

Fall 2005

# Le Développement Durable : Un Etude de Cas de l'Agenda 21 à Toulouse

Cailey Gibson  
*SIT Study Abroad*

Follow this and additional works at: [https://digitalcollections.sit.edu/isp\\_collection](https://digitalcollections.sit.edu/isp_collection)

---

## Recommended Citation

Gibson, Cailey, "Le Développement Durable : Un Etude de Cas de l'Agenda 21 à Toulouse" (2005). *Independent Study Project (ISP) Collection*. 432.

[https://digitalcollections.sit.edu/isp\\_collection/432](https://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/432)

This Unpublished Paper is brought to you for free and open access by the SIT Study Abroad at SIT Digital Collections. It has been accepted for inclusion in Independent Study Project (ISP) Collection by an authorized administrator of SIT Digital Collections. For more information, please contact [digitalcollections@sit.edu](mailto:digitalcollections@sit.edu).

**Le Développement Durable :**  
**Un Etude de Cas de l'Agenda 21 à Toulouse**

Cailey Gibson  
le 7 décembre 2005  
SIT : Toulouse, France

## I. Introduction

La lecture de cartes multicolores dans des journaux montrant le réchauffement climatique en rouge et en orange ou les images à la télévision des enfants dans le tiers monde qui nous regardent avec les yeux larges, leurs ventres gonflés à cause de la faim. Voilà deux exemples courants du monde où nous habitons, mais il y a des scénaris infinis comme ceux-ci qui nous bombardent chaque jour dans les médias et dans le dialogue politique au niveau national et international. De plus, il y a des chiffres qui ne nous permettent pas d'échapper à la réalité des conditions dans lesquelles trop de monde vit : chaque année, plus de 10 millions d'enfants meurent par manque de nourriture et de soins médicaux<sup>1</sup> et il existe plus d'un milliard de personnes qui n'a pas accès à l'eau potable.<sup>2</sup> En matière de pauvreté, en 2003 il y avait plus d'un milliard de personnes qui vivaient avec moins d'un dollar par jour.<sup>3</sup> La pression démographique continue à monter : les experts prédisent que la population globale atteindra 9 milliards en 2050 contre 6,5 milliards aujourd'hui.<sup>4</sup>

Il est facile de se sentir inondé par la quantité et la profondeur de ces problèmes économiques, écologiques, et sociaux. On se demande ce qu'une personne peut faire en face de défis aussi graves. Aujourd'hui, la réponse au niveau politique et technique est souvent "le développement durable," mais qu'est-ce que cela veut dire exactement? A mon avis, le développement durable concerne une orientation avec laquelle on aborde les questions relatives à l'écosystème, la gestion de l'économie, et la qualité de la vie sociale et culturelle. Ce qui constitue la nouveauté de cette approche, c'est la reconnaissance des liens et des interactions de ces sujets dans les choix de développement.

---

<sup>1</sup> "80 Million Lives, 2003." Bread for the World, UNICEF. World Health Organization.

<http://www.millenniumcampaign.org/site/pp.asp?c=grKVL2NLE&b=138312>. le 29 novembre 2005.

<sup>2</sup> <http://www.worldwildlife.org/freshwater/basic/cfm>. le 29 novembre 2005.

<sup>3</sup> UN HDR, 2003. <http://www.millenniumcampaign.org/site/pp.asp?c=grKVL2NLE&b=138312>. le 29 novembre 2005.

<sup>4</sup> "Projections démographiques mondiales (1950-2050)." Nations Unies. le 24 février 2005.

Les motivations qui m'ont amenée à choisir ce sujet comme le sujet de mon projet indépendant proviennent d'une responsabilité individuelle et collective face aux problèmes qui se posent parce que je crois qu'il faut apporter de manière urgente des réponses. Heureusement, la notion de développement durable et son approche pourrait fournir de nouvelles perspectives ou même des conclusions originales. En même temps, je me rends compte que cette déclaration a pour l'origine les opinions personnelles. Voilà, nous voyons que ceux sont toujours des intérêts individuels qui motivent tout projet et qui déterminent la question de départ. Certes, ces motivations m'ont permis de faire avancer cette recherche. Toutefois, il me semble qu'il est nécessaire de préciser cet à priori et d'expliquer pourquoi j'ai décidé de faire ce travail.

Dans ce même esprit, je veux offrir des explications de mes propres motivations. Puisque je fais mes études aux relations internationales, je m'intéresse beaucoup aux conférences et aux traités qui se passent entre les pays au niveau international. Je crois que les institutions internationales comme les Nations Unies sont dotées du pouvoir impressionnant à rendre des décisions qui peuvent avoir un impact sur la vie actuelle des personnes autour du monde. Malheureusement, ce pouvoir n'est pas toujours utilisé de façon efficace ou effective. Cela peut aboutir à la perte du respect des institutions des personnes qui ont le plus besoin de leur aide. A mon avis, ce défi nécessite que les institutions et acteurs internationaux développent des moyens nouveaux afin que chaque personne, et surtout celle qui n'a pas l'opportunité de le faire, puisse prendre un rôle actif dans les décisions qui affecteront leur futur. C'est pourquoi l'idée du développement durable me plaît. Voici une approche qui construit des solutions au niveau local qui influenceront des changements au niveau mondial et qui privilégient la participation des citoyens à tous les niveaux d'action.

Pour moi, les concepts qui fondent la base du développement durable jouent un rôle important dans ma vie. Avant de découvrir cette idée dans le contexte de mes études, j'ai

grandi dans un milieu où mes parents m'ont enseigné qu'on doit prendre en considération les effets de ses propres actions sur les autres personnes et sur l'environnement. Pour cette raison, nous recyclons, nous mangeons de la nourriture biologique, et nous essayons de soutenir des entreprises locales. À mon université, je fais partie du groupe environnemental et j'ai travaillé avec les professeurs, les étudiants, et l'administration sur les projets afin que notre université devienne plus respectueuse de l'environnement. Alors, je trouve que cette stratégie soutient les choix personnels que j'ai faits.

Bien que j'arrive facilement à faire ces choses, je me suis rendue compte qu'il y avait des autres personnes qui ne partagent pas mon intérêt naturel pour l'environnement. J'ai trouvé que j'avais du mal à leur expliquer le concept du développement durable; alors, j'ai décidé que je devrais l'étudier en milieu universitaire. Je n'aurais jamais cru le faire en France. Cependant, par hasard, j'ai lu un article du "Capitole," la revue mensuelle de la mairie qui décrivait un programme ayant lieu à Toulouse à partir de septembre jusqu'à décembre. Le "Congrès des Citoyens" comme on le nomme faisant partie d'un Agenda 21 Local et m'a indiqué qu'il y avait des actions dans le cadre du développement durable qui avaient lieu à Toulouse. J'étais impatiente d'apprendre ce qui se passait dans cette ville.

Ma question de départ est d'étudier ce qui se passe à Toulouse du point de vue du développement durable en mettant l'accent sur l'Agenda 21 Local. Ce projet m'offre l'opportunité d'examiner le développement durable dans un contexte français en utilisant l'Agenda 21 Local de Toulouse comme une étude de cas. Au début, j'ai développé une hypothèse afin de découvrir s'il y avait un engagement réel de la mairie; bien que cela reste un objectif de mon projet, la participation des citoyens apparaît comme un thème important. Il a fallu que je change mon hypothèse pour associer ces deux idées. Donc, mon hypothèse devient la suivante : la mairie voulait réellement mettre en place d'un Agenda 21 Local, mais la méthode choisie ne répondait pas à l'exigence de participation active des citoyens.

