



HAL
open science

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

Vincent Vlès

► To cite this version:

Vincent Vlès. Une consultation démocratique pour sortir d'une controverse environnementale : les leçons du projet golfique de Tosse (Landes, France).. 2021. hal-03070862v3

HAL Id: hal-03070862

<https://hal.science/hal-03070862v3>

Preprint submitted on 16 Dec 2021

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.

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

*A democratic consultation to get out of an environmental controversy: the lessons of the golf
project of Tosse (Landes, France).*

Vincent Vlès

Professeur émérite des universités, aménagement et urbanisme,
UMR CNRS CERTOP n° 5044 - Université Toulouse-Jean Jaurès ;
vincent.vles@univ-tlse2.fr

Résumé en français :

Pour résoudre les conflits environnementaux liés à des projets touristiques, les consultations citoyennes sont souvent présentées comme outils démocratiques pouvant préfigurer une nouvelle forme de démocratie locale. En France, dans les Landes, le Département a organisé en 2019 une consultation d'un jury de citoyens chargé de se prononcer sur l'opportunité de poursuivre un très grand projet résidentiel touristique golfique de rang international sur le littoral atlantique, sur la commune de Tosse, qui avait fait l'objet d'un dialogue territorial tumultueux et de nombreuses interactions contraires du public par voie électronique. L'article rend compte des difficultés auxquelles la démarche de consultation citoyenne a été confrontée, les pièges qu'elle a su éviter et dont elle est sortie confortée. Il évalue ses apports au débat public. Pour, finalement, s'interroger sur l'efficacité des consultations citoyennes de ce type pour résoudre les conflits environnementaux liés au tourisme dans un pays qui consulte encore peu sa population sur ces sujets controversés.

Summary in English:

To resolve environmental conflicts linked to tourism projects, citizen consultations are often presented as democratic tools that can foreshadow a new form of local democracy. In France, in the Landes, the Department organized in 2019 a consultation of a citizens' jury responsible for deciding on the advisability of pursuing a very large golf tourism residential project of international rank on the Atlantic coast, in the town of Tosse, which had been the subject of tumultuous territorial dialogue and numerous adverse interactions from the public electronically. The article reports on the difficulties with which the citizen consultation process was confronted, the traps it was able to avoid and from which it emerged comforted. It assesses

its contributions to public debate. Finally, to question the effectiveness of citizen consultations of this type in resolving environmental conflicts linked to tourism in a country that still rarely consults its population on these controversial subjects.

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

Key words: Tourism, citizen jury, golf, environmental controversy, Landes

Introduction

Dans un article récent, Denis Cosnard (2021 : 13) faisait état du très faible nombre de consultations citoyennes par référendum local pour trancher des décisions de création de projets, des « initiatives peu nombreuses, peu mobilisatrices, souvent contestées et régulièrement hors des clous juridiquement » (on compte en France à peine 18 consultations de type référendaire depuis 2020). Pourtant, cette procédure qui fait peur aux élus et reste très encadrée permet souvent aux exécutifs locaux de redonner de la légitimité à des projets contestés en impliquant davantage les citoyens, comme le montre l'exemple du jury de citoyens organisé à Tosse à l'automne 2019 sur la suite à donner à un très important projet d'aménagement touristique du littoral landais.

Jurys citoyens, conférences citoyennes, conférences de consensus : ces dispositifs de concertation locale ne rentrent pas, en France, dans des procédures réglementaires, mais font partie des débats organisés à l'initiative des collectivités territoriales dans le cadre de leur libre administration. Ils visent à prendre l'avis des citoyens en évitant les difficultés des référendums locaux¹ à fournir des éléments de motivation de décisions détaillées sur des projets à fort impact sur le milieu ou les lourdeurs des procédures de débat public. Les consultations des citoyens s'inscrivent dans une histoire longue : le tirage au sort, socle de la démocratie athénienne, a été remis au goût du jour dans les démocraties occidentales à la fin du XXe siècle (Sintomer, 2011). Les pratiques du tirage au sort d'un panel de citoyens ordinaires réunis pour délibérer sur un projet ou une question d'intérêt général s'y développent à partir des années 1970, notamment dans les premières expériences des cellules de planification en Allemagne, les *planungszelle* et

¹ 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^{er} 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).

