

Syndicat mixte du Pays de Fougères  
Département d'Ille-et-Vilaine –

**Arrêté n° 2025-01 du Syndicat mixte du Pays de Fougères**  
24 septembre 2025



***ENQUETE PUBLIQUE PORTANT SUR LA REVISION DU SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE - SCOT***  
27 octobre-27 novembre 2025

**Commission d'enquête**

Présidente : Marie-Jacqueline Marchand,  
Membres : Marie-Isabelle Pérais, Eric Lemaître

**III – AVIS**

### **Concernant les conditions de l'élaboration du SCoT**

La révision du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Pays de Fougères intervient dans un contexte de profonde *réorganisation territoriale*, une nouvelle organisation intercommunale sur 2 EPCI (Fougères Agglomération et Couesnon Marches de Bretagne), la création de 7 communes nouvelles et l'élargissement du périmètre du SCoT. Sur ces nouvelles bases, le SCoT a instauré en amont une concertation et un dialogue permanent entre les 2 EPCI permettant d'aboutir à des orientations politiques communes fondées sur « la complémentarité des communes et l'équilibre entre pôles urbains et espaces ruraux ». La Commission d'enquête (CE) salue cette *gouvernance partagée* qui a permis aux différents acteurs du territoire d'exprimer leurs objectifs et leurs attentes et d'aboutir à « *un travail collaboratif et co-construit entre élus du territoires, élus municipaux et des EPCI, partenaires institutionnels et acteurs du territoire .... à l'appui des contributions de chaque commune* ». Elle relève en particulier que les orientations du SCoT sont globalement en cohérence avec les choix de développement portés par la Région, le Conseil départemental 35, les deux EPCI, les territoires voisins, la Chambre d'Agriculture qui salue la concertation mise en place, les partenaires institutionnels et l'État qui souligne « la pertinence des débats qui ont conduit à des choix encourageants pour le territoire ». Par différents supports, dont des réunions publiques, la CE considère que les populations ont été concertées et informées de l'évolution de ce projet de SCoT.

La révision du SCoT est également marquée par de fortes attentes en matière de transition écologique, de sobriété foncière, de cohésion territoriale et d'adaptation au *changement climatique* (Loi Climat et résilience, SRADDET Bretagne). À ce titre, la CE estime que le projet révisé présente une démarche globalement cohérente, ambitieuse et structurée, répondant aux objectifs définis par le Code de l'urbanisme et les directives nationales (ZAN, résilience, équilibre des territoires, etc.).

### **Concernant le déroulement de l'enquête**

La CE considère que les conditions d'information du public (annexe 1 du rapport) ont été très satisfaisantes, mobilisant l'ensemble des supports susceptibles de toucher tous les publics (affichage, sites internet, presse locale, etc.). Malgré cette volonté affirmée de faire connaître l'enquête publique et d'en expliciter les enjeux, la CE ne peut que constater et regretter une très faible mobilisation du public et des communes, en raison sans doute de la concertation en amont où les principales observations ont été prises en compte.

La CE tient à souligner la qualité du *mémoire en réponse (MER)* adressé en 2 temps (annexe 3 complété dans l'annexe 4 du Rapport. Le MO a pris soin de fournir des réponses complètes, précises et argumentées, tant aux avis des PPA et des observations du public qu'aux remarques de la CE et de justifier ses choix et orientations. Le MER a présenté une liste exhaustive des engagements visant à améliorer la lisibilité et la complétude du diagnostic, à transformer de nombreuses recommandations en prescriptions pour renforcer leur efficacité et leur portée opérationnelle et assurer la cohérence des documents d'urbanisme locaux avec les objectifs du SCoT.

### **Concernant la qualité du dossier**

La CE tient à souligner la *qualité didactique* des différentes pièces du dossier : le diagnostic qui présente pour chaque thématique, les atouts, les faiblesses et les enjeux du territoire ; le PAS qui justifie ses orientations en rappelant les éléments clés du diagnostic ; le DOO qui appuie ses dispositions sur les orientations du PAS, ce qui permet d'apprécier leur traduction opérationnelle.

Le projet de SCoT révisé repose sur un *diagnostic territorial* qui doit constituer une base solide et cohérente pour les orientations stratégiques du PAS et les politiques d'aménagement et de développement du Pays de Fougères. La CE souligne, outre sa qualité didactique, l'analyse critique des différentes données sociodémographiques, économiques, environnementales... Elle relève qu'aucune

commune, ni PPA, n'a remis en cause ce diagnostic. Après ajustements et les compléments que le MO s'est engagé à apporter, la CE estime que le diagnostic est conforme au Code de l'urbanisme. Il intègre bien les différentes spécificités de ce « territoire d'interface » au carrefour des dynamiques des Pays de Rennes, Vitré, Saint-Malo, la baie du Mont-Saint-Michel et de la Mayenne. Il met en évidence la diversité d'un territoire regroupant à la fois des communes péri-urbaines et des communes rurales, à la forte identité agricole, un territoire structuré mais aussi fragmenté par l'axe de l'A84. Ces facteurs de déséquilibre sont clairement identifiés et constituent des enjeux que le SCoT vise précisément à atténuer au travers de ses orientations.