## **II. Le développement durable: un mouvement mondial**

Le développement durable qui a émergé dans les années 1970 a représenté une nouvelle orientation par rapport au développement traditionnel. Bien qu'il soit une nouvelle idée comparé aux modèles plus anciens de développement, la notion de développement durable actuelle est une idée qui évolue depuis plus de trente années. Donc, avant d'aborder la question du développement durable, il faut se rendre compte de l'évolution de ce concept et des perceptions changeantes par rapport aux liens entre l'économie, l'environnement, et la solidarité. La plupart de ces éléments concernant le contexte historique vient de mes entretiens du 22 novembre et de 1 décembre avec Monique Dejean-Servières, qui est responsable de pôle "l'animation des collectivités locales" à l'Agence Régionale pour l'Environnement. J'ai aussi consulté quelques livres y compris celui qui m'a été donné par Mme Dejean-Servières et qui s'appelle "Objectif développement durable : Comprendre et agir sur son territoire" publié en 2004. L'étude sur laquelle ce document est fondée a été réalisée par RARE, Réseau des Agences Régionales de l'Énergie et de l'Environnement dont l'ARPE fait partie. Le livre m'a été particulièrement utile pour comprendre la démarche de l'Agenda 21 Local. De plus, j'ai emprunté quelques livres du centre de documentation à la Maison de l'Environnement qui se situe à 14 rue Tivoli, notamment "La planète Terre entre nos mains" et "Johannesburg : Sommet mondial du développement durable 2002".

L'année 1971 a été importante dans l'histoire du développement. Un groupe d'économistes s'est réuni à Founex pour discuter une nouvelle approche de développement. Jusqu'alors, la croissance économique était le seul but du développement sans prendre en compte les effets négatifs sur la vie sociale ou sur l'environnement. On traitait avec impunité les conséquences de la croissance économique. Ces économistes ont remis en question le concept traditionnel de la croissance économique relatif aux ressources naturelles. Ils ont considéré qu'on ne pouvait pas continuer comme cela sans considérer les moyens et les

conséquences de la production. En fait, ils ont posé la question: « est-ce que le capital naturel va être toujours capable de supporter le développement »? Dans leur rapport, ils ont prôné la croissance zéro pour protéger la planète et pour conserver les ressources naturelles.

L'année suivante, 113 nations qui appartenaient aux Nations Unies se sont rassemblées pour la première Conférence mondiale des Nations Unies sur l'environnement à Stockholm. Cette conférence était axée sur la gestion de l'environnement; c'était la première reconnaissance des problèmes environnementaux au niveau international. Elle a débouché sur la création d'une nouvelle institution appelée Programme des Nations Unies pour l'environnement. Cependant, les chefs d'états se sont retrouvés face à un problème entre le développement et l'environnement qui a été abordé à Founex. Ils se sont rendus compte que ces deux idées étaient indissociables puisque le développement modifiait fondamentalement l'environnement. De là, la notion d'"écodéveloppement" est née.

Ensuite, il y a eu la publication d'un rapport en 1987 par une commission qui a été commandée par les Nations Unies. Gro Harlem Brundtland, le Premier Ministre de la Norvège à cette époque, était la président de la Commission et donc, ce rapport est désormais connu comme le Rapport Brundtland. Ce rapport était important parce que c'était la première fois que quelqu'un a proposé une définition du développement durable. Selon le Rapport Brundtland, "le développement durable est le développement qui satisfait les besoins de la génération actuelle sans priver les générations futures de la possibilité de satisfaire leurs propres besoins." De plus, on trouve dans cette définition qu'il y a une nouvelle dimension du développement durable: la solidarité. Cette valeur donne une caractéristique sociale à l'idée de l'écodéveloppement, qui était née à Stockholm. Dorénavant, quand on parle du développement durable, il faut tenir compte des besoins des humains. La question est donc de savoir quelles sont les finalités du développement. La réponse proposé est de subvenir aux besoins des personnes aujourd'hui sans compromettre l'accès aux ressources naturelles comme

l'eau et l'air pour les futures générations. Cette approche respecte la solidarité entre les générations qui est l'idée principale du rapport.

Lors de la deuxième Conférence mondiale des Nations Unies sur l'environnement à Rio de Janeiro au Brésil en 1992, appelée le Sommet Planète Terre, les participants ont constaté qu'il y avait des changements mondiaux. D'abord, la population a grandi passant de trois milliards et demi en 1972 lors de la première Conférence mondiale à cinq milliards en 1992. Le progrès dans la qualité des outils scientifiques a permis d'évaluer et de suivre les changements par rapport au monde naturel. Donc, la dégradation de la couche d'ozone, la déforestation et la pollution de l'eau peuvent être analysées par les techniciens dans la période de ces changements. De plus, les effets de ces changements deviennent de plus en plus évidents. Il était clair aux participants à Rio que ce n'était pas suffisant de reconnaître seulement ces défis. Ils ont indiqué qu'il y avait un besoin fort pour une sorte de développement qui incorporait les idées de l'économie, de l'environnement, et de la solidarité dans une approche mondiale et donc, il fallait qu'ils créaient un plan d'actions pour que chaque nation puisse partir de la conférence avec des idées concrètes. Nous reviendrons ci-dessous à cette idée de point de vue de l'Agenda 21.

On dit que le Sommet à Rio était révolutionnaire parce que « le sommet n'était pas une tâche réservée à quelques-uns mais allait devenir le quotidien de tous »<sup>5</sup>. D'abord, la diversité parmi les participants a mis en évidence cette idée. En plus de la présence des chefs d'états de 110 pays et quelques milles délégués de 178 pays, il y avait les représentants des entreprises, des organisations non gouvernementales, et des médias. Pendant la première Conférence mondiale on s'est concentré sur l'environnement alors que la protection de l'environnement n'est pas toujours une priorité pour les pays du Sud et les pays en développement. Par contre, la deuxième s'orientait vers la satisfaction des besoins humains. Grâce à ça, l'accent de cette

---

<sup>5</sup> La planète Terre entre nos mains. Page 5.



conférence n'est plus resté dans le cadre des pays développés; le bien-être des citoyens était un intérêt qui traversait toutes les frontières.

Ce changement par rapport à la position qu'occupe l'homme dans ce concept nouveau du développement était montré par la devise de Rio « la terre entre nos mains»<sup>6</sup>. De plus, selon le premier principe de la Déclaration de Rio « les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable», donc le développement durable est accompli par l'homme, pour l'homme. Dans le troisième principe, on voit que l'idée de la solidarité qui était avancée par le rapport Brundtland en 1987 se précise encore. Les signataires ont approuvé la prise en compte à la fois des besoins des générations présentes et futures. Cette déclaration qui a mis l'accent sur la solidarité entre les générations a aussi mis l'accent sur la solidarité entre les pays et entre les territoires. Ce principe souligne les liens entre les régions rurales et urbaines et entre les conditions locales et celles-ci d'une échelle mondiale.

Il y a quelques autres principes qu'on trouve dans la Déclaration de Rio qui sont essentiels pour comprendre ce qu'est le développement durable. Un exemple est celui de l'intégration (Principe 4), c'est-à-dire que tout est lié et par conséquent, on doit intégrer la protection de l'environnement et le développement social dans le cadre du développement économique. Ensuite, le principe dix nous donne le principe de participation. Dans la pratique concrète, chaque citoyen doit avoir accès à l'information et à l'opportunité à donner leurs idées aux élus et aux autres personnes qui ont le pouvoir de prendre des décisions. Cette idée réapparaît dans les principes 20, 21, et 22 pour identifier spécifiquement quelques groupes – les femmes, les jeunes, et les populations autochtones – qui n'ont pas toujours les moyens pour s'exprimer.