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, d'abord conduites à l'échelle nationale, ces démarches sont lentement mises en œuvre à l'échelle des territoires : une première expérience de jury citoyen a été 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), la région Poitou-Charentes, y eut recours en 2007 pour revoir sa politique des transports. Il s'agit, pour les décideurs, de prendre l'avis des citoyens en évitant les blocages induits par des processus plus lourds, comme le débat public, le dialogue territorial, le référendum local.

Problématique

Concernant les projets touristiques, malgré la généralisation des dispositifs de concertation dans le domaine de l'environnement (Alban et Lewis, 2005), le recours aux jurys citoyens demeure rare en France. 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 figure de première expérience. Une autre, conduite en 2019 sur le littoral landais, permet de rendre compte des avantages et des limites de cette forme de consultation pour les grands projets d'aménagement touristique, notamment par rapport aux dispositifs de consultation habituels et réglementaires (consultation publique obligatoire prévue au code de l'urbanisme et au code de l'environnement, dialogue territorial, commission nationale de débat public, voire référendum local), dispositifs qui seront appelés pour comparaison tout au long de l'article.

D'où vient ce projet, quel est-il ? Le Syndicat Mixte Landes Océanes (SMLO), associant le Département des Landes et la Communauté de Communes Maremne Adour Côte-Sud, porte depuis une décennie un projet de pôle résidentiel et touristique à dominante golfique sur le territoire de la commune de Tosse, dénommé « ZAC du Sparben ». Sur 240 hectares, sur une zone naturelle, agricole et forestière étalée le long d'un cours d'eau (le Sparben), le maître d'ouvrage de l'opération (le SMLO) prévoit la réalisation d'un programme de 500 logements, dont la moitié en logements sociaux, d'hébergements touristiques, d'équipements sportifs et d'équipements golfiques. Comme prévu par la loi, ce projet a fait l'objet d'un dialogue territorial de 2014 à 2017, permettant à la population de s'exprimer sur son opportunité

(<http://dialogue-territorial-tosse.fr/>)². Les controverses et oppositions frontales des associations de protection de la nature, exprimées lors de ce dialogue, ont poussé le Président du Département et du SMLO, Xavier Fortinon, à mettre en place un jury composé d'une vingtaine de citoyens du territoire tirés au sort, pour se prononcer sur le projet. Ce jury s'est réuni à trois occasions entre le 12 octobre et le 1^{er} décembre 2019. Son avis a été transmis au Syndicat et aux élus départementaux le jour de son adoption. Les sociétés *Res publica* et *Harris Interactive* ont été mandatées par le maître d'ouvrage de l'opération touristique (SMLO) pour l'organiser : recruter des habitants acceptant de participer au jury, leur mettre à disposition toutes les études et inviter tous les acteurs de la phase d'études, animer les travaux du jury en vue de la production, dans les délais impartis, d'un avis écrit argumenté sur la suite à donner au projet.

Méthode de recherche participative

Pour documenter cette expérience, l'auteur de l'article s'est changé en observateur et participant actif au dispositif : en 2019, il a été désigné garant de ce jury de citoyens, afin de garantir le respect des exigences d'impartialité et de transparence dans l'organisation et le déroulement de la convention citoyenne locale. En amont de la première séance de travail du jury, il a eu pour mission d'examiner la neutralité des modalités d'organisation du jury (tirage au sort, conditions de réunion, conditions de confidentialité, respect de l'anonymat des membres) ; pendant ses travaux, il a veillé à ce que, d'une part, le jury dispose d'une information complète et contradictoire (c'est-à-dire n'induisant pas la réponse à la question à laquelle le jury doit répondre) et que les acteurs invités n'influencent pas les membres du jury par des biais cognitifs, par exemple ; enfin, l'auteur, garant du jury, a produit un avis indépendant sur les conditions, les apports et les limites de la consultation citoyenne, mis en ligne par le maître d'ouvrage du projet (Garant, 2019). Intervenant sur toute question relative à l'organisation des travaux, aux conditions d'information des membres du jury, il a été amené à compléter le dispositif en sollicitant des experts indépendants pour des auditions par le jury. En revanche, il n'a pas pris part à la délibération du jury. Pour garantir son impartialité, il a refusé toute rémunération ou dédommagement pour sa mission.