La CE apprécie l'importance apportée par le Pays de Fougères à l'analyse de *l'État initial de l'environnement* avec un focus sur la TVB en raison de son contexte géographique et environnemental. Cela confirme l'importance accordée aux enjeux environnementaux dans le projet de SCoT. La CE regrette toutefois que l'évaluation environnementale n'inclue pas une synthèse de l'étude TVB pour une vision globale des enjeux environnementaux. La CE aurait souhaité dans le dossier disposer d'une meilleure connaissance de la consommation en énergie. Des éléments ont été apportés en partie dans le MER mais la CE regrette de ne pas disposer d'informations sur l'existence et la localisation des énergies renouvelables sur le territoire, afin de mieux orienter le projet vers un « territoire durable ».

La CE apprécie l'intérêt et la qualité des *études* mobilisées pour identifier les marqueurs du territoire (mobilité, TVB, diagnostic des ZAE, programmes de revitalisation des communes...) et des démarches territoriales (CLS, PCAET, PAT, plans de mobilité communautaires) menées dans une logique de cohérence. Elle apprécie également la pertinence des *outils de pilotage* mis en place pour suivre et concrétiser les objectifs, notamment environnementaux et fonciers. Le SCoT s'appuie en particulier sur les données du MOS (outil stratégique de référence pour la connaissance et la gestion du foncier à l'échelle régionale), l'Observatoire du Pays de Fougères, l'Observatoire du foncier pour la transition climatique (OFTC), outil innovant du syndicat mixte du SCoT, outil essentiel de suivi et de structuration de la trajectoire ZAN *permettant de disposer de données actualisées sur les consommations foncières, d'évaluer la pertinence des enveloppes définies et d'ajuster les stratégies en fonction des évolutions du territoire*. L'*Évaluation Environnementale* fait état de nombreux outils de suivi, l'Observatoire de l'eau sera complété par un Observatoire de la TVB.

La CE note que Le SCoT du Pays de Fougères s'inscrit dans un cadre réglementaire strict et intègre plusieurs *documents stratégiques supra communaux* :

- Dans un rapport de compatibilité avec : le SRADDET de la région Bretagne, les SDAGE Loire-Bretagne 2022-2027 et Seine-Normandie 2022-2027, les SAGE Vilaine, Couesnon et Sélune, les PGRI des bassins Loire-Bretagne et Seine-Normandie 2022-2027.
- Dans un rapport de prise en compte avec : le Projet Agricole et Agroalimentaire Régional (PAAR) de Bretagne (2012), la Charte « agriculture et urbanisme » d'Ille et Vilaine (2011), l'Atlas des Zones Inondables (AZI) sur les bassins du Couesnon et de la Vilaine, le Plan Départemental de Prévention et de Gestion des Déchets non dangereux (2012), le Schéma Départemental des carrières d'Ille-et-Vilaine (2012),

**L'avis de la CE sur le projet de SCoT** porte sur la stratégie territoriale exprimée dans le *Projet d'Aménagement Stratégique (PAS)* et sur sa traduction opérationnelle dans le *Document d'Orientations et d'objectifs (DOO)*, puis sur chacune des thématiques analysées dans les Conclusions (document II) et pour lesquelles la CE a donné son appréciation **en tenant compte des engagements pris par le MO** dans le MER du 5 décembre, complétés dans l'annexe du 18 décembre.

Avant cette analyse thématique la CE tient à souligner deux aspects qui reflètent des choix politiques forts du SCoT du Pays de Fougères et qui ont retenu son attention et celle de plusieurs PPA :

- *L'absence de territorialisation* des objectifs et orientations sur différents thèmes du projet conduit à en différer la déclinaison opérationnelle au niveau des deux EPCI, via les PLUi, alors que ceux-ci ne sont pas encore arrêtés. Cette modalité de mise en œuvre est susceptible de générer, durant la période transitoire précédant l'approbation des PLUi, des écarts d'interprétation, des dérives dans les choix d'aménagement et des déséquilibres territoriaux, au détriment de la cohérence et de l'équité du projet de territoire. La CE considère que le MO, maintenant ce choix, s'en est expliqué et l'a justifié dans le MER par la demande des élus et un souci de « pilotage de proximité », pour un ajustement en temps réel des évolutions, en appui de l'Observatoire du Pays de Fougères et l'OFTC.

- Un trop grand nombre de dispositions et de *recommandations au caractère insuffisamment prescriptif* affaiblit leur portée normative et limite fortement leur opposabilité dans les documents d'urbanisme, compromettant ainsi la traduction effective et homogène des orientations du SCoT à l'échelle du territoire. La CE relève avec satisfaction que le MO a répondu le plus souvent favorablement aux demandes formulées et s'est engagé à transformer un grand nombre de recommandations en prescriptions opposables afin d'en renforcer l'efficacité (liste en annexe 4 au Rapport).

