également de préciser à quoi correspondent les « zones à enjeux pour la continuité écologique » ainsi que les « espaces relais ».

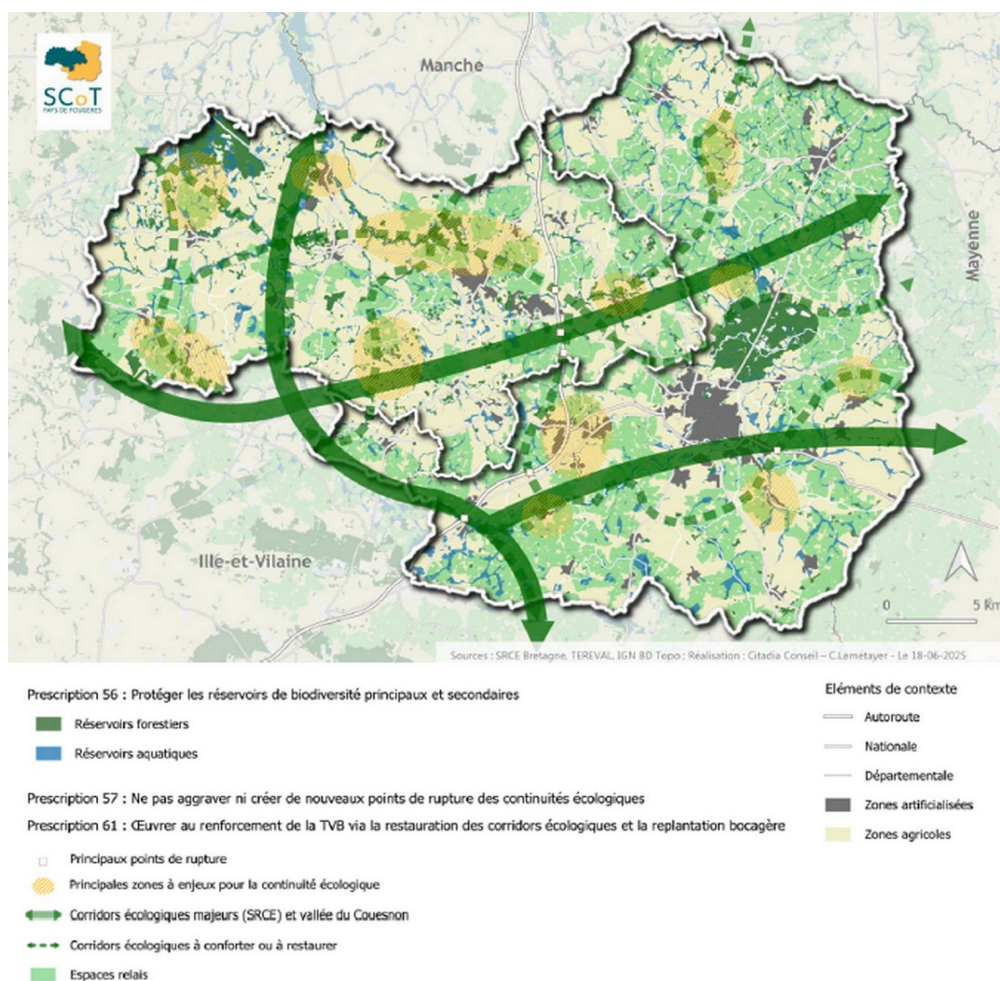


Figure 7 : Préservation et restauration de la trame verte et bleue (TVB) du pays de Fougères (source : DOO)

26 Les 3 secteurs sont : la zone de Paron à Fougères (SIP 3), le secteur nord de l'Aumallerie à La-Selle-en-Luitré, la zone de Beauséjour à Beaucé (SIP 5).

Le DOO prescrit aux documents d'urbanisme, de manière très générale, d'identifier les éléments constitutifs de la TVB (cours d'eau, haies, talus, bosquets, ripisylve, têtes de bassin versant et zones humides, etc.) et de les protéger de manière adaptée. Il pourrait préciser que cette TVB se basera sur une identification et une analyse fine de chaque sous-trame incluant également les landes, pelouses, tourbières.

Pour préserver les cours d'eau, le DOO demande l'instauration d'une bande tampon inconstructible (P38). Afin de permettre une réelle protection du cours d'eau et de ses berges et de garantir la circulation de la faune semi-aquatique, le DOO doit imposer une largeur minimale et ce, à partir de la limite haute de la ripisylve²⁷. Concernant les zones humides (ZH), le DOO impose leur préservation « *dès le premier m²* », cette mesure est à souligner. Il doit également imposer des espaces tampons dont le dimensionnement devra préserver les fonctionnalités écologiques, biogéochimiques et hydrologiques de ces ZH.

