

Avis détaillé des services départementaux du Projet de SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) arrêté du Pays de Fougères

Par délibération en date du 25 juin 2025, le comité syndical du syndicat mixte du Pays de Fougères a arrêté le projet de révision du Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), approuvé le 8 mars 2010, et dont la révision a été prescrite le 14 décembre 2014.

Les documents arrêtés ont été transmis au Département le 07 juillet 2025. En application de l'article L 143-20 du code de l'urbanisme, le Département en tant que personne publique associée, dispose d'un délai de 3 mois, soit jusqu'au 07 octobre 2025, pour adresser son avis au Président du syndicat mixte du SCOT du Pays de Fougères.

Le contexte :

Le SCOT du Pays de Fougères couvre un territoire de 43 communes, près de 78 000 habitants, et s'appuie sur deux intercommunalités :

- Fougères Agglomération, 28 communes ;
- Couesnon Marches de Bretagne, 15 communes.

Cette révision du SCOT a pour objectif majeur la mise à jour du projet stratégique du territoire à l'horizon 2040 en matière d'aménagement, économie, mobilités et transitions, en prenant en compte la nouvelle organisation territoriale en vigueur depuis 2017 et la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets. Cette loi introduit l'obligation de présenter des objectifs de sobriété foncière et de réduction de l'artificialisation des sols avec effet à la date de promulgation de la loi, soit le 22 août 2021.

De plus, la révision du SCOT doit permettre d'intégrer plusieurs documents de planification de rang supérieur qui ont été adoptés. Il s'agit :

- Du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) de la Région Bretagne,
- Du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) Loire-Bretagne,
- Du Schéma Régional des Carrières (SRC).

La démarche d'élaboration du SCOT a fait l'objet d'une démarche participative associant à la fois les personnes publiques associées, dont le Département, et les habitants et acteurs locaux lors de réunions publiques ou stands d'information.

Les remarques et réserves formulées par le Département

Le projet de SCOT a été transmis à l'ensemble des services concernés du Département et appelle les observations suivantes :

I. Environnement :

La préservation des réservoirs de biodiversité figure parmi les priorités du Département affirmées dans sa stratégie relative à la biodiversité, l'eau et les paysages. A ce titre, il acquiert du foncier à protéger et notamment des tourbières, landes, prairies et milieux humides. La restauration des milieux naturels et des continuités écologiques est également une priorité pour assurer le brassage génétique des espèces et protéger la ressource en eau par exemple.

En cohérence avec cette politique, le SCOT du pays de Fougères identifie les réservoirs de biodiversité, les principaux points de rupture, les zones à enjeux et les corridors écologiques à préserver ou restaurer. Afin de préciser la définition des réservoirs et des corridors, le SCOT peut s'appuyer sur les

données "Flore alerte" du Conservatoire botanique national de Brest et les trames "mammifères" caractérisées par le Groupe mammalogique breton.

En outre, il aurait été intéressant d'intégrer les résultats de l'étude « Trame verte et bleue » (TVB) à l'état initial de l'environnement (EIE) afin d'avoir une vision globale du patrimoine naturel du territoire. Bien que la source des données exploitées et la méthodologie de définition des sous-trames ne soient pas spécifiées, l'étude TVB met en exergue les enjeux clés du territoire du SCOT de Fougères.

A. Les espaces naturels

L'État Initial de l'Environnement (EIE) gagnerait à être davantage approfondi — notamment par une analyse dynamique de l'évolution des espaces naturels entre les deux SCOT (prairies en surface, haies en linéaire, nature des forêts, état des cours d'eau). Toutefois, le Projet d'aménagement stratégique (PAS) identifie avec pertinence les enjeux écologiques, et le Document d'orientations et d'objectifs (DOO) les traduit de manière opérationnelle à travers des prescriptions intégrées dans les documents d'urbanisme.

- Les Zonages environnementaux

L'état initial de l'environnement (EIE) liste les différents zonages sans préciser le niveau de préservation induit. Les zonages d'inventaire, de contractualisation, de maîtrise foncière et réglementaire devraient être distingués.

