



INTERVIEW D'EXPERT·E
UN AUTRE REGARD SUR LES TRANSITIONS

PARTICIPATION ET PROJET DE TERRITOIRE, UNE ALLIANCE ÉVIDENTE!



Entretien avec **Christian Leroy**

*président de la Communauté de
Communes du Pays de Lumbres
Pas-de-Calais, Hauts-de-France*



La Communauté de Communes du Pays de Lumbres (CCPL) a entrepris en 2015 l'élaboration de son Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) en engageant un travail de co-élaboration avec les forces vives locales. Adopté en 2019, ce projet de territoire a porté une ambition participative forte qui a progressivement installé une culture de l'implication citoyenne au sein des services et chez les élu-es. Christian Leroy, président de la CCPL, fut l'un des artisans de cette démarche. Quelques années plus tard, il nous raconte cette aventure, les effets qu'elle a générés et le regard que porte son intercommunalité sur le lien entre défi climatique et participation citoyenne.



UN TERRITOIRE RURAL FACE AU DÉFI CLIMATIQUE

Pouvez-vous nous présenter la Communauté de Communes du Pays de Lumbres (CCPL) ?

La Communauté de Communes regroupe 36 communes sur un territoire très rural et vaste puisque Lumbres, le centre-bourg, représente moins de 4000 habitant·es pour un total de 24 000 habitant·es environ. **On observe toutefois une croissance démographique importante, liée au positionnement géographique, à la desserte en infrastructures routières, au foncier abordable, à la bonne dynamique économique avec deux industries importantes, et au cadre de vie agréable avec des atouts paysagers assez exceptionnels et très appréciés des habitant·es.**

Ce qui caractérise le plus le territoire, c'est la mobilité, sujet extrêmement important pour la collectivité puisque 95% des déplacements dépendent de la voiture individuelle.

Autre caractéristique importante du territoire, comme de beaucoup de territoires ruraux, nous avons un parc de logements assez anciens. Nous travaillons donc dans le cadre d'une OPAH (Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat) depuis 2018 pour permettre la rénovation énergétique du parc.

Quelle vision, en tant qu'élu, avez-vous de votre territoire face à l'urgence climatique ?

La question du changement climatique est importante pour nous, c'est d'ailleurs l'axe principal de la CCPL sur ses projets d'aménagement et via le déploiement de son Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET). L'objectif est d'apporter des réponses aux problématiques locales pour faire en sorte que le territoire soit prêt pour demain.

Plus précisément, notre vision s'incarne à travers les 36 actions de notre PCAET. On doit donc montrer l'exemple sur cette capacité à s'adapter au changement climatique. Nous n'avons pas le choix, le changement climatique, nous sommes dedans. Si nous continuons d'avancer sur le même chemin avec une trajectoire imaginée à plus 4 degrés en 2100, les territoires ne seront plus vivables. Nous agissons sur le plan de la mobilité : **plus de 60 km d'itinéraires cyclables vont notamment être développés sur le territoire d'ici à la fin 2024** avec un réseau de Vélos à Assistance Électrique disponibles

en stations libre-service. L'ambition est d'offrir la possibilité aux habitant·es de se déplacer autrement qu'en voiture individuelle, en venant notamment en vélo à Lumbres.

La biodiversité est aussi un axe fort de notre action. Les associations environnementales mènent un important travail éducatif dans les établissements scolaires.

Notre ambition est aussi d'aller chercher les jeunes, les « 15-25 ans », qui sont difficiles à toucher. Le budget participatif, cette année, vise justement à les impliquer sur le territoire.

Nous avons toutes et tous une réponse à apporter au défi climatique et les collectivités ont sans doute le plus de clefs pour y répondre, elles ont donc un rôle essentiel à jouer. L'État fixe le cap et les collectivités, à l'échelle locale, sont à l'interface entre l'approche nationale et le-la citoyen·ne pour répondre au mieux à ses besoins. À titre d'exemple, un travail est mené actuellement avec la Communauté d'Agglomération du Pays de Saint-Omer sur la mise en mouvement des organismes de formation et des industriels sur la transition écologique.



