



**HAL**  
open science

# Un “jury de citoyens” pour résoudre un conflit lié à un projet touristique. Apports et limites d’un exercice local de démocratie participative, mené dans les Landes (France)

Vincent Vlès, Sylvie Clarimont

## ► To cite this version:

Vincent Vlès, Sylvie Clarimont. Un “jury de citoyens” pour résoudre un conflit lié à un projet touristique. Apports et limites d’un exercice local de démocratie participative, mené dans les Landes (France). 2020. hal-03070862v1

**HAL Id: hal-03070862**

**<https://hal.science/hal-03070862v1>**

Preprint submitted on 16 Dec 2020 (v1), last revised 16 Dec 2021 (v3)

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Un « jury de citoyens » pour résoudre un conflit lié à un projet touristique.

### Apports et limites d'un exercice local de démocratie participative, mené dans les Landes (France)

---


Vlès Vincent\*, aménagement et urbanisme, Professeur émérite des universités  
UMR CNRS CERTOP n° 5044  
Université Toulouse-Jean Jaurès  
5, allées Antonio Machado  
31058 Toulouse Cedex 9  
+33 (0)6 78 15 41 93  
[vincent.vles@univ-tlse2.fr](mailto:vincent.vles@univ-tlse2.fr)

---

Clarimont Sylvie, géographie, Professeur des universités  
Directrice adjointe de l'UMR 5319 Passages  
Université de Pau et des Pays de l'Adour  
Domaine universitaire  
Institut Claude Laugénie  
64000 Pau  
[sylvie.clarimont@univ-pau.fr](mailto:sylvie.clarimont@univ-pau.fr)

---

Article en évaluation – RACLI- Amérique du Nord, 2021

-----  
Dépôt - © -  12-2020 – citation du nom d'auteur, reproductible à l'identique, pas de modification, partage dans les mêmes conditions, pas d'utilisation commerciale

---

#### Résumé

Les grands projets touristiques sont souvent perçus comme destructeurs du milieu par les sociétés locales. Les pouvoirs locaux sont tentés par un recours à la démocratie participative afin de rendre la décision davantage en prise avec les populations et d'échapper aux contestations. Il n'en est rien : si, pour résoudre les conflits environnementaux liés à des projets touristiques, des conventions citoyennes sont parfois présentées comme pouvant préfigurer une nouvelle forme de démocratie locale, un exemple récent en France, dans les Landes, où le Département a organisé une consultation auprès d'un jury de citoyens chargé de se prononcer sur l'opportunité de poursuivre un projet résidentiel touristique golfique de rang international à Tosse, montre l'importance de nouvelles formes des mobilisations locales. Caractérisées par une posture protestataire, les associations ont changé d'outils, de modes opératoires et leur contre-pouvoir présente toujours une réalité indéniable. En analysant l'organisation et le déroulement de cette expérience de démocratie participative, l'article rend compte des difficultés auxquelles s'est heurtée la démarche de consultation citoyenne, les pièges qu'elle n'a pas pu éviter et évalue ses apports au débat public. Pour, finalement, s'interroger sur son efficacité pour résoudre le conflit environnemental que le projet suscite depuis plus de dix ans.

Large tourism projects are often perceived as destructive of the environment by local companies. In order to make them acceptable, local authorities are tempted to resort to participatory democracy in order to make the decision more in touch with the populations, and to escape contestation. This is not the case: if, to resolve environmental conflicts linked to tourism projects, citizen conventions are sometimes presented as being able to foreshadow a new form of local democracy, a recent example in France, in the Landes, where the Department has organized a consultation with a jury of citizens charged with deciding on the advisability

of continuing a golf tourism residential project of international rank in Tosse, shows the importance of new forms of local mobilizations. Characterized by a protest posture, the associations have changed tools, operating methods and their counter-power still presents an undeniable reality. By analyzing the organization and the development of this experience of participative democracy, the article reports on the difficulties encountered in the citizen consultation process, the pitfalls that it was unable to avoid and assesses its contributions to the debate public. To finally question its effectiveness in resolving the environmental conflict that the project has been causing for more than ten years.

---

Mots-clés

Tourisme, convention citoyenne, jury citoyen, golf, controverse environnementale, Landes  
Citizens « convention, citizens » jury, golf, environmental controversies, Landes

---

## Problématique et méthodologie

Jurys citoyens, conférences citoyennes, conférences de consensus : ces dispositifs de concertation locale ne rentrent pas, en France, dans des procédures réglementaires, mais font partie des débats organisés à l'initiative des collectivités territoriales dans le cadre de leur libre administration. Ils visent à prendre l'avis des citoyens en évitant les difficultés des référendums locaux<sup>1</sup> à fournir des éléments de motivation de décisions détaillées sur des projets à fort impact sur le milieu ou les lourdeurs des procédures de débat public. Les consultations des citoyens s'inscrivent dans une histoire longue : le tirage au sort, socle de la démocratie athénienne, a été remis au goût du jour dans les démocraties occidentales à la fin du XXe siècle (Sintomer, 2011). Les pratiques du tirage au sort d'un panel de citoyens ordinaires réunis pour délibérer sur un projet ou une question d'intérêt général s'y développent à partir des années 1970, notamment dans les premières expériences des cellules de planification en Allemagne, les *planungszelle* (Bonnotte et Sauviat, 2015) et les jurys citoyens aux États-Unis (Röcke, 2006), en Australie, au Canada, en Corée du Sud, au Danemark, en Suisse... (Boy et al., 2000). En France, ce type de consultation est expérimenté au cours des années 1990, avec la tenue d'une conférence citoyenne dans les locaux de l'Assemblée nationale les 20 et 21 juin 1998 à la demande de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, pour évaluer les choix parlementaires sur les organismes génétiquement modifiés. D'abord conduites à l'échelle nationale, ces démarches sont ensuite mises en œuvre à l'échelle des territoires avec, par exemple, une première expérience française de jury citoyen initiée en 2003, dans les Côtes d'Armor, sur un projet controversé de création d'une unité de traitement de déchets ménagers (Barbier *et al.*, 2009) ou la consultation organisée par la région Poitou-Charentes, en 2007, pour revoir la politique des transports. Quelles qu'elles soient, ces expériences prennent toujours appui sur une même méthodologie, en trois temps : information complète et documentée des membres du jury tirés au sort sur le projet, audition d'experts proposés par ce jury pour approfondir des points de son choix, rédaction d'un avis et de propositions. Elles poursuivent toujours le même objectif : s'enquérir de l'avis des citoyens en évitant les blocages que les processus de concertation prévus par la loi (débat public, dialogue territorial, référendum local) ne permettent pas de régler. Elles sont présentées comme autant de procédures de résolution des conflits permettant aux citoyens de prendre part à des décisions ordinairement monopolisées par des professionnels, qu'ils soient politiques, juristes, scientifiques ou techniciens. Confrontés à une question controversée qui constitue ou qui risque de devenir un enjeu politique, les acteurs politiques demandent à un groupe d'une vingtaine de citoyens, totalement profanes en la matière et tirés au sort, de donner un avis après avoir toutefois reçu une information complète sur le sujet et s'être confrontés aux experts et aux représentants des divers intérêts en la matière.

En France, malgré la généralisation des dispositifs de concertation dans le domaine de l'environnement (Alban et Lewis, 2005), le recours aux jurys citoyens demeure rare concernant les projets touristiques. La mise en place d'une arène de discussion, la Conférence des Hautes-Vosges, pour résoudre un conflit autour du projet de valorisation touristique de la route des Crêtes, dans le Parc naturel régional des Ballons des Vosges (Mounet et al., 2015) fait encore figure d'exception. Pourtant, on pourrait s'attendre à ce que des consultations citoyennes soient convoquées pour délibérer sur des projets touristiques à fort impact environnemental, notamment dans des territoires soumis à de fortes pressions résidentielles et touristiques comme le littoral aquitain. L'observation d'une expérience conduite en 2019, sur le littoral landais,

---

<sup>1</sup> Le référendum local est prévu en France par les articles LO. 1112-1 s, L. 5211-1 s, R. 1112-1 s, R. 5211-42 s. du CGCT (participation des électeurs aux décisions locales - L. org. n° 2003-705 du 1<sup>er</sup> août 2003). A ce jour, le référendum d'initiative partagée (RIP) ne garantit en rien la tenue d'une consultation, mais seulement l'examen par le Parlement de la proposition si les soutiens requis ont été réunis (Morel, 2019).

permet de rendre compte des avantages et limites de cette forme de consultation par rapport aux dispositifs de consultation habituels et réglementaires que sont les débats territoriaux organisés à l'initiative des collectivités territoriales, dans leur périmètre géographique et leurs domaines de compétences et les enquêtes publiques, procédures strictement réglementées d'information et de consultation de la population sur des projets susceptibles de porter atteinte à l'environnement.

Pour documenter ces différences, les auteurs ont bénéficié de la posture privilégiée d'observateurs participants : l'un a été, en 2019, garant de la délibération citoyenne menée sur un projet touristique, à Tosse, sur le littoral landais ; l'autre, fut, en 2011-2012, membre de la CPDP chargée d'organiser un débat autour d'un projet énergétique dans le sud des Landes, cette posture d'observation participante leur a permis d'accéder aux informations relatives à l'ensemble du déroulement du processus consultatif, de la naissance de l'idée à la conception du dispositif, à son organisation, puis aux débats, à leurs conclusions, à leur présentation à la presse et aux assemblées délibératives. Elle a également favorisé l'accès direct au point de vue des différents acteurs et l'examen des choix des cabinets en charge de l'animation de la concertation, « spécialistes du dialogue territorial » conduisant les travaux du jury ou accompagnant ceux de la CPDP. C'est sur l'expérience récente de jury de citoyens conduite après une longue concertation de dialogue territorial en Nouvelle Aquitaine, dans les Landes, que se fonde cet article ; l'implication antérieure du second auteur dans une CPDP constituant ponctuellement un contrepoint utile.

Cette démarche de jury citoyen s'est étalée sur une durée de 5 mois. Plusieurs questions visant à mieux comprendre le sens, la portée et l'efficacité en termes de résolution de situation conflictuelle de ce dispositif, ont guidé le travail d'observation : qu'est-ce qui pousse les décideurs à recourir à un « jury » ou « convention citoyenne » pour décider de la réalisation d'un projet d'aménagement ? Quelle est la plus-value du jury par rapport aux formes usuelles de la consultation publique requises par les procédures légales d'aménagement ? À quelles tensions locales a-t-il fait face ? Et, finalement, peut-on déduire de cette expérience une efficacité à résoudre les conflits environnementaux ? L'article examine ces questionnements en trois temps. Il reviendra d'abord sur les conditions d'émergence de la consultation citoyenne en réponse à la controverse suscitée par un projet fortement décrié. Il examinera ensuite comment le pilotage très directif du travail du jury et le cadrage des délibérations ont permis de parvenir à un avis plutôt conforme à ce qui était attendu. Enfin, il interrogera l'apport de cet exercice de démocratie participative à la résolution du conflit environnemental lié au projet.