Concernant la politique Espaces Naturels Sensibles (ENS), le SCOT est encouragé à inclure les zones de préemption environnementales mises en place sur le Pays de Fougères, pour une bonne prise en compte dans les documents d'urbanisme.

Contrairement à ce qui est indiqué dans l'EIE, le SCOT de Fougères ne se caractérise pas par « une forte préservation de ces milieux naturels ». Moins de 0.5% de sa superficie fait l'objet d'une préservation contractuelle ou foncière.

- Trame verte

Composantes de la trame verte, outil de production fourrager très économe en intrants en comparaison au maïs, élément paysager caractéristique avec les haies et talus, support de biodiversité, marqueur paysager et rendant de nombreux services écosystémiques (stockage de carbone, infiltration et épuration des eaux...), marqueur du Pays de Fougères, les prairies naturelles sont identifiées comme « un enjeu structurant, à la croisée des défis agricoles, environnementaux et paysagers » dans les différents documents du SCOT. Cette reconnaissance est fondamentale puisque 73% des prairies bretonnes ont disparu entre 1970 et 2010, et que cette dynamique défavorable se poursuit. Ces milieux constituent un habitat prioritaire d'intervention de la politique ENS en Ille-et-Vilaine et méritent d'être préservés dans les documents d'aménagement du territoire, même hors zones humides.

Leur identification dans le SCOT (incluant une cartographie des complexes prairiaux encore existants, particulièrement en lisières forestières, dans les vallées, dans les périmètres de captage et en franges urbaines, et leur intégration comme réservoirs de biodiversité et/ou corridors) est indispensable à leur bonne prise en compte dans les PLU et PLUi et à une traduction opérationnelle de leur préservation.

Le soutien à l'élevage basé sur l'herbe – plus spécifiquement sur les prairies permanentes (offrant une résilience face au changement climatique), devrait clairement apparaître dans le PAS et le DOO, au regard de sa place sur le territoire du SCOT et des difficultés des filières lait et viande.

La nature des forêts (feuillus, résineux, mixtes) devrait être précisée dans l'EIE au regard de son incidence sur le potentiel écologique des milieux forestiers, le stockage de carbone, le risque incendie et la résilience face aux aléas climatiques. Les forêts enrésinées, généralement plus récentes que les

forêts de feuillus, stockent moins de carbone en raison de l'acidification des sols qu'elles provoquent. Elles offrent également un habitat moins favorable à la biodiversité forestière et se révèlent plus vulnérables aux attaques sanitaires, aux tempêtes ainsi qu'aux incendies. Il est important de ne pas condamner le hêtre au regard des évolutions climatiques, essence emblématique du territoire, en misant sur la variabilité génétique intraspécifique. Il est recommandé de s'appuyer prioritairement sur la régénération naturelle, associée ponctuellement à des plantations de feuillus (Chêne sessile, Châtaignier... issus de territoires plus septentrionaux). Il importe de ne pas transformer les forêts en s'appuyant sur la plantation massive d'espèces exogènes considérées comme « miracle » qui deviendront de potentielles invasives.

Au vu des surfaces forestières, la sylviculture devrait clairement apparaître dans le PAS et le DOO (où elle est incluse dans le grand chapitre Agriculture). Il est préconisé de soutenir une gestion des boisements et des haies, intégrative du fonctionnement des écosystèmes forestiers (protection des sols, biodiversité, couvert continu, espèces locales).

En outre, il est recommandé de mettre à jour les différents chapitres relatifs au risque incendie. Le Département d'Ille-et-Vilaine n'est pas doté d'un plan de prévention des risques incendies, mais il existe un plan interdépartemental de protection des forêts et landes contre les incendies, validé en 2024 (https://draaf.bretagne.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/pipfci_2024-2033_rapport_2024-01-30_vfcharte.pdf). Il semble nécessaire d'inclure, comme prescription dans le DOO, les communes concernées par des bois et forêts exposés au risque d'incendie au titre des articles L. 132-1 et L. 133-1 du code forestier (arrêté préfectoral du 6 février 2024) et de traduire dans le règlement graphique des documents d'urbanisme, les zonages informatifs des obligations légales de débroussaillage.