² « *Dialogue territorial* » est une expression qui recouvre un ensemble de pratiques de concertation et de médiation pour résoudre des conflits environnementaux, et confronter les intérêts des usagers, des gestionnaires, des propriétaires, des aménageurs, des entrepreneurs, des élus, etc. Il vise à rechercher un accord - ou compromis - acceptable par toutes les parties.

Cette posture d'observation participante, mais neutre a permis à l'auteur d'avoir connaissance de l'ensemble du processus consultatif, de la naissance de la conception du dispositif à son organisation, aux débats, aux délibérations et votes, à la présentation de l'avis à la presse, à une discussion directe de ses apports avec le Président du Conseil départemental et à son débat en assemblées délibératives. Cette méthode lui a donné accès à toutes les études d'études relatives au projet.

Il a suivi la démarche de sa mise en œuvre à sa réalisation, sur une durée de 4 mois. Cela lui a permis de répondre à quatre questions de recherche : 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 en France ? À quelles tensions locales a-t-il fait face ? Et, finalement, peut-on déduire de cette expérience une efficacité à résoudre les conflits environnementaux liés au projet touristique ?

L'article présente ces réponses en trois temps. Pour répondre aux deux premières questions, il revient d'abord, en titre 1, sur les conditions d'émergence de la consultation citoyenne. Il examine la troisième interrogation en titre 2 : pour faire face aux tensions locales, il interroge le pilotage du travail du jury et le cadrage des délibérations qui ont permis de parvenir à un avis plutôt consensuel. Enfin, il évalue dans un chapitre de discussion, sous le titre 3, l'apport de cet exercice de démocratie participative dans le conflit environnemental lié au projet.

1. Un jury de citoyens pour sortir d'une longue controverse

Dans les Landes, la création d'un très grand 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. Ce département littoral français accueille chaque année plus de deux millions de touristes représentant un chiffre d'affaires d'un milliard d'euros et fournit un vivier de 20 000 emplois en haute saison (Conseil départemental des Landes, 2018). Inscrit au sein de la région Nouvelle-Aquitaine en croissance démographique (+0,6 % par an entre 2009 et 2014), le département des Landes s'avère particulièrement attractif (figure 1). Son dynamisme démographique (+1,1 % par an entre 2009 et 2014) est largement supérieur à celui enregistré aux niveaux régional et national (+0,5 %), au cours de la même période. Depuis 2009, la fréquentation touristique y est assez stable avec environ 22 millions de nuitées dont la moitié réalisée durant les deux mois d'été, juillet et août, principalement en

hôtellerie de plein air (avec 64 % des lits marchands, en 2018, l'hôtellerie de plein air est le 1^{er} mode d'hébergement marchand dans le département) et une très forte concentration littorale de ces nuitées (68 % des nuitées, en 2018, sont situées en zone littorale) (Comité départemental du tourisme des Landes, 2019). Pour ses promoteurs, la création d'un complexe golfique de très haut niveau international permettrait d'allonger la saison du tourisme balnéaire, les golfeurs ayant une pratique sportive allant bien au-delà des deux mois estivaux (Fédération française de golf, 2019). Le projet diversifierait et renouvellerait la clientèle touristique et l'attirerait vers l'intérieur des terres, particulièrement sous-équipé, moins fréquenté par le tourisme (A'urba, 2008). Il parachèverait l'équipement golfique des stations voisines réputées : Moliets, Vieux-Boucau, Port d'Albret, Seignosse, Hossegor, Capbreton, Labenne, Biarritz, Saint-Jean-de-Luz.