La CE considère que le **Projet d'Aménagement Stratégique (PAS)** du SCOT constitue un document stratégique pertinent pour guider les politiques d'aménagement et d'urbanisme du Pays de Fougères, à l'horizon 2040-2050. Il vise à construire un territoire « équilibré et durable », un territoire de « coopérations et de complémentarités », un territoire « en faveur du bien vivre ». La CE estime que la stratégie territoriale repose sur des choix structurants, fondés sur une articulation cohérente entre les différentes spécificités et enjeux du territoire, et les exigences réglementaires : une nouvelle armature territoriale équilibrée issue de la réorganisation des EPCI et validée lors de la concertation, une projection démographique progressive par décennie, la promotion du renouvellement urbain et d'une densification raisonnée pour une gestion économe du foncier dans l'habitat et dans les zones d'activité, le renforcement des centralités, le développement des mobilités actives, le maillage des équipements, le soutien à l'agriculture, à l'économie verte et circulaire, des démarches inter-SCoT. Une attention particulière est portée au *volet environnemental* reflétant la volonté de mieux maîtriser l'urbanisation et de prendre en compte des enjeux majeurs que sont l'adaptation au changement climatique, la préservation de la TVB, de la biodiversité et des milieux naturels, la gestion durable de la ressource en eau, des eaux usées et pluviales. Elle observe que le PAS respecte les principaux axes de développement des documents de référence des collectivités concernées (Région, Département, EPCI). L'hypothèse de *croissance démographique* de 0,38%/an en moyenne, sur la période 2021-2051 progressive par décennie, paraît raisonnable, en raison des potentialités d'attractivité économique et résidentielle du Pays. Compte tenu des disparités territoriales de développement et d'accueil de la population et des activités, la CE aurait aimé une territorialisation du scénario démographique, mais prend note dans les précisions apportées par le MO dans le MER, que l'Observatoire du Pays de Fougères *met à jour chaque année les données démographiques et foncières permettant d'ajuster en continu les objectifs, notamment en matière d'offre de logements, en les confrontant à la réalité des dynamiques démographiques et foncières du territoire.*

Le **Document d'Orientations et d'objectifs (DOO)**, seul document opposable du SCoT, présente un volume de dispositions normatives suffisamment maîtrisé pour être aisément appréhendé par les collectivités locales dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme, sans risque particulier d'interprétation. Elle rappelle son caractère didactique, qui permet de vérifier la traduction réglementaire des orientations du PAS, pour chacune des thématiques identifiées (stratégie de réduction de la consommation de foncier, politique de l'habitat, développement des activités économiques, artisanales, commerciales, logistiques, agricoles et touristiques, stratégie relative à la mobilité, enjeux environnementaux et patrimoniaux, adaptation au changement climatique et énergie, risques). Elle rappelle l'engagement du MO de transformer nombre de recommandations en prescriptions pour renforcer leur caractère d'opposabilité. Elle rappelle le choix politique du SCoT de confier la mise en œuvre opérationnelle des grandes orientations du PAS et leur déclinaison territoriale aux 2 EPCI, pour un « pilotage au plus près des territoires », en appui de l'OFTC. En l'absence de PLUi

approuvé, durant cette période de transition, la CE redoutant des déséquilibres territoriaux recommande de fournir aux documents d'urbanisme un cadre très prescriptif, évitant des formulations vagues (« pourront »), imposant une justification des besoins clairement identifiés, s'appuyant sur un suivi précis, territorialisé de la consommation annuelle par l'Observatoire du Foncier pour la Transition Énergétique (OFTC) et validé par le conseil communautaire.

Le Pays de Fougères, accompagne sa politique de développement (habitat et activités) d'une **stratégie progressive de sobriété foncière**, en conformité avec l'objectif national de Zéro Artificialisation Nette (ZAN), en appui du dispositif OFTC. Sur ces bases et selon les données du MOS, il attribue pour la période 2021-2031 une enveloppe globale de 216 ha, avec une réduction décennale progressive, pour atteindre une consommation résiduelle maximale de 54 ha en 2050. La CE note que cette trajectoire n'atteint pas un solde nul en 2050, comme recommandé par le SRADDET. Cette enveloppe est répartie entre les 2 EPCI (69% pour FA et 31% pour CMB) chargés d'en assurer la déclinaison territoriale et fonctionnelle. Pour s'inscrire dans la dynamique ZAN, le SCoT entend limiter l'étalement urbain, favorise le renouvellement urbain et la densification de l'existant au sein des centralités, la reconquête du foncier et des bâtiments vacants, tout en encadrant strictement les extensions et en développant des mécanismes de compensation écologique (renaturation, désartificialisation). L'objectif est de concilier gestion économe du foncier, développement, équilibre territorial et préservation des ressources, avec une démarche de suivi et d'adaptation continue des objectifs en matière d'habitat, d'activités et d'équipements.

La CE considère qu'en **matière d'habitat** la stratégie du DOO articule croissance démographique maîtrisée et volonté de sobriété foncière. Elle note que le MO confirme nettement son choix de ne pas territorialiser directement la production de logements mais de la confier aux EPCI, *une prescription spécifique demandera aux Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) de réaliser ce travail de territorialisation*, en appui des suivis annuels des données démographiques et foncières assurés par l'Observatoire du Pays de Fougères pour éviter des dérives inévitables.

