

COLLECTIVITÉS DE PLUS DE 100 000 HABITANTS, MÉTROPOLES OU EPCI



**Métropole Rouen
Normandie**

Rouen Métropole 2050 : les citoyens au cœur de la transition



Nom du BET / AMO

***Res publica / Les Giboulées**

La démarche s'inscrit dans un cadre réglementaire

OUI **NON**

***Code de l'urbanisme**

La démarche est

TONCUELLE **PÉRENNE**

La collectivité/métropole participe à un programme

OUI **NON**

Petites villes de demain, Villages d'avenir, Territoire engagé transition écologique, conventions territoriales d'Opération de Revitalisation de Territoire (ORT) pour Rouen et Elbeuf

THÈMES

NUMÉRIQUE

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

MOBILITÉ

ENVIRONNEMENT

SOLIDARITÉ

CULTURE

TRANSITION SOCIAL-ÉCOLOGIQUE

EAU

GOUVERNANCE

EQUIPEMENTS / INFRASTRUCTURES

SANTÉ

ÉNERGIE

URBANISME

RÉSUMÉ DE LA DÉMARCHE

Face à l'urgence climatique, la Métropole Rouen Normandie engage en 2022 une révision ambitieuse de son SCoT-AEC, intégrant les enjeux de transition écologique. La démarche Rouen Métropole 2050 s'est appuyée sur une concertation multiscalaire et inclusive, mobilisant plus de 3300 participants à travers 68 dispositifs variés : questionnaires, aller-vers, ateliers, balades, réunions publiques participatives, et surtout une Convention citoyenne des transitions. Composée de 80 citoyens tirés au sort, cette instance aborde des dilemmes concrets liés à l'aménagement du territoire et délibère sur des choix structurants à opérer pour les 30 prochaines années. L'itération permanente entre concertation et élaboration technique a permis d'enrichir le projet, renforcer sa légitimité démocratique et favoriser l'appropriation citoyenne. La diversité des formats, la transparence et la reconnaissance de la maîtrise d'usage ont fait de cette concertation un levier de transformation territoriale. Rouen Métropole 2050 incarne une gouvernance partagée, au service d'un territoire résilient, sobre et solidaire.

LA DÉMARCHE

PRÉPARATION

* contexte, qui initie le projet, objectifs poursuivis, date de mise en place du projet, coût total du projet, territoire concerné, transparence des documents et de la démarche depuis sa mise en place, calendrier de suivi, communication, etc.

Face à l'urgence climatique, la Métropole Rouen Normandie a franchi une étape majeure en février 2021 en proclamant l'état d'urgence climatique sur son territoire. Cette décision traduit une volonté politique forte : celle d'atteindre la neutralité carbone d'ici 2050. Elle implique l'intégration systématique des enjeux climatiques dans toutes les orientations stratégiques et politiques de la collectivité.

Dans le prolongement de la Loi ELAN de 2020, qui redéfinit les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) en y intégrant les transitions écologique, énergétique et climatique comme piliers, la Métropole a engagé la révision de son SCoT. Cette démarche s'inscrit également dans le cadre de la Loi Climat et Résilience, qui fixe deux objectifs structurants : réduire de moitié la consommation foncière sur dix ans et atteindre le Zéro Artificialisation Nette (ZAN) à l'horizon 2050. Ces ambitions imposent une transformation profonde des modèles d'aménagement, en favorisant un développement économe en foncier et respectueux des ressources naturelles. Ce changement de paradigme nécessite une mobilisation collective de tous les acteurs du territoire : citoyens, élus, techniciens, acteurs économiques, associatifs et institutionnels. Il s'agit d'une véritable révolution des pratiques et des modes de vie, qui appelle une réflexion partagée et une planification concertée.

Conformément au Code de l'urbanisme, une concertation est obligatoire pour l'élaboration des documents de planification.



LA DÉMARCHE

Ses modalités doivent être définies par l'autorité compétente. Ainsi, lors de la séance du 12 décembre 2022, le Conseil métropolitain a adopté deux délibérations :

- l'une portant sur l'élaboration du SCOT valant PCAET (SCOT-AEC), précisant les objectifs et modalités de concertation ;
- l'autre fixant les modalités de collaboration avec les 71 communes du territoire métropolitain.

