



**HAL**  
open science

## Une consultation démocratique pour sortir d'une controverse environnementale : les leçons du projet golfique de Tosse (Landes, France).

Vincent Vlès, Sylvie Clarimont

### ► To cite this version:

Vincent Vlès, Sylvie Clarimont. Une consultation démocratique pour sortir d'une controverse environnementale : les leçons du projet golfique de Tosse (Landes, France).. 2021. hal-03070862v2

**HAL Id: hal-03070862**

**<https://hal.science/hal-03070862v2>**

Preprint submitted on 15 Feb 2021 (v2), 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)

---

Article à paraître – Vertigo, 2021 - <https://journals.openedition.org/vertigo/>

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-03070862](https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03070862))

-----  
Dépôt - © - <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03070862>  12-2020 – citation du nom d'auteur, reproductible à l'identique, pas de modification, partage dans les mêmes conditions, pas d'utilisation commerciale

---

Vlès Vincent\*, aménagement et urbanisme, Professeur émérite, UMR CNRS CERTOP n° 5044, Université Toulouse-Jean Jaurès, 5, allées Antonio Machado, 31058 Toulouse Cedex 9, [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)

### Résumé :

Pendant des décennies, les aménagements touristiques furent décidés dans le cadre réglementaire issu des politiques de l'État et de la démocratie représentative. Ces projets d'équipements ont généré de nombreux conflits environnementaux. En France, la gestion des arbitrages repose entre les mains d'un grand nombre d'acteurs publics et privés : responsables nationaux et locaux dont dépend la mise en œuvre locale du projet, mais qui doivent aussi veiller aux intérêts des électeurs ; acteurs privés, et d'abord les professionnels du tourisme, qui y ont des intérêts économiques ; l'administration, enfin, très émietée tant dans le domaine de la protection de la nature que dans celui du développement touristique. Pour éviter et résoudre les tensions, les pouvoirs locaux ont aujourd'hui de plus en plus recours à la démocratie participative afin d'éclairer le débat, de rendre la décision davantage en prise avec les souhaits des populations et d'échapper aux blocages contestataires.

Afin d'évaluer en termes d'aménagement touristique l'apport de cette forme de consultation pour aider la décision, l'article rend compte d'une consultation citoyenne en 2019, relative à un projet de construction d'un important ensemble golfique de rang international à Tosse, dans les Landes. Il examine les conditions du travail du jury de citoyens et en quoi ce recours à la démocratie participative a fourni une aide au décideur. Il interroge son apport à la résolution du conflit environnemental lié au projet.

### Abstract:

For decades, tourism developments were decided within the regulatory framework resulting from the policies of the State and representative democracy. These equipment projects have generated many environmental conflicts. In France, the management of arbitration rests in the hands of a large number of public and private actors: national and local officials on whom the local implementation of the project depends, but who must also look after the interests of the voters; private actors, and first of all tourism professionals, who have economic interests there; the administration, finally, very fragmented both in the field of nature protection and in that of

tourist development. To avoid and resolve tensions, local authorities now increasingly resort to participatory democracy in order to inform the debate, to make the decision more in tune with the wishes of the populations and to escape protest blockages. In order to assess, in terms of tourist planning, the contribution of this form of consultation to help the decision, the article reports on a citizen consultation in 2019, relating to a construction project of a major golf complex in Tosse, in the Landes. It examines the working conditions of the citizens' jury and how this use of participatory democracy has helped the decision-maker. It questions his contribution to the resolution of the environmental conflict linked to the project.

**Mots-clés :** Tourisme, convention citoyenne, jury citoyen, golf, controverse environnementale, Landes

**Keywords:** Citizens « convention, citizens » jury, golf, environmental controversies, Landes

## **Introduction**

La tension entre l'économie du tourisme et la protection de la nature dans les lieux dans lesquels l'aménagement touristique s'inscrit est apparue assez tard (décennie 1970), mais constitue désormais une contrainte permanente pour la réalisation des projets. La littérature scientifique portant sur la relation entre tourisme et environnement s'inscrit dans trois champs principaux : l'étude de l'impact environnemental du tourisme, celle de la perception par les communautés d'accueil de l'impact du tourisme sur leur cadre et conditions de vie, enfin, celle des mouvements collectifs en lien avec le développement touristique (Kousis, 2000). Ce dernier champ de recherche a été exploré plus tardivement que les précédents et recouvre des mobilisations de nature très diverse, en faveur ou contraires au tourisme. L'argument écologique légitime fréquemment des luttes contre l'implantation d'équipements susceptibles d'avoir un impact négatif sur un territoire, en raison de leur effet paysager ou des nuisances induites par leur fonctionnement (Clarimont et Vlès, 2016). Souvent dans ces conflits d'implantation, le tourisme n'est qu'un élément parmi d'autres du discours protestataire, mais il peut aussi être au cœur de la décision. En aménagement touristique, celle-ci nécessite des arbitrages entre protection de ces espaces et développement économique et social. L'objet de la recherche en aménagement et urbanisme est de produire de la connaissance sur les modes de conciliation de ces objectifs et leurs effets (Merlin, 2000).