## **Un projet controversé**

Dans les Landes, en octobre et novembre 2019, un jury citoyen a été sollicité par le Syndicat Mixte Landes Océanes (SMLO), dont le Département des Landes est membre majoritaire, afin de lancer une consultation pour l'organisation d'un jury citoyen, chargé de se prononcer sur l'opportunité de poursuivre un projet, ancien (né avant 2010), de réalisation d'un très important complexe résidentiel et touristique à Tosse, dans le sud-ouest du département, en position rétro littorale. Ce projet prévoit, dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) d'environ 240 hectares créée en juillet 2018, la réalisation d'un programme de 500 logements, dont la moitié en logements sociaux, d'hébergements touristiques, d'équipements sportifs et d'équipements golfs. La création d'un équipement de niveau international de golf avait été identifiée dès la fin du XXe siècle par les experts et les élus départementaux (Atout France,

2019, Fédération française de golf, 2019) comme structurante pour l'économie touristique locale. Ce département littoral français accueille chaque année plus de deux millions de touristes représentant un chiffre d'affaires d'un milliard d'euros et fournit un vivier de 20 000 emplois en haute saison (Conseil général des Landes, 2008). Bien que les premiers aménagements touristiques y aient été créés à la fin du XIXe siècle, la fréquentation touristique ne s'y développe vraiment que dans la seconde moitié du XXe siècle (Cassou-Mounat, 1976 ; Barrère et Cassou-Mounat, 1986) sous l'effet conjugué de l'action de la SATEL (Société pour l'aménagement touristique et l'équipement du département des Landes), Société d'économie mixte créée par le Conseil général des Landes en 1962 et de la MIACA (Mission interministérielle pour l'aménagement de la Côte aquitaine) mise en place par l'État, en 1967, pour développer les activités touristiques et mettre un frein à « leur prolifération désordonnée » (Noailles, 2010). Inscrit au sein d'une région Nouvelle-Aquitaine en croissance démographique (+0,6% par an entre 2009 et 2014), le département des Landes s'avère particulièrement attractif. Son dynamisme démographique (+1,1% par an entre 2009 et 2014) est largement supérieur à celui enregistré aux niveaux régional et national (+0,5%), au cours de la même période. Il est, avec la Gironde (+1,2%), le département le plus dynamique de la région du fait d'un solde migratoire excédentaire (INSEE, 2017). Cependant, l'essentiel de ce dynamisme se concentre dans la zone littorale au détriment des Landes intérieures. Depuis 2009, la fréquentation touristique y est assez stable avec environ 22 millions de nuitées dont la moitié réalisée durant les deux mois d'été, juillet et août, principalement en hôtellerie de plein air (avec 64% des lits marchands, en 2018, l'hôtellerie de plein air est le 1<sup>er</sup> mode d'hébergement marchand dans le département) et une très forte concentration littorale de ces nuitées (68% des nuitées, en 2018, sont situées en zone littorale) (Comité départemental du tourisme des Landes, 2019). L'aménagement d'un complexe golfique de compétition internationale permettrait, d'après ses promoteurs, de répondre aux enjeux d'allongement de la saison auxquels le tourisme balnéaire est confronté, les golfeurs ayant une pratique sportive allant bien au-delà des deux mois estivaux. Il diversifierait et renouvellerait la clientèle touristique et l'attirerait vers l'intérieur des terres, particulièrement sous-équipé, moins fréquenté par le tourisme. Il parachèverait l'équipement golfique de stations balnéaires aquitaines réputées : Moliets, Vieux-Boucau, Port d'Albret, Seignosse, Hossegor, Capbreton, Labenne, Biarritz, Saint-Jean-de-Luz (figure 1).

Le projet de création d'un nouveau golf d'envergure internationale, complémentaire aux quatre golfs dont disposent déjà ces stations voisines, a été initié par la Fédération française de Golf dans le cadre de sa candidature pour l'accueil de la Ryder Cup 2018 : le Golf national de Guyancourt dans les Yvelines s'aurait trop limité pour rendre la candidature de la France crédible dans le champ concurrentiel des compétitions internationales. Dans les années 2000, le président du Conseil départemental, Henri Emmanuelli, Président du Conseil de surveillance de la Caisse des Dépôts et Consignations et ancien ministre, a saisi cette occasion pour tenter de densifier l'équipement golfique du littoral landais, priorité retenue par le Département lors de l'exercice de prospective territoriale « Landes 2040 » qu'il mettait en chantier au même moment. Pour les services techniques de développement du département, conseillés par l'Agence d'urbanisme de Bordeaux Métropole Aquitaine (a'urba, 2008), la collectivité pouvait se saisir de cette occasion pour financer du logement social tout en résolvant la question de la saisonnalité du tourisme de masse sur le littoral : les financements extérieurs du promoteur touristique privé auquel cet équipement international aurait été confié apporteraient ainsi, d'après la technostructure régionale, des financements pour résoudre les problèmes sociaux et d'emploi local. On retrouve ici l'idée du « ruissellement économique » mis en avant dès les années 2000 par des collectivités territoriales socialistes. Avec cet argument, un travail de consultation des collectivités littorales a été entrepris pour trouver un site d'accueil, dans un espace pourtant déjà saturé d'hébergements touristiques et d'équipements liés aux réalisations

de la Mission d'aménagement de la Côte Aquitaine depuis 1975 (Unité principale d'aménagement n° 9, figure 1), en continuité nord du Pays basque. Sollicités, les experts du golf ont déniché un site au nord de la commune de Tosse présentant à leurs yeux de très bonnes conditions d'accueil et une « accessibilité correcte » (plus d'une heure de route, tout de même) depuis les aéroports voisins de Pau et de Biarritz, de la gare TGV de Dax et des autoroutes A63 (Bordeaux-San Sebastian) et A64 (Toulouse-Pays basque) Figure 2.

Le département a financé une douzaine d'études de faisabilité et d'impacts pour satisfaire aux conditions légales liées à la demande d'autorisation d'aménager : études de faisabilité économique, études de relocalisation des activités agricoles dans un rayon de 30 km, évitements des zones naturelles les plus exposées (secteur inscrit en zone Natura 2000 le long du ruisseau du Sparben), compensations liées à l'artificialisation des sols, étude d'impact environnemental approfondie, redimensionnement de la station de traitement des eaux usées. Le maître d'ouvrage du projet a fait détailler, dans des avant-projets sommaires puis des projets définitifs, cette intention golfique de rang international, a procédé à une consultation de promoteurs intéressés et a programmé son intention dans le Schéma régional d'aménagement du territoire de Nouvelle Aquitaine (2018). Sur le plan technique, toutes les difficultés sont annoncées par l'ingénierie d'études comme étant résolues : les terrains agricoles, forestiers et naturels identifiés présentent un fort potentiel d'aménagement et leurs agriculteurs acceptent leur relocalisation ; Atout France, l'agence dédiée du ministère du Tourisme, et un cabinet de loisirs (Howath HTL) ont confirmé la faisabilité économique du programme avec une partie golfique et une partie urbaine accueillant 1 200 nouveaux habitants, composée d'habitats permanents (avec des logements sociaux, 30 % des ménages se situant, dans cette partie du littoral, sous les 60 % des plafonds de ressources HLM) et d'hébergements touristiques. Ce programme touristique est d'une ampleur exceptionnelle en France, il concerne des emprises très importantes (sur 239 hectares d'espaces naturels et agricoles), implique des mesures d'évitement, de réduction et de compensation<sup>2</sup> des impacts sur des surfaces encore plus importantes (plus de 500 hectares). Il finance la relocalisation de trois exploitations agricoles et le recalibrage de la station d'épuration de Soustons (Chambre d'agriculture des Landes, 2019). Le programme comprend en outre 80 à 120 chambres en hôtel de 4 ou 5 \*, 130 logements en résidence touristique (Horwath, 2013), 190 villas en bords de golf, des équipements sportifs publics non golfs (trinquet, futsal, squash, tennis, etc.), des espaces publics ouverts à l'écomobilité (cheminements piétons, pistes cyclables), une place de marché de 4 000 m<sup>2</sup>, le tout autour d'équipements golfs composés de 2 parcours de 18 trous chacun, un parcours de 9 trous, une académie d'entraînement, un club house (Samazuzu & al., 2019). Figure 3.

Ce projet d'investissement, évalué à 270 millions de €, annoncé comme pouvant générer 900 000 € de retombées fiscales annuelles, créer 815 emplois pendant les 10 ans de travaux nécessaires à sa réalisation puis 500 emplois en exploitation, générer un chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 35 millions d'€ (Atout France, 2019) est soumis à des procédures réglementaires strictes au titre du code de l'urbanisme et du code de l'environnement. Parmi celles-ci, la présentation du projet à la population et à tous les acteurs du territoire est une obligation permettant l'information et l'association du public au projet et son amélioration continue au regard des ambitions affichées de développement durable : l'article L.103-2 du code de l'urbanisme prévoit une concertation publique obligatoire. Au-delà de cette obligation, l'ampleur du projet nécessitait une information et un accompagnement soutenus. Les chiffres avancés des impacts économiques sont en effet considérables pour un aménagement touristique

---

<sup>2</sup> Le principe **éviter-réduire-compenser** est un principe visant à ce que les aménagements n'engendrent pas d'impact négatif sur leur environnement, et en particulier aucune perte de biodiversité dans l'espace ou dans le temps. Issue d'une stratégie européenne des années 2000, la « séquence ERC » n'a été appliquée en France par le Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie qu'à partir de 2012.

de ce type. Il fallait que les opérateurs rassurent et affirment leur ambition en matière d'exemplarité environnementale (« éviter », « réduire », « compenser »<sup>2</sup>) pour transformer les 239 hectares du site, préserver la zone Natura 2000 et les zones humides présentes dans le périmètre (Conseil départemental des Landes, SMLO, MACS, 2018).

### **Du dialogue territorial au jury citoyen : des dispositifs participatifs pour construire l'acceptabilité du projet et non pour discuter de son opportunité ?**

Pour ce faire, le Conseil départemental des Landes et la Communauté de communes Marenne Adour Côte-Sud (MACS) ont lancé en décembre 2014, via le Syndicat Mixte Landes Océanes (SMLO) une concertation en plusieurs temps. D'abord sous forme de mise en dialogue territorial, dans le cadre du nouveau cadre réglementaire de l'ordonnance du 3 août 2016 portant sur les démarches de concertation volontaire. Ce « dialogue territorial » s'est traduit surtout par de nombreuses réunions publiques de présentation du projet (accueillant 1 350 personnes au total sur 63 000 habitants les 23 communes de l'intercommunalité, soit 2 % de la population), a réalisé un dossier de 36 pages de présentation du projet, de ses enjeux, de la démarche de dialogue territorial (décembre 2015), imprimé à 1000 exemplaires papier et mis en ligne, les dossiers de presse, les 8 permanences d'information ont permis de recueillir des avis dans des registres ouverts au public : 22 avis seulement (0,03 %), cependant, ont été exprimés (Conseil départemental, 2018b). Comment ce dialogue s'est-il déroulé ? Sa première phase a présenté le projet au cours d'ateliers thématiques à un total d'une soixantaine de citoyens présents. Durant cette phase, les habitants du département ont été informés de l'avancement des études via un site Internet dédié sur lequel ont été publiées toutes les études dédiées au projet (<http://dialogue-territorial-tosse.fr/>). Puis une réunion publique le 9 novembre 2015 à Tosse a réuni 850 personnes pour débattre du projet. La seconde phase du dialogue territorial a débuté à partir de novembre 2015 avec la consultation du public sur le projet de création de la ZAC en 2015 et 2016. La Commission nationale du débat public (CNDP) a été sollicitée pour accompagner le dialogue et y a répondu favorablement en désignant deux garants observant ce dialogue, mais ne l'a pas organisé elle-même<sup>3</sup>. Par sa décision n° 2016/40/Golf de Tosse/3, le président de la CNDP a donné acte du rapport des garants sur la qualité de l'information produite. Pour autant, pendant ce dialogue territorial, les citoyens interrogés y ayant participé affirment que certaines réunions de concertation avec le grand public, notamment celle réunie le 29 mars 2016 à Soustons, ont été des plus « remuantes » (cette version a été confirmée en 2019 par des associations, notamment Les Amis de la Terre, et les membres du jury de citoyens). Les associations de protection de la nature y auraient reproché aux organisateurs de ne pouvoir suffisamment prendre la parole, le garant de la CNDP répondant qu'accéder à cette demande n'était pas dans son rôle. Lors de la troisième phase, ouverte de mai à décembre 2017, le dialogue a ouvert des ateliers thématiques aux acteurs du tourisme, de l'agriculture, du golf, de la formation, de l'aménagement urbain. C'est à ce moment que l'opportunité du projet a concentré les échanges les plus vifs du débat, les potentiels bénéfiques pour les habitants du territoire ayant suscité les questions les plus nourries. Depuis cette dernière phase du dialogue, les associations de protection de la nature (Les Amis de la Terre<sup>4</sup>, la SEPANSO<sup>5</sup>, Noutous<sup>6</sup>) n'ont eu de cesse de réclamer le recours à un référendum local (le référendum est devenu un

<sup>3</sup> La loi du 2 février 1995, dite loi Barnier, institutionnalise la participation du public et crée la Commission nationale du débat public (CNDP). La CNDP devient une autorité administrative indépendante par la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002, dite loi Vaillant, alors que la France s'est engagée dans la convention d'Aarhus, ratifiée la même année. Ce n'est que par l'ordonnance du 3 août 2016, dite de réforme du dialogue environnemental, que la CNDP est chargée d'organiser des débats publics sur des plans et programmes de niveau national.