Le SCOT affirme le dispositif de renaturation, associé au zéro artificialisation nette, comme un moyen de renforcer la trame verte dans les secteurs à enjeux en prescrivant l'identification des zones préférentielles de renaturation dans ces zones, ce qui semble être une approche pertinente pour renforcer les continuités écologiques.

- Trame bleue

La caractérisation de la trame bleue et des dynamiques en place mériterait d'être plus exhaustive, notamment sur l'incidence quantitative des prélèvements vers le bassin rennais, particulièrement dans un contexte de tension sur la ressource en eau en lien avec les évolutions climatiques. Toutefois, les enjeux et déclinaisons opérationnelles de la préservation et de la restauration de cette trame dans le DOO sont pertinents et engageants. En complément, il semble pertinent :

- D'identifier précisément une distance de recul par rapport aux cours d'eau, commune au territoire du SCOT s'appuyant sur le SAGE le plus ambitieux (prescription 38) ;
- D'interdire la création de plan d'eau dans les réservoirs de biodiversité et corridors écologiques principaux (prescription 39).

- La nature en ville

L'objectif « Renforcer la nature en ville » du DOO est très pertinent.

Pour le renforcer, il est recommandé d'inclure sous forme de prescription, pour les nouveaux projets d'aménagement urbain et de rénovation des espaces / bâtiments publics :

- La végétalisation des espaces par des espèces locales et des vivaces non invasives,
- L'aménagement des clôtures perméables à la faune, en matériaux naturels,
- La préservation et l'accueil de la faune liée au bâti (hirondelles, chauve-souris...) via un diagnostic avant travaux et des installations dédiées, la limitation de l'éclairage public en l'ajustant aux besoins réels (trame noire non traitée dans le SCOT),
- L'équipement / réaménagement d'un éclairage public, à faible impact sur la biodiversité nocturne, ajusté aux usages, assurant le maintien des trames noires existantes (a minima à certaines heures).

Il est également recommandé pour une meilleure efficacité de la recommandations 48, que des coefficients de biotope ou coefficients de pleine terre soient identifiés par zonage et vocation urbaine (résidentiel, commerces...) pour une bonne appropriation de ces enjeux dans les documents d'urbanisme.

La valorisation des trames noire et brune dans le SCOT est très positive, même si certaines recommandations mériteraient d'être des prescriptions.

- Patrimoine naturel et énergie

La production d'une énergie décarbonée et renouvelable est un impératif pour répondre aux enjeux climatiques. La place des énergies renouvelables dans le mix énergétique du territoire n'est toutefois pas définie, de même que les orientations de développement des différentes filières.

Afin d'encadrer leur déploiement, il est demandé que ces infrastructures ne soient pas implantées dans les Espaces naturels sensibles ou labellisés, et plus largement dans les milieux remarquables tels que les réservoirs de biodiversité, d'où la nécessité de bien identifier ces derniers. Toute implantation doit prendre en compte la qualité paysagère et les sensibilités écologiques du territoire.

Au regard des dynamiques de développement des parcs éoliens à l'échelle régionale, il paraît fondamental d'intégrer à la réflexion les trames essentielles pour les Chiroptères établies par le Groupe mammalogique breton (GMB), et de ne pas implanter d'éoliennes dans les périmètres à risque excessif pour les chauves-souris.

Le Département soutient la volonté d'implanter prioritairement les infrastructures solaires et photovoltaïques en toitures et dans les espaces fortement artificialisés / imperméabilisés.

Le développement de la filière bois énergie doit impérativement prendre en compte le potentiel de production, la fonctionnalité de l'écosystème (importance de maintenir des arbres présentant des cavités ou autres dendromicrohabitats, des bois sénescents et morts s'ils ne présentent pas de risque sécuritaire imminent) et assurer le renouvellement de la ressource.

