

Service TERRITOIRES

Objet : Révision du SCoT du
Pays de Fougères –
arrêt de projet
Dossier suivi par :
Annelise Ferré-Pellé

Monsieur le Président
Syndicat Mixte du SCoT du Pays de
Fougères
Le Fil
1 rue de la Moussais
35300 FOUGERES

Rennes, le 30 septembre 2025

Monsieur le Président,

Vous avez adressé à la Chambre d'agriculture d'Ille-et-Vilaine, par courrier électronique reçu le 7 juillet dernier, le projet de révision du SCoT du Pays de Fougères arrêté, ce dont nous vous remercions.

Conformément à l'article 132-7 du Code de l'urbanisme, voici notre avis.

Rappel contextuel

La France connaît toujours une consommation foncière plus rapide que la croissance de sa population.

En France entre 2011 et 2023, plus de 297 000 ha ont été consommés, soit la surface de l'île de la Réunion¹.

En Bretagne, près de 18 000 ha ont été consommés sur la décennie 2011 à 2021², plaçant notre région en seconde place pour la consommation foncière (tous usages confondus) derrière l'Île de France et en 1^{er} rang pour la consommation dédiée à l'habitat.

En 2014, la loi de modernisation agricole donnait déjà l'objectif de réduire de moitié la consommation des terres agricoles à l'horizon 2020. Malgré un ralentissement de la consommation foncière, cet objectif n'a pas été atteint selon les constatations de l'Observatoire national de l'artificialisation.

Les articles L. 101-2 et L. 151-4 du Code de l'urbanisme rappellent la nécessité et les moyens d'une gestion économe des sols.

L'objectif européen d'arrêt de « toute augmentation nette de la surface de terre occupée » d'ici à 2050 a été repris dans l'axe 1 du plan biodiversité de 2018.

La loi "Climat et résilience" du 22 août 2021 introduit le principe de lutte contre l'artificialisation des sols, en l'associant à "un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme" (ZAN) à l'horizon 2050.

Le SRADDET, modifié de 2024, fixe comme objectif zéro artificialisation nette de terres agricoles et naturelles à l'horizon 2050 et traduit cet objectif par une consommation

Adresse de correspondance :
Rue Maurice Le Lannou
CS 14226
35042 Rennes Cedex

02 23 48 23 23
bretagne.chambres-agriculture.fr

¹ Source : Portail de l'artificialisation sous <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/actualites/parution-des-donnees-consommation-despaces-naturels-agricoles-et-forestiers-2009-2024>

² Source : CEREMA – DGFIP, observatoire national de l'artificialisation

foncière maximale de 8962 hectares en Bretagne d'ici janvier 2031, dont 256 ha pour le SCoT du Pays de Brocéliande.

Nos attentes sur la place à accorder à l'agriculture dans la planification.

Les exploitations agricoles, toutes activités et toutes filières confondues, s'engagent dans des démarches d'adaptation aux attentes des consommateurs et aux attentes sociétales, au changement climatique, à la préservation de la biodiversité tout en contribuant à l'enjeu majeur de souveraineté alimentaire.

Dans un contexte économique versatile, les défis à relever, auxquels il convient d'ajouter celui du renouvellement des générations d'agricultrices et d'agriculteurs, sont nombreux. Activité économique peu mobile et étroitement liée à son territoire, l'agriculture est donc particulièrement tributaire des choix d'aménagement des collectivités territoriales.

C'est pour cela que les clefs de lecture d'un document de planification à horizon de 20 ans, qui par l'effet de la compatibilité, s'appliquera sur un vaste secteur géographique, portent essentiellement sur des besoins de stabilité et protection.