Pendant des décennies, les aménagements touristiques furent décidés dans le cadre réglementaire issu des politiques de l'État et géré par la démocratie représentative : « plan neige », missions interministérielles d'aménagement (côte Languedoc-Roussillon, côte Aquitaine), missions régionales (côte d'Opale, GIP Littoral aquitain), etc. (Merlin, 2001 ; Vlès, 1996, 2006). Ces décisions ont généré de nombreux conflits. Paradoxalement, la gestion de ces arbitrages repose entre les mains d'un grand nombre d'acteurs publics et privés : responsables nationaux et locaux dont dépend la mise en œuvre locale du projet, mais qui doivent aussi veiller aux intérêts des électeurs ; acteurs privés, et d'abord les professionnels du tourisme, qui y ont des intérêts économiques ; l'administration, enfin, très émiettée tant dans la protection de la nature que dans le développement touristique. Pour éviter et résoudre les tensions, les pouvoirs locaux ont aujourd'hui davantage recours à la démocratie participative afin d'éclairer le débat, de rendre la décision en prise avec les souhaits des populations.

Le premier auteur de cet article, chercheur en aménagement et urbanisme touristique, a été amené à participer en 2019 à une convention citoyenne en tant que garant, nommé par le cabinet organisant ce jury pour le compte du maître d'ouvrage. Il a réalisé cette mission en tant que bénévole, afin d'observer la gestion des arbitrages délicats entre tenants du développement touristique au profit d'un territoire d'accueil et protecteurs de la nature. L'objectif scientifique de cette participation de « science engagée » aux travaux d'un jury citoyen s'inscrit dans la continuité de ses travaux de direction de recherches, débutés en 1979, sur les formes locales de résolution des tensions qu'il observe dans son champ de spécialité scientifique. Cette fois, en cette année 2019, il s'agissait d'examiner comment la démocratie participative pouvait aider à la prise de décision sur des projets controversés. Le second auteur fut, en 2011-2012, membre de la Commission particulière du débat public (CPDP) chargée d'organiser un débat autour d'un projet énergétique dans le sud des Landes.

Ces postures d'observation participante ont permis aux auteurs d'accéder pendant cinq mois 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 du jury de citoyens, à leurs conclusions, à leur présentation à la presse et aux assemblées délibératives qui prirent la décision de réalisation de cet aménagement d'ampleur internationale. Leur participation au processus a également favorisé l'accès au point de vue des différents acteurs et à l'écoute du cabinet en charge de l'animation de la concertation, spécialiste du dialogue territorial, conduisant les travaux de la convention citoyenne.

## **Problématique et méthodologie**

Pour l'aménageur-urbaniste du tourisme, les jurys citoyens, conférences citoyennes, conférences de consensus sont une nouveauté à l'échelle locale dans la prise de décision du projet touristique : 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 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. En 2014, dans un rapport établi par son comité d'évaluation, la Commission nationale du débat public (CNDP) recommande le recours « systématique » à une conférence de citoyens pour la préparation du débat public, pour en structurer les enjeux à partir des préoccupations des simples citoyens, et non seulement à partir des positions des acteurs et des experts (Bobbio & Fourniau, 2014, p. 34).

L'expérience française des conférences des citoyens s'inscrit dans un ensemble large de dispositifs qui ont expérimenté le recours à des choix de délibération collective confiés à des assemblées restreintes formées de citoyens ordinaires. L'idée fondamentale de ce recours est d'ouvrir le cercle de la décision au-delà des professionnels de la politique, qu'ils soient élus, technocrates, porteurs d'intérêts ou militants, et de faire confiance aux choix de citoyens anonymes, plongés dans un contexte favorable à la discussion, informés de façon complète (c'est-à-dire avec accès à des informations opposées) et assistés par des spécialistes de la facilitation. Pour la CNDP, le tirage au sort garantit que les participants sont des citoyens quelconques (Bobbio & Fourniau, 2014). Ces principes fondent plusieurs dispositifs : les jurys de citoyens (Crosby et Nethercut, 2005), les cellules de planification (Planungszelle) (Dienel et Renn, 1995 ; Bonnotte et Sauviat, 2015), les sondages délibératifs (Fishkin, 1995), les conférences de consensus (Joss, 1998) ou d'autres expériences plus spécifiques comme les assemblées de citoyens qui ont été organisées en Colombie-Britannique, en Ontario et aux Pays-Bas sur la réforme du système électoral (Warren et Pierson, 2008), le « parlement des citoyens » tenu en Australie (Dryzek, 2009) ou la méthode Word Wide Views qui permet de réunir simultanément des forums sur le même thème et avec les mêmes informations en différents pays ou régions.

---

<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).

