

Rennes, le 29 septembre 2025

Le préfet de la région Bretagne,
préfet de la zone de défense et de sécurité
Ouest,
préfet d'Ille-et-Vilaine

à

Monsieur le président du SCoT du pays de
Fougères

Objet : avis de l'État relatif à la révision du schéma de cohérence territoriale de Pays de Fougères, arrêté le 25 juin 2025.

Pièces jointes : avis détaillé de l'État relatif à la révision du SCoT du pays de Fougères ;
dossier annexe.

Référence : 20250929_LET_SATT-n906a_Prefet-Président_AvisSCOT_Fougères_v3

Conformément à l'article L.143-20 du Code de l'urbanisme, vous m'avez adressé pour avis, le 25 juin 2025, votre projet arrêté de révision du SCoT du pays de Fougères.

Je vous fais parvenir ci-joint l'avis détaillé des services de l'État concernant le projet de SCoT arrêté. Il compile l'ensemble des avis émis par les différents services déconcentrés de l'État.

Le présent courrier en rappelle les points essentiels.

Je tiens d'emblée à saluer la qualité du travail effectué et celle des documents produits.

Au cours de la phase d'élaboration, les élus et services du SCoT ont fait preuve d'une forte implication en associant régulièrement les personnes publiques associées et les services de l'État. Cette collaboration a été marquée par des échanges réguliers et constructifs.

Il convient également de souligner que les principaux enjeux de l'État, rappelés dans sa note d'enjeux du 24 juin 2024, ont été pris en compte.

La récente prise de compétence urbanisme par Fougères agglomération à laquelle répond déjà celle prise par Couesnon Marches de Bretagne, dont le PLUi est en cours d'élaboration, permettra une bonne mise en œuvre du SCoT.

Les remarques formulées dans l'avis détaillé de l'État peuvent paraître nombreuses. Elles visent cependant principalement à traduire de manière plus opérationnelle l'ambition du projet d'aménagement stratégique (PAS) dans le document d'orientations et d'objectifs (DOO) afin de rendre ce dernier plus précis et prescriptif.

En effet, un grand nombre d'orientations répondent aux enjeux de l'État et du PAS mais ne sont pas suffisamment prescriptives, soit parce qu'elles sont formulées dans les « recommandations » du DOO et non dans les « prescriptions », soit parce que les formulations empruntées n'ont pas de valeur prescriptive (« recommande », « peuvent », « tendre vers », etc.).

Par ailleurs, vous trouverez ci-dessous les principales observations de fond dont les services de l'État souhaitent vous faire part.

I Des perspectives démographiques ambitieuses : intégrer des dispositions assurant la sobriété foncière

Le SCoT ambitionne d'atteindre 87 500 habitants en 2051 avec un taux de croissance prévu de 0,30 % par an pour 2021-2031, 0,40 % par an pour 2031-2041 et un taux de 0,45 % par an pour la période 2041-2051 (taux annuel moyen de croissance : 0,38 % entre 2021 et 2051).

Cette volonté s'inscrit dans l'objectif de maintenir et renforcer l'accueil des jeunes sur le territoire, anticiper le renouvellement générationnel et permettre de répondre aux besoins en termes de services, mobilité, habitat et équipements de chaque classe d'âge de la population.

Les projections d'évolution démographique de l'INSEE concernant le territoire du pays de Fougères (scénario central OMPHALE) prévoient plutôt une baisse de la population sur le territoire à l'horizon 2050. Même en considérant l'estimation la plus haute du scénario le plus favorable, le taux de croissance démographique prévu par l'INSEE, de +0,1 % par an, reste inférieur aux perspectives démographiques annoncées par le SCoT.

Dans un courrier datant de décembre 2024, je vous rappelais, dans ces conditions, la nécessité pour le SCoT de prendre les mesures indispensables pour garantir la maîtrise de la consommation foncière en lien avec les objectifs du ZAN.

Même si le SCoT s'engage à mettre en place un suivi annuel de la consommation foncière, à produire des bilans triennaux et à accompagner les documents d'urbanisme pour atteindre les objectifs fixés, il nous semble toujours utile d'inclure un dispositif de phasage d'ouverture à l'urbanisation, et de rehausser les densités, notamment sur les pôles urbains et secondaires, afin de s'assurer que les perspectives de croissance démographiques ne conduisent à une surconsommation foncière ou une urbanisation non maîtrisée et incohérente avec les objectifs de sobriété foncière.