Christian Leroy

IMPLIQUER TOUTES LES PARTIES PRENANTES DU TERRITOIRE

La Communauté de Communes du Pays de Lumbres a vécu un moment démocratique important avec l'élaboration de son plan local d'urbanisme intercommunal entre 2015 et 2019. Racontez-nous ce qui a été réalisé !

Un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) est un exercice qui porte beaucoup d'enjeux pour un territoire **et ce qui m'a toujours surpris dans les documents stratégiques, c'est qu'on demande l'avis des gens seulement à la fin.** Avec l'Agence d'urbanisme et de développement du Pays de Saint-Omer (AUD), nous nous sommes donc dits qu'on pouvait travailler différemment et impliquer les citoyen·nes dès le démarrage, jusqu'à l'aboutissement du projet.

Il y avait aussi pour nous cette **intention de désacraliser le PLUi pour les citoyen·nes mais aussi pour les élu·es.** Un travail important de pédagogie a été mené parce que ça n'est pas un exercice facile de construire un PLUi, nous avons donc organisé des ateliers, proposé des jeux pour mieux comprendre les enjeux.

Pour la plupart des élu·es, c'était une première expérience, seule la moitié des communes avaient un document d'urbanisme et parfois ancien. Pour autant, il n'y a eu aucune réticence, nous avons même réussi à maintenir une dynamique de mobilisation sur un exercice qui dure quand même trois à quatre ans. La pédagogie pour amener de nouvelles méthodes de travail autour de ce nouveau projet fut importante.

Je n'ai pas eu de difficulté à entraîner mes collègues élu·es. Nous avons désigné deux à trois interlocuteurs élus par communes pour accompagner tout le dispositif et cette approche fut très utile pour mettre en œuvre le PLUi à l'échelle des communes.

La démarche a reçu le Trophée de la Participation en 2017 remis par le Think Tank Décider Ensemble et le journal La Gazette des Communes. Qu'avait-elle de si particulier pour être distinguée ?

Nous avons cherché à « aller vers » les gens, sur les marchés, dans les commerces, au collège, pour présenter le dispositif, expliquer, exprimer et partager les enjeux. Beaucoup d'animations ludiques ont été proposées : une chaîne Youtube, des vidéos, des cartes postales, des projections de cartes au sol.

Un moment m'a particulièrement marqué : une rencontre avec les collégiens et collégiennes. Nous leur avons proposé de concevoir une maquette qui dessinerait la ville dans laquelle ils souhaiteraient vivre. Cela nous a permis de discuter avec ces jeunes sur les enjeux du territoire, sur la manière dont se construit un tel document. À l'issue des trois années d'élaboration du PLUi, ils ont proposé une restitution de leurs réflexions aux élu·es, sous forme de maquette. Ça reste un excellent souvenir.

Par ailleurs, nous avons voulu cibler tous les acteurs du territoire : les personnes âgées, les acteurs économiques, la jeunesse, avec à chaque fois des dispositifs spécifiques. **À travers les outils et méthodes mis en place, nous avons obtenu sur trois ans environ 10 000 contributions.**

Sur la fin de la démarche, nous sommes allés jusqu'à présenter des projets de plans de zonage¹ aux habitants et habitantes sur trois jours d'ateliers qui ont vu passer 600 personnes. Un parcours pédagogique était proposé pour comprendre l'évolution des zonages dans leurs affectations futures au regard des besoins du territoire en logement, en commerces, etc. Cet exercice a permis d'atténuer les impacts de certaines décisions avant même l'arrêt de projet, ça a désamorcé des situations complexes. Par exemple, des gens se demandaient pourquoi telle ou telle parcelle était devenue constructible et pas celle du voisin. **L'exercice n'était pas facile, la pédagogie a joué un rôle fondamental.** Certaines remarques d'habitant·es ont été intégrées et ont fait évoluer les zonages. Cela montre bien que les élu·es n'ont pas la science infuse ni une connaissance parfaite de tout le territoire, et le partage avec les habitant·es permet d'être plus précis dans les projets.