En plus de signer la Déclaration de Rio, plus de 150 états ont signé deux conventions, une sur le climat et l'autre sur la biodiversité, et deux textes au sujet des forêts et de la

désertification. Aussi, ils ont signé un autre document qui s'appelait l'Agenda 21. L'agenda 21 incarne ce qui était vraiment significatif et différent dans le cadre de Rio: il nous donne des suggestions pour des actions concrètes afin de traiter les périls économiques, écologiques, et sociaux de plus en plus évidents. C'est pourquoi on utilise "agenda" pour signifier en latin "les choses à faire" et "21" pour faire référence à ce siècle. Il faut noter que les pays qui signent ce document ne sont pas obligés de le mettre en œuvre au niveau national, régional ou local. Toutefois, leurs signatures indiquent qu'ils sont intéressés par ce projet. Dans un sens plus général, cela indique un engagement politique des nations qui ont assisté à cette conférence pour aborder le développement durable.

En quarante chapitres, il décrit un programme d'actions pour appliquer les principes du développement durable qui étaient évoqués plus haut. La structure de l'Agenda 21 est organisé autour de quatre thèmes: les enjeux classés par les dimensions sociales et économiques, la conservation et de la gestion des ressources aux fins de développement, le renforcement du rôle des principaux groupes, c'est-à-dire des organisations et des personnes, et les moyens d'exécution. Dans chaque section, on trouve une discussion en détail des enjeux, des objectifs, et des actions pour mettre en relief les liens entre l'économie, l'environnement, et la solidarité.

Il faut souligner qu'il n'y a pas de recette pour conduire des actions pour faire le développement durable parce que chaque territoire est différent, chacun a des enjeux uniques. En même temps, ce document nous dit que les acteurs dans un territoire particulier doivent adopter les mesures afin de produire ce qu'on s'appelle un Agenda 21 Local. En fait, le Chapitre 28 de l'Agenda 21 de Rio justifie cette idée: "il faudrait que toutes les collectivités locales instaurent un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter 'un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité'". Ici, nous

---

<sup>6</sup> La planète Terre entre nos mains. Page 20.

voyons que les participants de la Conférence de Rio ont reconnu qu'il existait un lien fort entre des actions locales et des choses qui avaient lieu au niveau international.

Alors, est-ce qu'il y a une démarche générale qu'on peut suivre pour mettre en place un Agenda 21 Local? Le document qui est sorti de la Conférence de Rio nous propose un processus qui commence avec un diagnostic du territoire afin de porter un regard sur le milieu dans lequel on vit et de faire un bilan des enjeux. Ensuite, on développe une stratégie pour décider quels enjeux sont prioritaires et on élabore puis on applique le programme d'actions. Enfin, on conduit une évaluation du projet. A chaque étape, il faut avoir la participation des citoyens et des organisations non gouvernementales.

### **III. Le développement durable: une traduction au niveau français**

La Conférence de Rio a créé la structure internationale du développement durable, mais la façon dans laquelle les pays ont choisi d'appliquer ces principes au niveau territorial a dépendu de leur volonté et des conditions spécifiques du territoire. En France, l'intégration politique des principes du développement durable a commencé à partir des actions législatives à la fin du vingtième siècle. En mettant le développement durable dans son cadre législatif, la France fait avancer d'un appui verbal des événements à Rio aux actions concrètes. Elle a commencé avec des lois qui ont abordé la gestion des éléments environnementaux comme l'air, les forêts, et l'énergie.

Il y a également à partir de 3 juin 2003 un cadre d'orientation qui concerne plus largement le rôle du développement durable dans l'aménagement du territoire qui s'appelle la Stratégie Nationale du Développement Durable. C'est une orientation au niveau le plus haut de l'état pour que la France puisse traduire les avancements de Rio à son échelle. Cette stratégie est organisée autour de sept objectifs. De plus, elle a créé le Comité Interministériel du Développement Durable (CIDD), qui est fondé sur la notion de transversalité, c'est-à-dire qu'il y a des représentants de chaque Ministère afin d'encourager l'échange des idées qui selon

les différentes perspectives. Le Conseil National du Développement Durable (CNDD) permet aux membres de la société civile de proposer et conseiller le gouvernement national pendant qu'il met en place la Stratégie Nationale du Développement Durable. Plus récemment, l'état a travaillé au développement d'un "Cadre de Référence pour les Projets Territoriaux de Développement Durable" (MEDD). Il est en train de produire ce document afin d'expliquer ce qui constitue un Agenda 21 Local. Il définit cinq finalités de développement durable auxquels un projet de territoire doit contribuer ainsi qu'une explication de la façon de faire un Agenda 21 Local. Ces orientations montrent qu'il y a une volonté politique au niveau national en France de faire d'avantage d'Agenda 21 selon le modèle proposé à Rio. Cependant, pour le moment, le succès de ces projets nationaux repose vraiment sur la volonté locale de faire avancer le développement durable.

#### **IV. La méthodologie**

Le développement durable est un grand sujet et il y a beaucoup de manières de le traiter. Par exemple, on peut rechercher une question environnementale à Toulouse dans le contexte de l'Agenda 21, c'est-à-dire qu'on étudierait les points forts et les points faibles du sujet et les liens aux thèmes du développement durable – l'économie, l'environnement, et la solidarité. Pourtant, j'ai décidé de suivre une autre méthode. Puisque j'étais à Toulouse pendant le "Congrès des Citoyens" faisant partie de la définition d'une stratégie locale de développement durable, j'avais une opportunité unique d'observer la mise en place de cette série d'événements. Grâce à ces circonstances, j'ai choisi d'aborder l'Agenda 21 Local de Toulouse selon une orientation particulière. Pour cela, j'ai identifié les différents acteurs avec qui j'ai pu parler pour trouver des perspectives différentes concernant le processus choisi par la mairie pour réaliser un Agenda 21 Local. De plus, cette manière de recherche se trouve dans l'esprit du travail du terrain parce qu'il fallait que j'aies des entretiens et que j'observe le

processus moi-même plutôt que faire la recherche seulement à la bibliothèque. En fait, j'ai assisté au forum d'ouverture et aux trois ateliers thématiques pour ma recherche.

Étant donné que j'ai eu à peu près un mois pour le projet indépendant, mes entretiens étaient limitées aux personnes qui étaient d'abord disponibles et ensuite, qui pouvaient me donner des impressions différentes. En réalité, il y a deux groupes de personnes avec qui j'ai parlé et qui constituent mon échantillon : les personnes qui occupent des rôles institutionnels et des citoyens qui ont assisté aux ateliers thématiques. Au sein de cet échantillon, j'ai identifié trois variables relatives au point de vue de ces personnes: ils occupent des positions au niveau municipal, régional, et local. Ainsi, mes entretiens avec Jeanne Bourgon au Conseil Régional et avec Monique Dejean-Servières à l'Agence Régionale pour l'Environnement restent au niveau régional parce que leur travail concerne le Midi-Pyrénées en entier tandis que François Boursier de la Mission Agenda 21 et Marie Françoise Mendez du Bureau d'Étude qui s'appelle EDR sont tous les deux acteurs au niveau municipal. Enfin, les participants des ateliers thématiques représentent les perceptions au niveau local. J'ai parlé avec douze participants.

Afin d'aborder ma question de départ de manière à tester et évaluer mon hypothèse, j'ai dû développer ma technique de recueil d'information. Puisque je m'intéressais à comparer les réponses des différents acteurs, j'ai décidé de créer quelques questionnaires avec les questions ouvertes. En général, j'ai posé les mêmes questions à chaque personne, à chaque niveau quoiqu'il y ait bien sûr des questions spécifiques selon le rôle de la personne avec qui j'ai eu l'entretien. À cause de cette méthode, il fallait que j'aie trouvé des dimensions thématiques autour desquelles je pourrais organiser mon rapport écrit. Après avoir consulté mes notes, il était évident que la participation était le thème central de mon travail. Pour cette raison, nous verrons que j'ai utilisé l'information que j'ai recueillie de mes conversations pour analyser à la fois comment les acteurs institutionnels s'imaginent le rôle des citoyens et la participation

actuelle dans trois étapes centrales à Toulouse, c'est-à-dire le diagnostic, le Congrès des Citoyens, et la préparation du plan d'actions.