La Métropole a choisi de mettre en œuvre une concertation ambitieuse et innovante, à la hauteur des enjeux : Rouen Métropole 2050. L'objectif était de construire un projet de territoire résilient, durable et inclusif, en repensant les modes de vie, les mobilités, les usages du sol et les rapports aux ressources.

Deux grandes questions ont guidé cette réflexion :

- Comment concilier urgence climatique et justice sociale ?
- Et comment vivrons-nous en 2050 ?

Pour mener cette concertation, tout un ensemble de dispositifs a été lancé pour associer différents types de publics selon des formats diversifiés (voir ci-après), au cœur duquel les élus ont décidé d'instaurer une Convention citoyenne. Véritable outil de démocratie participative, cette instance a permis à 80 citoyens de débattre autour des dilemmes concrets liés à l'aménagement du territoire et délibérer sur des choix structurants à opérer pour les 30 prochaines années, en intégrant les enjeux de sobriété, de résilience et de qualité de vie, notamment pour les publics les plus vulnérables.

La concertation a débuté par un questionnaire en ligne, diffusé du 5 mai au 19 juin 2023. Il a permis de recueillir 651 réponses et 354 candidatures recevables pour intégrer la convention citoyenne. Cette première étape a ouvert le dialogue sur les enjeux de transition écologique et permis d'identifier les volontaires prêts à s'impliquer dans la co-construction du projet.

Le coût total de cette concertation s'élève à 668 714 € TTC, hors dépenses de fonctionnement et mobilisation du personnel métropolitain.

Pour accompagner cette démarche, une stratégie de communication multicanale, pédagogique et accessible a été déployée. Une identité graphique commune aux documents de planification a été créée, accompagnée de supports de vulgarisation variés : brochures, flyers, affiches, vidéos, publications numériques... L'objectif : rendre le projet compréhensible, mobiliser les habitants et valoriser la démarche.

Le projet Rouen Métropole 2050 se décompose en plusieurs phases qui suivent les étapes d'élaboration du SCOT-AEC et chacune de ces phases donne lieu à des processus de concertation spécifiques (cf. annexe stratégie et calendrier de suivi).



ÉTAPES ET DÉROULEMENT

* **réalisation, animation, méthode, outils, prise en compte des citoyens à chaque étape, reconnaissance de la maîtrise d'usage, scénarios alternatifs, obstacles ou aléas rencontrés, innovations, etc.**

La démarche de concertation mise en œuvre par la Métropole Rouen Normandie dans le cadre de l'élaboration du SCoT-AEC se distingue par sa richesse méthodologique, son caractère itératif et inclusif, ainsi que par l'importance accordée à la reconnaissance de la maîtrise d'usage citoyenne. Elle s'est structurée autour de plusieurs étapes clés, chacune accompagnée de dispositifs spécifiques visant à garantir l'implication effective des citoyens et des parties prenantes.

La première phase, amorcée en décembre 2022, a consisté en des études préalables, suivies de l'élaboration d'un diagnostic partagé entre fin 2023 et mars 2024. Cette étape a permis de poser les bases d'une compréhension commune des enjeux territoriaux. Ensuite, entre mars et septembre 2024, le projet de territoire a été coconstruit, puis il a été retranscrit et décliné dans les documents de planification qui composent le SCOT-AEC (PAS, DOO, DAACL, volet AEC) jusqu'en juin 2025.

La méthode adoptée repose sur une concertation multiforme, combinant réunions publiques participatives, ateliers, balades thématiques, dispositifs d'aller-vers avec kiosque mobile, et consultations ciblées auprès de publics spécifiques (enfants, étudiants, personnes en situation de handicap). Cette diversité d'outils a permis de toucher un large éventail de citoyens, favorisant ainsi une appropriation collective du projet.

L'animation de la démarche a été pensée à plusieurs échelles :

- métropolitaine (via la Convention citoyenne et les ateliers de la COP Rouen 2030),
- bassins de vie (réunions publiques),
- et communale (rencontres de proximité, ateliers jeunesse).

Cette structuration territoriale a renforcé la pertinence des échanges et la représentativité des contributions.

La reconnaissance de la maîtrise d'usage s'est traduite par l'intégration directe des apports citoyens dans les documents de planification ou leur utilisation pour orienter les arbitrages politiques. La concertation a ainsi été conçue comme un véritable outil d'aide à la décision, et non comme une obligation formelle. Elle a également permis une montée en compétence des participants, mieux informés sur les enjeux de la transition écologique et du SCoT.

