



Référentiel de la participation citoyenne pour le territoire de la Métropole Rouen Normandie

(MAJ 16 octobre 2025)

I. Introduction

La démocratie représentative repose sur la capacité des élus à comprendre et intégrer les besoins et attentes des citoyens, afin de s'engager à leurs côtés et solliciter leur confiance à travers un mandat politique. L'exercice de ces responsabilités exige un travail quotidien pour garantir la pertinence, l'acceptabilité et l'implication citoyenne, conditions essentielles à une action publique de qualité.

Complémentaire à cette démocratie représentative, la démocratie participative enrichit les décisions politiques en les ancrant dans les réalités locales et les aspirations des habitants. Si la démocratie représentative demeure le socle institutionnel de notre système politique, la démocratie participative ouvre des espaces de dialogue entre les élus et les citoyens, renforçant ainsi la légitimité et l'efficacité de l'action publique.

Face aux évolutions sociétales, des transformations profondes sont nécessaires. Elles impliquent des changements de comportements à toutes les échelles — individus, entreprises, institutions, associations, monde académique... — à conduire dans des délais parfois très courts, proches de l'urgence.

Dans ce contexte, l'envie de s'impliquer au-delà des seules échéances électorales se fait de plus en plus forte. Elle constitue une opportunité pour faire évoluer les politiques publiques, expérimenter de nouvelles formes de gouvernance et transformer notre territoire grâce à la participation citoyenne.

La Métropole Rouen Normandie et ses 71 communes disposent d'un riche vivier d'expériences en matière de participation citoyenne. Ce référentiel vise à identifier les valeurs, les objectifs et les termes clés dans ce domaine. Il constitue la deuxième production du réseau intercommunal des référents de la participation citoyenne, créé pour mutualiser outils, expériences et idées, et favoriser l'émergence d'une culture commune.

II. Des valeurs inhérentes à la participation citoyenne

1. Diversité : favoriser la mobilisation de toutes et tous, cherche la participation des habitants dont les profils, besoins et aspirations sont divers pour miser sur la pluralité des points de vue.

2. Transparence, accessibilité des informations : il est indispensable de s'engager à mettre à disposition des informations accessibles, qu'elles soient complètes, synthétiques, compréhensibles par toutes et tous.

3. Neutralité : miser sur un dialogue constructif, les personnes en charge de l'animation des démarches de participation citoyenne s'abstiendront de prendre parti, veillant à la pluralité des expressions et à la fluidité des échanges.

4. Respect, tolérance : la démocratie participative repose sur le respect de tous les avis et questions, sans jugement de valeur. La parole doit être libre et chacun doit pouvoir exprimer son point de vue dans un esprit de convivialité et de tolérance. L'écoute active et bienveillante est essentielle pour faire émerger l'intérêt général.

5. Partage, dialogue : faire le pari de l'intelligence collective, reconnaître les habitants, les usagers et les acteurs locaux comme des partenaires légitimes, réussir à définir ensemble des solutions optimisées et dégager une vision commune de l'intérêt général.

III. Quelques définitions indispensables pour appréhender la participation citoyenne

La participation citoyenne se développe, chacun se l'approprié sur le terrain, dans les conseils municipaux, les services. Mais de quoi parle-t-on ? Voici quelques notions qui semblent indispensables pour appréhender la participation citoyenne.

Qu'est-ce que la « participation citoyenne » ?

Pour une collectivité telles les communes ou un EPCI (Établissement Public de Coopération Intercommunal) comme la Métropole, mettre en œuvre la « participation citoyenne » consiste à **associer la population aux projets ou actions qui la concernent**. Ainsi, les personnes invitées à participer peuvent proposer une idée, donner un avis, contribuer de diverses façons à enrichir le débat public et à alimenter la réflexion des élu·es et élus qui restent, in fine, en position de décider.

De la simple réaction sur un réseau social à la codécision, en passant par la contribution détaillée et argumentée dans un atelier de coconstruction, la participation citoyenne doit permettre à chacune et chacun de s'exprimer, débattre, échanger et contribuer aux décisions prises par les élu·es et élus tout au long de leur mandat. Charge à ces derniers de chercher à optimiser la pluralité des expressions collectées et aussi de veiller à la représentativité des contributions prises en compte selon des critères qui soient pertinents vis-à-vis des sujets traités (âge, activité, lieu de résidence...).