<sup>4</sup> Créée en 1970, la fédération des Amis de la Terre France est une association de protection de l'Homme et de l'environnement, de loi 1901 et agréée pour la protection de l'environnement.

<sup>5</sup> Affiliée à France Nature Environnement, la SEPANSO est une association fédère des Sociétés pour l'Étude, la Protection et l'Aménagement de la Nature dans le Sud-Ouest de la France depuis les années 1960. Elle a combattu de nombreux projets d'aménagement de la Côte aquitaine et des stations pyrénéennes.

<sup>6</sup> Noutous est une association de protection de la nature essentiellement locale.



outil souvent revendiqué de la société civile). Cette exigence est une manière de remettre en cause la pertinence du projet, surtout sa rentabilité à court, moyen et long terme, dans un contexte de crise économique et écologique. La mixité des activités et des usages opposés (travailleurs saisonniers versus golfeurs internationaux, logements locatifs sociaux versus propriétés touristiques golfiques) a généré des interrogations et des incompréhensions de la part de la population : le maître d'ouvrage ne proposerait-il pas, pour favoriser « l'acceptabilité » du projet, une solution sans avenir ? Dans les documents mis à disposition du public, les liens entre la faisabilité d'un golf et celle de la production de logements sociaux ne sont effectivement pas clairement établis et le « ruissellement » de la richesse attendue n'est pas clairement démontré par l'exposé de relations de causalité documentées.

Le ministre de l'Environnement a décidé le 5 novembre 2018, en application de l'article L-122 - 6 I du code de l'environnement, de se saisir de l'étude d'impact de ce projet et de déléguer à l'autorité environnementale la compétence d'émettre un avis<sup>7</sup>. Adopté le 16 janvier 2019, cet avis exige de nombreuses modifications du projet et apporte des recommandations quant à la réalisation du dossier définitif de demande d'autorisation. Il exige l'explicitation des principales raisons environnementales des choix effectués, notamment pour ce qui concerne la localisation, le dimensionnement et les principales caractéristiques des parties golfique et urbaine, et les conditions de relocalisation d'une des exploitations agricoles ; l'avis juge insuffisantes les modalités de gestion des circulations et de la fréquentation du golf et d'accès aux ressources – eau, énergie... — et leur gestion pour la partie urbaine du projet ; il requiert la faisabilité et l'analyse des impacts environnementaux de l'irrigation des golfs qui prévoit de réutiliser les eaux usées de la station d'épuration de la ville voisine de Soustons et dénonce comme sous-évalués les volumes d'eau avancés, en y intégrant l'ensemble des besoins des agriculteurs relocalisés et les besoins complémentaires au cas où l'approvisionnement de la station d'épuration de Soustons serait indisponible ; il réclame une meilleure prise en compte du changement climatique par l'évaluation de l'évolution du stockage et des émissions de CO2 et impose au maître d'ouvrage des mesures compensatoires appropriées ; il recommande de mieux approcher les impacts du projet sur la qualité des eaux souterraines et superficielles du ruisseau Sparben ; la compensation forestière et environnementale avancée sur la base de l'état initial du site ne garantit pas, aux yeux du ministère de l'Environnement, l'absence de perte nette de biodiversité qu'il recommande de protéger intégralement ; il exige, enfin, le développement significatif du volet paysager du projet, qui présente un projet urbain fait de petites maisons ou immeubles individuels sans qualité architecturale ni inscription écologique précises. Cet avis est donc globalement négatif et il aurait été judicieux d'y répondre en redéfinissant le projet avant de le présenter en débat citoyen, ce qui ne fut pas fait.

De son côté, le 23 novembre 2018, le Conseil National de la Protection de la Nature (au titre des articles L411-1 et L411-2 du livre IV du code de l'environnement) donnait un avis négatif à la demande d'autorisation environnementale préalable en raison « *des nombreuses imprécisions dans les mesures d'évitement, de réduction, de compensation et de gestion des espaces naturels proposées* » en demandant à ce qu'une « *réelle mesure des pertes et des gains* »

---

<sup>7</sup> Pour chaque projet soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnaire et du public. Cet avis porte sur la qualité de l'étude d'impact présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le projet. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité. La décision de l'autorité compétente qui autorise le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage à réaliser le projet prend en considération cet avis. Une synthèse des consultations opérées est rendue publique avec la décision d'octroi ou de refus d'autorisation du projet (article L. 122-1-1 du code de l'environnement). En cas d'octroi, l'autorité décisionnaire communique à l'autorité environnementale le ou les bilans des suivis, lui permettant de vérifier le degré d'efficacité et la pérennité des prescriptions, mesures et caractéristiques (article R. 122-13 du code de l'environnement).

*en matière de biodiversité du projet et de son exemplarité dans le domaine de son insertion dans les espaces naturels » soit apportée.*

Fort logiquement, le débat territorial fit donc apparaître ce projet comme extrêmement controversé. Pour sortir de cette logique de confrontation, le président du Syndicat mixte maître d'ouvrage du projet, Xavier Fortinon, également Président du Conseil départemental, « *a pensé que les changements des modèles de développement nécessitaient l'approbation des citoyens* » et que cette approbation n'était pas acquise à l'issue du dialogue territorial. Les associations de défense de l'environnement exigeaient le recours à un référendum local. Le Conseil départemental a refusé de se laisser enfermer dans une logique de « pour ou contre » le projet, le référendum « *ne permettant pas un dialogue, mais étant le signe que le dialogue est achevé et qu'il faut trancher un point de blocage* » (Respublica, 2020). Il a préféré le recours à un jury composé de citoyens du territoire, tirés au sort et anonymes, afin de « *se saisir à nouveau de la question, de prendre du temps de réflexion à l'abri des pressions, d'écouter et de dialoguer avec plus d'experts et de délibérer collectivement sur le projet* ». La finalité de cet autre dispositif est double : d'une part, lever les blocages à un moment où les pouvoirs publics sont prêts à décider, mais n'osent pas se soumettre à l'avis des électeurs par voie référendaire prévue par la loi, les blocages représentant des risques de débat électoral aux multiples conséquences ; d'autre part, disposer d'éléments justifiant l'acceptation ou non du projet par la population. C'est en cela que le dispositif de « jury de citoyens » choisi diffère totalement du dispositif de référendum local : il s'agit d'échapper au résultat « fermé » (« pour » ou « contre »), éviter également l'approbation d'un projet trop précis (donc non évolutif) qui obligerait le décideur. Mais au-delà de l'argument avancé, c'est surtout la nécessité politique de contourner les oppositions associatives qui a emporté la décision d'organiser cette convention citoyenne.

Ce choix issu de l'épuisement du dialogue territorial a donc été présenté comme un complément au processus de concertation entre des acteurs impliqués. Mais en raison des fortes oppositions qui s'étaient exprimées, on peut également voir dans ce recours à un jury de citoyens une énième tentative de relance d'un projet controversé, un contournement d'un blocage politique. D'ailleurs les associations et la presse ont avancé l'argument.

Le maître d'ouvrage se doutait que les débats de la consultation citoyenne seraient complexes à diriger. Pour que la contribution des citoyens apporte une composante positive à la décision, il a exigé du jury de documenter son avis, de le détailler et d'en justifier les raisons. Pour répondre à la question « *à quelles conditions le projet est une opportunité* » — on note que la question ne fut donnée aux membres du jury (et à eux seuls) que le premier jour de session, après qu'ils eurent signé l'engagement écrit à y répondre et à la tenir confidentielle —, les citoyens ont dû acquérir des connaissances techniques et scientifiques complexes, entendre des présentations motivées et pédagogiques. En focalisant la question sur « les conditions de l'acceptabilité » du projet (plutôt que son opportunité, question au cœur du dispositif de débat public tel qu'instauré par la loi Barnier de 1995) et en omettant de mentionner dans la question l'impact sur le milieu, le maître d'ouvrage mettait le jury en situation de fournir un travail de réflexion, d'explicitation et de formulation des raisons des choix, puis leur regroupement en « groupes de pensées » afin de parvenir à un consensus. On verra que le consensus n'a pas pu être obtenu et que la divergence des opinions a fragilisé l'avis (figure 4).

Pour conduire les travaux de ce jury de citoyens, le Syndicat mixte a retenu un groupement composé des sociétés Respublica et Harris Interactive. Respublica est une agence experte de la concertation qui intervient auprès de ses clients pour la mise en discussion de tous types de sujets, avec l'ensemble des parties prenantes, grâce à des dialogues qui associent dispositifs

présentiels et dispositifs numériques en ligne (clouds de dossiers, visioconférences). Harris Interactive est un institut de sondage d'opinion, du secteur des études marketing ; dans le domaine de la démocratie participative, cet institut a effectué le tirage au sort et le recrutement des participants aux conférences citoyennes régionales du Grand Débat National dans le cadre de la consultation nationale relative à la crise des « gilets jaunes » (2019) ; le Comité économique, social et environnemental (CESE) lui a également fait confiance pour tirer au sort et recruter les participants à la Convention Citoyenne pour le Climat qui s'est déroulée de l'automne 2019 au printemps 2020. Dans le cas du jury de citoyens des Landes, ce groupement d'entreprises a été chargé, par le Conseil départemental, de tirer au sort les membres du jury, de choisir un garant (avec les mêmes missions d'observation neutre que celles attribuées aux garants de la CNDP : surveillance de la transparence des débats, de la libre circulation des positions et du respect de neutralité des experts et bureaux d'études) et d'organiser les travaux de ce jury au cours de trois week-ends. La méthodologie préparatoire du travail des membres du jury l'a divisé en trois temps, chaque temps se déroulant sur un week-end complet : une séquence d'information des citoyens destinée à leur donner toutes les informations relatives au projet, une séquence d'audition d'experts invités à la demande des membres du jury leur permettant d'approfondir des aspects à approfondir et d'échanger librement, enfin une séquence d'un jour et demi de rédaction d'avis.