¹ Plan de zonage : cartographie des zones du territoire qui détaille les usages futurs selon des classifications



Sur un territoire de 24 000 habitants, comment en arrive-t-on à 10 000 contributions ?

De nombreuses actions ont été menées sur trois ans. Le nombre de réunions a été considérable. Cela démontre que **les habitant·es ont une appétence pour ces sujets dès lors que les conditions sont créées pour qu'ils et elles s'expriment**. Si les règles du jeu sont bien claires, cela mobilise. Il y avait aussi un enjeu avec ce plan local d'urbanisme à parler de sujets qui les concernent.

Nous avons eu la chance d'avoir une agence d'urbanisme qui a beaucoup travaillé sur le projet avec les équipes de la Communauté de Communes. Nous avons également fait appel à un cabinet de conseil spécialiste de la participation.

C'est un travail colossal qui a mobilisé beaucoup d'énergie. Il faut avoir de la volonté, de la passion, de l'envie. Lorsque les gens ont pu partager leurs préoccupations sur la qualité des paysages à préserver, l'envie d'avoir un territoire où il fait bon vivre, ça nous a donné du poids dans ce qu'on voulait faire. La mobilité était aussi très importante pour les gens, ça nous a permis d'inscrire une Opération d'Aménagement et de Programmation (OAP²) « Mobilité douce » dans le PLUi. Quand on démarre un PLUi, on ne mesure pas la portée de ce qu'on va faire, et **l'interaction avec les habitant·es nous donne l'énergie et les arguments pour prendre des décisions en cohérence avec leurs attentes.**

Si nous avons été élus pour décider, il ne faut pas perdre de vue que nous avons besoin de nous enrichir de ce qui se passe autour de nous et l'information fournie par nos citoyen·nes est pertinente et utile pour la décision.

« Si nous avons été élus pour décider, il ne faut pas perdre de vue que nous avons besoin de nous enrichir de ce qui se passe autour de nous et l'information fournie par nos citoyen·nes est pertinente et utile pour la décision. »

Quels enseignements tirez-vous de cette expérience ?

Le résultat de ce PLUi est en cohérence avec les attentes exprimées, nous avons le sentiment d'avoir respecté les avis exprimés par nos habitant·es dans les différentes séquences de concertation, sur la mobilité, les paysages.

Pour nous élu·es, ça a révélé l'intérêt de la participation, c'était une première. Ce sont des démarches vertueuses et intéressantes, qui permettent l'échange de points de vue, le dialogue.

Ça nous a appris qu'il **ne faut pas être inquiet d'aller se confronter aux regards des citoyens et citoyennes.** La participation conforte les élu·es dans les options qu'ils et elles prennent et **elle leur permet de se sentir moins seul·es dans la décision.**

2. La Communauté de Communes du Pays de Lumbres a réalisé, en concertation avec les communes et partenaires associés une Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) au sein du PLUi visant la définition d'itinéraires doux à créer ou à valoriser. Cette OAP constitue la feuille de route du maillage en liaisons douces permettant notamment de relier les communes au bourg-centre de Lumbres.



La participation est-elle devenue un fil conducteur de l'action de la CCPL ?

Oui, à travers le PCAET, les projets que nous portons sur la mobilité, et le budget participatif. Un vice-président et une technicienne se sont formé-es pendant un an avec le Cerdd* sur ce sujet.

Nous faisons partie d'un projet Interreg (projet de coopération entre voisins européens) qui intègre spécifiquement les enjeux de participation dans le cadre de la transition écologique. Le plan de prévention des déchets en cours d'élaboration comporte aussi une approche participative importante.