Les différents acteurs de la participation citoyenne peuvent être :

- **Habitant·e** : toute personne qui réside sur le territoire quelles que soient sa nationalité et sa situation.
- **Citoyen·ne** : toute personne qui souhaite participer à la vie de la cité à titre individuel.
- **Usager·e** : toute personne qui jouit d'un service, fréquente un espace public ou utilise un équipement de la collectivité sans nécessairement y habiter.
- **Riverain·e** : toute personne située à proximité immédiate d'un projet, service ou équipement, sans nécessairement l'utiliser.
- **Bénéficiaire** : toute personne à qui un projet, un service ou équipement est spécifiquement dédié.
- **Elu·e** : toute personne qui a été désignée par voie de suffrages pour représenter la population.
- **Association / Collectif** : groupement de personnes ayant vocation à défendre l'intérêt général ou des intérêts particuliers, sans chercher à réaliser des bénéfices financiers.
- **Acteur économique** : toute personne morale (commerçants, artisans, entreprises, bailleurs sociaux...) pouvant être riveraine, usagère ou bénéficiaire d'un projet, service ou équipement.
- **Partenaire** : toute personne physique ou morale pouvant intervenir dans le processus de participation ou de mise en œuvre du projet (associations, institutions, partenaires financiers, mécènes...)
- **Agent·e** : toute personne employée par une entité publique qui peut être chargée d'animer la participation citoyenne ou chargé de l'élaboration, de la mise en œuvre ou du suivi d'un projet, service ou équipement.
- **Expert·e** : toute personne physique ou morale spécialiste d'une thématique pouvant apporter des éléments concernant un projet, service ou équipement.
- **Prestataire** : toute personne physique ou morale spécialiste de la participation citoyenne pouvant accompagner les étapes et processus de décision.

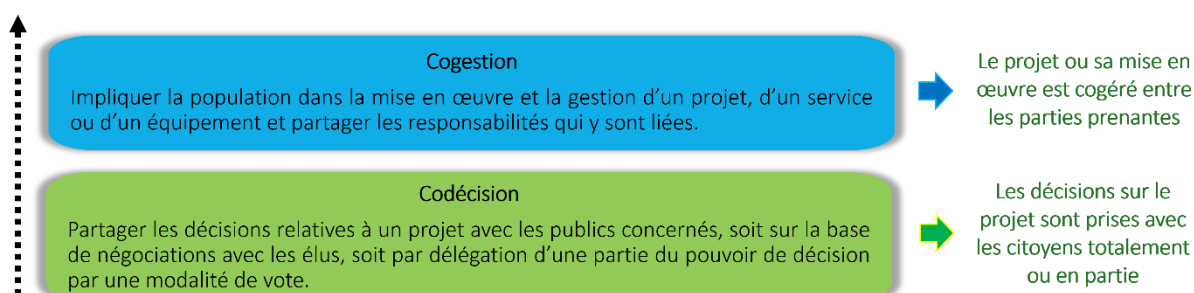
Les différents niveaux de la participation citoyenne

Pour commencer, il convient de considérer l'information et la communication comme des conditions préalables, indispensables à la participation de chacun, quel que soit le niveau d'implication citoyenne attendu.

La participation citoyenne peut être mise en œuvre à différents niveaux d'intensité, et avec des objectifs et des résultats différenciés. On identifie ainsi un socle de 3 niveaux d'implication citoyenne, chacun ayant son périmètre de pertinence, ses points forts et ses limites. Il est d'ailleurs possible de combiner ces différents niveaux, de manière à proposer les démarches participatives les plus appropriées aux sujets à traiter.

Enfin, 2 niveaux supplémentaires concerneraient la décision et la mise en œuvre, qui peuvent également impliquer la participation des citoyens selon le souhait de la collectivité.

Les 2 niveaux pour aller encore plus loin



Les 3 niveaux socle d'implication citoyenne croissante



Quel que soit le niveau d'implication citoyenne recherché, il convient de prévoir une **restitution complète et fidèle des échanges ayant permis la prise de décision**.

IV. Le cadre législatif des instances de participation citoyenne

La démocratie participative en France, notamment au niveau des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), repose sur plusieurs dispositions législatives et réglementaires. Voici un aperçu des principaux éléments constitutifs de ce cadre juridique.