La CE apprécie la planification d'une offre résidentielle fondée sur les enveloppes urbaines (principales et secondaires) dont les critères de définition, précisés dans le MER, semblent suffisamment explicites pour limiter les risques d'étalement urbain, le mitage des campagnes et les conflits d'usage avec l'activité agricole.

La CE considère que le phasage des ouvertures à l'urbanisation ainsi que les objectifs chiffrés en matière de densification différenciée par pôle, *de* renouvellement urbain et de lutte contre la vacance constituent un cadre solide qui pourra être intégré dans les OAP. Elle salue également la diversification de l'offre de logements destinée à répondre à la diversité des besoins, à accompagner les parcours résidentiels de la population, favoriser l'accueil de nouveaux habitants et des gens du voyage, la promotion de formes urbaines qualitatives adaptées au changement climatique. Enfin, elle note les orientations de la politique de l'habitat avec les principes de développement durable, notamment via la rénovation énergétique, la localisation des projets résidentiels, les capacités environnementales et techniques (eau potable, réseaux, et traitement des eaux usées) pour assurer une gestion économe et durable de la ressource en eau et la préservation des paysages.

La CE souligne l'importance d'une **répartition équilibrée des équipements et services** fondée sur l'armature territoriale et une logique d'accessibilité, afin de répondre aux besoins du quotidien des habitants notamment en milieu rural, soutenir la vitalité des centralités et limiter les déplacements motorisés dans une perspective de développement durable. La CE note l'engagement du MO de garantir une répartition cohérente des équipements entre les deux EPCI, une mutualisation intercommunale pour éviter des inégalités territoriales et une polyvalence fonctionnelle pour optimiser les ressources et limiter les déplacements. Elle met en avant l'enjeu majeur de l'attractivité médicale, essentielle à l'équité territoriale, à la qualité de vie et au maintien de l'attractivité démographique. Elle note aussi

l'importance du déploiement de formations universitaires et continues pour soutenir les filières économiques et retenir les jeunes sur le territoire, et insiste enfin sur le développement prioritaire des mobilités et du numérique (dans les projets d'aménagement), leviers d'accessibilité, de désenclavement et de durabilité pour les territoires les plus éloignés.

L'enjeu du SCoT est de **consolider l'économie locale** en valorisant ses atouts traditionnels tout en s'ouvrant aux nouvelles dynamiques, dont l'économie circulaire, dans une logique d'adaptation aux transitions actuelles. Cette approche doit permettre de maintenir une dynamique de l'emploi stable et équilibrée, tout en renforçant l'ancrage des jeunes actifs grâce à une offre de formation adaptée. Le SCoT affiche une ambition affirmée de maîtrise de la consommation foncière et de l'étalement urbain, en privilégiant la densification, la réhabilitation des friches, le recyclage et la requalification des espaces, les sites clés en main ainsi que l'encadrement des extensions dans les 20 zones d'activités économiques (ZAE) existantes. Dans cette perspective de gestion économe de foncier, la CE note que *le SCOT ne réserve pas de surfaces à urbaniser pour ces zones sur la période considérée*. La mobilisation de l'OFTC offre un suivi des ZAE, un inventaire et une vision d'ensemble des gisements fonciers disponibles sur les 2 EPCI, y compris au sein des centralités pour une mixité fonctionnelle. L'analyse des éléments fournis par l'OFTC devrait permettre d'encadrer l'accueil de l'artisanat et des activités économiques de proximité pour éviter les conflits d'usage, limiter les déplacements et assurer le suivi des besoins à l'échelle du territoire. Enfin, les exigences relatives à la qualité environnementale, à l'accessibilité et à l'intégration des énergies renouvelables dans les ZAE sont clairement affirmées.

La CE considère que l'ensemble du dispositif proposé par le SCoT en matière de **développement commercial** consiste à réaffirmer des objectifs de sobriété et de rééquilibrage territorial, le rôle des SIP comme accueil de formats spécifiques non adaptés aux centralités, à rappeler les règles qui conditionnent les implantations commerciales en périphérie. Il présente une stratégie commerciale maîtrisée, équilibrée et conforme aux objectifs du PAS, la volonté de concilier les impératifs de développement économique, de dynamique des centralités avec ceux de durabilité, de cohérence et d'équité territoriale.

Elle considère également que le SCoT s'inscrit dans une **stratégie logistique commerciale** contrôlée et durable qui est globalement pertinente et alignée avec les défis actuels, notamment l'évolution des comportements et la croissance du e-commerce, les impératifs de sobriété foncière et de développement durable.

La CE considère que **les enjeux agricoles** sont bien identifiés. Le SCoT constitue un outil majeur pour la préservation de l'espace agricole dans un territoire fortement soumis à la consommation foncière. Elle salue la qualité de la concertation menée et estime que les orientations du SCoT sont globalement cohérentes avec les attentes de la Chambre d'agriculture et les politiques régionales et départementales.

