

# BILAN DE LA MISSION DE CONSEIL

—  
Mission décidée au titre de l'article L 121-1

Mission d'appui méthodologique relatif à la  
préparation et au suivi de la participation  
citoyenne préalable au pacte des mobilités  
locales de Vitré Agglomération

Marie GUICHAOUA

Michelle TANGUY

-

Date de remise du rapport, le 25 septembre  
2024



## Table des matières

<b>La mission de conseil et appui méthodologique.....</b>	<b>3</b>
<b>Fiche de synthèse du bilan de la mission de conseil et appui.....</b>	<b>4</b>
Demandeur de la mission de conseil au sens du L121-1.....	4
Objet de la demande de conseil .....	4
Objectifs du projet pour lequel on sollicite une mission de conseil.....	4
Les principaux éléments de la mission de conseil.....	4
Les préconisations issues de la mission de conseil à destination du demandeur.....	4
<b>Contexte de la mission.....</b>	<b>6</b>
L'objet de la sollicitation de la CNDP pour une mission de conseil.....	6
Contenu de la saisine et besoin d'accompagnement.....	6
Phase 1 de la mission de conseil : analyse du contexte et des enjeux.....	7
Préconisations et conseils des garantes en phase 1.....	9
Phase 2 de la mission de conseil : constitution du panel de citoyens, mandat confié aux citoyens et charte de fonctionnement du comité citoyen.....	11
Préconisations et conseils des garantes en phase 2.....	13
Phase 3 : les travaux du comité citoyen.....	13
Préconisations et conseils des garantes en phase 3.....	15
<b>Avis des garantes sur le déroulé de la concertation et enjeux pour la suite.....</b>	<b>16</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>17</b>

## La mission de conseil et appui méthodologique

Le présent bilan est rédigé par les garantes de la mission de conseil et appui méthodologique. Il est communiqué par les garantes dans sa version finale le 25 septembre 2024 sous format PDF non modifiable au demandeur de la mission de conseils.

Il est publié sur le site de la Commission nationale du débat public et sur le site du conseil départemental d'Ille-et-Vilaine.

### Le rôle des garant.e.s dans les missions de conseil L121-1

Un.e garant.e est une personne inscrite sur la liste nationale des garant.e.s, neutre et indépendante, nommée par la CNDP pour garantir une concertation, c'est-à-dire pour garantir le droit à l'information et le droit à la participation selon le Code de l'Environnement, ou pour accomplir une mission de conseil et appui méthodologique, conformément à art. L121-1 du Code de l'Environnement.

L'absence de conflit d'intérêt est un prérequis indispensable à la désignation d'un.e garant.e. Pour chaque mission de conseil et appui, la CNDP mandate un.e ou plusieurs garant.e.s pour apporter des préconisations sur toute question relative à la participation du public au nom de l'institution et dans le respect de ses principes. A l'issue de la mission de conseil, les garant.e.s rédigent un bilan qui est transmis à la CNDP et au demandeur de la mission de conseil.

# Fiche de synthèse du bilan de la mission de conseil et appui

## Demandeur de la mission de conseil au sens du L121-1

Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine et Vitré Communauté

## Objet de la demande de conseil

Un accompagnement par la CNDP dans la préparation et le suivi de la participation citoyenne préalable au pacte des mobilités locales en cours de discussion entre le Conseil départemental et Vitré Communauté.

## Objectifs du projet pour lequel on sollicite une mission de conseil

Après l'interruption du projet de création d'un contournement routier de la ville de Vitré, décidée suite aux élections départementales de 2021, le département d'Ille-et-Vilaine a annoncé qu'il travaillait à la mise au point d'une nouvelle méthode pour aborder les problématiques de mobilité, à travers la mise en place de « pactes des mobilités locales ». La méthodologie d'élaboration de ces pactes compte un axe dédié à la participation citoyenne, notamment via la création de comités citoyens.

C'est la mise en place de ce dispositif de participation sur le secteur initialement concerné par le contournement routier de Vitré qui a amené le Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine et Vitré Communauté à solliciter la CNDP pour une mission de conseil. L'avis citoyen est sollicité comme un outil d'aide à la décision par les partenaires signataires, pour co-construire le contenu du pacte de mobilités locales<sup>1</sup>.