Et dernière nouveauté, **nous avons proposé des vœux participatifs à la population**, avec l'intervention d'habitant-es du territoire venu-es témoigner de leur quotidien en Pays de Lumbres. Des habitant-es ont également été interrogé-es à travers un micro-trottoir, qui est visionnable sur notre chaîne YouTube.

La vie est-elle un long fleuve tranquille quand on mène des processus participatifs ?

Il y a toujours eu beaucoup de positif, **je ne me suis jamais dit « on s'est trompé dans notre démarche »**. On s'est parfois heurtés à des difficultés sur les zonages du PLUi par exemple, mais ces difficultés correspondaient à des moments où on revenait sur des préoccupations individuelles. La concertation a notamment été très utile pour les communes qui ont pu construire une vision collective du territoire. Les partenaires nous ont également beaucoup soutenu dans notre ambition participative.

« La concertation a notamment été très utile pour les communes qui ont pu construire une vision collective du territoire ».

Au sein des services de la CCPL, une culture de la participation s'installe-t-elle ?

Notre directeur général des services et notre directrice générale adjointe sont convaincu-es. Il y a cette volonté d'étendre la dynamique à l'ensemble de l'équipe. Par exemple, pour mener le sondage sur la gestion des déchets, un appel à volontaires a été lancé et une quinzaine d'agents et agentes sont parti-es à la rencontre des habitant-es pour recueillir leur avis sur ce sujet. La participation est complètement entrée dans le quotidien de la Communauté de Communes. **La dynamique au sein des équipes est réelle et s'est amplifiée à travers les actions que nous portons.**



* Le Cerdd a animé entre 2021 et 2022 un cycle d'accompagnement sur la participation citoyenne dans les projets de transition. Ce cycle a réuni 12 collectivités.

Pour en savoir plus : www.cerdd.org

☰ DE NOUVELLES EXIGENCES POUR LES ÉLU·ES FACE À L'EXERCICE DE LA DÉMOCRATIE

Quel regard portez-vous sur le rôle de l'élu·e aujourd'hui face aux enjeux climatiques, et aux aspirations des citoyen·nes à être davantage impliqués dans les projets locaux ?

Le rôle de l'élu·e a complètement changé. L'information arrive désormais de partout donc les citoyen·nes sont de plus en plus informé·es, parfois même plus que les élu·es eux-mêmes. Cela transforme la démocratie à l'échelon local. L'élu·e doit être capable de partager les enjeux auxquels il ou elle est confrontée, notamment celui du changement climatique. Personne ne peut affirmer qu'il a la science infuse, pas même l'élu·e. On a besoin de s'appuyer sur toutes les connaissances, sans avoir peur des citoyens et citoyennes expertes dans certains domaines. C'est justement là l'intérêt de la démarche participative.

À la fin, l'élu·e arbitre, mais il-elle a besoin de partager l'information, les enjeux, de les mettre en débat. **L'approche descendante ne marche plus, l'usager, la citoyenne peuvent apporter beaucoup !** L'exercice démocratique a beaucoup changé dans ce sens.

Cela exige une écoute, une écoute active. Ce n'est pas écouter pour écouter, c'est écouter pour agir. Il y aura toujours des élu·es qui fonctionneront de manière verticale. Mais nous sommes de plus en plus nombreux et nombreuses à opter pour ce raisonnement de plus en plus horizontal. Ce n'est pas forcément facile surtout face aux faibles moyens de certains villages où les marges de manœuvre sont limitées.

Il y a un enjeu de formation, nul ne peut tout savoir et pourtant nous avons des décisions importantes à prendre, avec des niveaux de complexité de plus en plus élevés, des compétences de plus en plus nombreuses. Les élu·es ont besoin d'être formé·es, que ce soit sur le climat, les enjeux des territoires, le fonctionnement et les compétences d'une collectivité.