Cette stabilité et ces protections, qui contribueront efficacement à encourager le maintien et le développement de l'activité agricole au profit de la satisfaction des besoins alimentaires et du maintien de territoires ruraux vivants, se traduisent par :

- ✓ La préservation du foncier agricole :
 - contre la consommation de l'espace,
 - contre le mitage du territoire rural,
 - en luttant contre la rétention foncière,
 - en luttant contre le délaissement parcellaire (terres de qualité moindre délaissées à cause de la diminution du cheptel par exemple ou encore délaissées à cause de leur enclavement ou difficulté d'accès),
 - en limitant les conflits d'usage (mutation en terrains de loisirs, espaces naturels, énergies renouvelables),
- ✓ La reconnaissance de la valeur et des fonctionnalités des terres agricoles et la préservation des meilleures terres ou des terres soumises aux pressions les plus fortes grâce à :
 - la reconnaissance de la valeur agronomique, biologique ou économique des terres agricoles,
 - des outils de protection agricole qui perdurent au-delà des documents de planification (les travaux de mise en place de zones agricoles protégées),
- ✓ La préservation des sièges d'exploitation existants où souvent des sommes importantes sont investies avec un très lent retour sur investissement :
 - pour leur fonctionnement et perspectives d'adaptation aux évolutions réglementaires (ex : bien-être animal), climatiques (exposition, aération), de marchés, de productions et de modernisation dans l'organisation,
 - contre de la venue à proximité de nouveaux tiers (conflits de voisinage, distances réglementaires).
- ✓ L'offre de perspectives pour la construction de nouveaux sites : création d'exploitations, nouvelle organisation par rapport à la mobilité du parcellaire...

Nos remarques sur la prise en compte de l'agriculture dans les différentes pièces du SCoT

Le diagnostic territorial

Il ressort du diagnostic territorial que l'agriculture est une activité essentielle pour le territoire du Pays de Fougères. L'activité d'élevage, notamment laitier, encore bien présente, participe à l'économie générale du territoire, via les filières d'amont et d'aval. Elle façonne le paysage et entretient les espaces naturels emblématiques, offrant un cadre de vie agréable à l'ensemble des habitants du Pays de Fougères.

L'agriculture doit relever des défis majeurs de renouvellement des générations, maintien de l'élevage, adaptation au changement climatique et qualité environnementale.

Le Projet d'Aménagement Stratégique (PAS)

Il est rappelé dans le socle du PAS, la volonté des élus du territoire de soutenir une agriculture durable, locale et diversifiée.

La synthèse du diagnostic souligne la nécessité d'accélérer les transitions face au changement climatique notamment en adaptant « l'agriculture aux crises climatiques et économiques » et en encourageant « la diversification, les circuits courts et l'agriculture biologique ».

- L'ensemble de la filière agricole est mobilisée pour faire face aux défis du changement climatique. La recherche institutionnelle et la recherche appliquée, à laquelle la Chambre d'agriculture de Bretagne participe, notamment à travers ses fermes et stations de recherche appliquée, sont engagées dans des programmes de recherche.
- L'adaptation aux conséquences du changement climatique concerne avant tout les systèmes d'exploitation qu'ils soient diversifiés, en circuits courts ou en production biologique.
- Par ailleurs, ces 3 modes de productions ne sont pas l'unique réponse aux crises économiques, qu'ils peuvent eux aussi subir.

Il est également indiqué que l'agriculture joue un rôle clé dans l'équilibre territorial et l'économie du Pays de Fougères et qu'à ce titre, il s'agit de soutenir cette activité.

L'activité agricole est également partie prenante dans les enjeux liés à la biodiversité et à la trame verte et bleue.

Après rappel du socle, le PAS est construit en 3 grandes orientations :

Orientation 1 : un territoire équilibré et durable

Objectif 1.1 Réduire la consommation énergétique dans le domaine des transports de l'habitat et des activités

Diversifier les modes de productions des énergies renouvelables

- Il conviendra de préciser que ce développement ne doit pas se faire au détriment des espaces agricoles et en concurrence de l'intérêt général majeur que représente l'agriculture dans sa fonction nourricière.

Objectif 1.3 Réduire la vulnérabilité du territoire au changement climatique

Œuvrer en faveur du maintien des prairies

- Cela ne sera possible qu'avec le maintien de l'élevage.

Préserver et replanter un maillage bocager efficace sur l'ensemble du territoire. Il est indiqué le souhait de reconquérir le linéaire perdu au cours des dernières décennies et de restaurer le linéaire bocager perdu.

→ Il conviendrait de préciser sur combien de décennies il s'agit de remonter. Il serait plus pertinent de travailler sur le bocage de demain, pour quels usages, quels paysage et de ne pas occulter la question de son entretien qui repose essentiellement sur une population agricole qui diminue.

→ La carte de synthèse des enjeux Trame verte et bleue est illisible à cette échelle.