En France, 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 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. Instrument symbolisant la démocratie athénienne, le tirage au sort est aujourd'hui la technique de recrutement des citoyens généralement utilisée pour garantir le caractère inclusif d'un mini-public<sup>2</sup>, c'est-à-dire garantir que les participants sont des citoyens quelconques. Pour « *la sélection d'un groupe précis de personnes pour une tâche bien définie (...) le processus est impartial parce que la compétence de tous les participants a été reconnue (ou égalisée), que les chances sont égales et que le résultat, étant imprévisible, échappe à tout type d'influence ou de pression* » (Delannoi, 2013). Le tirage au sort a profondément changé de sens avec le développement du calcul des probabilités et des statistiques sociales. Depuis la fin du XIXe siècle, il est étroitement lié à la notion d'échantillon représentatif, dont l'usage est devenu courant en science, dans les enquêtes statistiques ou dans les sondages : il s'agit de construire une représentation en miniature du peuple, un « mini-populus » (Dahl, 1989), son rôle fonctionnel en politique est aujourd'hui de permettre « l'égalité de n'importe qui avec n'importe qui comme fondement de l'exercice des droits politiques » (Rancière, 2003).

Aujourd'hui, les conférences de citoyens visent, sur des sujets complexes pour lesquels des incertitudes scientifiques subsistent sur la connaissance des causes et sur les conséquences des décisions qui seront prises, à sortir des controverses entre experts en donnant la parole « à ceux qui ne la prennent pas », en permettant à des citoyens « profanes » de s'informer pleinement, de délibérer et de produire un avis collectif pour éclairer les décisions à prendre. La convention de citoyens est un des outils recensés à ce jour par la science politique pour y parvenir (Bevort, 2002). Les conventions citoyennes ne sont donc pas des procédures réservées à la seule résolution des conflits, elles permettent aux décideurs de mieux comprendre les points de vue des usagers. Dans tous les cas, pour être rigoureuse, la procédure conduit à distinguer des rôles fonctionnels nécessaires à l'organisation du mini-public. Il n'existe pas de travaux qui auraient déterminé les critères permettant, sur un même enjeu, de choisir un type de dispositif de délibération démocratique plutôt qu'un autre, parce que l'un serait sur cet enjeu sûrement meilleur qu'un autre. Il n'existe pas plus de critères permettant, si l'on utilise deux dispositifs différents sur un même enjeu, d'expliquer les différences de résultats que l'on pourrait constater. Le processus de recrutement d'un mini-public s'appuie en général sur le tirage au sort d'un échantillon de la population cible choisie en adéquation avec l'objet de l'exercice, en respectant des critères sociodémographiques, parfois des critères d'opinion. Il conduit à la constitution d'un groupe résultant non seulement du tirage au sort, mais également de la motivation et de la disponibilité des citoyens acceptant de participer à l'exercice. La littérature internationale souligne que le processus de sélection tend à ce que les personnes donnant leur accord, le confirmant puis participant effectivement à un mini-public, disposent d'une plus grande disponibilité que leurs concitoyens, mais ont des préférences peu intenses sur les questions soumises à leur examen. La littérature internationale montre que seule la représentativité statistique du mini-public semble garantir l'égale prise en compte des opinions dans la discussion, que le mini-public doit être un échantillon représentatif pour que l'évolution des préférences individuelles dans la délibération soit significative du processus de formation de la volonté collective qu'exprimerait l'ensemble de la population dans les mêmes conditions d'information et de discussion, que la bonne diversité du mini-public, garantissant une réelle dynamique délibérative en son sein — divers obstacles peuvent s'y opposer —, lui suffira pour explorer les arguments disponibles à un moment donné ou qui pourraient se former dans la population potentiellement affectée par la décision à prendre. En effet, les arguments et les discours dont il s'agit de faire le tour forment un répertoire nécessairement assez limité et stable dans le temps, et la délibération d'un groupe suffisamment divers permettra leur égale prise en compte (List & al., 2013).

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

---

<sup>2</sup> Terme générique proposé par Archon Fung (2003) pour désigner les dispositifs de délibération démocratique et leurs participants.

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 tout au moins, la plupart des mini-publics contemporains associent délibération et participation (Revel & al., 2007). Cependant, 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. Dans ce domaine d'application, l'observation d'une expérience conduite en 2019 à Tosse, dans les Landes, vise à 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 les projets touristiques susceptibles de porter atteinte à l'environnement.

Le suivi de la démarche de jury citoyen de Tosse s'est étalé sur une durée de 5 mois et a couvert toutes les étapes du processus : décision du commanditaire d'organiser la conférence de citoyens, détermination des objectifs poursuivis, formulation des questions dont il attend que le groupe de citoyens se saisisse, définition des rôles pour son organisation, précision de la population concernée par les questions soumises à débat, description des grandes modalités d'organisation et des dates des week-ends de formation et de l'audition publique, prise en charge de l'organisation matérielle, annonce publique de la conférence de citoyens et publicité qu'il donne au processus, sélection des citoyens, déroulement de la conférence, formulation de l'avis, réception et diffusion de l'avis, suivi de la prise de décision finale de réalisation de l'opération, réactions dans la presse.