Il importe de rappeler que le développement de méthaniseurs conduit sur bien des territoires à une diminution des surfaces de prairies naturelles. Ces dynamiques appellent à une vigilance des pouvoirs publics quant au développement de cette filière au-delà du site d'installation (périmètre d'approvisionnement, nature des produits) même pour les méthaniseurs agricoles, particulièrement sur des terres d'élevage.

B. Les chemins de randonnée

Le SCOT du pays de Fougères identifie les chemins ruraux et chemins creux comme éléments structurants du paysage, et supports de mobilités douces, notamment dans la perspective du développement de l'itinérance touristique portée comme objectif du territoire. Toutefois, le Département regrette que le Plan Départemental des Itinéraires de Promenade et de Randonnée ne soit pas mentionné comme document de référence.

Le Plan Départemental des Itinéraires de Promenade et de Randonnée (PDIPR) est un outil juridique mis en place par la loi du 22 juillet 1983 relevant de la compétence du Département. La réglementation des itinéraires de randonnée est reprise dans le Code de l'Environnement (Titre VI du livre III, article L361-1 et suivants) qui précise qu'en cas de suppression d'un chemin rural susceptible d'interrompre la continuité d'un itinéraire inscrit au PDIPR, il doit, à peine de nullité, comporter soit le maintien, soit le rétablissement de cette continuité par un itinéraire de substitution qui doit être accepté par le Département. Toute opération publique d'aménagement foncier ou routier doit également respecter ce maintien ou cette continuité.

Le territoire compte 1007 km de sentiers inscrits au PDIPR et est notamment traversé par le GR37 et l'Équibreizh. Une seule commune ne possède pas de PDIPR et 19 communes ont un PDIPR dont la mise à jour date de plus de 20 ans.

C. Le paysage

Le SCOT mentionne et cartographie les différentes unités paysagères identifiées dans l'atlas départemental des paysages pour le territoire.

La qualité paysagère est affirmée comme support d'identité et d'attractivité du territoire, et plusieurs problématiques sont déclinées : le bocage, la nature en ville, ainsi que le patrimoine bâti.

Le sujet du paysage est également associé aux objectifs du tourisme et de l'agriculture.

Il sera utile d'approfondir également le rôle des chemins et des déplacements en modes actifs dans les programmes de valorisation (bords de ville, accès aux paysages de proximité, perception des vallées et des rebords des reliefs, etc).

La perspective d'élaboration d'un plan paysage mentionnée dans le PAS, précisé dans le DOO (recommandation 34) est à saluer. Il pourra être l'outil de déclinaison des objectifs de préservation et de développement spécifiques à chaque unité paysagère, non-présents dans le présent SCOT.

Il permettra également de partager avec les collectivités les analyses et enjeux de la qualité paysagère, dans une démarche de concertation et de pédagogie conduisant à un engagement commun.

Le traitement des entrées de ville, et des zones commerciales ou d'activités en particulier, dont l'amélioration de la qualité paysagère est recommandée par le SCOT pourront notamment faire l'objet d'une gestion différenciée des espaces verts et du maintien d'une frange bocagère afin d'assurer une transition vers les espaces naturels et agricoles voisins.

La recommandation de création d'OAP thématiques dans les PLU et PLUi visant à privilégier une qualité architecturale typique des paysages du territoire et ainsi éviter une banalisation des paysages est à souligner.

D. Le patrimoine naturel et bâti

Le SCOT du pays de Fougères identifie le patrimoine naturel et bâti comme des éléments constitutifs du cadre de vie qualitatif du territoire, de son attractivité touristique et de son identité. Il prévoit un inventaire précis et documenté du patrimoine bâti (prescription 31) qu'il serait pertinent d'étendre au patrimoine naturel dans la perspective de sa préservation et mise en valeur, en lien avec la trame verte et bleue. L'inventaire ainsi étendu permettra d'identifier les fragilités et caractéristiques des sites afin de mettre en place les mesures de protection adaptées à leur fréquentation.