Figure 1. La croissance démographique du littoral landais dans la Communauté de communes Maremne Adour Côte-Sud. Source : MACS, 2019.

L'idée de création d'un golf d'envergure internationale, complémentaire aux quatre golfs dont disposent déjà les stations voisines, est promue dans les années 2000 par le président du Conseil départemental, Henri Emmanuelli, président du conseil de surveillance de la Caisse des Dépôts et Consignations, grand outil financier public au service des collectivités territoriales. Les experts du golf (Atout France, 2014) repèrent un site au nord de la commune de Tosse présentant à leurs yeux de très bonnes conditions d'accueil. Une douzaine d'études très complètes sont alors réalisées : études de faisabilité économiques, 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, redimensionnement de la station de traitement des eaux usées... Sur le plan technique, l'ingénierie d'études résout toutes les difficultés : les terrains agricoles, forestiers et naturels identifiés présentent un fort potentiel d'aménagement et les agriculteurs acceptent leur relocalisation ; Atout France (agence du ministère du Tourisme), un cabinet international de loisirs (Howath HTL, 2013) confirment la faisabilité économique du programme avec une partie golfique et une partie urbaine accueillant 1 200 nouveaux habitants, composée d'habitats permanents (avec des logements sociaux, 30 % des ménages se situant, dans cette partie du littoral, sous les 60 % des plafonds de ressources HLM) et d'hébergements touristiques. En raison de ses emprises très importantes (sur 239 hectares d'espaces naturels et agricoles), le programme touristique implique des mesures

d'évitement, de réduction et de compensation³ de ses impacts sur plus de 500 hectares : un très grand projet dans la configuration française. Il faut relocaliser trois exploitations agricoles (Chambre d'agriculture des Landes, 2019) et étendre la station d'épuration de Soustons. Il faut créer 80 à 120 chambres d'hôtel de 4 ou 5 *, 130 logements de résidences touristiques, 190 villas en bords de golf, des équipements sportifs communaux (trinquet, futsal, squash, tennis, etc.), des espaces collectifs en écomobilité (cheminements piétons, pistes cyclables), une place de marché de 4 000 m², le tout autour de 2 parcours de 18 trous chacun, un parcours de 9 trous, une académie d'entraînement, un club house, soit plus de 45 trous (Samazuzu & al., 2019) (Figure 2).

Figure 2. Plan masse du projet. Source : MACS, 2019.

Le projet d'investissement est évalué à 270 millions de € et annoncé comme pouvant générer 900 000 € de retombées fiscales annuelles, créer 815 emplois pendant les 10 ans de travaux nécessaires à sa réalisation, puis 500 emplois permanents, générer un chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 35 millions d'€ (Atout France, 2019). Soumis aux autorisations réglementaires prévues par les codes de l'urbanisme et de l'environnement⁴, il est présenté à la population et à tous les acteurs du territoire. Les impacts économiques et sur l'environnement naturel semblent en effet considérables. Les opérateurs rassurent et affirment leur ambition en matière d'exemplarité environnementale (« éviter », « réduire », « compenser »⁵) pour transformer les 239 hectares du site, préserver la zone Natura 2000 et les zones humides présentes dans le périmètre (Conseil départemental des Landes, ETEN, 2018).

Conscient des controverses que le projet allait déclencher, le maître d'ouvrage lance une concertation, nommée peu après « dialogue territorial » dans le cadre du nouveau cadre réglementaire de l'ordonnance du 3 août 2016 portant sur les démarches de concertation volontaire. De nombreuses réunions publiques accueillent 1 350 personnes au total (2 % des 63 000 personnes habitant l'intercommunalité). Le département distribue un dossier de 36 pages de présentation du projet, de ses enjeux, de la démarche de dialogue territorial, imprimé à 1000

⁴ L'article L.103-2 du code de l'urbanisme prévoit une concertation publique obligatoire