## Les principaux éléments de la mission de conseil

La mission de conseil s'est articulée autour de plusieurs phases :

- Une phase de préparation du dispositif de participation
- Une phase de dispositif de participation, via la mise en place d'un « comité citoyen » tiré au sort
- Une phase de partage de l'avis du comité citoyen avec le conseil départemental et Vitré Communauté

## Les préconisations issues de la mission de conseil à destination du demandeur

Les principales préconisations émises portent sur l'articulation entre la démarche qui se termine sur le secteur de Vitré (faisant l'objet du présent bilan) et celle en cours de démarrage sur le secteur de Châteaubourg. Il est nécessaire selon nous que les deux démarches soient cohérentes et complémentaires. Pour cela, il nous semble important qu'un temps de recoupement entre les avis des deux comités citoyens puisse avoir lieu.

---

<sup>1</sup> Objectifs tels qu'énoncés dans le dossier de saisine du maître d'ouvrage.

Par ailleurs, les porteurs de la démarche nous ont informées qu'ils comptent rendre comptes des enseignements tirés du premier comité citoyen seulement à l'issue du deuxième comité citoyen en cours sur le secteur de Châteaubourg. Ainsi, nous identifions un risque lié à une "reddition des comptes" qui pourrait intervenir très tardivement, du fait du temps nécessaire au travail du comité citoyen de Châteaubourg, puis à la décision politique. Aussi, pour y pallier en partie, il nous paraît intéressant que les citoyens mobilisés dans le cadre des comités puissent être associés aux discussions qui porteront sur la rédaction finale du pacte des mobilités locales. Cela permettrait de maintenir la dynamique citoyenne enclenchée par les comités citoyens, mais aussi de poursuivre l'exercice démocratique, au-delà de cette participation initiale.

L'avis complet des garantes est présenté en fin de document.

## Contexte de la mission

### L'objet de la sollicitation de la CNDP pour une mission de conseil

Le Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine et Vitré Communauté ont conjointement saisi la CNDP, en octobre 2022, pour une mission de conseil pour la mise en place d'un comité citoyen. L'intervention de la CNDP dans cette démarche a été décidée en application de l'article L.121-1 du code de l'environnement. Comme l'indique cet article, la CNDP peut être saisie dans le cadre de missions visant à « *émettre tous avis et recommandation à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et développer la participation du public* ».

### Contenu de la saisine et besoin d'accompagnement

À la suite des élections départementales de juin 2021, la nouvelle majorité départementale a décidé l'arrêt de trois projets de contournements routiers prévus sur les communes de Vitré, Fougères et Châteaubourg et la mise en place d'un moratoire sur les autres projets routiers du territoire breillien.

L'arrêt des trois projets ayant provoqué de vives réactions dans les territoires concernés, le département a annoncé qu'il travaillait sur la mise en place d'une nouvelle méthode pour aborder les problématiques de mobilité, à travers l'élaboration de « pactes des mobilités locales », visant à contractualiser avec chacun des EPCI dans l'objectif de développer des mobilités durables.

Au vu de l'avancement de la structuration de la politique mobilité de Vitré Communauté et de l'avancement des études qui ont été engagées sur le projet de son contournement routier (la concertation préalable était arrivée à son terme, en amont de l'enquête publique cependant), il a été proposé de démarrer cette nouvelle approche des mobilités par le territoire de Vitré Communauté en sollicitant la CNDP sur le volet de la participation citoyenne. Dans un contexte de fortes tensions, la saisine de la CNDP répondait également à une recherche d'exigence et de crédibilité de la démarche.

Le Conseil Départemental d'Ille-et-Vilaine ainsi que Vitré communauté ont souhaité expérimenter un dispositif participatif sous forme d'un comité citoyen sur le territoire de Vitré communauté, dont les travaux seraient pris en compte pour élaborer un « pacte des mobilités locales ».

L'objectif à moyen terme serait de reproduire ce dispositif participatif sur l'ensemble du territoire afin d'éclairer la décision à prendre grâce aux propositions formulées par le public dans la perspective de développer des mobilités durables.

### Décision de la CNDP

En réponse à la demande du Conseil Départemental d'Ille-et-Vilaine et de Vitré Communauté, la CNDP, lors de sa séance plénière du 2 novembre 2022, a désigné Marie GUICHAOUA et Michelle TANGUY garantes de cette mission de suivi et de conseil méthodologique.

La mission de Marie GUICHAOUA a été suspendue dans le cadre d'un congé maternité, à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2023.

## Les attendus du demandeur

Il était attendu de la mission de conseil un accompagnement depuis la définition de la méthode jusqu'à l'évaluation de la mise en œuvre du dispositif participatif.