#### **V. Introduction à l'Agenda 21 Local à Toulouse**

La ville de Toulouse se situe dans la région Midi-Pyrénées et a une population d'environ 500 000 habitants : elle est la quatrième plus grande ville de France. Toulouse a beaucoup de caractéristiques attractives – un beau centre-ville en brique, un climat agréable, une économie forte grâce à l'aéronautique et son espace industriel, et une longue liste des activités culturelles et sociales. En fait, récemment, la population en Midi-Pyrénées a grandi de 12 000 personnes par an et la plupart de ces personnes s'installent dans l'agglomération de Toulouse. Pourtant, il y a une ombre à la popularité de cette ville, c'est-à-dire tous les problèmes d'un centre urbain: les questions du logement, de la pauvreté, et du transport pour prendre quelques exemples. Comment va-t-elle gérer les avantages et les inconvénients de son territoire? Pendant le mandat de Philippe Douste-Blazy, le Conseil Municipal a décidé de se lancer dans une démarche d'un Agenda 21 Local le 26 mars 2004. Il faut noter que Philippe Douste-Blazy n'est plus le maire de Toulouse et que le nouveau maire, Jean-Luc Moudenc, a décidé à continuer à l'engagement de la ville dans ce processus.

#### **IV. Analyse de l'Agenda 21 Local à Toulouse**

Si on retourne aux principes de Rio, on se souviendra qu'il n'existe jamais une seule façon de mettre en œuvre un Agenda 21 Local parce que chaque territoire a ses propres enjeux et défis. Alors, la mairie de Toulouse a décidé d'aborder cette démarche pour suivre la méthode qu'elle a jugée la meilleure. Cependant, pour rejoindre à mon hypothèse, il faut évaluer ce processus par l'analyse des différentes perspectives de crainte de ne pas tenir compte des faiblesses ainsi que des forces de la démarche et surtout concernant la participation des citoyens à chacune des trois étapes.

Alors, comment est-ce qu'on peut quantifier la participation? L'Agence Régionale pour l'Environnement a développé une modèle de cinq niveaux de l'implication de la population. Au premier degré, la collectivité prend toute seule les décisions sans parler avec la population. Au niveau suivant, la collectivité partage de l'information avec le public de sorte qu'il comprend ce qui se passe. Ensuite, on se trouve au deuxième degré qui s'appelle la consultation. Il s'agit que les officiaux préparent un projet et le présentent au public dans la forme d'un référendum ou une autre procédure obligatoire afin de recueillir l'opinion publique. On appelle le troisième degré une concertation parce que la collectivité propose une idée ou un projet aux citoyens et fera des changements selon ce qu'en dit la population. Ce processus peut être répété souvent, mais, c'est la collectivité qui prend la décision finale. Enfin, il y a le quatrième niveau de l'implication de la population, c'est la participation qui constitue la co-construction du projet par tous les deux, la collectivité et les citoyens. Autrement dit, il y a une dialogue ouvert qui se passe constamment entre ces acteurs. Armée de cette définition, il est possible de commencer l'analyse pour voir comment on peut classifier la démarche choisie par la mairie de Toulouse.

#### **A. Le Soutien au Niveau Régional**

Pour comprendre mieux l'engagement au développement durable au niveau régional, j'ai parlé avec Jeanne Bourgon qui est chargée de mission Développement Durable au sein de la Direction de l'Environnement et du Développement Durable au Conseil Régional. Le Conseil Régional a été créé en 1982 et agit comme un gouvernement régional en surveillant les huit départements du région Midi-Pyrénées. Il exerce quelques compétences y compris l'aménagement du territoire et plus récemment, l'intégration du développement durable aux politiques locales. Comment est-ce que cela est accompli? Mme Bourgon m'a expliqué que le Conseil Régional fournit l'aide financière et technique aux collectivités qui l'ont demandée. ADEME, l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie, est une

agence de l'état qui travaille au côté du Conseil Régional pour distribuer de l'argent aux collectivités afin qu'elles puissent réaliser un Agenda 21 Local. Ce soutien financier vient d'un programme national qui s'appelle le PRELUDE (Programme Régional de Lutte contre l'Effet de serre et pour le Développement Durable) et qui sert d'un exemple du type de partenariat envisagé par les participants à Rio entre l'Etat, la région, et les collectivités. En matière d'assistance technique, le Conseil Régional adresse les collectivités à l'ARPE qu'il a créé en 1990 pour participer à la mise en œuvre de la politique régionale en matière d'environnement. Ainsi, l'ARPE accompagne techniquement les collectivités au cours du développement et de l'application de leur démarche à l'Agenda 21 Local. Il faut noter ici que le Conseil Régional soutient à 80% le budget de l'ARPE. Par conséquent, ils travaillent ensemble fréquemment et donc, leurs perspectives par rapport à la participation des citoyens et à l'organisation des étapes sont souvent similaires.

Voilà la structure au niveau régional pour soutenir financièrement et techniquement les acteurs locaux. Mme Bourgon a caractérisé le développement durable comme "une priorité" pour la région, ce qui est indiqué par le fait qu'elle a plus d'Agenda 21 Local que les autres régions de France : à partir de septembre, il y a eu vingt-six Agenda 21 en Midi-Pyrénées. En fait, le Conseil Régional s'est engagé en 2002 dans l'élaboration de son propre Agenda 21 et est en train de préparer une série d'indicateurs du développement durable pour le région qui accompagnera le "Cadre de Référence pour les Projets Territoriaux de Développement Durable" (MEDD) au niveau national.

En dépit de ce record, la mairie de Toulouse a décidé de n'entamer un partenariat ni avec le Conseil Régional ni avec l'ADEME et ni avec l'ARPE pendant la période de la mise en place de l'Agenda 21. Mme Bourgon et Mme Dejean-Servières ont noté toutes deux que cette décision était le signe d'une volonté d'indépendance. C'est une idée très importante parce qu'elle révèle la tension entre les acteurs municipaux et régionaux qui ont développé



une démarche exigeante et qui aimeraient que la mairie la suive. On peut se demander si cette décision vient du fait que la mairie veuille suivre sa propre approche exigeante ou si elle cherche à échapper à la critique d'un acteur extérieur. Dans le même esprit, Mme Dejean-Servières était inquiète que la mairie "puisse faire comme elle veut." De plus, Mme Bourgon a expliqué que le président du Conseil Régional est socialiste alors que Jean-Luc Moudenc, le maire de Toulouse, est de droite. Elle pense que le maire n'a pas voulu demander de l'aide au Conseil Régional par crainte des répercussions à son image politique.

## **B. Le diagnostic**

A partir de Rio, il y avait une description générale des éléments d'un Agenda 21 évoquée que les collectivités locales devraient adopter pour leur territoire. La première étape est le diagnostic. Qu'est-ce que cela veut dire? Au cours de ma recherche, j'ai trouvé qu'il y avait des conceptions très variées relatives de ce qu'on devrait faire à cette étape. Il semble que ces différences étaient déterminées par les rôles institutionnels de chaque acteur. Autrement dit, la mairie (un acteur municipal) et le Conseil Régional et l'ARPE (les acteurs régionaux) ont eu des idées divergentes.