⁵ Le principe « éviter-réduire-compenser » (ERC) 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.

exemplaires papier et mis en ligne, des dossiers de presse (<http://dialogue-territorial-tosse.fr/>). Huit permanences d'information recueillent les avis dans des registres : 22 avis seulement sont exprimés (Conseil départemental, 2018). La première phase du dialogue a présenté le projet au cours d'ateliers thématiques à un total d'une soixantaine de citoyens présents. 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 zone d'aménagement concerté (ZAC) en 2015 et 2016. La Commission nationale du débat public (CNDP) a accompagné le dialogue en désignant deux observateurs, mais ne l'a pas organisé elle-même⁶. Lors de la troisième phase, en 2017, le dialogue a ouvert des ateliers thématiques aux acteurs du tourisme, de l'agriculture, du golf, de la formation, de l'aménagement urbain. Ce moment a concentré les échanges les plus vifs du débat, les potentiels bénéfiques pour les habitants du territoire ayant suscité les questions les plus nourries. Les associations de protection de la nature (Les Amis de la Terre⁷, la SEPANSO⁸, Noutous⁹) n'ont de cesse d'y réclamer le recours à un référendum local¹. En effet, la mixité des activités, des usages du sol possiblement conflictuels (travailleurs saisonniers versus golfeurs, logements sociaux versus propriétés golfiques) ont généré des interrogations et des incompréhensions : pour les associations, le maître d'ouvrage ne proposerait-il pas, pour favoriser « l'acceptabilité » du projet, une solution plus soucieuse de la mixité sociale et le changement climatique ? En effet, dans les études produites, les liens entre le golf et la production de logements sociaux ne sont pas clairement établis, les relations de causalité pas scientifiquement documentées.

À l'échelon de l'État, le ministre de l'Environnement décide le 5 novembre 2018 de déléguer à l'autorité environnementale la compétence d'émettre un avis¹⁰. Adopté le 16 janvier 2019, cet avis exige de nombreuses modifications du projet : les modalités de gestion des circulations et

⁶ La loi du 2 février 1995, dite loi Barnier, institutionnalise la participation du public et crée la Commission nationale du débat public (CNDP). La CNDP devient une autorité administrative indépendante par la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002, dite loi Vaillant, alors que la France s'est engagée dans la convention d'Aarhus, ratifiée la même année. Ce n'est que par l'ordonnance du 3 août 2016, dite de réforme du dialogue environnemental, que la CNDP est chargée d'organiser des débats publics sur des plans et programmes de niveau national.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ Noutous est une association de protection de la nature essentiellement locale.

¹⁰ 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).

de la fréquentation du golf et d'accès aux ressources – eau, énergie — et leur gestion pour la partie urbaine du projet sont insuffisantes ; l'avis requiert une étude de faisabilité et l'analyse des impacts environnementaux du système d'irrigation des greens, qui prévoit de réutiliser les eaux usées de la station d'épuration de la ville voisine de Soustons ; il pense sous-évalués les volumes d'eau avancés, en y intégrant l'ensemble des besoins des agriculteurs relocalisés et les besoins complémentaires au cas où l'approvisionnement de la station d'épuration de Soustons serait indisponible ; il réclame une meilleure prise en compte du changement climatique par l'évaluation de l'évolution du stockage et des émissions de CO2 et impose au maître d'ouvrage des mesures compensatoires appropriées ; il recommande de mieux approcher les impacts du projet sur la qualité des eaux souterraines et superficielles du ruisseau Sparben ; la compensation forestière et environnementale avancée sur la base de l'état initial du site ne garantit pas, aux yeux du ministère, l'absence de perte nette de biodiversité qu'il recommande de protéger intégralement ; il exige, enfin, le développement significatif du volet paysager, qui présente un projet urbain « faible » (petites maisons ou immeubles individuels sans qualité architecturale ni inscription paysagère). Cet avis est donc réticent.