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 ce travail de participation observante : 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 ?

Pour répondre à ces questions, les auteurs ont eu recours aux méthodes habituelles dans leur discipline scientifique (Marieu, 1989, p. 68 ; Vlès, 2006, p. 18-19 ; APÉRAU, 2021) : celles mobilisées par la participation observante. Il s'agit d'une conception de la recherche proche de l'action collective et attentive aux attentes des praticiens très pratiquée en France par les scientifiques de l'aménagement et de l'urbanisme. Cette posture de recherche propre à la discipline vise à proposer une connaissance scientifique rigoureuse qui puisse être mobilisable dans et pour l'urbanisme et l'aménagement, ainsi que des outils d'aide à la décision, au pilotage et à l'évaluation des pratiques professionnelles et de l'action collective. C'est une méthode qui met en œuvre une démarche interdisciplinaire (ce qui n'exclut pas la référence privilégiée à une discipline en particulier), une dimension spatiale sensible dans la façon de traiter les thèmes abordés, une approche théorique et critique d'une part, concrète ou opérationnelle d'autre part, ces deux dimensions s'enrichissant l'une l'autre, une réflexion sur l'action et (ou) vers l'action pouvant impliquer une attitude prospective. La

démarche s'inscrit dans une robustesse méthodologique quelles que soient les pressions que l'on subisse : le chercheur en aménagement et urbanisme a une posture d'objectivation à tenir, il est tenu de rappeler, si besoin, son indépendance intellectuelle dans la manière dont il est amené à formuler, pour les citoyens, les questionnements et les choix à faire. Il doit éclairer les choix avec honnêteté intellectuelle, rigueur et cohérence et ne jamais induire des biais cognitifs.

Pour documenter leur analyse dans cette optique, les auteurs ont bénéficié de la posture privilégiée d'observateurs participants : le premier auteur a été, en 2019, garant de la convention citoyenne (« jury de citoyens ») menée sur le projet touristique de Tosse qui constitue le matériel de cette recherche. La mission de garant d'une convention citoyenne est très cadrée et fait l'objet d'une charte en 7 points comprenant les mêmes missions d'observation neutre que celles attribuées aux garants de la CNDP : surveiller la transparence des débats, la libre circulation des positions et le respect de neutralité des experts et des bureaux d'études, assister à l'ensemble des séances de travail du jury, observer et analyser le déroulement des travaux du jury pour vérifier que les modalités arrêtées sont respectées par tous : prestataires, membres du jury et maîtrise d'ouvrage. Le garant peut intervenir sur toute question relative à l'organisation des travaux, aux conditions d'information des membres du jury et à la sollicitation d'experts dans le cadre des auditions prévues. Il ne peut, en revanche, prendre part aux débats et délibérations du jury, pendant lesquels il est attendu de sa part une posture de neutralité. Il doit veiller au respect de la liberté d'expression de chacun des membres du jury et la prise en compte de leurs avis. Il est un interlocuteur au service des participants sur les questions d'organisation et de déroulement du jury. Il veille au respect du principe de neutralité et des engagements pris auprès des citoyens ayant accepté de participer au jury. A l'issue de la convention, il produit un rapport d'évaluation du dispositif, rapport qui est rendu public. Enfin, il doit respecter le principe de confidentialité qui s'impose à l'ensemble des participants et organisateurs du jury citoyens en particulier concernant les points suivants : anonymat des noms et qualités des membres du jury, anonymat des propos tenus par chacun des intervenants et des membres de la convention, confidentialité des délibérations du jury et de son avis tant que celui-ci n'a pas fait l'objet d'une publication officielle par le maître d'ouvrage.

Cette mission de « garant » facilite l'accès du « scientifique engagé » à l'ensemble de la littérature scientifique et technique produite sur le projet, permet de suivre au sein du comité de pilotage la mise en place de la convention, de participer intégralement à tous les travaux du jury citoyen et aux exposés des nombreux experts convoqués, de contribuer au retour sur l'expérience avec le comité de pilotage du jury et le maître d'ouvrage, de participer aux débats avec les décideurs quant à la nature de la décision qui s'en suit, de témoigner, enfin — à la demande du maître d'ouvrage — des conclusions de sa mission d'observation lors d'une conférence de presse. Par contre, l'anonymat requis des propos tenus tant par les membres du jury que par les experts ou acteurs auditionnés ne permet pas de les citer nommément, même dans un article scientifique qui relaterait ultérieurement la consultation.