L'innovation majeure de cette démarche réside dans la mise en place de la Convention citoyenne des Transitions, en septembre 2023. Composée de 80 habitants tirés au sort, elle a travaillé sur des dilemmes concrets liés à l'aménagement du territoire, dans une logique de coconstruction.



LA DÉMARCHE

Cette approche inédite a permis aux citoyens d'être confrontés aux dilemmes concernant les choix politiques à faire pour transformer le territoire et ainsi formuler des orientations crédibles et partagées pour une transition socialécologique équitable. À la suite de ses travaux, un Comité citoyen de suivi a été instauré en novembre 2024, garantissant la prise en compte des préconisations dans les étapes ultérieures de l'élaboration du SCOT-AEC et un engagement citoyen dans la durée.

L'itération a été un principe fondamental de la démarche : les contenus du projet ont été ajustés en continu selon les retours de la concertation, et un dialogue permanent entre les différentes instances a permis de valider, infléchir ou enrichir les orientations. Cette dynamique a fait de la concertation et du projet deux éléments consubstantiels, indissociables.

Des obstacles ont néanmoins été rencontrés, notamment des documents de planification, souvent perçus comme abstraits et techniquement complexes. Pour y remédier, la Métropole a adopté une posture pédagogique, rendant les contenus accessibles au plus grand nombre. Par ailleurs, l'enjeu de toucher des publics éloignés des dispositifs traditionnels a été relevé grâce à un ambitieux dispositif d'aller-vers, qui a permis de rencontrer plus de 1000 habitants dans 19 communes.

En somme, la démarche de concertation du SCOT-AEC menée par la Métropole Rouen Normandie constitue un exemple abouti de participation citoyenne intégrée, inclusive et innovante, au service d'un projet de territoire partagé et durable.

IMPLICATION DES DIFFÉRENTS ACTEURS & ACTRICES

* parties prenantes, publics cibles, publics éloignés (nombre de personnes concernées), présence de contradictoire durant la démarche (quand (calendrier) et comment, quelles implications ?) etc.

La Métropole Rouen Normandie a adopté une démarche de concertation inclusive, mobilisant une diversité d'acteurs et de citoyens à travers plusieurs modalités de participation : de la simple consultation via des questionnaires, en passant par des réunions publiques participatives, jusqu'à la co-construction avec des publics cibles.

À chaque phase d'élaboration des documents composant le SCOT-AEC, tous les publics ont été invités à contribuer :

- **Grand public** : à travers des dispositifs d'allers-vers (plus de 1000 personnes rencontrées), des réunions publiques participatives (une moyenne de 40 participants par secteur), des fresques de la Métropole et des ateliers 2 tonnes (une vingtaine de participants à chaque atelier).
- **Convention citoyenne (80 citoyens) et comité citoyen de suivi (56 citoyens).**



LA DÉMARCHE

- **Publics spécifiques** : ateliers pour enfants (8-14 ans), jeunes (université et MJC), personnes en situation de handicap, chaque atelier ayant mobilisé environ une vingtaine de participants.
- **Conseil de Développement Durable (CDD)** : réunissant des acteurs de la société civile, issus de divers horizons (associatifs, économiques, syndicaux, institutionnels), qui participent bénévolement à la définition, au suivi et à l'évaluation des politiques publiques métropolitaines. Deux comités de ce conseil ont été particulièrement mobilisés : le comité changement climatique et aménagement du territoire (CCCAT) et le comité d'évaluation de la transition social-écologique (CETSE).
- **Institutionnels et partenaires** : réunis dans une Assemblée des acteurs, contribuant activement aux différentes phases d'élaboration des documents du SCoT-AEC.
- **Réseau d'acteurs COP Rouen 2030** : engagée depuis 2017 dans une démarche de COP21 locale, la Métropole renouvelle ce dispositif pour l'élaboration du volet Air Energie Climat du SCoT (AEC). Mobilisant ainsi les acteurs du territoire pour une transition social-écologique, avec l'objectif d'atteindre la neutralité carbone en 2050 et de lutter contre le réchauffement climatique.
- **Assemblée des communes** : mobilisant les 71 communes membres de la Métropole Rouen Normandie (d'élus locaux, agents municipaux).
- **Élus métropolitains** : à travers un comité de coordination du SCoT-AEC (COCOOR) réunissant notamment les vice-présidents dont les délégations concernent l'urbanisme, la transition écologique, les transports, mobilités d'avenir et modes actifs de déplacement, l'économie et attractivité du territoire et la démocratie participative et coconstruction citoyenne. Ainsi qu'un Comité de pilotage du SCoT-AEC (COPIL) réunissant le Président et tous les vice-présidents de la Métropole.