Mission Agenda 21 est le bureau à la mairie qui est chargé d'appliquer l'Agenda 21 Local et donc, j'ai eu deux entretiens avec François Boursier pour comprendre comment la mairie a abordé le diagnostic. D'abord, elle a fait un appel d'offre dans lequel elle a décrit le projet et ses besoins afin de sélectionner un bureau d'études pour conduire le diagnostic. Il était nécessaire de point de vue de la mairie que le bureau d'étude ait l'expérience et qu'il ne coûte pas cher. De plus, la mairie a évalué les propositions de chaque candidat en matière de leur approche au diagnostic. En octobre 2004, la mairie a sélectionné le bureau d'étude dirigé par Marie Françoise Mendez, un membre du Conseil Municipal qui faisait partie des Verts, un groupe politique proche de la gauche.

En plus d'être intéressée aux perceptions du processus selon le niveau institutionnel occupé par les acteurs, je voulais faire des comparaisons entre ceux de même niveau. Pour cette raison, j'ai posé les mêmes questions à M Boursier et Mme Mendez. En ce qui concerne les étapes actuelles de la réalisation du diagnostic, leurs réponses étaient presque identiques. Tous les deux ont décrit le processus comme celui d'allers-retours entre l'équipe technique de la mairie et le bureau d'étude; ils "l'ont adaptés ensemble," selon Mme Mendez. Alors, son bureau d'étude a fait un synthèse de la situation actuelle à Toulouse en prenant toutes les données y compris les études et les statistiques au sujet de Toulouse afin de les évaluer. De plus, il a interviewé trente-deux techniciens pour discerner leurs points de vues au sein de leur domaine de compétence. Mme Mendez et son équipe ont travaillé avec les services municipaux pour qu'ils puissent identifier les enjeux pour chaque thème du diagnostic qui étaient choisis par le bureau d'étude en consultation de la mairie. A cause de ce méthode, il n'y avait jamais un rôle pour les citoyens dans la mise en place du diagnostic.

Ces deux acteurs qui occupent le niveau municipal ont des interprétations un peu contradictoires par rapport au résultat du diagnostic, c'est-à-dire la qualité du document qui était publié par la mairie de Toulouse. Il est possible d'expliquer ces différences quand on examine la façon selon laquelle les acteurs conçoivent la définition du "diagnostic". Dans sa lettre d'introduction au texte du diagnostic, le maire, Jean-Luc Moudenc, écrit, "le présent document constitue l'état des lieux de la situation actuelle de Toulouse", et plus tard, le texte fait référence à l'identification des "facteurs favorables ou les freins à la mise en œuvre du développement durable (13)". M Boursier a soutenu que le diagnostic a accompli ces deux objectifs alors que Mme Mendez a décrit le diagnostic comme simplement "une description de la situation". A son avis, cela fait le diagnostic un document neutre plutôt que celui d'une discussion en profondeur des points forts et points faibles du territoire.

Il faut dire aussi que leurs réponses aux questions concernant la représentation des principes de Rio dans le diagnostic montrent leurs orientations différentes. Je leur ai posé quelques questions au sujet du traitement de l'économie, de l'environnement, et de la solidarité et les liens entre eux. M Boursier avait du mal d'en articuler disant que la mairie a préféré à aborder ces sujets autour des sept thèmes qui étaient proposés par le bureau d'étude : aménagements et déplacements; environnement; énergie, air et changements climatiques; économie; culture et société; nuisances, risques et santé publique, et participation citoyenne et partenariats. Pour chaque, la présentation retenue par la mairie était une affiche pour chaque thème qui a constitué d'une synthèse de la situation à Toulouse. Une explication des projets en cours de réalisation ou en projet, et les points-clés était la meilleure façon de présenter l'information au public. M Boursier a pensé que grâce à cette structure les citoyens avaient pu faire les propositions constructives aux ateliers.

D'autre part, Mme Mendez pouvait préciser les liens entre les sept thèmes et les principes de Rio. Étant donné qu'elle a un métier qui nécessite un savoir-faire au sujet du développement durable, ce n'est pas étonnant. Cependant, elle a indiqué qu'elle a préparé des affiches pour que ces liens soient plus clairs au public et qu'elle y a inclus une discussion des points faibles du territoire. Elle était déçue que la mairie ait décidé de ne pas les ajouter à la version finale du diagnostic. C'est pourquoi Mme Mendez ne pensait pas que le diagnostic représente un vrai regard au territoire de Toulouse. Il y a des conséquences de cette démarche relative à la participation des citoyens parce que s'ils ne sont pas accés à l'information sur qui on peut compter ou qui n'est pas complète, le public ne sera pas sensibilisés aux enjeux de leur territoire. Donc, il sera plus difficile de faire venir les citoyens aux réunions publiques. Nous pouvons voir que la démarche à cette étape de l'Agenda 21 Local peut affecter celles qui la suivent.

Le Conseil Régional et l'ARPE ont les mêmes avis que Mme Mendez. Pour eux, un diagnostic indique une vraie évaluation du territoire et l'identification des problèmes plutôt qu'un état des lieux. Ainsi, en parlant avec Mme Dejean-Servières de l'ARPE, elle a mis l'accent sur le fait que les citoyens devraient avoir un rôle dans le diagnostic. Mes entretiens indiquent qu'il n'y en a pas. Encore une fois, on voit que c'est particulièrement un problème par rapport à l'évaluation des enjeux ici à Toulouse. Si les services municipaux étaient les seuls acteurs qui avaient l'opportunité de donner leurs opinions, alors les enjeux qui font partie du diagnostic sont ceux d'un petit échantillon de la population. En outre, cet échantillon est marqué par une perspective politique qui ne pourrait pas être représentative de l'opinion publique.

Afin de faire une distinction entre les approches variées, on peut trouver d'ailleurs des exemples des autres collectivités qui ont choisi à suivre une méthode recommandée par l'ARPE; à titre d'exemple, on peut regarder la ville du Séquestre. Là, ils ont créé un groupe de travail qui a été constitué des élus, des techniciens, et des citoyens. En travaillant ensemble, ils ont choisi des thèmes du travail et ont sélectionné des enjeux prioritaires d'être inclus dans le diagnostic. Ensuite, ils ont fait une liste des actions qui répondaient aux enjeux et après avoir présenté le diagnostic à une réunion publique, ils ont demandé que les participants les ont hiérarchisés. Donc, les citoyens faisaient partager à la fois des choix des thèmes du diagnostic et des enjeux ainsi que déterminer l'ordre des actions.

Puisque je voulais voir si la mairie de Toulouse avait regardé les expériences des autres collectivités avant de commencer la mise en place d'un Agenda 21 Local à Toulouse, j'ai posé cette question à M Boursier. Il m'a dit que Copenhague était bien connu pour son engagement au développement durable et donc, la mairie l'a recherché. En concernant ce qui se passait en France dans le cadre de l'Agenda 21 Local, la mairie a également regardé les collectivités qui sont déjà engagées d'une démarche. Selon lui, elle a fait attention à

l'organisation des étapes, aux thèmes du diagnostic, et surtout aux moyens pour mobiliser les citoyens. Il ne m'a pas donné des noms spécifiques des villes françaises, mais il a dit qu'on ne peut pas dire qu'un diagnostic était meilleur qu'un autre puisque chaque territoire était unique. Cependant, en matière de cette étape, nous voyons qu'il y a des conséquences de la démarche choisie par la mairie : les citoyens n'ont pas participé au diagnostic. Cette critique a été exprimée par les acteurs régionaux et par Mme Mendez au niveau municipal.