II Approfondir l'analyse des enjeux climatiques, tant sur l'atténuation que l'adaptation

Le SCoT aborde le climat de manière transversale, en transcrivant des objectifs de réduction de gaz à effet de serre et d'adaptation aux effets du changement climatique dans son projet d'aménagement stratégique et son document d'orientations et d'objectifs. Cela se traduit par des mesures visant à réduire les émissions réparties sur plusieurs orientations dont l'énergie, la sobriété foncière, l'habitat et la mobilité. Il est essentiel que votre document s'aligne sur la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC), qui prévoit une augmentation de 2,7 °C à l'horizon 2050 et 4 °C à l'horizon 2100. Ce scénario doit guider l'analyse des effets du changement climatique.

Aussi, je vous demande de renforcer l'analyse climatique et démontrer que les choix d'aménagement qui ont été faits sont en cohérence avec les projections climatiques de la TRACC.

Par ailleurs, il convient que le SCoT demande au PLU(i) de fixer des règles dans leurs règlements et orientations d'aménagement et de programmation prenant en compte les principes du bioclimatisme (orientation et conception des constructions) proposée par la recommandation et des procédés de construction peu émetteurs de gaz à effet de serre, voir de prescrire des niveaux de confort thermique face aux canicules, via des secteurs de performance énergétique renforcés ou via une OAP sectorielle.

III Consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) : des besoins à justifier

Dans sa note d'enjeux, les services de l'État demandaient à ce que le SCoT réduise la consommation foncière et limite l'artificialisation des sols, en territorialisant et chiffrant l'effort de modération de la consommation des d'espaces agricoles, naturels, et forestiers (ENAF), en mettant en œuvre un aménagement sobre en foncier qui réponde aux besoins essentiels et capacités d'accueil du territoire en fixant des objectifs minimaux de densité adaptés à l'armature territoriale et assortis de principes et règles pour une intensification urbaine réussie.

La consommation d'ENAF prévu par le SCoT pour 2021-2031 correspond à l'enveloppe allouée par le SRADDET (216 ha). Les 216 ha semblent être considérés comme un droit à consommer. Le Code de l'urbanisme demande cependant à ce que les besoins de consommation d'espace soient justifiés.

Enfin, l'enveloppe de 216 ha n'est pas détaillée par destination (habitat/activités économiques/équipements), ce qui renforce le manque de justification de cette consommation foncière envisagée.

La justification des besoins est donc à préciser.

IV Offre de Logements abordables : des objectifs à préciser

Dans sa note d'enjeu, les services de l'État rappelaient l'importance de développer une offre de logements diversifiée (petits logements en priorité, en centralités et proches des pôles générateurs de mobilité et répartis sur le territoire) et abordables (notamment logements locatifs sociaux) pour répondre aux besoins.

Le SCoT affiche une répartition de la production de logements entre les deux EPCI, 31 % pour Couesnon Marches de Bretagne et 69 % pour Fougères Agglomération. Il confie ensuite aux PLUi et PLH la tâche de répartir plus précisément ces objectifs en s'appuyant sur l'armature territoriale.

Le PAS du SCoT a l'ambition de proposer une offre d'habitat flexible et diversifiée adaptée aux parcours résidentiels des ménages. Il propose de favoriser la diversité résidentielle sur l'ensemble du territoire notamment au moyen des orientations d'aménagement et de programmation des documents d'urbanisme. Il attire l'attention sur la nécessité de mobiliser et d'adapter le parc existant et d'éviter les concentrations excessives de typologies.

Cependant, le DOO ne rend pas cette ambition suffisamment prescriptive. En effet, le DOO fixe un objectif minimal de production de 30 % de logements abordables dans les productions de logements de quatre polarités du territoire mais, d'une part, il ne donne pas la définition des « logements abordables » et, d'autre part, il confie aux PLH et PLUi le soin de décliner les objectifs sous la forme de cibles chiffrées.

Il paraît nécessaire de donner une définition précise de la notion de « logement abordable » et, pour plus de clarté, fixer un pourcentage minimal de logements locatifs sociaux avec une part de logements pour les populations les plus précaires.