Plusieurs interactions ont été organisées entre les différentes cibles de la concertation pour favoriser la confrontation des points de vue :

- Balade atelier autour de la Seine : réunissant élus locaux, membres de la convention citoyenne, membres du CDD et experts.
- Au sein de la convention citoyenne : les divergences ont pu s'exprimer tout au long des travaux, mais grâce aux débats et aux éclairages des experts, des consensus ont émergé et ont conduit à un rapport adopté par 96 % de votes « pour » et 4 % « contre ».
- Entre l'Assemblée des communes et le CDD : malgré des postures assez divergentes, notamment sur la sobriété foncière.
- Réseau d'acteurs COP Rouen 2030 : mobilisant des citoyens, des membres du CDD, des acteurs institutionnels, économiques et associatifs.

Au total, 68 modalités de participation ont été proposées, mobilisant au moins 3330 participants :

- 22 réunions du CDD mobilisant 399 participants (plus de 60 heures d'ateliers).



LA DÉMARCHE

- 24 ateliers participatifs présentiels et distanciels mobilisant près de 1000 participants (dont 70 heures d'ateliers pour la convention citoyenne).
- 10 réunions publiques participatives réunissant plus de 500 participants
- 5 questionnaires en ligne (plus de 1200 répondants)
- 6 balades thématiques mobilisant environ 200 participants.
- Création d'un réseau d'ambassadeurs et ambassadrices de la transition écologique pour la mise en place d'actions concrètes (30 participants)

RETOURS

* évaluation en interne par le porteur de projet et par les citoyens, impact de la démarche sur le projet, suivi (retour auprès des habitants, continuité de l'association), expérience des citoyens, réussite ou échec et raisons ?

Le bilan fait en interne révèle une démarche globalement très positive. Cette concertation, pensée comme un véritable outil d'aide à la décision, a été déployée à plusieurs échelles : métropolitaine, territoriale et communale. Elle a permis de recueillir une diversité de points de vue et de nourrir le projet de manière itérative et inclusive.

Du point de vue du porteur de projet, la concertation a été un levier essentiel pour coconstruire le projet de territoire et rendre accessibles des documents de planification souvent perçus comme complexes. Grâce à une pédagogie adaptée, les citoyens ont pu s'approprier les enjeux du SCOT-AEC, formuler des propositions concrètes et participer activement à l'élaboration des orientations stratégiques. Leurs contributions ont été utilisées pour orienter et éclairer les choix des élus, ou encore capitalisées dans les travaux d'autres services ou partenaires institutionnels de la Métropole. Cette implication a permis un ajustement permanent des contenus du projet, en fonction des retours exprimés lors des ateliers, réunions publiques, balades thématiques ou encore à travers la plateforme JeParticipe.

Les citoyens, quant à eux, ont vécu cette expérience comme une montée en compétence et une opportunité de faire entendre leur voix. La Convention citoyenne des transitions, en particulier, a été un espace d'expression approfondie. Son rapport final a débouché sur des propositions concrètes, dont plusieurs ont été validées et intégrées dans le projet. L'une des avancées majeures a été la création d'un comité citoyen de suivi, mis en place dès novembre 2024. Ce comité, composé de membres de la convention et de nouveaux volontaires, a assuré un suivi rigoureux de l'intégration des propositions de la convention citoyenne dans les documents de planification.

Les travaux du comité citoyen de suivi et du Conseil de développement durable ont été régulièrement portés à la connaissance des élus, notamment lors des COPIL bimensuels.

LA DÉMARCHE

Par ailleurs, la transparence a été assurée par la diffusion publique des travaux via la plateforme participative JeParticipe, YouTube, des articles dans le Mag, des communiqués de presse...