## **C. Le Congrès des Citoyens**

### **I. Organisation par rapport à la participation**

Après avoir fini le diagnostic en juillet 2005, la mairie a commencé à réaliser le Congrès des Citoyens qui aurait lieu à partir du septembre jusqu'au décembre. Il y avait trois étapes et à chaque étape, le public était invité à venir. D'abord, il y avait le Forum d'ouverture le 17 septembre pour que le maire, Jean-Luc Moudenc, et la conseillère déléguée responsable de l'Agenda 21 Local à Toulouse, Mairie-Ange Alet-Ricard, puissent expliquer le processus de la mise en place de l'Agenda 21 à Toulouse. De plus, Anne-Marie Ducoux, la Présidente du Conseil National du Développement Durable, a fait un exposé au sujet des principes du développement durable et les enjeux de mettre en œuvre un Agenda 21 Local; sa présence a montré au public le lien entre ce qui se passait à Toulouse concernant le développement durable et l'engagement du gouvernement national à soutenir les projets locaux. Enfin, il y avait un débat entre ces représentants et le public afin que les citoyens puissent exprimer leurs opinions et soucis. La structure de ce débat, bien qu'il indique une volonté de la mairie à solliciter des opinions publiques, a donné en même temps l'impression que la mairie avait besoin de défendre ses actions. Donc, le Forum d'ouverture a montré que la mairie voulait parler avec les citoyens mais qu'elle était peu disposé à mettre à côté sa capacité d'expliquer elle-même.

Ensuite, il y avait trois séquences d'ateliers, qui étaient organisés autour de sept thématiques du diagnostic. Cela a fourni une continuité entre la première étape de l'Agenda 21 – le diagnostic – et la prochaine étape – la concertation avec le public. Les ateliers thématiques étaient organisés de sorte que le public puisse offrir les propositions soit par internet soit aux ateliers pour créer le plan d'actions et qu'il puisse donner leurs réflexions aux objectifs prioritaires. La mairie présentera un résumé de ces propositions et les points de convergence pendant le Forum de clôture le 10 décembre. Au départ, la mairie a adopté la même structure pour les ateliers que celle du Forum d'ouverture mais cette fois, il y avait des élus, des techniciens ainsi que des représentants de la mairie en face des citoyens. Mme Bourgon du Conseil Régional a assisté à quelques uns de ces ateliers de la première séquence et elle a dit qu'en son point de vue, cette structure n'a pas du tout stimulé une discussion significative des propositions des actions ou des enjeux du territoire.

M Boursier à la Mission Agenda 21 était d'accord avec son analyse, et donc, c'est pourquoi la mairie a décidé de changer le format des ateliers thématiques pour les séquences suivantes. Selon lui, pour favoriser une ambiance plus constructive et sympathique et pour répondre aux soucis des participants, on a utilisé les tables rondes. Il y avait un animateur de la mairie qui était présent pour faire avancer la discussion entre les citoyens et les techniciens qui connaissaient bien le sujet de l'atelier et qui pouvait répondre aux questions de citoyens. C'est un changement important parce qu'elle montre la volonté de la mairie et surtout des gens qui travaillent à la Mission Agenda 21 de tenir compte les réactions des participants et faire des améliorations. Voilà un exemple de la façon dans laquelle la mairie a pris en conscience les vues des citoyens pendant le Congrès des Citoyens.

En ce qui concerne la participation, il faut qu'on note les réactions des citoyens qui occupent le niveau local. Alors, en parlant avec eux, il était évident qu'il y avait une variété des opinions. Des ceux qui m'ont donné leur interprétation générale du Congrès des Citoyens

(10 de 12 participants avec j'ai parlé), on peut les séparer de deux groupes. Il y avait ceux qui pensaient que le Congrès des Citoyens montrait une vraie volonté de la mairie pour engager les citoyens dans un dialogue ouvert. Leurs réactions étaient principalement positives aux efforts de la mairie par rapport à la démarche de l'Agenda 21. Par exemple, il y a quelque personnes m'ont dit que la deuxième et troisième séquences d'ateliers s'étaient mieux passés. Un homme a décrit les ateliers comme « bien préparés » et « démocratiques » puisque les citoyens ont voté leur priorité par chaque proposition. Cependant, il y avait quatre participants qui ont exprimé une vue critique du Congrès des Citoyens. Bien sûr, ils étaient contents que la mairie avait décidé de s'engager dans une démarche d'un Agenda 21, mais on peut les décrire comme plus critiques.

Il faut dire que trois des ces participants travaillent dans un métier qui concerne le développement durable (le métier du quatrième participant est inconnu). A titre d'exemple, j'ai parlé avec une fille qui avait un stage avec l'ARPE et donc, elle connaissait bien tous ce qui se passait aux autres villes. Elle avait l'impression que la mairie n'avait pas regardé les choses qui marchaient bien d'ailleurs. Pourquoi a-t-elle demandé que la mairie n'avais pas demandé des citoyens pour leurs évaluations des enjeux du territoire au lieu de s'appuyer seulement sur les impressions des services municipaux? A son avis, les propositions des citoyens qui sont venues de ces ateliers ont ni l'ordre ni la hiérarchie raisonnable parce que les citoyens ne connaissaient pas vraiment les capacités la mairie de mettre en place ces propositions. Elle a fait référence au processus du Séquestre comme un modèle plus idéal. Quand j'ai proposé ce modèle à M Boursier pendant notre entretien sans citer la ville par nom, il a répondu que ce processus semblait lourd et n'était pas démocratique puisque le groupe de travail a déjà fait une liste d'actions sans écouter aux propositions des citoyens. C'est une exemple de la différence entre les vues d'une participant avec les liens au niveau municipal et ceux de la mairie.

Un autre participant qui travaille pour une entreprise d'architecture s'inquiétait par manque de processus transparent. Il a trouvé qu'il y avait une perception parmi les Toulousains que les élus faisaient semblant d'entendre au public mais qu'en fait ils ne représentaient pas le sentiment public. Cet homme était convaincre que la démarche à mettre en place qui correspond aux principes du développement durable doit être transparente. Donc, pour lui, ça va dire que la mairie doit expliquer tout ce qu'elle fait dans le cadre du développement durable. Déjà, il m'a dit, la mairie a décidé de faire un diagnostic qu'ignorait les points faibles du territoire. Donc, il a douté que la mairie veuille considérer vraiment toutes les propositions citoyennes y compris celles qui auraient des mauvaises conséquences politiques. Les deux autres participants qui étaient plus critiques du processus ont aussi questionné la volonté de la mairie d'écouter vraiment aux propositions des citoyens. Un de ceux-ci a pensé que le maire s'est engagé parce que le développement durable était une chose très courante et qui peut le faire réélire. Cet homme a indiqué aux quelques élus qui assistaient à l'atelier: à son avis, ils étaient là simplement d'être voir par le public. Donc, il n'existe pas une perception cohésive parmi des participants en matière de la qualité du Congrès du Citoyens. Nous voyons aussi que les personnes qui connaissent bien le processus de mettre en place un Agenda 21 Local étaient ceux qui ont exprimé les opinions plus critiques.

## **II. Les moyens de sensibiliser les gens**

Afin d'évaluer le niveau de participation des citoyens dans l'Agenda 21 Local à Toulouse, on doit regarder pour un instant les statistiques : selon M Boursier, il y avait eu à peu près 600 propositions qui étaient soumises par les citoyens soit par internet soit pendant les ateliers. L'assistance aux ateliers était variée : quelquefois, il y avait plus de cent personnes, mais il y avait des ateliers où on a trouvé moins de vingt personnes. En regardant



les propositions, il semblait que les Toulousains étaient particulièrement intéressés aux déplacements en raison du nombre des cyclistes et à la gestion des déchets.

Les principes de Rio nous disent qu'on doit inclure toute la population à chaque étape de la démarche et qu'on doit faire attention à la participation des femmes, les jeunes, et les populations autochtones. Quand j'ai regardé les participants au Forum d'ouverture et aux trois ateliers que j'ai assistés, j'ai remarqué que la plupart des gens étaient blancs et semblaient faire partie de la classe moyenne. En dépit de cette homogénéité, il me semblait qu'il y avait à la fois une mixité de sexe et d'âge parmi les participants.