Cet article examine donc ces questionnements en revenant d'abord sur les conditions d'émergence de la consultation citoyenne en réponse à la controverse suscitée par un projet fortement décrié. Il examine 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 interroge l'apport de cet exercice de démocratie participative à la résolution du conflit environnemental lié au projet, au prisme des expériences antérieures en la matière en aménagement touristique.

## **Un projet controversé**

Dans les Landes, en octobre et novembre 2019, le Syndicat Mixte Landes Océanes (SMLO), dont le Département des Landes est membre majoritaire, a lancé une consultation pour l'organisation d'un jury citoyen, chargé de se prononcer sur l'opportunité de poursuivre un projet 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 comme structurante pour l'économie touristique locale. L'aménagement d'un complexe golfe 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. La réalisation de ce projet diversifierait et renouvellerait la clientèle touristique et l'attirerait vers l'intérieur des terres, particulièrement sous-équipé, moins fréquenté par le tourisme. Elle parachèverait l'équipement golfe de stations balnéaires aquitaines réputées : Moliets, Vieux-Boucau, Port d'Albret, Seignosse, Hossegor, Capbreton, Labenne, Biarritz, Saint-Jean-de-Luz (figure 1).

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

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'avérait 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 golfe 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. 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 » depuis les aéroports voisins de Pau et de Biarritz, de la gare TGV de Dax et des autoroutes A63 et A64 (Figure 2).

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)

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 procédé à une consultation de promoteurs intéressés et a programmé son intention dans le Schéma régional d'aménagement du territoire de Nouvelle Aquitaine (2018). 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>3</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. 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 golifiques (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 golifiques 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).

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

Ce projet d'investissement, évalué à 270 millions de €, annoncés 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 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 a organisé la consultation 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. 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. Pendant ce dialogue territorial, certaines réunions de concertation avec le grand public, notamment celle réunie le 29 mars 2016 à Soustons, ont été des plus « remuantes ». 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

---

<sup>3</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.

(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 outil souvent revendiqué de la société civile).

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. Pour sa part, 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) a donné 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 en matière de biodiversité du projet et de son exemplarité dans le domaine de son insertion dans les espaces naturels » soit apportée.

Le débat territorial a donc fait apparaître des controverses sur ce projet. 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 ; 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.

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 », les citoyens ont dû acquérir des connaissances techniques 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), 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 (figure 4).

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

Pour conduire les travaux de ce jury de citoyens, le Syndicat mixte a retenu un groupement composé des

<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.

<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).

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 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. Pour certains auteurs, ce choix est critiquable dans la mesure où la surreprésentation du territoire dans les membres de la convention constitue une restriction au développement de la démocratie participative (Verpeaux, 2006 ; Bonnotte et Sauviat, 2015), mais cet argument n'a jamais été repris par le jury de Tosse. 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). Cet anonymat était destiné à garantir la confidentialité des débats et à mettre le jury à l'abri des pressions extérieures, mais il n'a pas été tenu par tous les membres. 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. Finalement, la comparaison avec d'autres cas de mini-publics indique que la taille de ce forum était conforme avec ce qui est fait ailleurs (15-25 participants) : c'est le cas des jurys de citoyens, des conférences de consensus ou des cellules de planification allemandes. Les mini-publics restreints sont les plus répandus dans le monde probablement parce qu'ils sont plus faciles à organiser. La conférence de citoyens organisée dans le cadre du débat public conduit par la CNDP sur le stockage des

déchets radioactifs en couche géologique profonde en Meuse/Haute-Marne (CIGEO) était de même nature. Selon la CNDP, les conditions de recrutement des citoyens y étaient très exigeantes. Dans ces conditions de recrutement, la composition du groupe de citoyens de Tosse apparaît aussi équilibrée que dans le dossier CIGEO au regard des ratios classiques attendus dans ce type d'exercice, même si la taille du groupe (24 citoyens contre 25 attendus à Tosse, 17 citoyens contre 20 à 25 attendus dans la Meuse) a été légèrement plus réduite que prévu initialement. La parité a même pu être maintenue à Tosse, contrairement à la Meuse où le groupe fut majoritairement féminin (11/17) notamment du fait des désistements de dernière minute partiellement remplacés l'avant-veille et la veille du premier week-end de formation. Le jury de citoyens de Tosse est donc conforme aux règles habituelles de constitution des mini-jurys sur des questions conflictuelles liées aux risques et aux impacts sur l'environnement.

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

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 ? ».

Ces deux questions ont nécessité de la part des membres du jury une appropriation longue, la compréhension de logiques et de connaissances techniques. Au premier jour des débats, elles ont paru aux citoyens « très techniques », « compliquées ». 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). On a retrouvé cette segmentation dans l'implication des citoyens dans ce jury, les membres relevant des catégories socioprofessionnelles supérieures s'impliquant davantage que les autres, dont certains se déclaraient « dépassés », l'un a même abandonné à l'issue du premier jour.

Un rythme effréné de travail s'est vite imposé aux citoyens pour y parvenir dans les délais impartis (5 jours de débats répartis sur 3 week-ends). 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.