Le recrutement des membres du jury a été effectué par Harris Interactive/Le Terrain entre le 6 septembre et le 10 octobre 2019 selon un protocole en deux étapes qui associe deux modes opératoires différents : celui de la « représentation miroir » et celui du « tirage au sort » (Röcke, 2006). La première a établi une connaissance fine de la sociologie des habitants du territoire afin de constituer les règles d'élaboration d'un échantillon (selon la méthode des quotas) de citoyens représentatifs (recherche selon le principe d'une « représentation miroir »). La seconde a constitué un échantillon de 25 personnes « *représentatives de la diversité de la population* » avec une méthode de contact téléphonique identique à celle des sondages d'opinion, par « tirage au sort » : des appels ont été effectués au hasard par un générateur automatique de numéros sur la base de l'annuaire téléphonique France Telecom dans les communes concernées d'une part et, de manière complémentaire, une génération aléatoire de numéros de téléphones portables au niveau national est opérée, le tout sur une base de données respectant le profil « miroir » (représentativité sociodémographique issue des statistiques publiées par l'INSEE : lieu de résidence, genre, âge, CSP, niveau de diplôme). Harris Interactive/Le Terrain a volontairement plutôt donné une priorité aux habitants vivant dans la Communauté de communes MACS et a légèrement sous-représenté les habitants des communautés d'agglomération voisines. On peut ici émettre une critique quant à ce choix : la sur-représentation du territoire organisant la consultation constitue une restriction, très critiquable, au développement de la démocratie participative (Verpeaux, 2006 ; Bonnotte et Sauviat, 2015). Au terme du processus de recrutement, seuls Harris Interactive/Le Terrain et Respublica ont eu connaissance de la liste des membres du jury et des données personnelles nécessaires à leur choix et leur intégration dans le jury (Harris Interactive, 2019). Cette opacité, mise en avant pour garantir la tenue de l'anonymat, n'a pas contribué à la transparence du procédé de démocratie participative. La confirmation par le citoyen de sa participation au jury n'est intervenue qu'après sa signature d'une convention de participation. Constitué initialement de 26 citoyens, le jury a connu deux défections intervenues la veille et le jour du début des travaux. Ils n'ont pu être remplacés, faute de temps. La parité a été garantie (12 hommes et 12 femmes), la représentation de toutes les tranches d'âges assurée, mais la représentation des 18-24 ans et des 25-39 ans a été légèrement plus faible que dans le territoire, et si toutes les catégories socioprofessionnelles étaient représentées, on a observé une part plus importante des artisans-commerçants-chefs d'entreprise, des cadres supérieurs-professions libérales, des employés et

des inactifs au détriment de la catégorie des ouvriers, sous-représentée. Une Charte précisant les conditions dans lesquelles allaient se dérouler les travaux, les engagements de totale confidentialité que devaient prendre les membres du jury, un formulaire relatif au droit à l'image ont été acceptés et signés par chaque citoyen du jury.

### **Un travail de jury sous tension**

Le Syndicat mixte des Landes Océanes savait qu'il était illusoire de penser qu'en mettant tout le monde autour d'une table un consensus pouvait émerger magiquement d'une intelligence collective avec une cohésion d'avis qui serait apparue bien chimérique. Comme si on pouvait concilier les divergences en matière de priorités des citoyens sur la seule question de la protection de l'environnement. Sans doute sur certains aspects, ceux qui sont les plus destructeurs de l'humanité, est-ce possible, mais pas tous. Il était donc évident que la réponse serait l'aboutissement de négociations internes au jury et de l'expression d'un rapport de forces. Les procédés étaient perfectibles. À commencer par le choix d'une question simple. Or, le Syndicat mixte des Landes Océanes a posé au jury deux questions longues et complexes pour éclairer « *la décision de poursuivre ou non la réalisation de ce pôle* » :

- 1. À quelles conditions le jury citoyen considère-t-il que le projet proposé par le Syndicat Mixte Landes Océanes constitue une opportunité permettant de répondre aux objectifs d'attractivité, de développement et d'aménagement du territoire ?*
- 2. Quelles sont ses préconisations pour que les modalités de mise en œuvre du projet, sur la base de la programmation retenue par le Syndicat Mixte Landes Océanes, permettent une bonne insertion urbaine et environnementale du pôle, répondent aux besoins de la population en logements permanents et en équipements publics et privés et produisent des retombées sociales et économiques pour le territoire ? ».*

Non seulement répondre à ces deux questions nécessite une compréhension de logiques et de connaissances très techniques, mais qui plus est, ces questions posées aux citoyens sont partiales, dans la mesure où elles présentent le principe de l'aménagement comme déjà acté (ce qui est loin d'être le cas, puisqu'aucune autorisation administrative n'a été accordée) : si la première question n'est sans doute pas mise en œuvre pour détourner l'attention du public, elle tait curieusement les blocages exprimés depuis le lancement du débat territorial. De plus, avec ce libellé n'insistant que sur des objectifs positifs attendus, elle feint d'ignorer ses impacts négatifs, notamment sur l'environnement. On peut juger cette omission suspecte. D'autant que si la démarche s'insère dans un processus démocratique, il convient de faire en sorte qu'il y ait débat, donc que les moyens d'une forme de mobilisation pluraliste soient accordés aux citoyens. Les dossiers mis à disposition ne parlent pas à la majorité des citoyens, ils sont trop techniques, trop compliqués. Les études de sociologie politique montrent que la capacité à avoir une opinion sur un dossier de cette complexité dépend du milieu social : plus la question est abstraite, plus apparaissent les différences de classe dans sa compréhension si des structures politiques ne prennent pas le relais (Röcke, 2006 ; Talpin, 2008). Or le confinement du jury dans l'anonymat du travail en 3 séquences cachées du public ne lui a pas permis de recourir à ces aides ou conseils que les campagnes électorales assurent dans les processus de consultation électorale représentative. Finalement, ce confinement des enjeux a contribué à confisquer cette expérience de démocratie participative locale.

Cette hypothèse critique de confiscation du débat est corroborée par le rythme effréné du travail qui a été imposé aux citoyens. En voici une illustration : deux premières journées de

travail ont consisté à prendre connaissance des résultats de toutes les études (bibliographie) et à poser des questions à leurs auteurs, qui avaient chacun 20 minutes pour en exposer les conclusions et 10 minutes de débat pour répondre aux questions des citoyens. 11 interventions et exposés ont été assésés lors de la première séquence au jury, 8 lors de la seconde. Les études de faisabilité du projet et de ses impacts économiques ou sur l'environnement constituaient un ensemble d'une vingtaine de dossiers à lire, dont certains de plusieurs centaines de pages (études économiques, urbaines, environnementales). Ces interventions ont noyé certains citoyens sous un déluge d'informations et seule la troisième séquence (un jour et demi) a été dévolue au travail de formulation de l'avis.

Certes, ces phases ont confronté les citoyens avec différentes parties prenantes. Mais on ne saurait dire qu'elles aient créé une « *mise en situation de dialogue* » (Respublica, 2020). Le dialogue entre les parties opposées n'a pu avoir lieu. L'évaluation du dispositif par les membres du jury à l'issue du déroulement des travaux a montré cette absence : « *les présentations [ont été] utiles, claires et accessibles pour la plupart, à l'exception de l'intervention relative aux procédures d'aménagement et des interventions des Amis de la Terre et de la CCI* » (Respublica, 2020). Le jury a regretté l'absence de la principale et plus ancienne association de défense de l'environnement du Sud-ouest français, la SEPANSO, qui n'avait pas répondu aux trois invitations à venir s'exprimer<sup>8</sup>, et a noté que la présentation des Amis de la Terre « *était très partielle* ». La prestation de cette association a d'ailleurs suscité de nombreux commentaires négatifs de la part des citoyens. Sa présentation a été jugée « *trop subjective, trop orientée contre le projet sans arguments tangibles* ». Les citoyens ont regretté que l'environnement n'ait pas été assez abordé et ont regretté qu'il ne soit pas défendu plus vigoureusement : « *sujet espéré, pas assez présenté* ». Certains ont considéré que la présentation telle que formulée par les Amis de la Terre exposait surtout la non-rentabilité supposée du projet, mais était « *hors sujet... dommage!* ». L'Association Noutous n'a pas abordé non plus la question environnementale et s'est exprimée uniquement sur ce qu'elle a qualifié « *d'illégitimité du processus de démocratie participative* » mis en place par le syndicat à travers ce jury. D'évidence, les membres du jury attendaient une position étayée sur les enjeux environnementaux du projet, mais n'ont entendu que des pressions, lors de l'exposé, pour qu'ils « *démissionnent* ». Le ton agressif adopté, menaçant de divulguer l'identité des membres dans la presse locale, a enlevé toute possibilité de débat. Cette « *guerre* » des positions a été prolongée entre les dernières sessions : garant, Respublica et membres du jury ayant fait l'objet de publications menaçantes sur les réseaux sociaux. Les internautes sensibilisés aux questions de défense de l'environnement ont été invités à mener une cyberaction via un portail dédié, cyberacteurs.org<sup>9</sup>, pour dire leur opposition au projet, action qui a généré 2 451 courriels en 3 semaines dénonçant un « *processus non démocratique, le referendum seul étant l'expression du peuple* » (<https://www.cyberacteurs.org/archives/bilan.php?id=2513>). Remettant en cause le principe même du tirage au sort pour constituer un organe représentatif de l'ensemble des citoyens, les associations ont diffusé les noms des membres du jury, certainement récoltés auprès d'un de ses membres, et ont adressé à chacun un courriel leur « *demandant de démissionner* ». Ce parasitage du travail anonyme des membres du jury a pu induire des distorsions dans la formulation des intimes convictions de chacun de ses membres. Aussi, pour l'organisateur et le garant, la question de savoir si les conditions de formulation étaient toujours réunies s'est posée. Le Conseil départemental a souhaité poursuivre. De son côté, les membres du jury ont débattu, en séance, de leur rôle, avec la crainte collective « *d'être manipulé* » exprimée non à l'encontre de l'organisateur du jury, mais bien à l'encontre des cyberacteurs. À

<sup>8</sup> La première avait été formulée avant la première séquence de travail par le garant qui trouvait anormal que les associations de protection de la nature ne figurent pas dans le programme des exposés des premières journées. Les deux suivantes ont été faites par l'organisateur Respublica.

<sup>9</sup> cyberacteurs : association écologiste de défense de l'environnement, des droits de l'homme et de la paix. Pétitions, cyberactions, informations électroniques, <https://www.cyberacteurs.org>

quoi sert ce jury ? Faut-il continuer ? Peut-on continuer sans être dupe ? Peut-on dépasser la question posée ? Après débat, les membres du jury ont tous déclaré, les uns après les autres, leur volonté de continuer le processus sans changement.

On observera qu'au contraire des associations de protection de la nature, à aucun moment les citoyens n'ont posé la question de la légitimité du recours à la démocratie participative par convention de citoyens : en quel nom ce jury parle-t-il ? Qui représente-t-il ? N'ont pas été des questions soulevées et portées au débat.