Objectif 1.4 Être exemplaire en matière de sobriété foncière

Accompagner le secteur agricole dans la mise en œuvre d'une trajectoire de sobriété foncière et anticiper l'évolution du patrimoine bâti des exploitations agricoles.

En anticipation de la notion d'artificialisation engendrée par les constructions agricoles, à partir de 2031, le PAS prévoit, entre autre, de « privilégier autant que possible une implantation dans l'environnement bâti existant »...

→ Préciser : sans empêcher les créations de nouvelles exploitations.

... et de « définir collectivement les conditions de changement de destination des bâtiments agricoles vers des activités économiques ou de l'habitat »

→ Préciser : sans concurrencer l'usage agricole qui sera privilégié sur tout autre usage.

Orientation 2 : Un territoire de coopération et de complémentarité

Objectif 2.5 Conforter les espaces agricoles et forestiers comme activités économiques majeures du territoire

La confortation des espaces agricoles et forestiers est primordiale pour le SCoT.

→ Il est également primordial de préserver les sites de production et de permettre leur adaptation.

Promouvoir une agriculture diversifiée en tant qu'élément constitutif de l'identité territoriale.

→ Nous partageons l'objectif du SCoT de conforter l'élevage comme composante majeure de son économie agricole et de permettre la coexistence sur le territoire des productions en filières longues et courtes.

Le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO)

Il traduit les intentions exprimées dans le PAS. Il s'articule en 9 axes.

Axe 1 : L'armature territoriale

→ Nous n'avons pas de remarque à formuler.

Axe 2 : Les objectifs de sobriété foncière

Concernant les projets d'envergure nationale et les projets d'intérêt régionaux (page 13), ils « devront être pensés dans une logique d'intégration paysagère, de sobriété dans la conception, et de cohérence avec les objectifs de transition écologique ».

→ Il conviendra d'ajouter qu'ils devront avoir un moindre impact sur l'activité agricole et notamment la fonctionnalité agricole du territoire.

Concernant la mise en œuvre de démarche de renaturation (page 13) :

→ Nous rappelons que la renaturation, telle que définie à l'article L101-2-1 du Code de l'urbanisme, vise les « actions ou opérations de restauration ou d'amélioration de la

fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé ». Ainsi, la plantation de haies bocagères ou la restauration de zones humides, ne peuvent être considérées comme de la renaturation neutralisant « l'impact foncier des nouvelles extensions », comme indiqué dans le texte.

Axe 3 : La politique de l'habitat et les conditions d'un développement résidentiel maîtrisé et quantitatif

Le DOO distingue (pages 20 et 21) trois types d'espaces dans la définition de l'enveloppe urbaine : l'enveloppe urbaine principale, les enveloppes secondaires potentielles et l'urbanisation diffuse.

- Il conviendrait de mieux définir l'enveloppe urbaine secondaire. Le seul nombre de construction n'est pas un critère suffisant car, compte tenu du mitage existant, des ensembles de 10 constructions ne sont pas rares en campagne. Ainsi, l'organisation autour d'une trame viaire complexe et hiérarchisée, l'existence de lieux de vie sociale collective sont des critères qui devraient être ajoutés.
- De même pour les enveloppes secondaires et les STECAL, nous demandons à ce que soit indiqué l'absence d'enjeux agricoles (distance par rapport à des sites agricoles en activité).

Prescription n°12

- La notion de densités résidentielles nettes moyennes, minimales, à l'échelle de la commune est difficile à suivre dans le temps. Il est préférable de raisonner en densité à l'opération.
- Les densités déclinées selon l'armature territoriale devraient être indiquées comme des minimums.
- Pour la commune de Fougères, ville et sous-préfecture, l'objectif de 35 logements à l'hectare n'est pas assez ambitieux.
- Les objectifs de densité devraient être déclinés selon les deux décennies du SCoT (2021- 2031 et 2031-2041) avec des objectifs d'augmentation progressive.

Axe 4 : L'organisation et l'accueil des activités économiques

Prescription n°22

- La rédaction méritera d'être revue, concernant les dérogations possibles à la règle de non construction de logements de fonction dans les zones d'activités.

Prescription n°28

- Nous demandons à ce que le retour à l'agriculture soit prioritaire en fin d'exploitation.