Plus généralement, **le DOO doit prescrire le recours aux espaces tampons à l'ensemble des éléments constitutifs de la trame verte et bleue** : cours d'eau, plans d'eau, zones humides, haies, talus, boisements, landes, pelouses, tourbières, etc.

Le DOO rappelle que le renforcement de la TVB passe notamment par des « *replantations bocagères dans les secteurs présentant un grain bocager faible* ». Il doit prescrire clairement aux documents d'urbanisme de prendre des mesures en faveur de ce renforcement en se référant à la carte qui recense les secteurs concernés.

Le DOO évoque la prise en compte des trames noire²⁸ et brune²⁹ mais ne demande pas clairement leur identification à l'échelle locale. Il se limite à une seule prescription « *préserver les corridors d'évolution faunistique nocturne par une gestion adaptée de l'éclairage public* », les autres mesures faisant l'objet de simples recommandations. Ce volet doit être repris.

D'autres recommandations doivent faire l'objet de prescriptions (exemples : outils de protection pour les haies et bosquets (R37), passage de la petite faune (R49), recours aux essences locales (R50), etc). Le DOO prévoit des mesures de compensation, ce qui est à souligner, il s'agira également de demander au minimum l'équivalence écologique de cette compensation.

De manière générale, **le DOO doit imposer la réalisation d'un diagnostic écologique complet (inventaire faune/flore, recherche de zones humides) sur tous les secteurs de projet**. En effet, seules les conclusions de ces diagnostics peuvent permettre d'effectuer des choix au regard des incidences potentielles sur l'environnement. Il peut également inciter les collectivités à réaliser des atlas de la biodiversité.

Enfin, afin de préserver les espaces agricoles, la prescription 54 du DOO évoque le recours aux zones agricoles protégées (ZAP)³⁰. La définition de ces zones par le SCoT permettrait la mobilisation de ces outils par le pays de Fougères. Le SCoT peut également délimiter des périmètres de protection des espaces naturels et agricoles périurbains (PENAP)³¹.

L'Ae recommande :

- ***d'imposer des espaces tampons à l'ensemble des éléments constitutifs de la trame verte et bleue (boisements, haies et talus, cours d'eau, plans d'eau, zones humides, landes tourbières, etc.) ;***
- ***de renforcer les mesures pour assurer la protection des espaces naturels et de leurs fonctionnalités ;***
- ***d'imposer la réalisation d'un diagnostic écologique complet (inventaire faune/flore, recherche de zones humides) sur tout secteur de projet.***

27 La ripisylve est l'espace de transition boisé entre cours d'eau et milieu terrestre.

28 Ensemble de réservoirs et corridors écologiques caractérisés par une certaine obscurité et empruntés par les espèces nocturnes.

29 Ensemble de réservoirs et corridors pédologiques assurant la continuité écologique des sols, notamment pour des espèces vivant essentiellement dans le sol.

30 Servitude d'utilité publique qui permet de préserver la vocation agricole des zones présentant un intérêt général en raison de la qualité de leur production, de leur situation géographique ou de leur qualité agronomique. (<https://outil2amenagement.cerema.fr/outils/la-zone-agricole-protegee-zap>).

31 Dispositif de protection des espaces agricoles et naturels périurbains permettant la délimitation de périmètres d'intervention pour la protection de ces espaces, associée à des programmes d'action précisant les aménagements et les orientations de gestion. Ces dispositifs sont portés soit par les départements, soit par les structures porteuses de SCoT. (<https://outil2amenagement.cerema.fr/outils/perimetre-protectiondes-espaces-agricoles-et-naturels-periurbainspenap-enap-paen>).

3.3. Préservation des milieux aquatiques

Pour rappel, le SCoT doit intégrer les objectifs du SDAGE et des SAGE et, à ce titre, établir des prescriptions territorialisées permettant d'y répondre.

3.3.1. Gestion des eaux usées

Le pays de Fougères dispose de 48 stations de traitement des eaux usées (STEU). Plusieurs STEU sont d'ores et déjà considérées comme non conformes en 2023 (exemples : Antrain, Beaucé, Tremblay, Bazouges-la-Pérouse, Fleurigné, Saint-Jean-sur-Couesnon, etc) et/ou risquent d'atteindre l'état de saturation à court ou moyen terme³². Concernant les trois STEU traitant les effluents des deux pôles urbains (Fougères et Maen-Roch), les charges maximales constatées en 2023 approchent leurs capacités nominales³³, ce qui constitue un point d'alerte majeur au vu du développement envisagé sur ces secteurs. Au vu de ce constat, le SCoT doit recommander l'élaboration de schémas directeurs d'assainissement des eaux usées.