Le PAS identifie l'agriculture comme un enjeu stratégique et prend en compte les évolutions du monde agricole, notamment la diversification des activités (hébergement, vente directe à la ferme, énergie renouvelable) la valorisation des productions locales et les circuits courts. La Commission note que des compléments sur l'activité sylvicole sont encore insuffisamment détaillés. Elle suggère d'approfondir le lien entre agriculture et économie circulaire.

Le DOO traduit globalement les orientations du PAS en matière de protection des terres agricoles et de limitation de l'urbanisation. La Commission prend acte de l'engagement du maître d'ouvrage à renforcer le caractère prescriptif des règles et à préciser les modalités de cohabitation entre usages, notamment concernant les sièges d'exploitation, le logement des exploitants et les changements de destination, afin d'assurer une meilleure cohérence territoriale.

Dans l'ensemble, la Commission considère que, sous réserve des compléments annoncés, le volet agricole du SCoT prend correctement en compte les enjeux fonciers, économiques et



environnementaux, et contribue à ancrer durablement l'agriculture comme un atout du développement et de l'identité du territoire.

La CE considère que le SCoT adopte une approche structurée et ambitieuse du **développement touristique**, en capitalisant sur les atouts naturels et patrimoniaux du territoire, le slowtourisme, les PDIPR, l'itinérance touristique et la complémentarité avec les territoires voisins. Cette stratégie s'inscrit dans une logique de gestion durable et résiliente, en encadrant l'accueil touristique, tout en veillant à l'intégration des besoins en logement des actifs du secteur et en encadrant l'offre touristique des espaces les plus vulnérables au regard des risques de surfréquentation.

La CE considère que les **enjeux liés au patrimoine** bâti, naturel et paysager sont clairement identifiés et pris en compte dans un souci de protection, de préservation, de valorisation, contribuant à la qualité du cadre de vie et à l'attractivité du territoire. Elle apprécie les compléments que le maître d'ouvrage s'est engagé à apporter, notamment la prise en compte opérationnelle du rôle des associations dans les actions liées au patrimoine. Elle salue enfin l'intégration de ces enjeux dans le SCoT selon une démarche territorialisée, transversale et cohérente avec les politiques de tourisme, de mobilité et de rénovation énergétique.

La CE considère que les orientations du SCoT en matière de mobilité sont satisfaisantes. Elle adhère au diagnostic partagé d'une forte dépendance du territoire à la voiture individuelle et à la nécessité de structurer une **stratégie de mobilité durable** fondée sur l'articulation urbanisation-mobilité, l'intermodalité, l'amélioration de l'accessibilité des transports collectifs, le développement du covoiturage et des mobilités douces. Elle reconnaît le rôle structurant de l'A84 pour l'accessibilité et le développement économique du territoire, tout en soulignant les effets de coupure qu'elle génère. La CE soutient pleinement l'intégration de la mobilité comme pilier du projet de SCoT, visant la réduction de l'usage de la voiture, le développement des mobilités, actives et collectives, et le rapprochement des fonctions urbaines. Elle estime que le DOO décline de manière globalement satisfaisante ces orientations, notamment par le renforcement et le maillage des réseaux cyclables, du covoiturage et des pôles d'échanges multimodaux intégrés. Elle reconnaît les limites du champ d'action du SCoT en matière de mobilité et apprécie la cohérence de sa stratégie avec les politiques intercommunales, départementale et régionale. Elle regrette l'absence d'un diagnostic détaillé des déplacements du quotidien et d'une cartographie de l'intermodalité à l'échelle du territoire.

La CE considère que la prise en compte de **l'environnement** est clairement identifiée comme un enjeu majeur du SCoT. Le PAS et le DOO affichent des objectifs de préservation des ressources naturelles, des paysages, de la biodiversité, de prévention des risques et de transition énergétique afin d'assurer un développement durable du territoire.

Le SCoT prend en compte les *milieux naturels et la biodiversité* à travers une évaluation environnementale approfondie. La CE apprécie l'inventaire du patrimoine naturel, les compléments apportés sur les objectifs de renaturation, sur les espaces de transition, les lisières et la place de l'arbre, l'attention annoncée sur l'impact potentiel du tourisme, la prise en compte des ENS et la mise en place d'un observatoire de la Trame Verte et Bleue. Elle insiste sur la nécessité de traduire concrètement ces enjeux dans les documents d'urbanisme et suggère de renforcer le suivi de la nature en ville.

La TVB est bien identifiée et structurée en sous-trames adaptées au territoire, des compléments sont apportés pour la lutte contre les espèces invasives, la restauration et la renaturation des cours d'eau, les bandes de recul pour leur protection. Le MO apporte des précisions sur les règles de compensation dans les zones à enjeu en cas d'arasement autorisé. La CE juge satisfaisant que les zones humides, bien que relevant de la TVB, soient traitées séparément afin d'améliorer leur visibilité et leur protection, et que des indicateurs de suivi soient prévus.