Cependant, au cours de mes entretiens aux niveaux régional, municipal, et local, j'ai trouvé la même critique: les gens qui ont assisté aux ateliers thématiques étaient déjà sensibilisés au développement durable et aux enjeux à Toulouse. Le fait qu'ils ont passé une soirée aux ateliers met en évidence qu'ils croient vraiment dans les solutions proposées par le développement durable. Même M Boursier a convenu que les participants du Congrès des Citoyens étaient les personnes qui avaient un intérêt personnel dans le sujet et donc, les idées qui déroulaient des réunions ne représentent que celles d'une fraction de la population de la ville.

Alors, comment est abordée la question de sensibiliser le public? M Boursier a expliqué que la mairie a utilisé quelques moyens de publicité: il y avait les articles dans la presse écrite comme La Dépêche Midi, 21 Minutes, La Gazette, et L'Opinion Indépendante et dans la revue de la mairie, Capitole Info qui compte une distribution aux 230 000 maisons. De plus, la Mission Agenda 21 a fait une exposition pour présenter leur démarche au Festival Mondial de la Terre en juin et elle a créé une publicité pour télévisée à la Télévision Locale Toulousaine. Enfin, elle a construit un site internet où on trouve une explication du développement durable et des étapes de L'Agenda 21, un résumé de tout ce qui se passait aux ateliers thématiques et un forum pour la discussion entre les citoyens.

Ces exemples de publicité, a dit M Boursier, étaient créés pour faire venir tous les Toulousains. La mairie a voulu toucher autant de gens qu'elle pouvait avant que le Congrès des Citoyens ait lieu. En revanche, après le début de ces événements, la mairie a terminé la publicité générale et s'est concentrée sur les gens qui étaient déjà sensibilisés à l'Agenda 21 Local à Toulouse. Désormais, elle a seulement communiqué avec les gens qui s'étaient inscrits à cette étape. Peut-être ça explique le manque de certaines populations au Congrès des Citoyens. De plus, une participant a observé que la structure de cet événement fait venir les gens qui ont confiance en soi parce qu'il a fallu qu'ils parlent en public devant les autres citoyens, les techniciens, et les personnes qui travaillent à la Mission Agenda 21.

Puisque j'ai essayé d'analyser la qualité et la quantité de participation des citoyens dans ce processus, j'ai voulu voir si les moyens utilisés par la mairie pour sensibiliser les gens étaient les mêmes de ceux qui étaient utilisés en réel par les gens pour découvrir le Congrès. C'est pourquoi j'ai demandé aux gens comment ils en ont entendu parler. Quelques participants m'ont donné plusieurs moyens. Alors, utilisant les moyens que M Boursier a mentionnés, il y avait trois personnes qui ont cité Capitole Info, quatre personnes qui ont lu un article dans la presse, une personne qui a vu la publicité à la télévision, et une autre qui a cité le site internet de Mission Agenda 21. Personne n'a parlé de l'exposition au Festival Mondial de la Terre.

En plus de ces moyens, des participants ont énuméré les autres moyens dans lesquels ils ont été sensibilisés au Congrès du Citoyens: un blog ([www.montoulouse.fr](http://www.montoulouse.fr)), un site internet pour les jeunes, une stage avec l'ARPE, un professeur qui enseignait un cours au sujet de l'économie et l'environnement, et une discussion a la réunion d'une quartier. En ce qui concerne les moyens de communication entre la mairie et le public, on voit que la revue de la mairie et la presse écrite étaient cités le plus, mais que les participants étaient sensibilisé par les autres moyens à l'extérieur de la mairie.

## **D. Le plan d'actions**

La troisième étape est la création d'un plan d'action. A Toulouse, ce plan sera présenté au Conseil Municipaux par la mairie en mars 2006. Il est difficile de le parler par rapport à la participation des citoyens parce que cette étape n'a pas encore lieu. Pourtant, en parlant avec M Bousier, j'ai découvert comment la mairie s'imagine le processus. Chaque proposition va être évaluée par les services municipaux du point de vue de sa faisabilité technique et financière. Ensuite, celles qui seront acceptées feront partie du plan d'actions pour la ville. De plus, la mairie définira un échéancier pour son plan d'actions. En fait, c'est la mairie qui décidera toute seule des propositions à mettre en place à Toulouse. C'est-à-dire qu'il n'y aura pas un rôle ni pour les citoyens ni pour les organisations à l'extérieur de la mairie. De plus, en parlant avec un participant d'un atelier thématique, j'ai trouvé qu'il ne s'est pas rendu compte ce qui se passera à cette étape. Il a pensé que toutes les propositions citoyennes incluront dans le plan d'action de Toulouse. Donc, il semble que la mairie n'a pas clairement expliqué ni le processus de chaque étape ni le rôle des citoyens. C'est un problème sérieux selon Mme Dejean-Servières parce qu'il indique que la mairie n'a pas adéquatement sensibilisé les citoyens.

## **E. Analyse de l'hypothèse**

En étudiant la mise en place de l'Agenda 21 à Toulouse, j'ai découvert qu'il existait des différences significatives entre les acteurs au niveau régional (le Conseil Régional et l'ARPE) et la mairie au niveau municipal. En général, les acteurs régionaux préfèrent une démarche plus exigeante par rapport à la participation active des citoyens. De plus, mes entretiens avec ces personnes m'ont permis de comparer ce qui se passe à Toulouse par rapport à la participation au modèle idéal. Grâce à ça, j'ai bien pu comprendre le processus à Toulouse et l'analyser.

En résumé, j'ai prouvé mon hypothèse: la mairie voulait réellement mettre en place d'un Agenda 21 Local, mais la méthode choisie ne répondait pas à l'exigence de participation active des citoyens. Afin de tester mon hypothèse, j'ai choisi d'examiner le rôle des citoyens en trois étapes : le diagnostic, le Congrès des Citoyens, et le plan d'actions. A chaque étape, j'ai trouvé que la mairie a favorisé une démarche qui a débouché sur un rôle limité ou inexistant des citoyens. D'abord, le diagnostic était conduit par la mairie et un bureau d'étude. Bien qu'ils viennent en relation avec les services municipaux et trente-deux techniciens, cela ne constitue pas un dialogue avec le public. Alors, en matière du diagnostic, il n'y a pas eu de participation.

Ensuite, j'ai découvert qu'il y avait plus de participation pendant le Congrès des Citoyens. Les citoyens ont proposé des choses qu'ils voudraient mettre en œuvre par la mairie dans le cadre du développement durable. Le forum sur le site internet de la Mission Agenda 21 et les ateliers thématiques qui ont lieu autour de tables rondes ont encouragé l'échange des idées entre la mairie et les citoyens. Cela m'indique que la mairie a possédé la volonté pour réaliser un Agenda 21. Cependant, on ne pourrait pas caractériser ce dialogue comme une manifestation de participation ; en utilisant la hiérarchie des niveaux de participation développée par l'ARPE, nous voyons qu'il s'agirait d'une concertation. Autrement dit, la mairie a organisé des réunions publiques pour recueillir des propositions, mais, en fait, c'est elle qui prendra la décision finale. C'est-à-dire que par rapport à la création d'un plan d'actions, qui est la dernière étape dans le processus, les services municipaux évalueront les propositions. Encore une fois, nous voyons que la démarche qui était choisie par la mairie exclura que les citoyens prennent part dans la sélection des actions.

## **V. Commentaire Personnel et Conclusion**

Grâce à ma question de départ, j'ai eu l'opportunité d'étudier le développement durable dans un contexte mondial, français, et toulousain. J'ai appris de l'évolution de la

notion de développement durable et j'ai compris les idées qui constituent sa définition, c'est-à-dire que j'ai reconnu les liens entre l'économie, l'environnement, et la solidarité. De plus, j'ai eu l'occasion d'observer le processus de mettre en place un Agenda 21 Local à Toulouse qui j'ai utilisé comme une étude de cas. Maintenant, je suis familiarisée avec les étapes essentielles de ce processus et les défis à chacune. Je me rends compte que la mise en place de l'Agenda 21 Local est fondamentalement un projet difficile. Le grand défi de l'Agenda 21 Local est de trouver une façon dans laquelle on peut à la fois respecter la liberté et les enjeux uniques d'une collectivité et suivre une démarche rigoureuse qui exige la participation des citoyens et qui fournira un plan d'actions.