## Le travail des garantes

La mission des garantes a consisté à :

- S'entretenir avec les acteurs du territoire afin d'identifier les objectifs de la concertation et les enjeux ;
- Intégrer les comités de pilotages ;
- Formuler des préconisations méthodologiques (panel citoyen...)
- Assister aux « comités citoyen » et à la présentation de l'avis citoyen aux élus départementaux et au comité de pilotage
- Rédiger le présent bilan

## Phase 1 de la mission de conseil : analyse du contexte et des enjeux

Les premiers échanges avec les services du conseil départemental ont eu lieu en novembre 2022. Ils ont été l'occasion d'identifier certains points de contexte :

- L'arrêt du projet de contournement de Vitré, ainsi que le moratoire sur les projets d'infrastructures a suscité beaucoup d'incompréhension de la part des élus locaux. Aussi la présente démarche sur Vitré Communauté s'inscrit dans un contexte de tensions politiques et de défiance vis-à-vis du département.
- Vitré Communauté est un des territoires du département d'Ille-et-Vilaine le plus avancé sur les questions de mobilité. La thématique a fait l'objet de plusieurs concertations, à des échelles géographiques différentes, soit dans le cadre de la définition de documents-cadres (Plan de mobilité simplifié et schéma directeur cyclable de Vitré Communauté) soit dans le cadre de projets (projets de contournement routier de Vitré et de Châteaubourg).
- Le département souhaite proposer une nouvelle dynamique partenariale autour des mobilités, via la définition conjointe et la signature avec les EPCI de pactes de mobilités. Dans ce cadre, et sur les territoires sur lesquels étaient en projets les trois contournements routiers, le département souhaite que soit mis en place des comités citoyens.
- Au moment de la saisine de la CNDP, les modalités de la concertation, la méthodologie envisagée ainsi que l'animation du comité citoyen souhaité ne sont pas arrêtées. Seul a été engagé un portrait des mobilités, réalisé par le Cerema, qui a vocation à apporter des éléments de contexte dans le cadre de la concertation mais aussi des discussions entre élus pour la rédaction du pacte des mobilités.

Les garantes ont également souhaité s'entretenir avec les élus, afin de compléter cette étude de contexte. Elles ont pu échanger avec Monsieur Stéphane Lenfant, vice-président du département d'Ille-et-Vilaine délégué aux mobilités, aux infrastructures et au ferroviaire ainsi qu'avec Madame Marie-Christine Morice, vice-présidente de Vitré Communauté en charge des mobilités accompagnée par la chargée de mission mobilités à Vitré Communauté. Cette étude de contexte a également été complétée par des échanges avec le Cerema, et la prise de connaissance des différents bilans issus des concertations passées.

Ces différents échanges nous ont permis d'identifier des enjeux auxquels il était impératif de répondre pour envisager la mise en place de la démarche de concertation<sup>2</sup> :

- Multiplication et superposition des démarches de consultation/concertation du public : dans ce contexte particulier, cette nouvelle démarche pouvait créer un effet de saturation et donner l'impression d'un enchevêtrement de concertations qui n'aboutissent pas ou sont sans cesse remises en cause. Le risque est celui d'un essoufflement des personnes mobilisées, ainsi que d'un discrédit des démarches de concertation.

Par ailleurs, plusieurs actions devaient être mises en œuvre au sein de Vitré Communauté : adoption du plan de mobilité simplifié en janvier, réflexion sur le renouvellement de l'offre de transport en commun. Aussi, quelle place pour la concertation à venir ? Que lui reste-t-il à faire/à travailler/à proposer ?

=> Notre préconisation : le cadre de la présente concertation se devait d'être clairement explicité, à la fois dans son périmètre, ses objectifs, ses modalités, ses marges de manœuvre et son articulation à la décision. Ce cadre doit dans un premier temps être partagé conjointement par le Conseil départemental et Vitré Communauté.

- Partage des objectifs de la concertation à venir : nos échanges avec les deux collectivités ont montré que les objectifs de cette nouvelle concertation n'étaient initialement pas partagés. Vitré Communauté craignait que soit remis au débat des éléments déjà discutés, approuvés au sein de la collectivité.

Dans ces conditions, il nous paraissait impossible de laisser une nouvelle concertation du public.

=> Notre préconisation : les sujets portés à la concertation devaient faire l'objet d'un accord entre les deux collectivités. Par ailleurs, le Conseil départemental devait apporter des garanties sur les moyens mis en œuvre pour que les sujets déjà concertés ne soient pas remis en débat. Selon nous, cela passait notamment par un travail de synthèse puis d'appropriation par le comité citoyen de l'ensemble du travail déjà réalisé, tout en faisant apparaître les marges de manœuvre existantes.