Le *paysage* et le cadre de vie sont traités de façon transversale et font l'objet d'indicateurs de suivi. La CE souhaite une synthèse plus lisible des orientations liées au paysage et au patrimoine, en lien

notamment avec le tourisme. Un Plan paysage est prévu et le patrimoine sera complété pour intégrer les composantes bâties et naturelles.

Le *changement climatique* est abordé de manière transversale mais sans chapitre dédié, ce qui nuit à la lisibilité des objectifs d'atténuation et d'adaptation. La CE juge les mesures peu ambitieuses et insuffisamment prescriptives. Des compléments sont attendus sur l'analyse climatique, la rénovation énergétique, les énergies renouvelables et la cohérence des choix d'aménagement, en veillant à ne pas pénaliser les espaces agricoles. Comme déjà évoqué, la CE affirme la nécessité de mieux distinguer les prescriptions relevant du SCoT des actions opérationnelles, et de renforcer la territorialisation des objectifs. La CE insiste pour que le SCoT s'affirme pleinement comme outil de planification, en imposant des prescriptions claires aux PLU(i). Le porteur de projet s'est engagé à renforcer ce caractère prescriptif et dans son MER de nombreuses recommandations sont transformées en prescriptions. Le protocole de suivi sera complété par des indicateurs d'état initial afin de mieux mesurer l'atteinte des objectifs.

La *gestion de l'eau potable* est reconnue comme un enjeu majeur. La CE apprécie que le SCoT soit attentif aux conditions d'occupation du sol dans les zones de captage, lie le développement du territoire aux capacités d'approvisionnement, prenne en compte la problématique des piscines et annonce la création d'un Observatoire de l'eau. La CE demande toutefois de consolider les données sur la consommation future et d'intégrer plus clairement les effets du changement climatique, estimant qu'un suivi tous les six ans est insuffisant pour adapter l'aménagement à la disponibilité de la ressource.

La conformité et la capacité des *systèmes d'assainissement* manquent d'analyse et de prospective pour accompagner le développement urbain. La CE estime toutefois que les compléments annoncés par le porteur de projet, notamment sur l'assainissement collectif et non collectif, le suivi de la capacité des réseaux et la mise à jour des schémas d'assainissement, permettront de clarifier les prescriptions. La CE insiste sur la nécessité d'intégrer les effets du changement climatique, en particulier l'évolution des débits d'étiage, afin de garantir l'acceptabilité des rejets dans le milieu naturel. Elle recommande un suivi plus dynamique, avec des indicateurs analysés régulièrement, jugeant qu'un bilan tous les six ans est insuffisant. Enfin, elle préconise de compléter les indicateurs existants par le suivi du nombre de contrôles des installations d'assainissement non collectif et des rejets industriels.

La stratégie de sobriété foncière et de renouvellement urbain permet de limiter l'imperméabilisation et les risques d'inondation. Des compléments seront apportés pour imposer aux documents d'urbanisme de mettre en place des mesures de gestion. La CE souligne l'importance d'une *gestion des eaux pluviales* adaptée au changement climatique et aux épisodes de pluies extrêmes, et recommande une meilleure articulation entre les documents d'urbanisme, les zonages pluviaux et les stratégies locales, en s'appuyant sur les démarches existantes.

La CE considère que *les risques naturels, technologiques et les nuisances* sont globalement bien identifiés dans le diagnostic, la gestion des déchets est optimisée, un complément est apporté pour faire le lien avec l'économie circulaire. La CE note que des compléments seront apportés concernant le risque de feux de forêt et les boisements à prendre en compte.

Si les risques sont bien identifiés dans l'évaluation environnementale et les orientations du SCoT, la Commission estime que l'impact du changement climatique est insuffisamment intégré, alors même qu'il est susceptible d'amplifier ces risques. Elle recommande d'identifier les secteurs les plus sensibles et de mettre en place des indicateurs de suivi, notamment pour le risque inondation.

Dans l'ensemble, le document est jugé cohérent, mais il doit être renforcé sur l'analyse du risque incendie et le suivi de l'évolution des risques notamment dus au changement climatique.



Le *volet énergie* n'est pas clairement identifié dans le projet de SCoT. La CE a examiné cet enjeu sous ces 2 composantes : la consommation existante et les objectifs de rénovation dans le volet habitat d'une part, la prise en compte de l'adaptation au changement climatique et la production d'énergie renouvelable d'autre part.

La CE constate que le changement climatique est traité de manière transversale dans le SCoT (sans chapitre dédié, ce qui nuit à la lisibilité des objectifs d'atténuation et d'adaptation). La consommation énergétique du territoire n'a pas fait l'objet d'une présentation spécifique, alors que le PAS affiche l'ambition d'un territoire durable fondé sur la sobriété énergétique et le développement des énergies renouvelables. Des compléments seront apportés pour intégrer des prescriptions pour le développement des énergies renouvelables sur la base de la cartographie départementale des Zones d'Accélération des Énergies Renouvelables (ZAE nR)

Les **impacts du changement climatique** sont abordés de façon essentiellement théorique dans les études, sans déclinaison concrète à l'échelle du territoire, notamment concernant la ressource en eau. Les personnes publiques associées et le préfet jugent les mesures prévues peu ambitieuses et insuffisamment prescriptives, et demandent un renforcement des règles applicables aux PLU(i), en particulier sur le bioclimatisme, la performance énergétique et l'adaptation aux épisodes de canicule. La Commission recommande de mieux analyser les effets du changement climatique pour chaque volet du SCoT et de décliner plus clairement les objectifs dans le PAS et les mesures dans le DOO, afin d'en améliorer la lisibilité et l'opérationnalité, tout en veillant à un développement des énergies renouvelables compatible avec la préservation des espaces agricoles.