« L'un des enjeux de réussite de nos actions est de rendre les habitantes et habitants fiers d'eux-mêmes et fiers de vivre sur ce territoire ».

Quel est le rôle de l'intercommunalité face au défi de la transition écologique ?

C'est à cette échelle que l'on peut mettre en discussion les enjeux du territoire. L'ingénierie y est présente ainsi que les moyens. L'enjeu pour l'intercommunalité est alors de faire monter les communes dans le train communautaire.

La mobilisation des communes est importante : nous avons par exemple développé dans le cadre de notre pacte de gouvernance, une organisation qui ouvre la porte à tout·e élu·e qui souhaite participer à la vie intercommunale. Sur les 450 élu·es communaux·ales, celles et ceux qui sont intéressé·es peuvent participer aux commissions préalables. Cela demande un travail permanent de conviction. On est à mi-mandat, on sait qu'on doit poursuivre cette dynamique intercommunale, notamment parce que la crise sanitaire a provoqué un léger essoufflement.

Quelles sont les perspectives du territoire pour aller plus loin sur la participation citoyenne ?

Une dynamique s'est créée sur ce sujet, c'est désormais systématique sur les grands projets que nous portons.

La dynamique de la CCPL réside désormais beaucoup sur le principe d'habitants Ambassadeurs de dynamiques que nous cherchons à créer, par exemple sur la mobilité, le sport, la gestion des déchets. Les habitant·es sont sollicité·es sur des projets, des défis citoyens et deviennent des ambassadeurs et ambassadrices en expliquant autour d'eux que c'est possible de produire moins de déchets, de faire ses trajets en vélo à assistance électrique. **Le citoyen ou la citoyenne deviennent les porte-parole des forces de leur territoire**, ça les valorise, ils et elles en parlent autour d'eux. En guise d'illustration, les affiches du challenge mobilité 2023 représentent des habitant·es qui avaient participé au précédent challenge pour présenter leur parcours. Le slogan de la CCPL est « vous allez être fiers de vous ! ». L'un des enjeux de réussite de nos actions est de rendre les habitantes et habitants fiers d'eux-mêmes et fiers de vivre sur ce territoire.



Plus d'infos sur la CCPL
cc-paysdelumbres.fr



Direction de publication :
 Emmanuel Bertin (Cerdd)

Rédaction :
 Alexis Montaigne (Cerdd)
 Laura Béheulière (Cerdd)

Mise en page :
 Bien fait pour ta Com'

Crédits photos :
 Communauté de Communes
 du Pays de Lumbres

Cerdd, janvier 2024
 Publication réalisée dans
 le cadre du programme
 Territoires participatifs



«Transformer notre monde», c'est l'ambition de l'Agenda 2030 adopté par les Nations Unies en septembre 2015. Ce programme rassemble 17 Objectifs de Développement Durable (ODD) universels, transversaux et interdépendants. Il marque l'urgence d'accélérer et d'intensifier les transitions de nos sociétés. Cette publication y contribue, et en particulier aux suivants :



Site du 11/19
 rue de Bourgogne
 62750 Loos-en-Gohelle
 Tél. : 03.21.08.52.40
 contact@cerdd.org



Nos autres sites Internet
www.observatoireclimat-hdf.org
www.plusdeuxdegres.org
www.transitions-economiques.org

www.cerdd.org



Autres financeurs du Cerdd et membres de l'Assemblée Générale :
 Amiens Métropole, Conseil Départemental du Nord, Conseil Départemental du Pas-de-Calais, Communauté d'Agglo Lens-Liévin, Douaisis Agglo, Dunkerque Grand Littoral, EDA, Fédération Départementale d'Énergie de la Somme, GRDF, Métropole Européenne de Lille, MRES, Syndicat d'Énergie de l'Oise, URCPiE.