- Portage de la démarche et articulation à la décision : s'agissait-il d'une démarche conjointe entre le Conseil départemental et Vitré Communauté ? La réponse à cette question était essentielle pour déterminer le rôle de chacune des collectivités dans la démarche à venir. Elle amenait également à travailler la légitimisation de cette concertation au sein des deux collectivités.

---

<sup>2</sup> Ces éléments ont fait l'objet d'une note adressée aux deux collectivités, le 12 janvier 2023 (voir Annexes)



En lien avec l'ensemble de ces questionnements également l'articulation à la décision : quel sera le mandat donné aux citoyens et comment seront reçus, pris en compte leurs travaux ?

=> Notre préconisation : les collectivités, individuellement et conjointement, se devaient de répondre aux questions suivantes : à quoi va servir le travail du comité citoyen ? Quels sont les sujets déjà tranchés et les marges de manoeuvre restantes ? Comment sera-t-il pris en compte par les élus ? Quel(s) retour(s) sera fait aux membres du comité citoyen par la suite ? Il était important que ces questions soient tranchées en amont du lancement de la concertation.

Au-delà de ces questionnements / enjeux relevant de la gouvernance de la démarche de concertation, à la fin de cette phase d'analyse de contexte, plusieurs questions étaient posées quant à la composition du comité citoyen :

- quelle composition pour le comité citoyen : nombre de membres, quels critères de recrutement ?
- quel périmètre pour la constitution de ce comité citoyen : à ce stade, Vitré Communauté semblait pencher pour un périmètre incluant l'ensemble du territoire de la collectivité, considérant que l'ensemble du territoire est concerné par la question du contournement. Cette éventualité venait questionner l'opportunité de prévoir deux concertations distinctes sur Vitré et Châteaubourg (au risque d'ajouter à nouveau un échelon de concertation, sur ce territoire déjà soumis à de multiples concertations sur le sujet des mobilités).
- quelle place pour les élus dans la démarche ?
- quelle place pour les associations, notamment environnementales ou sur la mobilité, dans la démarche ?

## **Préconisations et conseils des garantes en phase 1**

En synthèse, avant que les démarches de recrutement d'un prestataire en charge de la définition et l'animation de la concertation ne soient lancées, il nous est apparu essentiel de prendre le temps de la discussion conjointe entre le Conseil départemental et Vitré Communauté afin de :

- Définir le rôle de chacune des collectivités dans la concertation.
- Définir les objectifs de la concertation
- Définir le mandat donné au citoyen (avoir une commande politique claire).
- Définir son périmètre.
- Définir l'articulation des conclusions du comité citoyen à la décision.

Cet échange devait intégrer des élus des deux collectivités et les conclusions qui en sont issues faire l'objet d'un engagement conjoint des deux collectivités.

Une fois ces questions traitées, nous avons proposé pour suivre la mise en place de la concertation et du comité citoyen de créer un comité de pilotage équilibré entre le département et Vitré communauté pour piloter cette démarche.

Un temps d'échange entre élus et agents des deux collectivités, en la présence des garantes a permis de tracer les lignes directrices de la démarche souhaitée. Par ailleurs, la note des garantes a fait l'objet d'une réponse écrite de la part du Conseil départemental<sup>3</sup>, qui a permis de :

- clarifier les objectifs visés ;
- définir le périmètre géographique de la consultation : le pacte des mobilités locales sera réalisé en deux parties (secteur de Vitré et secteur de Châteaubourg) et fera donc l'objet de deux concertations distinctes ;
- définir le périmètre de recrutement et la composition du comité citoyen : le recrutement se fera sur l'ensemble du territoire intercommunal. Il sera proposé aux membres du comité citoyen du secteur de Vitré de participer à celui du secteur de Châteaubourg. Le comité citoyen sera composé de 25 à 30 personnes aux profils représentatifs de la diversité de la population et des usages de mobilité.
- clarifier le mandat donné au comité citoyen :
  - enrichir le diagnostic de mobilités,
  - interroger les solutions de mobilités alternatives à l'autosolisme et aux hydrocarbures,
  - interroger sur la pertinence d'un projet de contournement.
- clarifier le portage et la gouvernance de la démarche : le conseil départemental assurera le pilotage et l'animation de la démarche. Plusieurs instances de pilotage/gouvernance sont prévus ;
- définir l'articulation à la décision : le comité citoyen pourra présenter ses conclusions et préconisations lors d'une réunion conjointe. Le Département et Vitré Communauté prendront en compte les propositions mais ne seront pas tenus de les suivre. Ils feront néanmoins une restitution de leur choix et les expliqueront (phase appelée "reddition des comptes").