E. La gestion de l'Eau

Le Document d'Orientation et d'Objectifs paraît exhaustif concernant les enjeux liés à la gestion de l'eau. Il intègre les objectifs de désimperméabilisation des sols et d'infiltration des eaux à la parcelle favorables aux milieux. La mise en place d'un observatoire dédié, tel que présenté dans le DOO, constitue un outil pertinent pour éclairer les décisions dans les futurs projets de développement. Dans l'attente, l'intégration explicite des données prospectives – même provisoires – issues de l'étude HMUC (Hydrologie – Milieux – Usages – Climat) menée par le Syndicat du bassin versant du Couesnon aurait permis d'enrichir les orientations du SCOT en matière de gestion durable de la ressource en prenant en compte l'évolution de la quantité d'eau dans les prochaines années et les différents usages.

De la même façon, au regard des enjeux sur certains secteurs du territoire, les capacités et enjeux relatifs à l'assainissement mériteraient d'être précisés, le SCOT conditionnant le développement du territoire à ces mêmes capacités.

Il est à noter que le Département mène actuellement un projet d'Aménagement Foncier Agricole, Forestier et Environnemental (AFAFE) concernant les captages prioritaires du Bas Sancé et les drains du Coglais, projet qu'il est important de reprendre dans le Document d'Orientation et d'Objectifs.

II. Aménagement :

A. Les infrastructures :

Le diagnostic et les propositions faites par le SCOT sont globalement conformes à la stratégie mobilités départementale, adoptée en session le 19 mars 2025, visant à développer les mobilités durables.

Le Département souhaite attirer l'attention du Syndicat Mixte du Pays de Fougères sur quelques points :

- Le Département a annoncé le 12 septembre 2025 que le contournement nord de Fougères inscrit dans le Document d'orientations et d'objectifs ne serait pas réalisé ;
- Les objectifs visés par le SCOT en matière d'intermodalité dans le DOO rejoignent la démarche entreprise par le Département dans le cadre de sa stratégie mobilités et l'élaboration des pactes des mobilités ayant vocation à être contractualisés avec chaque EPCI breillien, dont Fougères Agglomération et Couesnon Marches de Bretagne sont concernés. Sur le territoire de Fougères Agglomération, cette démarche a fait l'objet d'une concertation citoyenne portant sur les mobilités, dont les conclusions ont été rendues public début 2025. Un maillage en points nœuds multimodaux, présentant différents niveaux de service a été identifié sur ces 2 territoires : 4 points nœuds sont identifiés sur le territoire de Couesnon Marches de Bretagne et 6 sur le territoire de Fougères Agglomération dont les PEM de Romagné et Fougères. Ce sont le plus souvent des arrêts de car ou bus structurants ou des aires de covoiturage dont l'intermodalité pourrait être renforcée. La spatialisation des lieux d'intermodalité à renforcer permettrait de conforter l'armature de mobilité proposée par le DOO.
- Mis en perspective avec les travaux menés par le Département, il est également relevé que le SCOT focalise principalement sur les liaisons extraterritoriales avec les territoires voisins. En conséquence, les liaisons intra-territoriales sont peu traitées alors même qu'elles représentent la majorité des déplacements et un enjeu fort de report modal et de cohésion sociale au travers de la mobilité des populations les plus vulnérables. Cet objectif mériterait d'être plus ambitieux en affichant les liaisons à renforcer et à développer, en proposant une offre de mobilités tant dans les transports collectifs que les modes actifs ou partagés traduisant les objectifs nationaux de report vers des mobilités décarbonés. La démarche entreprise par le Département fournit des éléments de flux existant et de potentiels ainsi que des propositions de service qui peuvent nourrir cette réflexion.
- Concernant la sécurité et la qualité des aménagements visés dans la recommandation 79, les porteurs de projets pourront utilement se référer aux recommandations établies par le Département dans un guide relatif à la réalisation d'aménagements cyclables le long des routes départementales.

B. Les bâtiments départementaux :

Le Département d'Ille-et-Vilaine porte un projet d'implantation d'un centre d'exploitation et d'intervention routière et base de vie « espaces naturels sensibles » à Tremblay Val-Couesnon sur un terrain nu de 7 000 m² (parcelles cadastrées section 341B n°2720p et 73p).