La délibération s'est poursuivie et a été à nouveau documentée : de nouveaux avis (souvent techniques, quelques regards des maires voisins, une seule contribution scientifique) ont été donnés au jury. Les temps d'exposés, normés (20 minutes et 10 minutes pour répondre aux questions) ont globalement validé la faisabilité du projet, les critiques étant interprétées comme ayant une portée plus politique que scientifique ou technique (Noutous, Les Amis de la Terre, le maire de Seignosse, la Chambre de Commerce et d'Industrie). Dans son rapport, le garant a relevé la très forte implication des citoyens de ce jury, la diversité des opinions qui ont pu s'exprimer, le sérieux des débats, la liberté de prise de parole, les interrogations qu'ont pu poser les membres du jury sur le dépassement du seul cadre de questionnement du SMLO. Même à l'issue des pressions liées à la cyberaction, on a observé très peu « d'évasion » de membres du jury, ce qui est assez rare dans les procédures de démocratie participative (Bacqué, Sintomer, 2001 ; Boissonande, 2013). Talpin (2008), notamment, relève les nombreux cas d'abandon dans les procédures participatives qu'il a étudié et qui atteste, selon lui, un « taux élevé de rotation » (p. 152) lié à des expériences qui ne répondraient pas aux attentes du citoyen, devenus « cyniques » et qui jugent le recours à la démocratie participative comme « un moyen pour le pouvoir politique de manipuler le citoyen et de calmer la contestation ». Dans l'expérience de Tosse, un seul membre a défendu cette position protestataire. Le jury s'est globalement approprié la démarche et l'a validée. Ce qui ne signifie pas, pour autant, qu'elle soit représentative de l'opinion de toute la population, n'étant pas relayée dans l'espace public par des débats partisans. Par ailleurs, la taille et la relative homogénéité sociale du jury posent question. 15 à 20 membres d'un jury peuvent au mieux représenter une diversité d'expériences sociales et refléter une diversité d'opinions, mais ne sauraient représenter une légitimité : d'où un « trouble de légitimité » dans le « jury » et une « charge morale » pour les membres du jury qui se croient institués ou habités d'une représentation qu'ils n'ont pas.

Comme dans l'ensemble de ces démarches de conventions citoyennes, l'organisation des débats en groupes d'opinions puis discussions générales a garanti l'expression de chacun, mais n'est pas parvenue à fabriquer un consensus à partir d'opinions visiblement divergentes. Elle a pu faire émerger des points de vue argumentés qui ont fait l'objet de discussions successives vers la formulation d'un avis unique... juxtaposant trois opinions divergentes. Cette réponse patchwork d'approches contraires a pourtant été signée sans difficulté par tous les membres du jury, et cette acceptation interroge : tous ont partagé sans difficulté l'idée d'une fragmentation de leur avis en multiples facettes dont certaines sont diamétralement opposées, car, écrit l'organisateur Respublica, « *tous se sont reconnus et se sont retrouvés dans l'une ou l'autre des trois approches qui y sont présentées* » (2020). Cependant, on ne peut omettre que, parmi ces 3 avis en un, deux sont formellement opposés, ce qui révèle bien l'absence de consensus quant aux réponses à apporter aux questions posées.

Que dit donc le jury dans cette réponse patchwork ? À la question 1, celle qui concernait

l'opportunité du projet, une majorité claire (74 % des membres<sup>10</sup>) s'est accordée à dire que le projet tel qu'envisagé permettait de répondre à un besoin de logements, notamment sociaux, face à la croissance démographique constatée et prévisible sur le territoire de la communauté de communes dans la mesure où ce projet lui semblait permettre « *l'adéquation de l'offre à la demande notamment grâce à sa diversité (locatif et accession à la propriété), l'accessibilité du plus grand nombre à cette nouvelle offre en logements, la mixité des habitants qui devait être assurée à l'échelle du quartier* ». Cette majorité a estimé également que le projet présenté « *allait générer des créations d'emplois, directs et indirects, pendant sa construction puis son exploitation ultérieure, permettant de répondre en partie aux besoins des populations notamment jeunes et/ou peu qualifiées du territoire de la Communauté de communes* ». Cette majorité a insisté pour que le projet « *bénéficie majoritairement aux entreprises locales y compris de service* ». Sur ce point, les deux tiers des citoyens consultés a considéré qu'il appartenait au Syndicat mixte « *de mettre en œuvre tous les moyens à sa disposition pour que les emplois annoncés par le futur concessionnaire soient effectivement créés, soient pérennes et que la nature des emplois proposés permette de répondre à la diversité des besoins de la population (qualification, type de contrat...)* ». C'est cette approche résumée par Respublica que le Conseil départemental des Landes a retenue comme étant la position de la majorité du jury.

Cependant, le détail de la réponse écrite des citoyens (qui comporte 5 pages de recommandations) n'est pas consensuel et recouvre les trois conceptions de la nature le plus souvent observées : une conception utilitariste, une conception conservationniste et une conception protectionniste. En effet, trois avis différents ont été accolés les uns après les autres pour constituer la délibération finale signée par tous les membres du jury de citoyens :

□ 9 membres (« 39 % ») considèrent que les éléments présentés lors des séquences d'information et d'audition permettent de conclure à l'opportunité du projet au regard des critères d'attractivité, de développement et d'aménagement du territoire. Pour ce gros tiers, « *le projet doit être réalisé dans sa globalité sur la base de la programmation envisagée* ». Ces membres pensent que le projet tel qu'il a été présenté dans son dimensionnement initial « *est une opportunité permettant de répondre aux objectifs d'attractivité, de développement et d'aménagement du territoire de MACS* ».

□ 8 membres (« 35 % ») considèrent que « *le projet doit être redimensionné pour garantir son insertion urbaine et environnementale* ». Ces citoyens veulent que le golf de 45 trous (18 + 18 + 9 trous) soit ramené à 27 trous (18 + 9 trous). Selon eux, la réduction du parcours de golf induira la réduction proportionnelle du nombre de logements. La résidence de tourisme ne leur paraît pas justifiée étant donné l'offre de résidences de tourisme à proximité. En revanche, ils valident l'implantation d'un hôtel 4\* avec activités complémentaires, loisirs et spas, d'environ 80 chambres. Ils souhaitent que les zones non aménagées soient conservées en réserve foncière « *pour une extension éventuelle future du golf et la construction de logements complémentaires en fonction de l'évolution des besoins qui est susceptible de réinterroger la programmation* ». Sans le dire, ces membres souhaitent ainsi étaler dans le temps la réalisation du projet.

□ Enfin 6 membres (« 26 % ») refusent le projet à la lumière de ses impacts environnementaux en considérant que les dispositifs de compensation proposés ne sont pas satisfaisants : pour eux, ce projet même redimensionné n'est pas opportun. Ces citoyens considèrent que « *la raison voudrait de ne pas promouvoir un projet initié à une époque où les questions environnementales n'étaient que secondaires, dans le contexte actuel d'urgence*

---

<sup>10</sup> Les membres du jury ont exigé que les résultats des votes soient formulés non en nombre de votants mais en valeur relative en %. Néanmoins, ce taux rapporté au nombre connu de membres permet de retracer facilement le nombre de voix qui se sont prononcées sur chaque position.

*climatique mondiale, scientifiquement démontrée par le rapport du groupe d'experts environnemental sur l'évolution du climat (GIEC) et à l'heure où une Convention citoyenne pour le climat en France est réunie* ». Ils argumentent leur position :

*« Les impacts du projet seront immédiats sur la faune, la flore et l'eau : ce projet s'apprête à détruire sur 237 hectares de forêts, terres agricoles, zones humides et landes de nombreux habitats d'espèces protégées (flore et faune). La compensation proposée sur un site éloigné de 26 kilomètres de la commune ne permet pas d'apporter des garanties sur la préservation de la biodiversité. Dans le projet présenté, une quarantaine d'espèces animales et végétales protégées, dont certaines très rares, sera directement impactée par l'aménagement de la zone et pourrait disparaître du fait de la perte de leur habitat naturel. Les forêts détruites qui avaient la vertu d'absorber les gaz carboniques laisseront place à des installations émissives ».*

Cet avis éclaté a été présenté par les membres du jury aux décideurs politiques le dimanche 1er décembre. Curieusement, les organisateurs du jury, qui au départ souhaitaient éviter une réponse fermée (« pour » ou « contre ») ont déduit de ces trois approches que « 74 % des membres étaient favorables au projet » (en ajoutant les deux premiers avis regroupant 39 % et 35 % des membres). Manière d'appréhender les choses qu'on peut interroger, car ils auraient tout aussi bien pu ajouter les deux dernières approches pour conclure que 61 % des membres (35 % + 26 %) préconisaient au contraire un abandon du projet dans le dimensionnement présenté. On peut s'interroger sur cette interprétation. Y voir une forme de simplification d'un avis singulièrement complexe suscité par un questionnement lui-même fort compliqué. Cependant, il faut reconnaître que c'est l'avis intégral du jury et du rapport du garant qui a été présenté lors de la réunion du Comité syndical et communiqué *in extenso* à la presse lors d'une réunion organisée dans les locaux du Conseil départemental des Landes le lendemain. Les membres du jury, conviés, n'y ont pas participé. Malaise ? Souci de garder l'anonymat ?

### **Discussion : l'apport de l'exercice de démocratie participative à la résolution du conflit environnemental**

Les citoyens, en acceptant de participer au jury, ont investi la démarche de « jury citoyen ». Ils ont fait preuve d'une grande attention pendant toutes les interventions lors des séquences d'information et d'auditions, d'un respect et d'une véritable écoute de la parole de chacun. Les opinions des uns et des autres, même fortement divergentes, ont été répertoriées, à défaut d'avoir pu être largement documentées. Certains membres ont considéré que ces expressions libres leur ont permis d'avancer dans leur propre réflexion. Les travaux se sont déroulés dans la convivialité, dans une ambiance sereine de travail. Dans l'évaluation de leur expérience, les citoyens se sont déclarés à la fois surpris et fiers d'atteindre le bout de la démarche et d'être parvenus à produire un jugement détaillé surmontant ainsi la campagne de dénigrement portée par les réseaux sociaux. Cette appréciation transparait clairement dans les réponses à un questionnaire anonyme d'appréciation globale de la démarche transmis à chaque membre à l'issue du jury. Les citoyens considèrent en majorité avoir appris beaucoup de choses nouvelles concernant le projet. Ils ont le sentiment d'avoir pu contribuer aux discussions. Toutefois, la « complexité de l'adoption de l'avis » a été jugée « source de tensions ». Ils déclarent également avoir une confiance moyenne (3,1/5) sur la capacité du Syndicat à suivre leur avis (on retrouve ici la défiance actuelle des citoyens vis-à-vis de leurs élus). En majorité, ils associent spontanément au jury une caractéristique démocratique, ainsi que les concepts de « responsabilité » et « d'engagement ». Pour eux, « c'est une expérience enrichissante à vivre ».



Si la formulation de la réponse a été évaluée comme issue d'un processus complexe, elle est jugée « *neutre et représentative* ». Les citoyens ont apprécié la possibilité pour chacun de s'exprimer librement : « *l'écoute* », « *la tolérance* », « *la courtoisie* » et « *la richesse des débats* » entre ces citoyens « *impliqués* » et « *responsables* » ont été relevées. Certains ont souligné le rôle de l'animation pour faciliter les échanges et mener à la production de l'avis.

Pour autant, des participants ont été marqués par le fait que des membres ou des intervenants ont exprimé des « *opinions figées* » ou ont fait preuve « *d'intransigeance* » ; certaines postures ont même été ressenties comme une forme de « *manipulation* » par certains membres. Pour l'un d'entre eux, l'intérêt personnel a pu prendre le pas sur l'intérêt général à certains moments des débats. Des participants ont estimé que la « *présence des arguments écologiques* » dans les discours des membres du jury était « *trop marquée* ». D'autres, au contraire, ont regretté que les intervenants invités à s'exprimer sur les enjeux de protection de l'environnement n'aient pas apporté au jury la matière qu'ils attendaient. Les participants ont été nombreux à souligner les impacts de l'intervention de l'association Noutous : « *intimidation* », « *crainte de la levée de l'anonymat* », « *menaces* », « *violence et communication sur les réseaux sociaux* ». Ils ont apprécié de pouvoir exprimer leur point de vue, plus que ce qu'ils attendaient initialement de leur participation. Certains ont apprécié d'avoir pu changer d'avis grâce aux discussions et aux arguments respectifs. L'exercice de démocratie participative les a rassurés sur la possibilité d'échanger librement sur des points de vue potentiellement conflictuels.