Un protocole d'engagement rassemblant la méthode de travail entre les co-contractants, la gouvernance du pacte, son calendrier prévisionnel ainsi que l'engagement respectif des parties a été signé par les deux collectivités.

Une fois les objectifs clarifiés et les tensions politiques apaisées, la mise en oeuvre du comité citoyen s'est déroulée de manière fluide.

---

<sup>3</sup> Voir Annexes

## Phase 2 de la mission de conseil : constitution du panel de citoyens, mandat confié aux citoyens et charte de fonctionnement du comité citoyen

Le département d'Ille-et-Vilaine souhaitant encourager les démarches participatives, le pacte des mobilités locales s'accompagne d'une consultation citoyenne sous forme d'un comité citoyen. L'objectif de cette sollicitation citoyenne est de faire participer une partie des habitants concernés aux réflexions sur les mobilités de leur territoire.

Préalablement à la constitution du comité citoyen, la Cerema a réalisé un portrait des mobilités sur le territoire. Ce portrait des mobilités comprend notamment les orientations et plans d'actions déjà actées par les différents acteurs publics sur le territoire de Vitré communauté et les spécificités et enjeux du territoire en matière de mobilité.

### Méthode de recrutement des membres du comité citoyen

En amont du recrutement du bureau du prestataire retenu pour accompagner les collectivités dans l'animation du comité citoyen, nous avons préconisé de privilégier la méthode de recrutement par tirage au sort aléatoire, susceptible de présenter le moins de biais et suggéré quelques critères d'inclusion et d'exclusion afin d'aboutir à un groupe citoyen diversifié .

La méthode de recrutement des membres du comité citoyen proposée par le prestataire retenu a fait l'objet de réunions d'échanges avec les collectivités et les garantes de la CNDP et a été validée en comité de pilotage :

- Campagne d'appels téléphoniques pour avoir un effet tirage au sort (sélection aléatoire par téléphone de 30 citoyens titulaires et de 10 suppléants à partir d'un fichier de numéros de téléphone d'habitants du territoire).
- Élaboration d'un argumentaire de recrutement avec les éléments de langage, le cadrage politique, les enjeux, les variants et invariants utilisés lors d'un recrutement téléphonique.
- Définition de critères de recrutement pour garantir la représentativité de la diversité sociodémographique souhaitée du panel (âge, lieu d'habitation, catégories socio-professionnelles, genre, pratiques de mobilité).

Le prestataire a rencontré des difficultés pour atteindre l'objectif de 30 personnes et 10 suppléants tel qu'initialement envisagé. Les difficultés à mobiliser relevées par le prestataire sont les suivantes : sujet polémique, avis consultatif du comité citoyen, légitimité quant à la participation à la démarche, absence de dédommagement autres que le remboursement des frais de transport et les repas.

Malgré une campagne d'appels téléphoniques supplémentaires l'objectif de 30 citoyens n'a pas été atteint

### Le mandat confié au comité citoyen

Nous avons indiqué dès le début de la mission que le mandat donné au citoyen devait être clair en raison de la complexité des politiques de mobilités, des plans et actions déjà existants.

Le mandat donné aux citoyens est formalisé par la charte d'engagement et de fonctionnement adoptée et signée par les membres du comité citoyen.

La charte de fonctionnement présente le contexte de la démarche, les acteurs impliqués dans la démarche (conseil département 35, Vitré communauté, la CNDP, Auxilia et Squada, le Céréma)

Elle précise :

- le rôle du comité citoyen : enrichir le diagnostic des mobilités par leur connaissance du territoire, leurs expériences, ressentis, désirs et ambitions. Proposer en tant que principaux bénéficiaires des solutions de mobilités alternatives ou complémentaires à celles existantes ou programmées par Vitré Communauté et le Département
- les sujets qui seront abordés, étant précisé que les actions qui ont été actées par le plan de mobilité simplifiée (PMS) de Vitré communauté ne pourront être remises en cause ou contestées par le comité citoyen. Néanmoins le comité pourra proposer des actions complémentaires.
- la manière dont seront prises en compte les propositions du comité citoyen dans le pacte des mobilités locales (double conditionnalité : validation politique de la part des élus de Vitré communauté et du Département dans leurs domaines de compétences respectifs et si les conditions techniques et financières sont réunies) et le retour argumenté de la prise en compte ou non des propositions du comité après la tenue du 2ème comité citoyen de Châteaubourg.