- **L'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales** stipule que les collectivités territoriales peuvent associer le public à la conception ou à l'élaboration de politiques locales. Les modalités de cette participation doivent être rendues publiques, et les informations utiles doivent être mises à disposition des personnes concernées. Un délai raisonnable doit être assuré pour permettre la participation, et les résultats ou les suites envisagées doivent être rendus publics au moment approprié
- **Loi du 27 février 2002 dite de "démocratie de proximité"** : renforce les droits à l'information et à l'expression des citoyens. Dans ce texte la démocratie participative concerne l'information des habitants, la création de conseils ou de commissions permettant leur consultation et également les techniques de concertation et d'association des citoyens à la décision publique.
- **Loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003** : portant sur le référendum local qui permet aux électeurs d'une collectivité de voter sur des projets locaux. Pour qu'un projet soit adopté, la majorité des suffrages doit être en faveur et au moins la moitié des électeurs inscrits doit participer.
- **Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 (article 43)** : les métropoles ont l'obligation de créer et consulter un conseil de développement pour avis sur les grandes orientations, sur les documents de prospective et de planification et sur la conception et l'évaluation des politiques publiques.
- **Code de l'urbanisme** : l'article L300-2 rend obligatoire l'information du public pour toute opération d'aménagement ayant un impact significatif sur l'environnement ou l'urbanisme.
- **Code de l'environnement** : l'article L120-1 énonce le droit de toute personne à être informée sur les décisions publiques ayant un impact sur l'environnement et l'article L141-1 prévoit la mise à disposition des informations environnementales détenues par les autorités publiques.
- **Loi de programmation pour la Ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 (article 7)** : impose la mise en place de conseils citoyens sur les Quartiers dits prioritaires de la Ville (QPV). Cette loi consacre l'indépendance de ces nouvelles instances vis à vis des pouvoirs publics que sont les collectivités territoriales.
 - **La Circulaire du 2 février 2017** fait évoluer ce cadre de référence, permettant la fusion des conseils de quartiers et conseils citoyens sur les territoires QPV, dès lors que 3 principes sont respectés : indépendance vis à vis des pouvoirs publics, présence d'acteurs locaux, (habitants tirés au sort, associations...) et représentation dans les instances de pilotage du Contrat de Ville.

Ainsi, la participation des citoyens à la vie locale peut se faire par le biais de différentes instances, dont certaines résultent d'obligations légales. En voici les principales :

LES CONSEILS DE QUARTIER

Composition : Habitant.e.s du quartier.

Rôle : Consultés par les maires pour faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville.

Réglementation : Obligatoires dans les villes de plus de 80 000 habitants.

LES COMITÉS CONSULTATIFS

Composition : Elus, associations, professionnels, habitants et usagers.

Rôle : Consultés sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune.

Réglementation : Créés de manière volontaire par les communes (pas d'obligation légale).

LES CONSEILS CITOYENS

Composition : Habitant.e.s des quartiers « Politique de la ville », associations et acteurs locaux.

Rôle : Associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville.

Réglementation : Obligatoires dans les quartiers prioritaires « Politique de la Ville ».

LES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT

Composition : Citoyens, représentants des milieux économiques, sociaux et culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs.

Rôle : S'expriment sur des questions d'intérêt intercommunal (leur fonctionnement est variable d'un territoire à l'autre).

Réglementation : Obligatoires dans les EPCI de plus 20000 habitants.

LES COMMISSIONS CONSULTATIVES DES SERVICES PUBLICS LOCAUX (CCSPL)

Créés par la loi du 27 février 2002, les CCSPL permettent d'associer les citoyens à la gestion des services publics locaux (eau potable, gestion des déchets, transports urbains, etc.) gérés par délégation de service public ou exploités en régie dotée de l'autonomie financière.

LE DROIT DE PETITION

Le droit de pétition est un **droit constitutionnel** reconnu en France, permettant aux citoyens d'interpeller les institutions publiques sur des sujets d'intérêt général. Il est inscrit à l'article 69 de la Constitution pour le Conseil économique, social et environnemental (CESE), et à l'article 72-1 pour les collectivités territoriales. Ce droit s'exerce à **toutes les échelles de décision** : au niveau national, au niveau européen et au niveau local. Au-delà de son cadre juridique, la pétition est un **outil de mobilisation citoyenne**, permettant d'alerter les pouvoirs publics sur des problématiques concrètes.

V. Les outils et méthodes

Le choix des outils et méthodes à mettre en œuvre pour assurer une démarche participative dépend de plusieurs critères :

- de la volonté politique de la collectivité et des moyens humains et financiers qu'elle souhaite y consacrer
- de la nature du projet
- du public visé
- de l'objectif de la mobilisation citoyenne
- du niveau de participation souhaité

Dans tous les cas, il convient de définir des stratégies et utiliser des méthodes de participation citoyenne adaptées et accessibles au plus grand nombre (diversifiées, créatives, innovantes, évolutives...).

Les démarches participatives peuvent se classer selon deux grandes familles, qui sont le plus souvent à mobiliser en simultanément, car elles sont complémentaires :

1. Les dispositifs numériques

Destinés à toucher le plus grand nombre de personnes, les dispositifs numériques sont particulièrement indiqués pour :

- permettre de s'informer et de participer à une démarche à tout moment ;
- recueillir des avis libres ;
- compléter la connaissance du contexte et les éléments de diagnostic ;
- partager, tester et hiérarchiser les grands enjeux d'une stratégie ou des scénarios d'aménagement d'un projet urbain ;
- faire émerger des suggestions, identifier, hiérarchiser des idées innovantes, des pistes d'action ;
- fluidifier la relation de la collectivité avec les citoyens.