Sur le fond, il semble que pour certains citoyens les questions de la position économique et sociale de la société locale vis-à-vis du projet, du logement social, du rapport à la temporalité du projet aient été déterminantes lors des débats. Pour d'autres, au contraire, c'est l'impact du projet sur la nature et l'environnement qui a primé et qui a structuré les trois positions. Le contexte environnemental et le contexte social ont donc été vécus clairement comme les deux éléments en opposition quant à l'opportunité du projet. Face aux oppositions, la façon dont la révolution technologique (visioconférences, échanges de courriels, cyberactions) a, à la fois, participé et parasité les réflexions renouvelle les interrogations désormais habituelles dans ce domaine. Son rôle dans la production des avis a pu introduire des biais de jugement. Les pressions extérieures exercées vis-à-vis des citoyens et postées sur le Net ont pu être contreproductives pour certains membres : elles semblent avoir créé une forme de méfiance vis-à-vis des positions environnementalistes (le cyber harcèlement, les demandes de démission du jury, la tentative de discrédit de son travail, la tentative de discrédit de la présence de certains de ses membres ayant été formulés par des associations de protection de la nature). C'est un paradoxe : la question environnementale, apparue centrale dans tous les débats du jury n'a pourtant pas fédéré l'avis, qui exprime la grande diversité des points de vue de ses membres.

Le jury a souligné, dans sa conclusion, que « *cette démarche a constitué pour ses membres un véritable engagement citoyen et une expérience inédite* ». Sans doute a-t-elle été à la fois une occasion unique pour des citoyens de s'exprimer librement sur un projet majeur, mais la reconnaissance d'une responsabilité importante.

Pour sa part, le Conseil départemental a pu construire une décision politique sur la légitimité d'une consultation citoyenne, d'un débat approfondi, argumenté, conduit par des personnes motivées par l'intérêt public. En l'organisant, il a peut-être remporté une victoire politique en montrant la voie de ce que pourrait être dorénavant une « *fabrique de la citoyenneté* » au moment où l'exercice de la démocratie paraît menacé dans le monde. Car le Conseil départemental n'a pas pris un risque sur la suite du projet, tant l'issue de la consultation encadrée par la CNDP (avec les réunions houleuses du type de celles du printemps 2016 à

Soustons) avait été imprévisible. Avant la consultation, la situation du projet était jugée très difficile par de nombreux observateurs, son abandon était d'ailleurs devenu une position couramment portée par la société civile, y compris certains élus. En s'en remettant à cette consultation citoyenne, le Conseil départemental a réussi à relancer un projet d'aménagement touristique controversé et menacé.

Enfin, le jury citoyen de Tosse aide à comprendre comment un cabinet expert en démocratie participative est parvenu à produire ce qu'il appelle « *une intelligence collective* », c'est-à-dire à ce que des citoyens, qui pensent très différemment, qui ont des intérêts divergents, voire opposés (reflet d'une forme de pluralité de la cité, en somme), arrivent à articuler ensemble une pensée, à s'accorder... sur un désaccord (!), à les agréger en trois opinions divergentes, partagées par trois tiers de l'échantillon et à les indiquer dans un seul et même avis. Cette « *intelligence collective* » n'est pas seulement l'agrégation des opinions, comme le fait un simple sondage ou encore une suite de prises de paroles, mais peut-être quelque chose de plus ambivalent. C'est une juxtaposition habile de plusieurs avis, comportant des analyses et des perspectives différentes, des compromis sans véritable consensus. Plus que le « oui » ou le « non » tranché d'un référendum local, cette « eau tiède » propose des solutions pour une sortie de crise, une manière de délibérer collectivement dans un exercice démocratique qui tranche moins qu'il articule des pistes permettant au maître d'ouvrage de sortir des assemblées d'experts, très techniques, et des pièges des consultations populaires sur des dossiers très complexes.

On voit également ici comment le besoin d'adhésion publique à des décisions difficiles rend légitime le recours aux conventions citoyennes, mais ne suffisent pas à produire du consentement parmi la totalité de la population. Si ce jury permet de légitimer des solutions prises ailleurs, les participants s'affranchissent volontiers des cadres proposés pour se saisir réellement de la question. Ce cas montre une maturité de la population qui s'est penchée sur les fins, sur les objectifs, sur le dispositif lui-même d'un projet très complexe d'aménagement touristique et de ses multiples ramifications, en réfléchissant sur son format, sa durée, sur la question des experts à auditionner. Certes, la capacité à articuler des éléments pour nuancer une décision importante ne remet pas en cause la démocratie représentative qui est toujours le modèle opérant dans la prise de décision. Mais le jury de citoyens intervient en complémentarité, en permettant des solutions médianes soucieuses de la faisabilité apportée par des techniciens en appui des juristes, un scientifique. L'expérience pourrait porter à croire que la prise d'avis est devenue incontournable notamment dans les projets controversés, particulièrement dans le domaine environnemental où les changements en cours et à venir impliquent des modèles économiques et sociaux nouveaux. C'est là affaire de citoyens, de démocratie participative. Cependant, le tirage au sort de ces jurys ne règle pas la question, essentielle, de la légitimité de la décision. Il n'y a pas de lien entre les jurés, surtout des habitants tirés au sort, et le reste de la population. Le débat reste confiné. Le tirage au sort apparaît comme une procédure purement technique qui ne permet ni une autorisation des jurés par le reste de la population (à travers l'élection par exemple), ni le mouvement en sens inverse des mécanismes de responsabilisation. Ainsi, il s'agit d'un « *processus de représentation inachevé dans lequel les représentants désignés ne sont pas pensés ni ne se pensent vraisemblablement comme dépositaires de la volonté d'un absent* », comme l'écrit L. Blondiaux (1999) à propos du tirage au sort dans les conseils de quartiers parisiens.

## **Conclusions sur une expérience décriée et perspectives de prolongement scientifique**

Quant à la réalisation future du projet, force est de constater que l'avis du jury de citoyens ne permet pas au décideur de trancher sur le projet initial soumis. On notait d'ailleurs une certaine déception dans la presse lors de la remise de l'avis en décembre 2019. Le Président du Conseil départemental a décidé de suivre l'avis des deux premiers tiers du jury en demandant à ses services et aux bureaux d'étude de poursuivre le travail de mise en conformité du projet avec les demandes de l'Autorité environnementale et le Conseil national de protection de la nature et de redimensionner le projet d'aménagement touristique dans le sens proposé par 35 % des citoyens (seconde approche, 8 membres sur 23). De facto, cette décision médiane pourrait rendre le projet irréalisable : les études économiques, les avis exprimés unanimement par les quatre directeurs des golfs voisins ont démontré qu'un redimensionnement réduit enlèverait tout caractère complémentaire au golf de Tosse et le rendrait directement concurrent de l'offre existante dans un rayon de quelques kilomètres. Ce point crucial de faisabilité avait plusieurs fois été porté au débat du jury et faisait déjà partie des analyses économiques de rentabilité publiées (Atout France, 2019a, p. 13 et Horwath, 2013) et affirmé lors des auditions. La remise en cause de la rentabilité de l'aménagement golfique projeté n'échappera peut-être pas aux opérateurs privés. Le risque est réel que la seconde condition de faisabilité énoncée, celle du portage financier de l'opération par un groupe privé, ne soit pas au rendez-vous, c'est d'ailleurs un cas de plus en plus courant dans les projets d'équipements touristiques aujourd'hui : ils achoppent faute d'intérêt économique.

La décision médiane ne permet pas l'émergence économique « d'une vraie destination golf qui bénéficie de l'offre alentour » (Atout France, 2019 b, p. 13). Mais elle offre à tous une sortie de crise politique honorable : aucun acteur n'est désavoué, le conseil départemental et le syndicat mixte suivent l'avis le plus mesuré des citoyens et en sortent confortés démocratiquement, les associations voient leur rôle renforcé, même si leur victoire est à la Pyrrhus, car l'issue du débat n'a pas répondu à leurs attentes : pour eux, le jury est un moyen, pour le pouvoir politique, de manipuler les citoyens et de calmer la contestation, un moyen de reproduction de la politique traditionnelle sous un nouveau visage (Talpin, 2008).

Cette expérience permet au chercheur d'aborder d'innombrables questions qui se posent aujourd'hui lors des consultations sur les grands projets d'aménagement : les questions de la domination sociale, certes, de l'importance accordée par les citoyens au logement social des habitants défavorisés par rapport à celle dévolue au logement touristique des « nantis », également, du rapport à la temporalité du projet (dix ans de débats) et à ses fondements sur le long terme vis-à-vis de la crise climatique en cours, enfin. Ces questions ont d'ailleurs pu paraître surdéterminées par rapport à la place dévolue à la seule protection de la nature lors des débats. L'expérience interroge beaucoup la façon dont la révolution technologique a participé à l'avancée des réflexions, a joué un rôle de parasitage de la démarche de consultation (Houllier & al., 2017). Les pressions exercées sur les réseaux numériques par des associations locales opposées au projet a aussi montré la place des émotions dans un débat participatif de ce type et sont clairement apparues comme un élément déstabilisant de la société locale et comme un outil durablement installé dans les modes opératoires d'expression d'opinions désormais localisées sur des projets ponctuels. Le partage des membres du jury — aux avis très opposés — ne remet pas en cause le lien social, même après les déchirements affichés lors du déroulement des procédures de concertation prévues par la loi. Mais, s'il est apparu urgent, pour la société locale, de reconstruire un « vivre ensemble », le jury citoyen seul n'a pu y parvenir.

Enfin, les pièges et complexités décrits ici montrent une forme d'inaboutissement du procédé de démocratie participative vis-à-vis de son objet affiché et met surtout en lumière des méthodes perfectibles : la consultation locale, moins décisionnelle qu'annoncé, apparaît davantage

comme un instrument de communication employé par les autorités locales élues afin de conforter une décision peut-être prise par ailleurs, de montrer aux autorités de l'État (autorité environnementale, commission de débat public) que le problème local était résolu par voie démocratique. Ce détournement de l'esprit de la consultation par le gouvernement local est rendu d'autant plus aisé qu'elle en a maîtrisé chacune des phases. Ce facteur pourrait-il accroître le désintérêt des électeurs pour les formes de démocratie participative ?

---

### Note biographique des auteurs

**Vincent Vlès** est Professeur émérite des universités à Toulouse, chercheur à l'UMR 5044 CERTOP, axe de recherche TERNOV. Directeur d'une dizaine de programmes de recherches sur les mutations touristiques de la montagne et du littoral, dans les stations touristiques et dans les espaces naturels exceptionnels ou protégés, il préside le Conseil scientifique du Parc naturel régional des Pyrénées catalanes et est membre des conseils scientifiques sur le changement climatique AcclimaTerra (Conseil Régional Nouvelle Aquitaine) et Reco (Région Occitanie), il intervient également comme garant de jurys citoyens et débats territoriaux.