Prescription n°29

- Les zones tampons doivent être intégrées au périmètre de la ZAE.

Le projet de SCoT prévoit la création de 5 nouvelles zones d'activités, en plus des 20 zones existantes pouvant faire l'objet d'extensions.

- Le secteur de la Gravelle à Marcillé Raoul pourrait se justifier au regard de sa proximité avec la zone artisanale et sa position en continuité du bourg.
- Le secteur de Roumasson prend appui sur une seule entreprise implantée en espace rural exploité par l'agriculture, le long de la RD 155. Il est situé entre un réservoir de biodiversité et un corridor écologique majeur.
- Le secteur Les Champs Blancs prend appui sur un carrefour de la RD155, en espace rural exploité par l'agriculture dans un secteur identifié à enjeux pour la continuité écologique.

- Le Pâtis Buret est, lui aussi, situé en espace agricole et semble également être dans un secteur à enjeux pour la continuité écologique.
 - Enfin, la sortie 31 de l'A84 ne compte aucune implantation préexistante et semble uniquement justifié par la présence d'un échangeur autoroutier.
 - **Comme nous l'avons exprimé en réunion Personnes Publiques Associées, nous sommes défavorables à la création de ces 4 nouvelles zones. Concernant l'échangeur 31, notre opposition à la création d'une zone à cet endroit est constante depuis 2008.**
- Le principe de création de ZAE est en contradiction avec les principes de sobriété foncière, protection des espaces agricoles et naturels et de mobilités défendus dans le SCoT.**

Axe 5 : Le document d'aménagement artisanal, commercial et logistique (DAACL)

Les activités de vente directe des productions agricoles sont évoquées page 60 du DOO.

- Il conviendra de clarifier la rédaction en distinguant :
 - La vente directe de ses produits (transformés ou non) par un agriculteur sur son site de production. Cette activité s'inscrit dans la diversification de l'exploitation et peut se faire sur le site de production.
 - La vente directe sous forme de magasin collectif qui entre dans la sous destination commerce de détail et ne peut être implantée en zone A.

Axe 6 : Tourisme

Prescriptions n°33 et n°34

- Rappeler que cela se fait en prenant en compte les autres activités économiques implantées dans le territoire, notamment l'activité agricole.

Recommandation n°21

- Préciser que les projets ne devront pas porter atteinte à l'activité agricole et ne pas générer de risques de conflits d'usages.

Le développement de l'itinérance touristique (page 68)

- Préciser que « l'identification, la reconnaissance et la valorisation des chemins ruraux et des chemins creux, en tant qu'éléments structurants du maillage territorial » ne devra pas entrer en concurrence avec les usages agricoles, notamment les itinéraires empruntés par les cheptels, et ne devront pas traverser des sites agricoles en activité.

Axe 7 : Eau, paysage et patrimoine, milieux naturels et biodiversité, énergie, risques et déchets

Prescription n°35 prévoit que « dans les documents d'urbanisme locaux, identifier cartographiquement les cours d'eau, haies, talus, bosquets, ripisylve, têtes de bassin versant et zones humides et instaurer une protection spécifique et adaptée pour ces espaces ».

- Concernant les têtes de bassin versant, cela reviendra à cartographier une très grande partie du territoire (pour rappel, 73,5 % du territoire du SAGE Vilaine et 50 % du territoire du SAGE Couesnon sont en tête de bassin versant), de nombreuses exploitations agricoles sont implantées dans ces espaces. Il conviendra de ne pas bloquer les possibilités d'évolution de ces dernières par des interdictions d'urbanisme ne donnant pas lieu à indemnisation (cf. article L 105-1 du Code de l'urbanisme).

Prescription n°38

- Préciser que la présence de sièges ou sites de production agricole existants devra être prise en compte.

Recommandation n°31

- Ne relève pas de la compétence des documents de planification. A supprimer.

Prescription n°49

- Les sièges et sites de production agricole existants dans ces secteurs doivent pouvoir continuer à évoluer. Le préciser dans la rédaction de la prescription.

Prescription n°53 prévoit « dès la conception du projet une zone de transition douce entre espaces urbains et espaces naturels, agricoles et forestiers ».