informe sur le fonctionnement du comité citoyen

- sa composition
- les modalités de rencontre, de travail, d'accès aux ressources et de communication associée au projet

précise les engagements

- du comité citoyen : présence et ponctualité lors des réunions du comité citoyen, écoute et partage de la parole entre les participants, attitude constructive et ouverte vis à vis de la problématique et du contexte, respect de la pluralité des points de vue et bienveillance dans les discussions
- des porteurs de la démarche : mise à disposition des moyens matériels et l'accès à l'information utile, sincérité sur les prérogatives données au comité et les limites de son exercice, reconnaissance de l'expertise des citoyens aux côtés de celle produite par des professionnels (expert), assurer les conditions d'intégrations des travaux du Comité citoyen à l'élaboration du pacte des mobilités locales et leur valorisation auprès des élus et du grand public.
- du groupe de prestataires : animation de la démarche, élaboration des comptes rendus, permettre et faciliter l'expression de chaque membre du comité, restituer fidèlement les propos et propositions

## Préconisations et conseils des garantes en phase 2

Avant que les ateliers du comité citoyen ne se tiennent, lors de nos échanges en copil, nous avons préconisés un certain nombre d'éléments :

- Apporter du contenu au comité citoyen sur les compétences des diverses collectivités (commune, intercommunalité, département, région, Etat) en matière de mobilité.
- Préciser au comité citoyen que les actions du Plan de Mobilité Simplifié de Vitré Communauté sont exclues de la réflexion
- Préciser l'articulation des propositions du comité citoyen à la décision politique : le comité citoyen est une instance consultative.
- Prévoir un retour justifié aux membres du comité de la prise en compte ou non, dans le pacte des mobilités locales, des propositions du comité (reddition des comptes).

## Phase 3 : les travaux du comité citoyen

Les travaux du comité citoyen se sont déroulés de février à mai 2024 sur 2 journées entières (le samedi) et 2 soirées.

Il convient de rappeler que la participation au comité citoyen était basée sur le bénévolat. Le conseil départemental a pris en charge les plateaux repas et les frais kilométriques.

Si l'objectif d'un groupe de 25 personnes n'a pas été atteint (21 habitants recrutés aléatoirement) pour les raisons évoquées précédemment, il a été largement contrebalancé par l'assiduité de 15 à 20 personnes sur la durée avec une participation plus forte le samedi par rapport aux soirs de la semaine.

Les ateliers du comité citoyen étaient animés par le prestataire Auxilia. Les différents temps d'ateliers passaient de l'acculturation aux enjeux de mobilités et aux enjeux territoriaux à des travaux en sous-groupe sur des sujets d'approfondissement puis à une mise en commun (temps de déclusion).

Le Cerema, présent à tous les ateliers, a apporté son expertise en matière de mobilité et accompagné le processus de travail collectif et participatif du comité citoyen. A l'issue de chaque atelier, le Cerema a établi un mémo pour nourrir le processus au fur et à mesure de son avancement.

Les ateliers ont fait l'objet de comptes-rendus de la part du prestataire, diffusés aux membres du comité.

Le déroulé a été adapté après chaque atelier pour tenir compte des demandes des membres du comité (les grandes étapes d'un projet d'infrastructure, compétences des autorités organisatrices des mobilités (AOM), projet de contournement avec témoignages (pour et contre) d'associations et collectifs de riverains...). Le département a répondu à toutes ces demandes.

Lors du premier atelier, après un travail sur la fresque des mobilités, un temps spécifique a été consacré à la présentation du portrait des mobilités par le Cerema et Vitré Communauté. Lors de cette première journée d'acculturation plusieurs questions ont été posées notamment sur les compétences des collectivités en matière de mobilité (qui fait quoi, qui décide...) et sur le contournement de Vitré.

Lors du second atelier, la présentation par le CD35 des étapes d'un projet d'infrastructures, les compétences en matière de mobilité et l'historique du projet de contournement a répondu aux questions posées par le comité lors du précédent atelier. L'intervention de deux associations sur

la place de la voiture (association Tuvalu et association “au nom des riverains concernés par les projets du contournement de Vitré”) est venue alimenter la connaissance et la réflexion des membres et a fait l’objet de nombreux échanges . Le Cerema est ensuite intervenu sur les conditions de réussite d’une politique de mobilité.

En réponse à la demande des participants à l’issue du second atelier, des éléments techniques relatifs au projet de contournement de Vitré ont été présentés par le département. De même, afin d’avoir le point de vue des “personnes favorables au projet de contournement”, un représentant du collectif des riverains de la rue Ernée et le maire de Montreuil sur Pérousse sont intervenus. Ces interventions ont alimenté les travaux du comité.