**Sylvie Clarimont** est Professeur de géographie à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, directrice adjointe de l'UMR Passages 5315. Titulaire d'une Habilitation à Diriger des Recherches en géographie intitulée *Action territoriale et environnement. Entre injonctions globales et contraintes locales* soutenue en 2015, ses thèmes de recherche portent sur les conflits d'aménagement, les politiques publiques environnementales (France / Espagne), les recompositions territoriales (France / Espagne), les risques (gestion et représentations), le tourisme et pratiques récréatives et l'eau (pratiques, usages et représentations).

---

### Bibliographie

Alban N. et Lewis N., 2005, « Évaluation des processus de concertation et de gouvernance du territoire sur le littoral aquitain », *VertigoO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 6 Numéro 3 | décembre 2005. URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/2419>.

À'urba, Conseil général des Landes, 2008, *Landes 2040, état des lieux et défis du futur. Tome II du cahier des charges du marché de définition*, Bordeaux : a'urba, agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine, 92 p.

[Anonymisé], 2007, « Le tourisme en 2040 dans les Landes » in *Prospective territoriale 2040*, Département des Landes, Mont-de-Marsan : Conseil général des Landes, 9 novembre

[Anonymisé], 2019, *Jury citoyen donnant un avis sur le projet d'aménagement d'un pôle résidentiel et touristique à dominante golfique à Tosse. Relevé d'observation du garant*, Conseil départemental des Landes, Mont-de-Marsan, 1<sup>er</sup> décembre 2019, 15 p.

Atout France, 2019a, *Développer un resort golf. Synthèse de l'étude publiée par Atout France*, décembre 2014, 7 p.

Atout France, 2019b, *Projet d'aménagement d'un pôle résidentiel et touristique à dominante golfique à Tosse. Enjeux économiques, touristiques et sportifs*, 13 p.

Autorité environnementale, 2019, *Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le pôle résidentiel et touristique à dominante golfique de Tosse (40) et sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Tosse*, 31 p.

Bacqué M. H., Sintommer Y., 2001, « Gestion de proximité et démocratie participative », In *Les Annales de la Recherche urbaine*, n° 90, Les seuils du proche, pp. 148-155

Barbier R., Bedu C. et Buclet N., 2009, « Portée et limites du dispositif « jury citoyen ». Réflexions à partir du cas de Saint-Brieuc », *Politix*, vol. 86, no. 2, pp. 189-207.

Barrère Pierre, Cassou-Mounat Micheline, 1986. *Tourisme et environnement sur le littoral des Landes de Gascogne*. In: *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, tome 57, fascicule 4. *Tourisme, milieu et société*. pp. 491-518. [En ligne] URL : [https://www.persee.fr/doc/rgpso\\_0035-3221\\_1986\\_num\\_57\\_4\\_3064](https://www.persee.fr/doc/rgpso_0035-3221_1986_num_57_4_3064)

Blondiaux L., 1999, « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », in *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, sous la direction de Curapp Craps, Paris, Presses universitaires de France, p. 367-464.

Boissonade J., 2013, « L'émancipation coopérative face à la compétence participative » in *Politique et Sociétés*, 32 (1), pp.107-127.

Boy D., Donnet Kamel D., Roqueplo ph., 2000, “Un exemple de démocratie participative : la “conférence de citoyens ‘sur les organismes génétiquement modifiés’, in *Revue française de science politique*, 50<sup>e</sup> année, n° 4-5, pp. 779-810.

Cassou-Mounat Micheline, 1976. *Tourisme et espace littoral : l'aménagement de la Côte Aquitaine*. In: *Espace géographique*, tome 5, n°2, pp. 132-144; [En ligne], ULR [https://www.persee.fr/doc/spgeo\\_0046-2497\\_1976\\_num\\_5\\_2\\_1619](https://www.persee.fr/doc/spgeo_0046-2497_1976_num_5_2_1619)

Chambre d'agriculture des Landes, 2019, *ZAC du Sparben, Présentation du rôle de la Chambre d'agriculture au jury citoyen*, 12 p.

Comité départemental du tourisme des Landes, 2019. *Le tourisme dans les Landes. Chiffres-clés 2018*. Edition 2019. Mont-de-Marsan : Observatoire du tourisme et du thermalisme. [En ligne] URL : <https://www.pro-tourismelandes.com/observatoire/dossiers/chiffres-cl%C3%A9s/>

Communauté de communes Marenne Adour Côte Sud, 2019, *Présentation du territoire de MACS et de ses enjeux*, 17 p.

Conseil départemental des Landes, 2014, *Diagnostic environnemental relatif au projet de resort golfique sur la commune de Tosse*, ETEN Environnement, en ligne : <http://dialogue-territorial-tosse.fr/>, 262 p.

Conseil départemental des Landes, 2018 a, *Contribution du département des Landes au SRADDET de Nouvelle Aquitaine*, 82 p.

Conseil départemental des Landes, SMLO, MACS, 2018b, *Projet d'aménagement touristique résidentiel et golfique de Tosse, bilan d'étape du dialogue territorial*, en ligne : <http://dialogue-territorial-tosse.fr/>, 44 p

Conseil national de la protection de la nature, 2018 c, *Avis du Conseil national de la protection de la nature sur le projet de pôle résidentiel et touristique à dominante golfique de Tosse n° 2018-00984-011-001*, 23 novembre 2018, 2 p.

Fédération française de golf, 2019, *Le plan '100 petites structures golfiques en 10 ans. 2009-2018'*, Direction Territoires & Équipements, 36 p.

Harris Interactive, 2019, *Note sur le recrutement des participants au jury citoyen*, Paris, 27 novembre 2019, 2 p.

Houllier F., Joly P.-B., Merilhou-Goudard J.-B., 2017, *Les sciences participatives : une dynamique à conforter*. Nat. Sci. Soc. 25, 4, 418-423.

Horwath HTL, 2013, *Projet de complexe résidentiel et de tourisme à dominante golfique à Tosse. Expertise sur les volets programmatiques et dimensionnement – version du 2 décembre 2013*, Paris, 29 p.

INSEE, 2017, « 5 879 144 habitants en Nouvelle-Aquitaine au 1<sup>er</sup> janvier 2014 », *INSEE Flash Nouvelle-Aquitaine*, n°19. [En ligne] URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2530016>

Journal Officiel de la République Française, 2003, *Loi organique n° 2003-705 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au référendum local*, Paris, 2 août 2003, p. 13218-13220.

Les Amis de la Terre des Landes, 2016, *Compte rendu à chaud de la réunion de 'concertation' du 29/03/2016 à Soustons*, 3 p.

Les Amis de la Terre des Landes, 2019, *Etude de marché du projet touristique résidentiel et golfique de Tosse*, Mont-de-Marsan, 7 p.

Les Amis de la Terre des Landes, 2019, *Jury citoyen GPI2 Golf de Tosse, intervention du 13 octobre 2019*, Mont-de-Marsan, 16 p.

Morel L, 2019, *La question du référendum*, Paris : Sciences Po-Les Presses, 312 p.

Mounet, J.-P., Cosson A. et Bézannier F., 2015, "Concertation en tourisme dans les Vosges: recherche sur l'accompagnement par la recherche." *Loisir et Société/Society and Leisure* 38.2, 268-284.

Noailles Mikaël, 2010, « La construction d'une économie touristique sur la côte aquitaine sous la V<sup>e</sup> république (1958-1988) », *Sud-Ouest européen* [En ligne], 29 | 2010, mis en ligne le 24 février 2016. URL : <http://journals.openedition.org/soe/1395>

Rayssac G.-L., 2010, 'Pour l'émergence d'un citoyen métropolitain', *Quaderni* [En ligne], 73 | Automne 2010, mis en ligne le 05 octobre 2012, consulté le 27 janvier 2020. URL : <http://journals.openedition.org/quaderni/445> ; DOI : 10.4000/quaderni.445

Respublica, 2019, *Éléments relatifs aux interventions du Collectif Noutous dans le cadre du jury citoyens relatif au projet d'aménagement d'un pôle résidentiel et touristique à dominante golfique à Tosse*, document de travail, Arcueil, 26 novembre 2019, 6 p.

Respublica, 2019, *Jury citoyen relatif au projet d'aménagement d'un pôle résidentiel et touristique à dominante golfique à Tosse*, Arcueil, 28 p.

Respublica, 2020, *Jury citoyen relatif au projet d'aménagement d'un pôle résidentiel et touristique à dominante golfique à Tosse. Bilan de la mission*, Arcueil, 36 p.

Röcke A., 2006, 'Représentation 'miroir' et démocratie. Le tirage au sort dans les jurys citoyens berlinois' in *Politique et Sociétés*, La ville : laboratoire des enjeux démocratiques contemporains, 25 (1), pp. 13-30.

Samazuzu, IMS, Tricaud & Chapellière, 2019, *Tosse-Landes. Accord-cadre de maîtrise d'œuvre pour la création d'un complexe résidentiel et touristique à dominante golfique, Plan masse*, 69 p.

Sintomer Y., 2011, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Paris, La Découverte, coll. Poches.

Société centrale d'équipement du territoire, 2019, *ZAC du Sparben : Opération d'aménagement à vocation résidentielle touristique golfique, présentation au jury citoyen*, 12 octobre 2019, 7 p.

Syndicat mixte Landes Océanes, 2016, *Bilan de la concertation préalable à la création de la Zone d'aménagement concertée du projet résidentiel, touristique, à dominante golfique de Tosse*, en ligne : <http://dialogue-territorial-tosse.fr/>, 24 p.

Syndicat mixte Landes Océanes, 2019, *Pôle résidentiel et touristique à dominante golfique – ZAC du Sparben, présentation au jury citoyen*, 12 octobre 2019, 25 p.

Talpin J., 2008, 'Pour une approche processuelle de l'engagement participatif : les mécanismes de construction de la compétence civique au sein d'institutions de démocratie participative' in *Politique et Sociétés*, n° 27 (3), pp. 133-164.

Verpeaux M., 'Du bon et du mauvais usage des référendums locaux', *AJDA* 2006, p. 873 ; TA Cergy-Pontoise, Ordonnance, 13 janvier 2006 n° 0511416, *AJDA* 2006, p. 873.