Ces phases ont confronté les citoyens avec différentes parties prenantes. Mais on ne saurait dire qu'elles aient créé vraiment une « mise en situation de dialogue » (Respublica, 2020). Le dialogue entre les parties opposées n'a pas eu 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. En effet, les membres du jury qui attendaient des positions étayées sur les enjeux environnementaux du projet, non seulement ne les ont pas obtenues de la part des associations de protection de la nature mais, à la place, ont reçu lors de l'exposé des pressions, des menaces : « nous savons qui vous êtes », « vous devriez démissionner ». 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 pendant les 15 derniers jours de la convention lorsque le garant, le facilitateur Respublica et les membres du jury ont fait l'objet de publications menaçantes sur les réseaux sociaux. Les internautes sensibilisés aux questions de défense de l'environnement ont en effet 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 adressés à la directrice de Respublica et au garant de la convention, 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, sans doute recueillis auprès d'un de ses membres, et ont adressé à chacun un courriel leur demandant de démissionner. Ce parasitage du travail a pu ébranler les convictions des membres du jury. 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 cette question et 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 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 ni 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 (de Noutous, Les Amis de la Terre, le maire de Seignosse, la Chambre de Commerce et d'Industrie) ont été interprétées par les citoyens comme ayant une portée plus politique que scientifique ou technique. 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 ». On note ici qu'au contraire, dans

<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>

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, phénomène récurrent des jurys constitués par tirage au sort, qui peut provoquer un « trouble de légitimité » dans le « jury », une « charge morale » pour les membres du jury qui se croient institués ou habitués d'une représentation qu'ils n'ont pas. On n'a pas relevé ce phénomène dans le cas de la convention de Tosse.

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 clairement 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, tous ont partagé sans difficulté l'idée d'une fragmentation de leur avis en trois groupes dont deux sont diamétralement opposés. Comme le relève Respublica, « tous se sont reconnus et se sont retrouvés dans l'une ou l'autre des trois approches qui y sont présentées ». Cependant, sur le plan plus strict de l'acceptation du projet d'aménagement, on ne peut omettre que, parmi ces 3 avis regroupés en un seul, 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 cet avis final remis au maître d'ouvrage ? 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 ont 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 que le Conseil départemental des Landes a retenue comme étant la position de la majorité du jury.

Pourtant, le détail de la réponse écrite des citoyens (qui est développée sur 5 pages de recommandations) n'est pas consensuel. Il recouvre les trois conceptions de la nature le plus souvent observées dans le domaine des controverses environnementales liées aux aménagements touristiques : une conception utilitariste, une conception conservacionniste et une conception protectionniste :

- 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 la communauté de communes MACS ».

---

<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.

- 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 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 ». Ce groupe argumente longuement sa 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 ».

C'est donc un avis éclaté qui a été présenté par les membres du jury aux décideurs politiques le dimanche 1er décembre. Ces derniers, 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 à la convention citoyenne. On peut voir dans cette lecture une forme de simplification d'un avis singulièrement complexe, complexité elle-même suscitée par un questionnement détaillé. Pour autant, le maître d'ouvrage n'a à aucun moment trahi le travail de la convention, ni ne l'a minoré : l'avis du jury et le rapport du garant ont été présentés dans leur intégralité d'abord lors de la réunion du Comité syndical qui a statué le lendemain sur la décision à prendre à l'issue de la consultation et ensuite, le même jour, à la presse lors d'une conférence organisée dans les locaux du Conseil départemental des Landes. Les membres du jury y étaient conviés, ils n'y ont pas participé. Distance ? Lassitude ? Souci de garder l'anonymat ?

### **Discussion : l'apport de l'exercice de démocratie participative à la facilitation des débats liés aux aménagements touristiques**

Si on compare cette expérience à celle des nombreux conflits liés, dans le passé, à l'aménagement de la Côte aquitaine (qui mettait déjà en confrontation, de 1974 à 2000, les mêmes acteurs : collectivités territoriales et associations de protection de la nature, dont la SEPANSO et les Amis de la Terre) ou à l'aménagement et à l'extension des domaines skiables de la montagne pyrénéenne proche (Clarimont et Vlès, 2016 ; Vlès, 2021), la

démarche de démocratie participative apportée par cette convention citoyenne a certainement apporté de nombreux points positifs.

D'abord, en permettant d'éclairer la prise de décision et en rapprochant la sphère citoyenne des décideurs. 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 et ils ont su reconnaître l'importance de leur responsabilité.

En acceptant de participer au jury, la société civile – tout au moins ses représentants tirés au sort et bénévoles – ont investi la démarche de « jury ». 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 positif de l'animation pour faciliter les échanges et mener à la production de l'avis.

Bien entendu, des participants ont témoigné du 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 ».