L’atelier 4 avait pour objet l’approfondissement et la spatialisation des actions. Au cours de l’atelier de travail, les participants ont relu les parties rédigées du rapport par le bureau d’études et complété chaque thématique avec leur vision et messages principaux à faire passer. L’ensemble des éléments ont ensuite été transmis aux membres du comité citoyen pour relecture et validation.

A l’issue de l’atelier, un temps d’échange a porté sur l’organisation d’une restitution des travaux au COPIL et à l’assemblée départementale.



Source : extrait du rapport de synthèse des propositions du comité citoyen

Les travaux ont fait l’objet d’une restitution écrite sous la forme d’un « rapport de synthèse des propositions du comité citoyen du secteur de Vitré » et orale par des membres volontaires du comité citoyen auprès de la commission aménagement et mobilités du CD35 (élargie aux autres élus départementaux) et auprès de l’ensemble du Copil. La restitution a eu lieu le 8 juillet 2024 auprès des élus départementaux et le 18 juillet en copil à Vitré (restitution initialement prévue le 8 juin mais reportée pour cause de contexte électoral sur Vitré).



## Préconisations et conseils des garantes en phase 3

Les garantes préconisent de faire témoigner les membres du comité citoyen de Vitré au comité citoyen de Châteaubourg (même intercommunalité) et au comité citoyen de Fougères qui s'engage dans la même démarche avec le département.

Elles alertent également sur les possibles difficultés de recrutement, notamment pour le comité de Châteaubourg et préconisent de réfléchir à des modalités permettant de dépasser ces probables difficultés.

## Les principaux résultats de cette mission

L'objectif d'un comité citoyen composé de 25 membres n'a pas été atteint mais l'assiduité des participants aux différents ateliers (entre 15 et 20 participants à chaque atelier) l'a contrebalancé.

La diversité des intervenants entendus lors des ateliers a permis aux membres du comité de recevoir des informations variées, prospectives, parfois militantes notamment sur le sujet du contournement.

Le comité citoyen a fait des propositions d'actions transcrites dans un rapport de synthèse sur les sujets suivants : le vélo, les modes actifs, la place de la voiture, la communication et la sensibilisation, la multimodalité et le projet de contournement

Le comité citoyen a rencontré des difficultés à se positionner sur le projet de contournement et s'est clairement exprimé là-dessus dans son rapport de synthèse des propositions du comité citoyen de Vitré : *“Au vu de la complexité du sujet et de la diversité des enjeux, des choix à réaliser impliquant d'arbitrer sur des renoncements, le comité citoyen a estimé qu'il n'est pas possible d'avoir une réponse unanime et partagée sur l'opportunité de réaliser ou non un contournement”* (extrait du rapport de synthèse des propositions du comité citoyen du secteur de Vitré).

Il est à noter la qualité des échanges que ce soit en petits groupes ou lors des restitutions des travaux de groupes. La pluralité des points de vue a été respectée et a permis au groupe de bien fonctionner.

Comme l'a noté le Cerema dans une note de juillet 2024 *“l'implication de tous, pendant toute la durée du comité citoyen s'est traduite in fine par la motivation exprimée pour participer à la restitution au COPIL et à l'assemblée départementale soit comme simples participants et soit pour plusieurs d'entre eux, comme porte-paroles des travaux du comité citoyen”*.

A l'issue du dernier atelier, certains participants ont exprimé une forme de frustration que l'exercice s'arrête là.

Une évaluation de la démarche a été proposée aux participants et figure en conclusion du “rapport de synthèse des conclusions du comité citoyen du secteur de Vitré”. De l'avis général du comité, la démarche a été perçue comme enrichissante. Les échanges, la diversité du groupe et la sérénité des débats entre eux ont été appréciés. Les temps de formation et d'acculturation ont été jugés utiles. Une frustration a été exprimée par certains sur les propositions concrètes “cela va-t-il faire avancer les choses”. Le comité citoyen a également été vécu comme une démarche vectrice de lien social entre habitants d'un territoire.

## Avis des garantes sur le déroulé de la concertation et enjeux pour la suite

De manière générale, le Conseil départemental et Vitré Communauté ont été à l'écoute des préconisations des garantes et a, dans la mesure du possible, suivi et appliqué les préconisations formulées. L'animation de la démarche a été de qualité et a su s'adapter aux demandes des participants.