Le dossier affirme que « la capacité d'épuration est suffisante pour accueillir de nouveaux effluents » sans en apporter la démonstration. Le DOO rappelle que « le développement urbain sera proportionné aux capacités d'assainissement (capacité des réseaux et capacité de traitement existante ou programmée), ainsi qu'aux capacités des milieux récepteurs. ». Pour garantir la préservation des milieux aquatiques, **le DOO doit clairement « conditionner » l'urbanisation aux capacités des systèmes d'assainissement et à l'acceptabilité du milieu récepteur. Il doit également imposer aux documents d'urbanisme l'intégration des mesures de phasage en cas de système défaillant ou arrivant à saturation.** Pour rappel, avant d'ouvrir à l'urbanisation, une commune doit disposer d'un système de gestion des eaux usées opérationnel, en capacité de traiter l'intégralité des effluents complémentaires produits par cette ouverture à l'urbanisation³⁴.

L'Ae recommande de conditionner l'urbanisation aux capacités des systèmes d'assainissement et à l'acceptabilité du milieu récepteur et, le cas échéant, d'inciter à la réalisation de schéma directeur d'assainissement des eaux usées.

3.3.2. Gestion des eaux pluviales

Concernant la gestion des eaux pluviales, le SCoT demande, pour tout nouveau projet d'aménagement, en extension comme en renouvellement urbain, d'obliger l'infiltration des eaux pluviales à la parcelle pour une hauteur de pluie de 60 mm pour chaque m² imperméabilisé, sur une emprise au sol d'au moins 20 % de la surface imperméabilisée. Il doit clairement imposer une gestion à la parcelle sauf incapacité des sols avérée.

Le SCoT pourrait inciter à l'installation de dispositifs de récupération des eaux de pluie ou non conventionnelles. La recommandation n° 42 relative à la mise en place d'un coefficient de biotope ou de pleine terre doit constituer une prescription. Le DOO peut également prescrire la réalisation de schémas directeurs d'assainissement des eaux pluviales, en lien avec la recommandation 29 relative à la mise en place de schéma de déconnexion des eaux pluviales dans les zones déjà urbanisées.

3.3.3. Approvisionnement en eau potable

Le pays de Fougères dispose de plusieurs captages pour la production d'eau potable, souterrains et superficiels, dont quatre sont identifiés comme prioritaires. Le DOO demande d'« adapter les outils réglementaires des documents d'urbanisme aux périmètres de protection des captages d'eau potable ». Il doit rappeler clairement que les documents d'urbanisme doivent intégrer les prescriptions des arrêtés préfectoraux relatifs aux points de captage.

Le dossier ne présente ni bilan actuel ni prospectif des ressources et consommations en eau potable. Ainsi il ne permet pas de s'assurer de l'adéquation entre la ressource disponible, qui risque de se restreindre dans

32 Source : www.assainissement.developpement-durable.gouv.fr.

33 STEU de Fougères : capacité nominale = 65 000 EH / charge max 2023 = 62 254 EH

STEU de Saint-Brice-en-Coglès : capacité nominale = 5 000 EH / charge max 2023 = 4 730 EH

STEU de Saint-Etienne-en-Coglès : capacité nominale = 1 200 EH / charge max 2023 = 1 172 EH

34 Confirmé par une jurisprudence récente de la cour administrative d'appel de Toulouse, 4^e chambre, 25/04/2024, n°22TL00636 <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000049478820> (point 70).

un contexte de changement climatique, et le projet de développement. Le DOO évoque l'objectif de diminuer de 10 % les consommations par habitant ainsi que celles des industriels d'ici 2030 par rapport à 2021. Cet objectif doit faire l'objet d'une prescription pour le rendre opérant. La recommandation n°26 relative à l'encadrement de création de piscines doit faire l'objet d'une prescription.

L'Ae recommande de prévoir des mesures plus fortes pour préserver la ressource en eau et pour inciter à la diminution de la consommation d'eau.

3.4. Changement climatique, énergie et mobilité

Les deux intercommunalités du territoire disposant de leurs plans climat-air-énergie territorial (PCAET) respectifs³⁵, le dossier aurait pu se référer aux bilans à mi-parcours de ces PCAET.

De manière générale, les mesures proposées sur les volets adaptation au changement climatique, énergie et mobilité sont peu ambitieuses et présentent un caractère peu prescriptif.