- Préciser que ces zones de transitions sont intégrées aux projets d'extensions urbaines. Ils ne doivent pas être reportés sur l'espace agricole.

Prescription n°54 indique que ces zones de transition doivent être valorisées en leur définissant de nouveaux usages avec comme exemples cités l'implantation d'agriculture maraîchère ou la préservation de la vocation agricole des zones présentant un intérêt général en raison de la qualité de leur situation géographique notamment par la délimitation d'une zone agricole protégée (ZAP).

- Dans ces deux cas, on est normalement en zone agricole et non en zone de transition
 - Il conviendra de revoir la rédaction de cette prescription.
- La carte de préservation et restauration de la trame verte et bleue présentée page 83 devra être jointe en annexe dans un format lisible.

Prescription n°59 indique que toute « plantation et replantation fera l'objet d'une prescription environnementale au titre des documents d'urbanisme locaux ».

- Il conviendra de préciser ce que cela recouvre.

Axe 8 : Agriculture

Prescription n°77 concerne les changements de destination.

- Nous demandons la réécriture de cette prescription qui mêle deux notions distinctes. D'une part, il conviendra de rédiger une prescription sur les changements de destination des bâtiments présentant un intérêt patrimonial et à destination de l'habitat. Les critères présidents à ces changements de destination sont connus et partagés par les différents acteurs de l'aménagement. D'autre part, une autre prescription devra être rédigée pour les changements de destination de bâtiments non patrimoniaux (bâtiments fonctionnels agricoles) vers des destinations d'activités économiques en renvoyant vers des critères plus précis visant à strictement encadrer cette possibilité.

Recommandation n°66

- Remplacer le terme « permettre » la création d'un logement de fonction par le terme « Encadrer » la création d'un logement de fonction.

Recommandation n°68

- Il ne revient pas à un document de planification de « coordonner l'installation et la transmission agricole » ou d'accompagner « le changement de pratiques agricoles ». A supprimer.

Le paragraphe 8.4.1 sur l'entretien du paysage est une redite du chapitre précédent sur la trame verte et bleue. Il ne fait l'objet d'aucune prescription ou recommandation spécifique. Pour une lecture plus fluide du DOO, ce paragraphe pourrait être supprimé.

Axe 9 : Mobilité

Le SCoT envisage la création de nouvelles infrastructures de transports (routes et voies ferrées) qui, si elles se réalisent seront source d'une consommation foncière importante et de nombreuses compensations environnementales, compte-tenu des espaces traversés avec un impact sur l'activité agricole énorme. Tous les efforts de sobriété foncière affichés dans le SCoT sont amoindris par ce chapitre qui évoque peu cette ambition.

Le SCoT prévoit « la création d'un réseau cyclable structurant, l'aménagement de cheminements piétons sécurisés, le développement du covoiturage et le déploiement d'infrastructures pour véhicules à faibles émissions ».

- Nous demandons que soit précisé que la fonctionnalité agricole du territoire et les déplacements agricoles sont pris en compte dans les réflexions et que ces aménagements doivent rechercher la moindre consommation foncière.

Recommandation 75

- La traduction cartographique de ces futurs aménagements ne doit pas bloquer les possibilités de développement des sites d'exploitation agricole.
- Il conviendrait d'ajouter à ce chapitre, une prescription visant à prendre en compte les déplacements des engins agricoles dans les aménagements de bourgs.

Axe 10 : Equipements

Nous n'avons pas de remarque à formuler

Le projet de SCoT du Pays de Fougères au regard de l'agriculture

Nous saluons la concertation mise en place ces deux dernières années avec en plus des réunions des Personnes Publiques Associées, deux rencontres spécifiques sur la thématiques agricole, au stade de la définition des enjeux et du DOO.

Le projet de SCoT du Pays de Fougères répond en grande partie aux attentes de la Chambre d'agriculture vis-à-vis des documents de planification.

La Chambre d'agriculture émet un avis favorable au projet de SCoT sous réserve de prise en compte de ses remarques, sauf sur l'objectif de création de nouvelles zones d'activités déconnectées de l'existant pour lequel nous sommes défavorables (cf. remarque supra).

En espérant vous voir partager notre attachement à l'ensemble de ces demandes, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de nos sincères salutations.

Le Président,
Loïc GUINES