Puisque j'ai trouvé qu'il y avait un manque de participation citoyenne dans l'Agenda 21 Local à Toulouse, je me suis intéressée aux explications culturelles de ce phénomène. Autrement dit, quels sont les éléments de la culture française et particulièrement de la culture toulousaine qui empêchent la participation des citoyens dans le Congrès des Citoyens ? En parlant avec Mme Bourgon, Mme Dejean-Servières, et des participants d'ateliers, j'ai trouvé que l'idée de participation citoyenne était très nouvelle en France et elle n'était pas bien développée. Le type de participation qui est nécessaire par l'Agenda 21 Local n'est pas celui qu'on trouve dans les protestations et les grèves en France. La participation des citoyens dans un Agenda 21 Local est la co-construction d'un projet par la collectivité et le public.

Une explication est qu'il existe en France la perception que l'état peut tout faire et donc, qu'il n'y a pas de tradition citoyenne de prendre part dans les décisions officielles. Puisque les citoyens n'ont pas cette expérience, la plupart d'entre eux ne comprennent pas qu'il existe un lien fort entre leurs actions et les conséquences locales dans le cadre de l'économie, de l'environnement, et de la vie sociale. Alors, il faut commencer un processus pour sensibiliser les gens aux moyens de participation. A mon avis, cela nécessite des partenariats entre la mairie et les organisations non gouvernementales locales pour aider le

public dans ce processus. Au cours de ma recherche, j'ai rencontré une dame qui travaillait avec une organisation qui s'appelle « Bleue comme une orange ». Son organisation cherche à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux de point de vue de la consommation croissante des ressources naturelles. Je me demande pourquoi la mairie n'a pas essayé de travailler avec des organisations comme celle-ci pour sensibiliser le public à l'Agenda 21 Local. Je pense que cela aurait été une bonne idée.

De mon point de vue, il y a aussi une réaction tendue entre les élus et les citoyens. En général, il semble que le public toulousain se méfie des élus ; il met en question les motifs des élus. Selon eux, les élus sont en faveur du développement durable et de l'Agenda 21 Local parce qu'ils reconnaissent que ce sujet intéresse beaucoup de personnes et ils veulent gagner des votes. Ces réactions indiquent qu'il y a une séparation grave entre les élus et les citoyens ; ce décalage est soutenu par le système bureaucratique qui est lourd et compliqué. A cause de ces circonstances, il est très difficile d'avoir un dialogue constructif entre tous les deux.

A mon avis, ces éléments de la culture toulousaine ont une influence négative sur la mise en place de l'Agenda 21 Local à Toulouse. Cependant, je crois qu'il reste encore une opportunité de reconnaître ces défis et de faire des changements dans la démarche choisie par la mairie. La ville de Toulouse pourra mettre en place un Agenda 21 Local efficace. Il faut noter que la responsabilité ne repose pas seulement sur la mairie et les élus, mais aussi sur les citoyens eux-mêmes qui doivent vouloir devenir des participants actifs dans le processus. Je sais que ces changements sont possibles parce que au cours de ma recherche, j'ai fait la connaissance des personnes qui partagent mon intérêt au développement durable ; il est clair qu'il y a des individus et associations autour de monde qui travaillent sur ce sujet important. Cela me rend pleine d'espoir pour l'avenir de notre planète.

## V. Annexe

### *Livres*

Antoine S., Barrère M., Verbrugge G. La planète terre entre nos mains. Documentation française. Paris 1994.

Agendas 21 Locaux de Midi-Pyrénées. « Le Séquestre. » Un guide publié par le Conseil Régional, l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie, et l'Agence Régionale Pour l'Environnement.

Barbault, R. Johannesburg : Sommet mondial du développement durable 2002. Ministère des Affaires Étrangères. Paris 2002.

Diagnostic de développement durable. Mairie de Toulouse. Toulouse 2005.

Le développement durable en marche en Midi-Pyrénées. Un constat publié par l'Agence Régionale Pour l'Environnement.

Objectif développement durable : Comprendre et agir sur son territoire. Réseau des Agences Régionales de l'Énergie et de l'Environnement. 2004.

### *Sites Internet*

[www.arpe-mip.com](http://www.arpe-mip.com)

[www.territoires-durables.fr](http://www.territoires-durables.fr)

[www.agenda21-toulouse.org/public/index.php](http://www.agenda21-toulouse.org/public/index.php)

[www.cr-mip.fr](http://www.cr-mip.fr)

<http://www.ecologie.gouv.fr/sommaire.php3>

### *Entretiens*

Monique Dejean-Servières  
Responsable Pôle Animation Collectivités Locales  
Agence Régionale Pour l'Environnement  
14, rue de Tivoli  
31068 Toulouse  
05 34 31 97 08

*Entretiens 22/11/05, 1/12/05, et 5/12/05*

Jeanne Bourgon  
Chargée de mission Développement Durable  
Conseil Régional Midi-Pyrénées  
22 Boulevard du Maréchal Juin  
31077 Toulouse Cedex 4  
05 61 33 57 05

*Entretien 15/11/05*

François Boursier  
Chargé de Mission Agenda 21  
Mission Agenda 21  
17, rue de Rémusat  
31000 Toulouse  
05 62 27 43 67  
*Entretiens 20/10/05 et 25/11/05*

Maire Françoise Mendez  
Bureau d'études EDR  
12 Rue de Sevigné  
31200 Toulouse  
06 84 95 72 69  
*Entretien 2/12/05*

Claire  
Bleue comme une orange  
36 rue Bernard Mulé  
[Bleue.commeuneorange@free.fr](mailto:Bleue.commeuneorange@free.fr)  
*Entretien 23/11/05*

Jean Marc  
Collectif SDF  
06 98 05 92 58  
*Entretien 29/11/05*

Ateliers thématiques  
J'ai parlé avec douze participants aux ateliers suivants :

Séquence 2 : « Énergie et changement climatiques » 18/10/05, « Environnement » 19/10/05  
Séquence 3 : « Aménagement urbaines et déplacements » 21/11/05



*Questionnaire (J'ai proposé ces questions à François Boursier et Marie Françoise Mendez)*

1. Comment est-ce que la mairie a choisi un bureau d'étude ?
2. Je sais qu'il y a plusieurs méthodes pour mettre en place un Agenda 21 Local. Avant de commencer le processus ici, est-ce que la mairie a regardé les expériences des autres villes ou villages en Midi Pyrénées ?
3. Le diagnostic était organisé autour des sept thématiques ; qui les a choisi ?
4. Dans le diagnostic, comment est abordée la dimension écologique ? La dimension environnementale ? La dimension sociale ?
5. Dans le diagnostic, quels sont les liens entre l'économie, l'environnement, et la vie sociale et culturelle ?
6. De votre point de vue, quels sont les points forts et les points faibles du territoire ?
7. Savez-vous comment la mairie va traiter la question de l'évaluation ?

*Questionnaire (J'ai proposé ces questions aux participants des ateliers)*

1. Comment est-ce que vous avez entendu parler du Congrès des Citoyens et des ateliers thématiques ?
2. Est-ce que vous avez assisté au Forum d'ouverture en septembre ? A combien d'ateliers est-ce que vous avez assisté ?
3. Quelle est votre réaction aux ateliers ? C'est-à-dire, comment-ils se sont passés ?
4. Quelle est votre profession ?