Le **suivi du SCoT** repose sur l'analyse de ses incidences sur la consommation de foncier, les paysages et le cadre de vie, la biodiversité, les ressources, les risques et la santé publique, avec une attention particulière portée aux sites sensibles, notamment les zones d'activités économiques et les sites Natura 2000. Un ensemble de 90 indicateurs a été retenu, mais ni l'état initial ni les objectifs associés ne sont encore définis, et certaines sources de données restent à préciser.

La Commission d'enquête souligne la nécessité de renforcer les outils de suivi en définissant des indicateurs plus précis, mesurables, plus fréquents et territorialisés. La Commission prend acte des réponses apportées par le porteur de projet et de son engagement à réaliser un premier bilan à court terme, notamment au moment de la mise en place des PLUi, afin de vérifier les hypothèses retenues. Le suivi environnemental sera complété par des indicateurs d'état initial. La Commission apprécie la création annoncée d'un Observatoire de la Trame Verte et Bleue, mais estime que le suivi de la nature en ville mériterait d'être renforcé. Des compléments sont également attendus sur la disponibilité de la ressource en eau, avec une vigilance particulière face aux effets du changement climatique, jugés incompatibles avec un bilan à une échéance de six ans.

Enfin, la Commission recommande de compléter les indicateurs existants, notamment pour l'assainissement non collectif, les rejets industriels et le risque inondation, afin de mieux intégrer l'évolution des risques climatiques.

Elle souligne que le suivi doit déboucher sur une analyse régulière, un bilan présenté en conseil communautaire et des ajustements du projet, avec la réalisation d'un premier bilan dès l'élaboration des PLUi.

La CE recommande de présenter sous forme d'un tableau récapitulatif, les indicateurs de suivi figurant dans l'évaluation environnementale, ceux que le maître d'ouvrage s'est engagé à ajouter et ceux que la CE souhaite en complément en précisant la temporalité des suivis, la source de la donnée, la valeur de l'état initial et l'objectif visé.

La CE apprécie que le DOO reconnaisse **les OAP** comme des outils opérationnels majeurs pour assurer la déclinaison concrète des objectifs du SCoT en matière d'habitat, d'économie, d'environnement, de paysage, de gestion de l'eau et de mobilité dans les documents d'urbanisme. Le DOO s'inscrit ainsi

dans une logique partagée avec les recommandations du Préfet et de la MRAe, en utilisant le recours aux OAP comme levier essentiel de cohérence, de sobriété foncière et de qualité des projets d'aménagement. Il encourage leur utilisation en matière d'habitat, aux côtés d'autres outils opérationnels, pour accompagner le renouvellement urbain, le réinvestissement du bâti existant et une production de logements qualitative et économe en foncier. Les OAP sont particulièrement utilisées pour structurer les projets stratégiques, préciser les objectifs de densité, définir les formes urbaines attendues et intégrer des formes d'habitat innovantes et le bioclimatisme. En matière économique, le DOO préconise le recours aux OAP pour la densification, la requalification et l'extension maîtrisée des ZAE, ainsi que pour l'implantation de projets spécifiques. Elles jouent également un rôle central dans la mise en œuvre des objectifs environnementaux, notamment à travers des OAP thématiques, les OAP TVB pour la restauration des continuités écologiques, une OAP spécifique pour la protection du patrimoine bâti, naturel et paysager. Les enjeux de mobilité, en particulier les mobilités actives et durables, et les dispositions pour les zones de transition doivent être systématiquement intégrés dans les OAP, notamment dans les secteurs stratégiques.

***En conclusion,***

Au terme de ces analyses, compte tenu des engagements pris par le MO en réponse aux avis des PPA, aux observations du public et aux questions de la CE, engagements exprimés dans le MER et son complément (annexes 3 et 4 du Rapport),

**La commission d'enquête considère** que le projet de révision du SCoT, sur la base de l'armature territoriale validée, est cohérent avec les enjeux identifiés dans le PAS et s'inscrit dans une *stratégie* de :