Il est à noter que le présent bilan ne peut être complet puisqu'à ce jour la reddition des comptes aux citoyens impliqués dans la démarche n'a pas eu lieu. En effet, un comité citoyen est en cours de mise en place sur le secteur de Châteaubourg et rendra son avis aux deux mêmes acteurs que sont le Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine et Vitré Communauté. Le Conseil départemental et Vitré Communauté font le choix de traiter ces deux avis simultanément.

Ce choix de maintenir deux comités citoyens continue de nous interroger et soulève plusieurs enjeux selon nous. Tout d'abord nous continuons de nous interroger sur la pertinence de relancer un dispositif de concertation similaire en tous points (sur sa forme, sa méthodologie de constitution ainsi que sur le mandat donné aux participants) alors que le recrutement du comité citoyen du secteur de Vitré a été fait sur un périmètre géographique élargi et non seulement sur le secteur proche de Vitré. Nous entendons que les problématiques ne sont pas tout à fait les mêmes sur les deux secteurs, mais via ce recrutement large, il nous semble qu'il était tout de même possible d'aborder l'ensemble de ces problématiques au sein d'un même comité. De plus, les difficultés de recrutement des citoyens pour le secteur de Vitré montrent peut-être un épuisement de la participation sur ce sujet des mobilités et pourrait se retrouver, dans les mêmes termes, sur le secteur de Châteaubourg.

Par ailleurs, existe-t-il un risque d'avis/de démarche redondant(e) ? Dans le présent contexte, il serait intéressant que les travaux du comité de Vitré puissent alimenter ceux de Châteaubourg. Mais restera-t-il des points à traiter/des marges de manœuvre ? Nous nous interrogeons également sur la façon dont seront pris en compte les deux avis : quel traitement sera fait de propositions/préconisations contraires, le cas échéant ? Afin de s'assurer de la cohérence globale de la démarche, il pourrait être intéressant de proposer une séance de recoupement entre les deux comités citoyens. Cela aurait plusieurs avantages :

- maintien de la dynamique du comité citoyen sur le secteur de Vitré ;
- interconnaissance entre les deux comités et démarche cohérente à l'échelle d'une même intercommunalité. Cela offre l'opportunité également de créer une dynamique citoyenne unique pour la suite des réflexions sur les mobilités ;
- approfondissement du dialogue citoyen via un recoupement des propositions/recommandations ;
- une seule "feuille de route" livrée aux collectivités, pour plus de lisibilité et une prise en compte simplifiée.

Cependant, nous ne pensons pas qu'il soit pertinent de proposer à des participants du secteur de Vitré d'intégrer le comité citoyen de Châteaubourg, car il existe un risque de déséquilibre en termes de sentiment de légitimité, de montée en compétences. Il est préférable que tous les citoyens d'un même comité fassent la même expérience de montée en connaissances et compétences.



Nous identifions un risque de perte de dynamique et de sens sur le secteur de Vitré, du fait d'une reddition des comptes tardive. Cela est d'autant plus dommage que certains participants expriment la volonté que la démarche "ne s'arrête pas là". En maintenant les deux comités citoyens, il aurait été intéressant qu'ils se tiennent simultanément pour qu'une véritable synergie puisse être créée. Aussi, dans le présent contexte, attention à ne pas trop tarder à analyser les avis émis et à ne pas négliger une véritable reddition des comptes. Pour aller plus loin, et pour casser cet effet de "les citoyens sont consultés, puis les élus décident", il pourrait être intéressant que des représentants des comités citoyens puissent participer aux discussions qui se tiendront pour la définition du pacte des mobilités locales. Cette association des citoyens à la discussion permet :


- de maintenir la dynamique citoyenne créée ;
- de donner à voir concrètement la prise en compte des avis dans la décision publique (et de ce fait de donner accès à l'exercice de la démocratie locale, au delà de la participation à un comité citoyen) ;
- d'initier un groupe de suivi, d'appui à la mise en œuvre de certaines préconisations formulées.

## Annexes

1. Avis de désignation des garantes
2. Note des garantes en date du 12 janvier 2024
3. Réponse du Département d'Ille et Vilaine à la note des garantes
4. Rapport de synthèse des propositions du comité citoyen du secteur de Vitré

Commission nationale du  
débat public (CNDP)

LA CNDP  
COMMISSION NATIONALE  
DU DÉBAT PUBLIC

 @debatpublic.fr

 @CNDPDebatPublic



244 boulevard Saint-Germain - 75007 Paris - France

T. +33 1 40 81 12 63 - [contact@debatpublic.fr](mailto:contact@debatpublic.fr) [debatpublic.fr](http://debatpublic.fr)