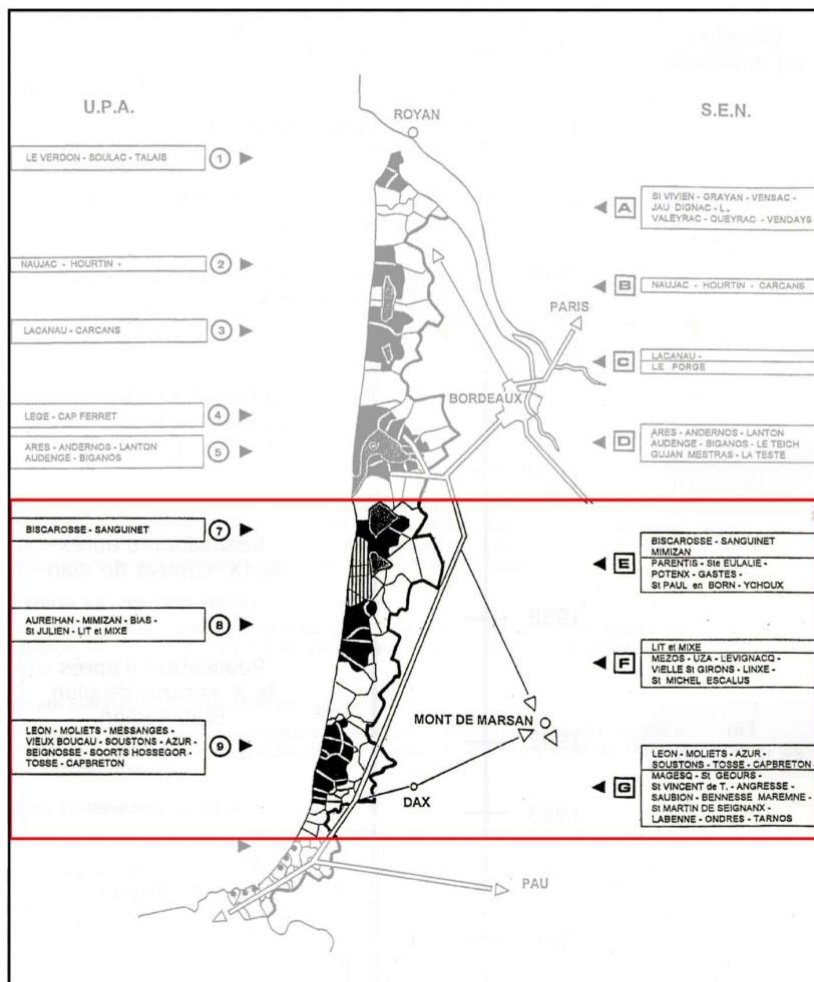
## **Table des figures**

1. Tosse (Unité Principale d'Aménagement n° 9) dans le Schéma régional d'aménagement de la Côte Aquitaine.
2. Plan de situation du projet
3. Représentation schématique des aménagements touristiques de la ZAC.
4. Multiplicité des questions que se sont posées les membres du jury



## Principales réalisations de la MIACA

Unités Principales d'Aménagements et les Secteurs d'Equilibre Naturel landais



DRE Aquitaine Juin 1994

Figure 1 : Tosse (Unité Principale d'Aménagement n° 9) dans le Schéma régional d'aménagement de la Côte Aquitaine. Cartographie DRE Aquitaine, 2014

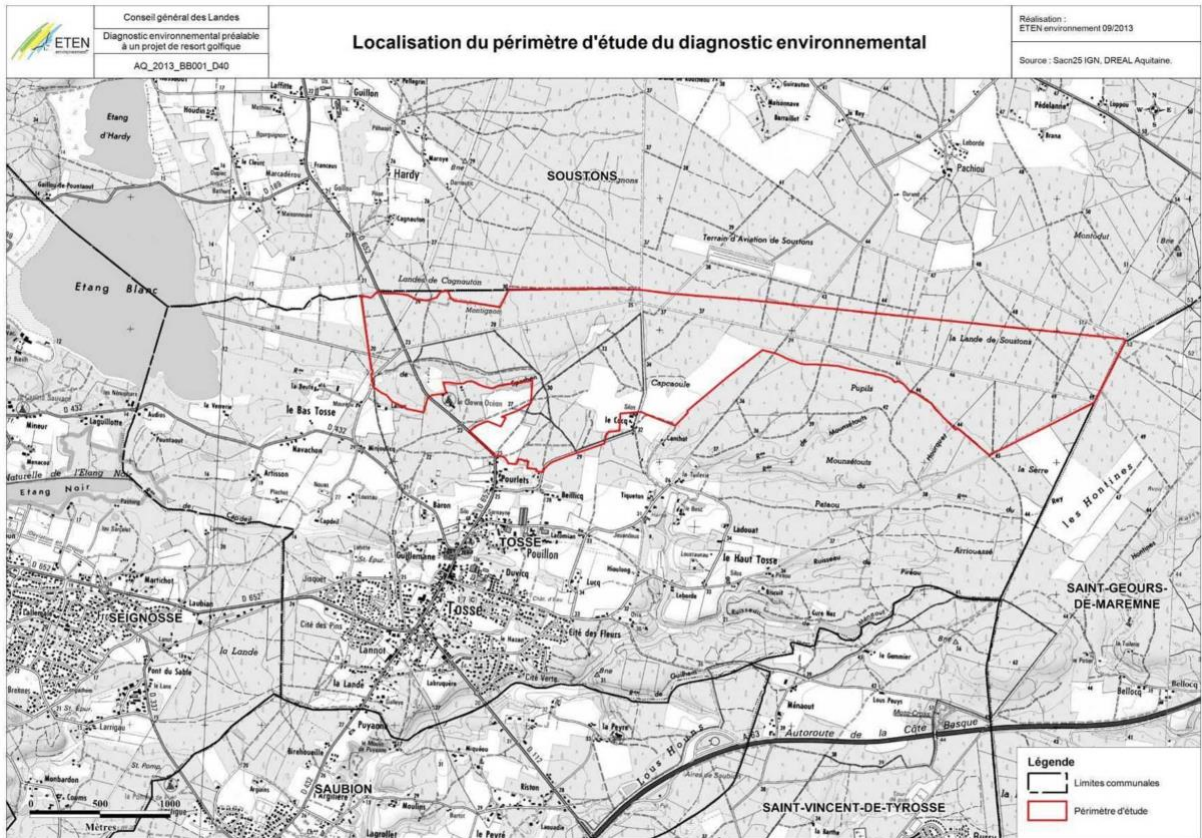


Figure 2 : Plan de situation du projet — le périmètre rouge délimite le périmètre de la ZAC du Sparben, incluant les golfs et les programmes résidentiel et touristique projetés.  
 (Source : diagnostic environnemental, ETEN, 2014)

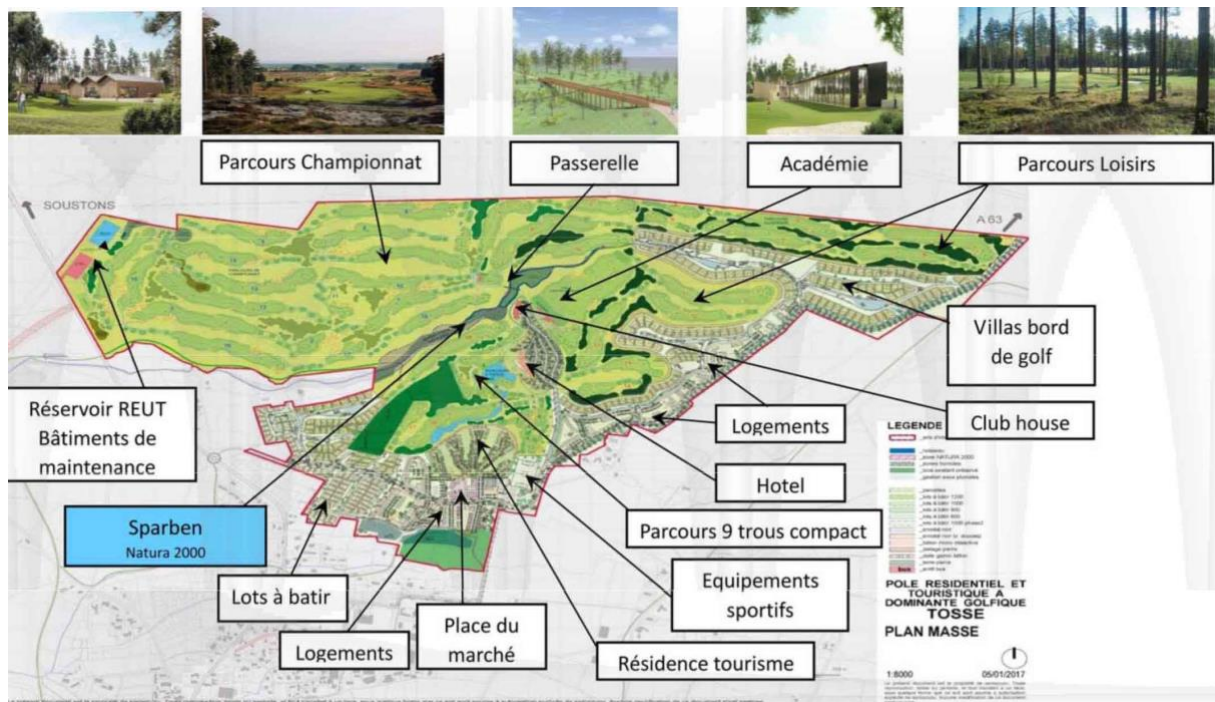


Figure 3 : Représentation schématique des aménagements touristiques de la ZAC. Source : Avis de l'autorité environnementale, 2019, p. 7.

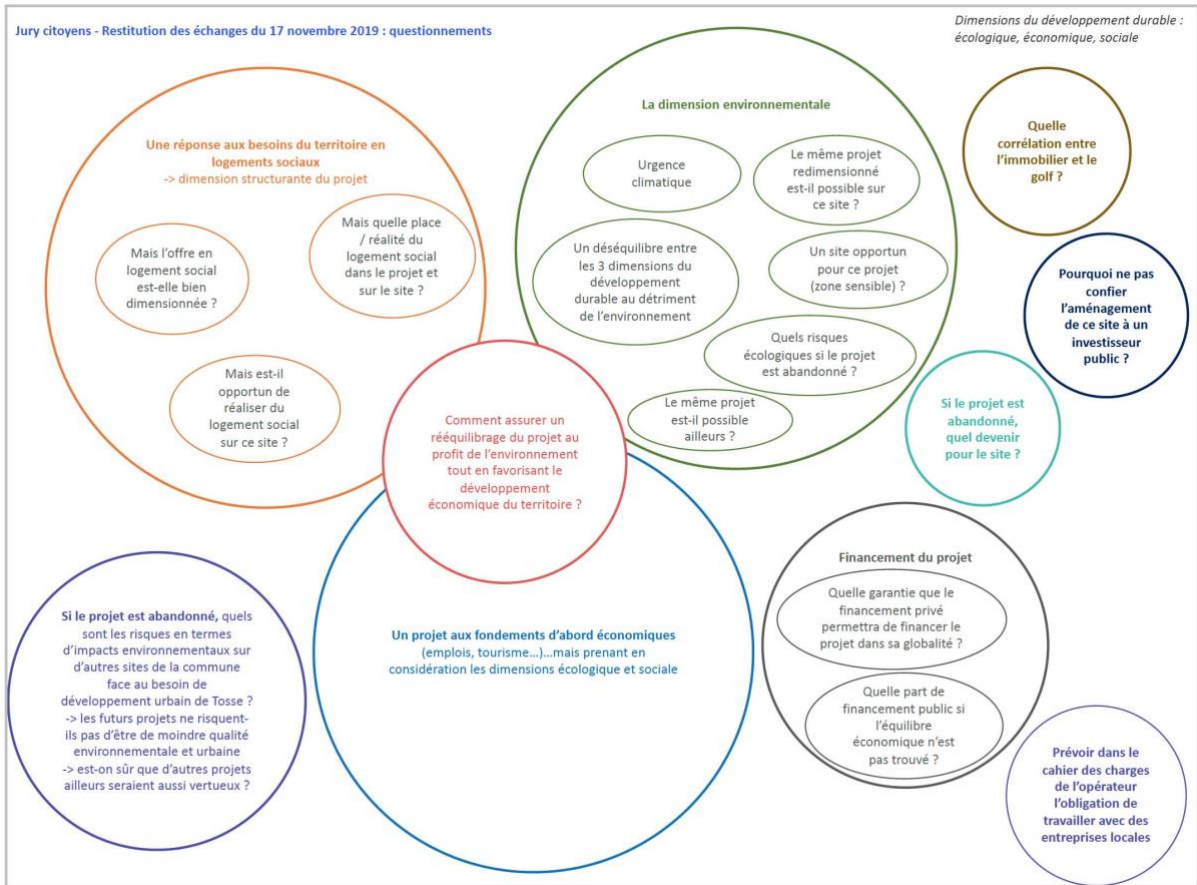


Figure 4. Multiplicité des questions que se sont posées les membres du jury (source : Respublica, 2020).