- Attractivité et dynamisme du territoire ;
- Solidarité, complémentarité, équité, coopération intra territoriale en articulation avec les territoires limitrophes ;
- Coopération interterritoriale afin de mutualiser les diagnostics, harmoniser les critères de localisation commerciale, coordonner les enveloppes de développement, le maillage relatif à la mobilité ;
- Cohérence inter-SCoT structurantes avec les projets à l'échelle départementale et régionale, notamment en matière de mobilité, de gestion de l'eau, de gestion des flux touristiques.... ;
- Gestion économe de foncier tant pour les politiques d'habitat que de développement économique, par renouvellement urbain, densification, optimisation des ZAE, requalification des friches, en appui de l'OFTC ;
- Renforcement des filières économiques traditionnelles et soutien à de nouvelles activités ;
- Revitalisation des centralités en y encourageant la mixité fonctionnelle (habitat, artisanat, équipements et services) et en encadrant les implantations commerciales et logistiques en périphérie ;
- Soutien à l'agriculture par la préservation du foncier, l'accompagnement des transitions, la diversification des activités agricoles, l'évitement des conflits d'usage ;
- Mobilité durable destinée à limiter l'usage des véhicules personnels motorisés, fondée sur l'intermodalité, l'amélioration de l'accessibilité des transports collectifs et le développement des mobilités douces ;
- Préservation des paysages, reconquête et mise en cohérence des continuités écologiques et renforcement de la TVB, en faveur de la biodiversité et de ses habitats ;
- Gestion durable de la ressource en eau et protection des milieux aquatiques ;
- Transition énergétique, urbanisation intégrant l'évolution des risques et nuisances, et aménagement durable du territoire face au changement climatique, visant la neutralité carbone du territoire à l'horizon 2050 (maillage de mobilités alternatives, rapprochement de l'habitat, de l'emploi, des

services et équipements, rénovation énergétique du bâti, ...), le développement des énergies renouvelables ;

- Préservation et mise en valeur du patrimoine bâti et naturel levier de l'attractivité du territoire et du développement touristique ;

**La Commission d'enquête** réaffirme apprécier les outils d'observation et de pilotage existants et ceux que le MO s'est engagé à mettre en place, pour le suivi et l'évaluation des politiques territoriales.

En conséquence, la commission d'enquête émet un  
**avis favorable**  
sur le projet de révision de schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Fougères

Cet avis est assorti des recommandations suivantes non hiérarchisées :

### **1. Qualité du dossier**

Apporter des compléments sur les points suivants :

*Densité* : clarifier la définition.

*Mobilité* : diagnostic des déplacements du quotidien sur l'ensemble du territoire, cartographie présentant la complémentarité entre les divers modes de transport notamment les points nodaux qui permettent de positionner parkings relais (habitants) ou d'accès aux voies cyclables et de randonnée (notamment pour le tourisme).

*Énergies renouvelables* : prendre en compte la nature et la localisation des consommations existantes en compléments des engagements pris dans le MER (ZAEnR)

*Tourisme* : mieux identifier les structures d'accueil des touristes et des actifs du tourisme,

### **2. Impact du changement climatique**

Présenter les impacts potentiels du changement climatique, dans le PAS une orientation spécifique et dans le DOO les mesures à adopter notamment pour la disponibilité de la ressource en eau et l'acceptabilité du milieu naturel. Pour plus de lisibilité, le thème étant transversal, les présenter globalement et pour chaque thème.

### **3. Indicateurs de suivi**

Proposer un tableau récapitulatif des indicateurs de suivi figurant dans l'évaluation environnementale et ceux que le maître d'ouvrage s'est engagé à rajouter, par nature, en indiquant l'état initial, les objectifs et les sources, et en précisant la temporalité des suivis.

Porter une attention particulière à la fréquence du suivi démographique territorialisé par EPCI ou par pôle, à la disponibilité de la ressource en eau, aux contrôles des installations d'assainissement non collectif et des rejets industriels, aux espaces naturels sensibles.

Identifier les secteurs les plus sensibles au changement climatique, définir des indicateurs de suivi afin de prendre en compte l'évolution des risques inhérents (en particulier le risque inondation).

Présenter au comité de suivi du SCoT, selon une périodicité adaptée à l'évolution constatée, une analyse du suivi des indicateurs et un bilan, afin d'ajuster la déclinaison territoriale du SCoT, en intégrant le bilan régulier de la trajectoire démographique.

### **4. Accompagnement des EPCI**

Les EPCI doivent décliner de manière opérationnelle dans leur territoire les orientations du SCoT et les règles édictées dans le DOO. Dans cet objectif, le SCoT doit leur fournir un accompagnement, un appui technique et un cadre très prescriptif avant l'élaboration des PLUi. Ce cadre devrait leur imposer une justification des besoins fonctionnels de foncier clairement identifiés (logements, équipements,

activités économiques, artisanat logistique) s'appuyant sur un suivi précis, territorialisé de la consommation foncière annuelle par l'Observatoire du Pays de fougères et par l'OFTC, validé par le conseil communautaire.

Rennes le 27 décembre 2025  
La Commission d'enquête

Marie-Jacqueline Marchand  
Présidente

Marie-Isabelle Pérais  
Membre

Eric Lemaître  
Membre

Handwritten signature of Marie-Jacqueline Marchand in black ink.Handwritten signature of Marie-Isabelle Pérais in black ink.Handwritten signature of Eric Lemaître in blue ink.