Le DOO prescrit l'installation de nouveaux équipements de production d'énergie renouvelable « *en priorité* » sur des espaces déjà artificialisés. Concernant le développement d'installations photovoltaïques au sol, le SCoT doit préciser clairement que les terres concernées ne doivent avoir aucun potentiel agricole/agronomique suivant la doctrine photovoltaïque de la chambre d'agriculture de Bretagne. Sur le volet éolien, le SCoT doit encadrer son développement en prenant en compte les sensibilités environnementales des secteurs : présence de réservoirs ou de corridors de biodiversités, nuisances, effets cumulés, etc.

Bénéficiant d'un réseau dense d'infrastructures offrant une bonne desserte routière, le pays de Fougères est particulièrement marqué par une forte dépendance à la voiture individuelle. Afin de favoriser le report modal, le territoire s'appuie sur le schéma des mobilités de FA et le plan de mobilité simplifié de CMB.

Le SCoT identifie le développement de l'offre en transports en commun comme un enjeu fort, notamment pour renforcer les liaisons avec la métropole rennaise. Il s'agit également d'intégrer des mesures pour favoriser le report modal à une échelle plus locale. À ce titre, de nombreuses recommandations doivent faire l'objet de prescriptions (exemples : R14, R15, R77, R78, etc.). **Le DOO doit conditionner tout secteur de projet à des liaisons cyclables et piétonnes jusqu'à la centralité et, le cas échéant, à sa desserte par les transports en commun** (obligation de connexion si existant sur la commune et obligation d'anticiper cette connexion lorsqu'elle est susceptible d'exister, ces connexions pouvant être réalisées via des cheminements de mobilité active).

Concernant le covoiturage, le dossier ne présente aucun état des lieux de l'existant (nombre, localisation, capacités, fréquentations). Le DOO recommande d'identifier les secteurs stratégiques pour implanter des aires de covoiturage. Il s'agira non seulement d'en faire une prescription mais aussi de mener ces réflexions à une échelle pertinente afin de répondre aux besoins actuels et futurs.

L'Ae recommande de renforcer les mesures pour augmenter le report modal et développer le covoiturage et ainsi d'anticiper les incidences sur les émissions de polluants et de gaz à effet de serre.

3.5. Prise en compte des risques et limitation des nuisances

Le pays de Fougères est concerné par le risque d'inondation par débordement de cours d'eau notamment aux abords du Couesnon et de ses affluents, les villes de Fougères et Antrain étant directement concernées. Le DOO demande de limiter la constructibilité des zones inondables au sein des aires urbaines et de l'interdire en dehors, sauf exceptions pour les équipements et constructions d'intérêt général ou collectif. Afin de ne pas exposer de nouvelles populations et de nouveaux biens à ce risque et d'assurer une bonne information du public, il s'agira de recommander le non-développement de l'urbanisation dans tous les secteurs soumis au risque d'inondation, d'autant plus que le changement climatique risque d'amplifier la fréquence et l'intensité des phénomènes météorologiques extrêmes.

³⁵ [Avis de la MRAe Bretagne du 19 novembre 2020 sur le projet de PCAET de FA](#) et [avis tacite de la MRAe Bretagne du 30 juillet 2020 sur le projet de PCAET de CMB](#).

Le territoire dispose d'axes routiers majeurs (A84, RN12, RD175, RD177, RD155, RD798, etc) générant des nuisances sonores importantes. Le pays de Fougères porte le développement de ce réseau. Le SCoT recommande de « *localiser avec précaution les équipements accueillant des publics sensibles dans les zones exposées à des nuisances sonores importantes* ». Cette mesure n'est pas suffisante. **Afin de limiter l'exposition de nouvelles populations aux nuisances, le DOO doit prescrire d'éviter ces secteurs lors des choix d'urbanisation, d'imposer un retrait suffisant par rapport aux infrastructures bruyantes et, le cas échéant, de prévoir des mesures de réduction.** Ce principe devra également être appliqué à proximité des secteurs dédiés aux activités économiques. Il s'agira d'inciter les documents d'urbanisme à engager des réflexions sur les espaces de transition afin de ne pas générer de conflits d'usage, mais aussi de prévenir les nuisances pour les riverains, qu'elles relèvent de la pollution sonore, olfactive, atmosphérique ou lumineuse.

Enfin, le SCoT demande de prendre en compte les risques industriels et technologiques dans le choix des secteurs à urbaniser en limitant la constructibilité et également de prendre en compte la présence de sites et sols (potentiellement) pollués. Au-delà du respect de la réglementation, il doit recommander d'éviter les secteurs potentiellement exposés à ces risques. Il peut également demander de s'assurer de la compatibilité des futures opérations d'aménagement avec la présence éventuelle de sites et sols pollués ou de mettre en place un plan de gestion adapté.

Pour la MRAe de Bretagne,
le président,

Signé

Jean-Pierre GUELLEC