Mais tous 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. 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 ont 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. Si le contexte environnemental et le contexte social ont été vécus clairement comme les deux éléments en opposition quant à l'opportunité du projet, ces éléments n'ont jamais structuré le débat en oppositions. Seules les cyberactions venues de l'extérieur ont parasité les réflexions. Leur apparition a pu introduire des biais contre productifs dans la production des avis dans la mesure où elle semble 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). Est-ce 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.

Autre acteur essentiel bénéficiaire de la démarche, 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.

Dans l'ensemble, dans l'analyse scientifique de la conduite du projet touristique, le jury citoyen de Tosse permet de comprendre comment un cabinet expert en démocratie participative est parvenu à produire ce qu'il appelle « *une intelligence collective* », c'est-à-dire à ceci : 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 des divergences de vue, à les agréger en trois opinions opposées, 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 qui traduit sans doute la division de la société locale sur la question. 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 mais risqué 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 complexes.

### **Conclusion : une expérience qui aide à résoudre la contradiction entre l'économie du tourisme et la préservation de l'environnement naturel**

L'expérience de ce jury citoyen de Tosse a permis un débat éclairé parmi les membres du mini jury, le débat n'a pas débordé de ce cadre. 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. Certains auteurs affirment qu'il s'agit parfois 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. Pour autant, ce même auteur a également démontré les avantages de ce recours, notamment en 2008 à propos des théories et pratiques contemporaines et en 2019 à propos de la Convention citoyenne pour le climat. On retrouve ici, point par point, les conclusions déjà dégagées par Bobbio et Fourniau (2014) dans le bilan des expériences françaises de conférences de citoyens publié par la Commission nationale de débat public.

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). C'est de facto la plus-value de ce jury citoyen par rapport aux apports des autres consultations antérieures menées depuis l'origine du projet. La convention citoyenne a permis au maître d'ouvrage d'opter pour une décision médiane qui 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 en aménagement et urbanisme d'aborder d'innombrables questions qui se posent aujourd'hui lors des consultations sur les grands projets touristiques : la convention citoyenne a permis d'éclairer la décision en amont, notamment sur les raisons et les conditions formulées par des citoyens quant aux modalités de la réalisation du projet. Elle a mis en avant des questions absentes des rapports d'expertise, notamment les questions de la domination sociale, l'importance accordée par les citoyens au logement social des habitants défavorisés par rapport à celle dévolue au logement touristique des « nantis », la lassitude des citoyens relative à la temporalité du projet (dix ans de débats) et, enfin, une interrogation nouvelle sur le long terme vis-à-vis du dérèglement climatique en cours, qui n'était jamais apparue auparavant dans les débats. Ces questions ont d'ailleurs pris une place équivalente à celle dévolue à la seule protection de la nature.

L'expérience éclaire également le scientifique de l'aménagement et de l'urbanisme sur la façon dont la révolution technologique participe dorénavant à l'avancée des réflexions, joue un rôle à la fois d'aide au transfert de l'information portée à connaissance des citoyens mais également peut contribuer, parfois, à un parasitage de la démarche de consultation, ce qui n'est pas un cas isolé (Houllier & al., 2017). Les pressions exercées sur les réseaux numériques par des associations locales opposées au projet renforcent la place des émotions dans un débat participatif de ce type, autrefois réservé à la sphère technique, politique et associative. Cette irruption apparaît clairement comme un élément déstabilisant de la société locale et comme un outil installé dans les modes opératoires d'expression d'opinions désormais localisées sur des projets ponctuels d'urbanisme touristique. S'il ne règle pas le conflit, le débat éclairé des membres du jury — aux avis très opposés — ne remet pas en cause non plus le lien social local, il paraît moins violent que les déchirements survenus lors du déroulement des procédures de concertation antérieures prévues par la loi.

## **Note biographique des auteurs**

Vincent Vlès est Professeur émérite des universités à Toulouse, chercheur à l'UMR 5044 CERTOP, axe de recherche TERNNOV. 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 depuis 40 ans auprès des collectivités territoriales, en appui des politiques territoriales d'aménagement et d'urbanisme touristique.

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 », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 6 Numéro 3 | décembre 2005. URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/2419>

APERAU, 2021, *La recherche en aménagement et urbanisme*, [En ligne] URL : <https://www.aperau.org/la-recherche-et-l-aperau.html>

Kousis M, 2000.– « Tourism and the environment: a social movements perspective », *Annals of Tourism Research*, n° 27- 2, pp. 468-489.