L'impact de cette démarche de concertation ambitieuse sur le projet est indéniable. Elle a permis non seulement d'enrichir le contenu du SCoT-AEC, mais aussi de renforcer sa légitimité démocratique. Le projet « Rouen Métropole 2050 » n'est pas seulement le fruit d'une expertise technique, mais aussi d'une intelligence collective territoriale. Cette hybridation entre savoirs citoyens et savoirs professionnels, cette itération permanente a permis de valider, infléchir ou enrichir les orientations initiales.

L'expérience des citoyens a été marquée par un sentiment d'utilité et de reconnaissance. Le fait que leurs propositions aient été discutées, intégrées et suivies a renforcé leur confiance dans les institutions. Cette dynamique a également permis de contribuer à la culture de la participation, qui dépasse le seul cadre du SCoTAEC. La continuité de l'association des citoyens est assurée par le comité de suivi, mais aussi par l'implication d'acteurs variés comme le réseau des acteurs pour le climat, le Conseil de développement durable ou le réseau d'ambassadeurs et ambassadrices de la transition écologique.

La réussite de la démarche tient à plusieurs facteurs : un processus itératif et intégré, une diversité de formats adaptés aux publics, une volonté politique affirmée de coconstruction, et une transparence constante. Toutefois, cette réussite ne doit pas occulter les défis rencontrés : mobilisation inégale selon les territoires, complexité des sujets abordés, ou encore nécessité de mobiliser de plus en plus de citoyens dans ce type de démarches.

En conclusion, cette démarche de concertation constitue un exemple inspirant de démocratie participative appliquée à la planification territoriale. Elle montre qu'une gouvernance partagée est non seulement possible, mais aussi bénéfique pour la qualité et l'acceptabilité des projets publics.

AJOUTS SUR LA DÉMARCHE

Un tableau de suivi détaillé a été mis en place pour analyser et valoriser l'ensemble des contributions, quelle que soit leur origine. Ce dispositif garantit une intégration effective des propositions dans les documents de planification, dans une logique d'itération et de coconstruction permanentes.

Les aspects particulièrement riches de notre démarche de concertation :

- Un processus itératif et totalement imbriqué entre avancement technique et concertation
- Une grande variété de formats pour toucher un maximum de profils, en allant les voir là où ils sont



LA DÉMARCHE

- Une vaste gamme de niveaux de concertation allant des apports ponctuels sur l'espace public à des apports très approfondis impliquant plusieurs sessions de travail notamment avec la convention citoyenne des transitions, le réseau des acteurs pour le climat, l'Assemblée des communes et le Conseil de développement durable.

L'équipe mobilisée pour animer l'ensemble de la démarche est composée de :

- AMO concertation et communication Res publica avec 4 intervenants réguliers (dont 2 directeurs associés) et 2 chefs de projet communication (Les Giboulées)
- Service participation et citoyenneté : 1 responsable de service, 1 chargé de participation citoyenne, communication et animation territoriale et une chargée d'animation des travaux du Conseil de développement durable et de ses comités thématiques
- Direction de la planification urbaine : 1 cheffe de projet concertation et élaboration du SCOT-AEC, 1 chargée de collaboration avec les communes, 1 chargée de concertationcommunication
- Pilotage transition sociale et écologique : 1 responsable du projet COP Rouen 2030 et 1 responsable de projets PCAET

COMMENTAIRES LIBRES

Le service participation et citoyenneté de la Métropole Rouen Normandie travaille actuellement à la définition d'une méthode d'évaluation participative de la politique de démocratie participative de la Métropole Rouen Normandie. Cette méthode doit permettre de dégager des bonnes pratiques généralisables et d'apprécier les conséquences de la participation citoyenne sur l'action publique. Pour cela, il s'agira de réaliser une évaluation ex post et in itinere de toutes les démarches menées depuis la création du service en 2017, avec notamment des enquêtes qualitatives et quantitatives des citoyens participant ou ayant participé, ainsi que des services de la Métropole et élus ayant été mobilisés dans une démarche participative. Cette mission a été confiée à un doctorant CIFRE en sociologie (fin des travaux en septembre 2026).

Par ailleurs, toutes nos démarches de démocratie participative sont encadrées par la charte de la participation citoyenne de la Métropole Rouen Normandie, téléchargeable ici: <https://jeparticipe.metropole-rouen-normandie.fr/concertationpublique/la-metropole-accelere-sur-la-participation-citoyenneet-sengage-avec-une>