D'autre part, la note d'enjeux de l'État et les diagnostics en cours dans le cadre des PDH et PLH, ont montré le besoin croissant de logements de petites dimensions du fait de l'évolution de la composition des ménages et des modes de vie.

Des objectifs de production de petits logements, avec des taux minimums de certaines typologies (T1, T2 notamment) doivent être fixées pour répondre aux besoins de la population.

Enfin, le SCoT devrait introduire des objectifs chiffrés de résorption de la vacance.

V Zones d'activités économiques et commerciales : des créations et extensions à justifier

L'état des lieux des zones d'activités existantes relève un grand nombre d'ha disponibles (155 ha au sein des 9 ZAE stratégiques sur Fougères agglomération et 20 ha sur les 12 ZAE de Couesnon Marches de Bretagne). Or le SCoT prévoit la création de 5 ZAE nouvelles et l'extension des ZAE existantes. D'autre part, il demande aux PLUi de mettre en place des zones d'activités « clé en main » sans que les besoins soient justifiés. Dans l'objectif de sobriété foncière porté par le ZAN, ces objectifs sont à revoir.

D'autre part, compte-tenu de leur occupation actuelle, les zones de Beauséjour, du Paron et de l'Aumallerie ne peuvent être considérées comme des secteurs d'implantation périphérique (SIP) compte-tenu du faible nombre, voir de l'absence de commerces sur ces secteurs.

VI Une territorialisation des objectifs à préciser

Dans sa note d'enjeux du 24 juin 2024, les services de l'État demandaient au SCoT de territorialiser les objectifs de consommation foncière et de production de logements en s'appuyant notamment sur l'armature territoriale.

Si le SCoT propose de répartir l'enveloppe globale de 216 ha entre les 2 EPCI (149 ha pour Fougères agglomération et 67 ha pour Couesnon Marches de Bretagne), la territorialisation ne va pas au-delà.

Le SCoT, en effet, ne propose ni de territorialiser à une échelle infra EPCI les deux enveloppes, ni ne distingue les besoins pour l'habitat, les activités économiques et les équipements collectifs.

Les services de l'État réitèrent donc leur demande de territorialiser les enveloppes en s'appuyant sur les différents niveaux de l'armature territoriale et les secteurs définis par le SCoT, dans la mesure où les PLUI en cours sont, en tout cas pour Fougères agglomération, loin d'être opposables.

VII Évaluation du SCoT : assurer une mise en œuvre effective

Pour garantir le succès du SCoT, les outils de suivi et d'évaluation doivent être plus précis et régulièrement mesurables.

La méthode d'évaluation décrite doit être complétée par des indicateurs de suivi mesurables pour l'ensemble de la stratégie du SCoT, notamment sur les thématiques du logement et de la démographie.

En conclusion, la révision de votre SCoT est une démarche essentielle pour l'avenir de votre territoire. Les points soulevés constituent les conditions pour que les ambitions affichées se traduisent par des actions concrètes et des outils de planification robustes, en particulier sur des sujets structurants tels que la gestion du foncier, la production de logements et le développement économique.

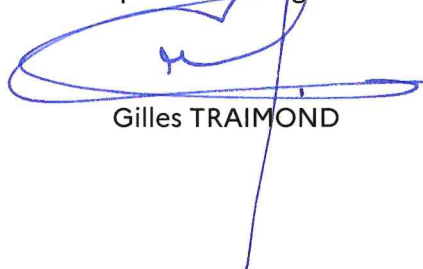
Considérant ce qui précède, j'émetts un **avis favorable avec réserves** sur votre projet de SCoT arrêté.

Les réserves correspondent aux demandes présentes dans l'avis détaillé joint. Ces réserves devront être levées après l'enquête publique et avant l'approbation de votre SCoT.

Il conviendra également de prendre en compte les observations et recommandations contenues dans l'avis détaillé joint.

Après l'enquête publique, je vous invite à prendre attache auprès de la Direction départementale des territoires et de la mer pour convenir d'une date de réunion afin d'échanger sur la prise en compte de l'avis de l'État.

Pour le préfet, et par délégation,
le sous-préfet de Fougères-Vitré



Gilles TRAIMOND

Copie à : DDTM 35 / SATT

DDTM 35 / Délégation territoriale de Fougères-Vitré

Préfecture 35 / DCTC / Bureau de l'urbanisme

Préfecture 35 / Sous-préfecture de Fougères-Vitré