Ce projet est actuellement en phase études et sa réalisation n'a pas encore fait l'objet de décisions.

C. L'habitat

Il est identifié un besoin de 2 088 logements entre 2021 et 2031 (209/an), avec une proportion de 69% sur Fougères Agglomération et de 31% sur Couesnon Marches de Bretagne. Ce besoin traduit une dynamique démographique soutenue qu'il conviendra de confirmer et suivre afin de réadapter la stratégie le cas échéant. La structure de la population, impactant la typologie des logements à créer,

serait également à objectiver pour adapter l'offre aux besoins. Il est à noter une proportion d'habitat social assez faible : l'objectif minimum de 30% de logements abordables (acception plus large que le logement locatif social, incluant le BRS et l'accèsion aidée par exemple) n'est visé que dans les principales polarités du territoire, limitant la contribution du territoire à l'objectif de 30% visé pour l'ensemble du territoire régional et à la diversification de l'offre de logements visée dans la stratégie du pays de Fougères. Il serait souhaitable que le SCOT aille plus loin dans ses prescriptions, ce qui permettrait d'en renforcer la portée opérationnelle et d'en accroître l'impact, comme en établissant des objectifs pour les autres niveaux de l'armature territoriale ou en établissant en prescription la recommandation 4 relative à la définition d'objectifs de production de logements abordables à l'échelle des opérations.

40% des nouveaux logements seront réalisés en renouvellement urbain avec un objectif de tendre vers 70% et d'une densité minimale de 20 logements/ha (jusqu'à 35/ha à Fougères) ce qui reste un seuil plancher. Par ailleurs, la rénovation et l'adaptation du parc immobilier ancien constituent un enjeu fort pour le pays de Fougères, qui bénéficie d'un patrimoine bâti de qualité et complète ainsi l'offre de construction neuve

Il est à souligner que le SCOT du pays de Fougères ne précise pas clairement les attentes envers les Programmes locaux de l'habitat (PLH), et en particulier les cibles chiffrées permettant d'atteindre les objectifs visés en matière de diversification de l'offre de logements afin de répondre aux besoins spécifiques des publics jeunes, des personnes en perte d'autonomie ou en situation de précarité qui nécessitent des solutions d'habitat adaptées. Ainsi, il serait pertinent de définir des objectifs précis concernant les types de produits, les catégories de logements locatifs sociaux et les tailles des logements attendues.

En outre, les enjeux de rénovation des logements pour répondre aux défis de la transition énergétique et de lutte contre la précarité énergétique gagneraient à intégrer les enjeux d'adaptation au vieillissement et de résorption du mal-logement dans une approche globale, au regard des défis à venir en la matière.

Le diagnostic et les propositions faites par le SCOT en matière d'habitat sont globalement conformes à la politique départementale. Toutefois, les ambitions réglementaires pourraient être relevées afin de mieux répondre aux enjeux et aux besoins du territoire en matière de diversification de l'offre. Le Département élabore son futur Plan Départemental de l'Habitat en concertation avec les territoires breilliens. Ce document cadre qui sera adopté pour la période 2026-2031 pourra permettre au SCOT de relayer les orientations retenues aux collectivités du territoire.

D. Les solidarités territoriales

Le SCOT du Pays de Fougères définit une armature territoriale déclinée en 4 niveaux auxquels il incombe des droits (en termes d'équipement par exemple) et des devoirs (en termes de densité notamment) afin de contribuer à la mise en œuvre de la stratégie de développement du territoire. Cette armature prend en compte les polarités du territoire et le niveau de services qui y est attendu. Le document d'orientations et d'objectifs fixe ainsi les orientations permettant une répartition équilibrée des formations, activités économiques, équipements, logements, infrastructures entre les territoires afin de réduire les inégalités territoriales tout en confortant les centralités, notamment en matière de commerces. Toute disposition visant à conforter les centres-villes et centre-bourgs s'inscrit en cohérence avec les politiques départementales relatives aux solidarités territoriales.