Si la collectivité dispose des moyens lui permettant de mettre en place une plateforme participative (comme c'est le cas de Malaunay, Bois Guillaume, Rouen, ...), toutes les informations concernant les différentes démarches participatives peuvent ainsi être communiquées à travers ces plateformes, avec des pages dédiées par démarche. Les citoyennes et citoyens peuvent aussi être invités à participer par le biais de questionnaires, formulaires et outils collaboratifs en ligne.

Lorsque la commune ne dispose pas de moyens matériels permettant la mise en place d'un tel outil, il est possible de solliciter la Métropole afin d'utiliser la plateforme [JeParticipe](#).

2. Les dispositifs en présentiel

Les dispositifs en présentiel sont particulièrement indiqués pour :

- préciser les attentes, partager des éléments de diagnostic, approfondir des scénarios et des pistes d'actions ;
- confronter les points de vue entre différentes parties prenantes, identifier les points de consensus et acter les dissensus ;
- ouvrir des débats, permettre à toutes et tous de consolider ou de faire évoluer sa position ;
- permettre la production de contributions collectives.

Outre les réunions publiques classiques, il est préconisé d'organiser des temps d'échange en présentiel dont les formats peuvent être multiples pour s'adapter au mieux aux sujets à aborder

(ateliers participatifs, démarches d'aller-vers, tout type de groupe de travail avec les citoyens, fresques, ateliers de co-design, ...).

En fonction des besoins et des capacités d'animation de la collectivité, un organisme tiers ou un assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) peut être sollicité pour animer ces dispositifs.

A titre d'exemple, il est annexé à ce référentiel un recueil de fiches synthétiques des démarches de participation citoyenne portées par des communes du territoire de toutes les tailles.

Focus : l'importance du « faire ensemble »

En plus des réunions et ateliers permettant de concerter sur un projet/sujet, il y a des dispositifs d'action, très pertinents à l'échelle communale. Faire ensemble permet de dépasser la réflexion et les suggestions. Faire ensemble, c'est aussi avancer en se rencontrant, pouvoir se retourner et dire : on l'a fait ensemble, maintenant qu'on se connaît, on peut aller plus loin encore. C'est là l'essence de la capacitation des citoyens et acteurs locaux à transformer leur territoire avec la collectivité. Plusieurs modalités inspirantes ont été éprouvées sur d'autres territoires : *chantiers participatifs, dispositifs éphémères, urbanisme tactique, opérations de nettoyage et d'embellissement, défis, spectacles...*

Évaluer...et rendre compte !

D'un point de vue méthodologique, il est indispensable de dresser un bilan de chaque démarche entreprise.

Il s'agit, d'une part, de justifier les arbitrages pris par la collectivité et, d'autre part, de rendre compte aux citoyens et acteurs du territoire de la méthode adoptée, des résultats de la participation et des décisions prises.

VI. Conclusion

La démocratie participative est le levier d'une gouvernance constructive. Le socle de la démocratie et du vivre ensemble doit être l'implication des citoyens aux enjeux qui les concernent. Plus l'association des citoyens, bénéficiaires, acteurs locaux, agents des collectivités, élus... est faite en amont, plus la légitimité de la décision sortira renforcée. La participation citoyenne permet d'apporter de la compréhension, de la pédagogie et de fait, un autre regard sur la prise de décision publique.

La mise en place d'un réseau des villes participatives à l'échelle de la métropole permet d'échanger sur les pratiques, les écueils, les outils mis en œuvre, le respect de la réglementation. Il s'agit d'accompagner aussi les communes désireuses d'entrer dans ces nouveaux schémas décisionnels, en partageant des valeurs partagées et un langage commun. C'est l'objectif de ce référentiel écrit avec les villes déjà engagées dans ces démarches.

La richesse du réseau doit nous permettre d'avancer collectivement vers cette ambition de reconnaître une "maîtrise d'usage" des citoyens. Démocratie représentative et démocratie participative doivent se compléter pour une action publique efficace. Quel que soit le niveau de participation, impliquer les citoyens aux décisions publiques ne bouscule pas le schéma de notre système démocratique mais bien au contraire, contribue au renforcement du lien social et au développement du vivre ensemble. Associer les citoyennes et citoyens aux décisions qui concernent leur qualité de vie est le préalable d'une démocratie apaisée et d'une confiance retrouvée.