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, 2019, *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)

- Bevort A., 2002, *Pour une démocratie participative*, Presses de Sciences Po, La Bibliothèque du citoyen, Paris, 136 p.
- Bobbio L., Fourniau J.-M., 2014, *Débat public CIGEO. Conférence de citoyens. Rapport du comité d'évaluation*, Commission nationale de débat public, 106 p.
- 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.
- Blondiaux L., 2008, « Démocratie délibérative versus démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines », in *Raisons politiques*, 30, p. 131-147. [En ligne] URL : <https://www.cairn.info/revue-raisons-politiques-2008-2-page-131.htm>
- Blondiaux L., 2008, « La Convention citoyenne pour le climat est une innovation démocratique majeure », in *Alternatives économiques*, 14/11/2019
- Boissonade J., 2013, « L'émancipation coopérative face à la compétence participative » in *Politique et Sociétés*, 32 (1), pp.107-127.
- Bonnotte Ch., Sauviat A., 2015, « Production de la norme dans les projets urbains et démocratie participative » in *Revue Juridique de l'Environnement*, numéro spécial : *Les dynamiques urbaines au prisme des sciences humaines*, France, p. 51-66. [En ligne] URL : [https://www.persee.fr/doc/rjenv\\_0397-0299\\_2015\\_hos\\_40\\_1\\_6461](https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2015_hos_40_1_6461)
- 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)
- Clarimont S., Vlès V., 2016, « Les contestations sociales du développement touristique dans les Hautes-Pyrénées : le rendez-vous manqué de l'innovation territoriale ? », *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine* [En ligne], 104-1 | 2016, URL : <http://rga.revues.org/3218> et <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01856022/>
- 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.
- Crosby N. et D. Nethercut, 2005, « Citizens Juries: Creating a Trustworthy Voice of the People », in

- Gastil J. et P. Levine (dir.), *The Deliberative Democracy Handbook*, San Francisco, Jossey-Bass, pp. 111-119.
- Dahl R., 1989, *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, p. 340
- Delannoi G., 2013, 'Tirage au sort', in Casillo I. et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, ISSN : 2268-5863.
- Dienel P. et O. Renn, 1995, 'Planning Cells: A Gate to 'Fractal' Mediation', in Renn O., T. Webler et P. Wiedemann (dir.), *Fairness and Competence in Citizen Participation*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Dryzek J., 2009, « The Australian Citizens' Parliament: A World First », *Journal of Public Deliberation*, vol. 5 n° 1, Art. 9. URL : <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol5/iss1/art9/>
- Fishkin J. S., 2012, « Deliberative Polling. Reflection on an ideal made practical », in Newton K. and B. Geißel (eds) (2012), *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?*, Abingdon, Routledge, pp. 71-89.
- Fung A., 2003, « Recipes for Public Sphere : Eight Institutional Design Choices and Their Consequences », *The Journal of Political Philosophy*, vol. 11, n° 3, p. 338-367.
- 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>
- Joss S., 1998, « Danish consensus conferences as a model of participatory technology assessment : an impact study of consensus conferences on Danish Parliament and Danish public debate », *Science and Public Policy*, vol. 25, n° 1, pp. 2-22.
- 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.
- Kousis M., 2000, « Tourism and the environment: a social movements perspective », *Annals of Tourism Research*, n° 27- 2, pp. 468-489.
- List C., R. Luskin, J. Fishkin, I. McLean, 2013, « Deliberation, Single-Peakedness, and the Possibility of Meaningful Democracy: Evidence from Deliberative Polls », *The Journal of Politics*, Vol. 75/1, p. 80–95. [En ligne] URL : <http://cdd.stanford.edu/research/papers/2013/list-meaningful-democracy.pdf>
- Marieu J., « Géographie et aménagement : autonomie de l'aménagement », in *Hegoa. Autour de l'œuvre de Michel Chadefaud*, Numéro spécial, CRISSA, Pau, Université de Pau et des Pays de l'Adour, p. 65-72.

- Merlin P., 'Introduction', in Merlin P. & Choay F., *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF, 3ed., 926 p.
- Merlin P., 2001, *Tourisme et aménagement touristique. Des objectifs inconciliables ?*, Paris, Les études de la Documentation Française, 216 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>
- Rancière J., 2003, *Aux abords du politique*, Paris, Gallimard-Folio, 'Essais'.
- 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, *Eléments 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*, 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.
- Revel M., C. Blatrix, L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Hériard Dubreuil et R. Lefebvre (dir.), 2007, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 'Recherches'.
- 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.

Vlès V., 1996, *Le projet de station touristique*, collection Le territoire et ses acteurs, Bordeaux : Presses Universitaires de Bordeaux, 403 p, <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00694999>

Vlès V., 2006, *Politiques publiques d'aménagement touristique. Objectifs, Méthodes, Effets.*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, collection Le territoire et ses acteurs, 483 p., [En ligne] URL <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00694666>

Vlès V., 2021, « Anticiper le changement climatique dans les stations de ski : la science, le déni, l'autorité », préface du numéro spécial de *Sud-Ouest Européen*, « Sports d'hiver, territorialité et environnement », Hagimont S., Minovez J.M., Vlès V. (Ed), parution 2021, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03070853>

Warren M. E. and H. Pearse (eds.), 2008, *Designing Deliberative Democracy : The British Columbia Citizens' Assembly*, New York, Cambridge University Press.

## **Table des figures :**

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).