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

En 2019, prenant acte de ces avis, le nouveau Président du Conseil départemental Xavier Fortinon souhaite reprendre la totalité du projet et le soumettre à la population : « *les changements des modèles de développement nécessitent l'approbation des citoyens* ». Refusant « *de se laisser enfermer dans une logique de pour ou contre* », logique du référendum réclamé par les associations de protection de la nature, il décide de recourir à l'avis d'un jury de citoyens, 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 annoncée de ce dispositif est surtout « *de connaître les conditions de reprise du projet, son dimensionnement et de lever ainsi les blocages liés au débat électoral référendaire* ». Il s'agit d'échapper au résultat tranché (« pour » ou « contre ») d'un vote citoyen en demandant à quelques-uns de préciser les conditions de poursuite du

projet. Ce recours au jury est présenté à la presse comme l'achèvement du processus de concertation. Voici pour ce qui concerne la question de savoir ce qui a poussé les décideurs à recourir à un « jury » pour décider de la réalisation du projet touristique et, pour le maître d'ouvrage, la plus-value du jury par rapport aux autres formes de la consultation publique.

En effet, pour que la contribution des citoyens apporte une composante positive à la décision, le maître d'ouvrage demande au jury se prononcer sur « les conditions de l'acceptabilité » du projet, afin de compléter le dispositif de débat public tel qu'instauré par la loi Barnier de 1995. Pour conduire les travaux de ce jury de citoyens, le Syndicat mixte retient un groupement composé des sociétés *Res publica* et *Harris Interactive*. *Res publica* 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. *Harris Interactive* effectue le tirage au sort des participants aux conférences citoyennes tel lors de la consultation nationale relative à la crise des « gilets jaunes » (2019) ou la Convention Citoyenne pour le Climat (automne 2019 - printemps 2020). Dans le cas du jury de citoyens des Landes, ces deux organismes ont tiré au sort les membres du jury, choisi un garant (avec les mêmes missions que celles attribuées aux garants de la Commission nationale de débat public : surveillance de la transparence des débats, de la libre circulation des positions et du respect de neutralité des experts et bureaux d'études) et organisé les travaux du jury par une séquence d'un week-end d'information des citoyens destinée à leur donner toutes les informations relatives au projet, une séquence d'un week-end d'auditions d'experts permettant d'approfondir et d'échanger librement, enfin une séquence d'un week-end réservé à la rédaction de l'avis.

Le choix des membres du jury a été effectué en deux étapes : celle de la « représentation miroir », puis du « tirage au sort » (Röcke, 2006). La première vise à connaître la composition sociale des habitants du territoire, la seconde construit un échantillon de 25 personnes « *représentatives de la diversité de la population* » selon la méthode des quotas (représentativité sociodémographique issue des statistiques publiées par l'INSEE : lieu de résidence, genre, âge, CSP, niveau de diplôme). Pour ce faire, pour chaque population type, des appels ont été effectués au hasard par un générateur automatique de numéros téléphoniques dans les communes concernées et, de manière complémentaire, une génération aléatoire de numéros de téléphones portables au niveau national a été opérée. Harris Interactive a volontairement d'abord appelé les habitants vivant dans la Communauté de communes MACS, sous-

représentant ainsi les habitants des communautés d'agglomération voisines. Pour la science politique, cette surreprésentation du territoire constitue une restriction au développement de la démocratie participative (Verpeaux, 2006). Au terme du processus de recrutement, seul *Harris Interactive* et *Res publica* ont eu connaissance de la liste des membres du jury et des données personnelles nécessaires à leur invitation (Harris Interactive, 2019). La parité et la représentation de toutes les tranches d'âges ont été assurées, mais la représentation des 18-24 ans et des 25-39 ans a été légèrement plus faible que celle de la population totale, 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, catégorie sous-représentée. Une charte précisant les conditions dans lesquelles allaient se dérouler les travaux, les engagements de confidentialité que devaient prendre les membres du jury et un formulaire relatif au droit à l'image ont été soumis comme autant de conditions de participation de chaque membre du jury.

2. La fabrique d'un avis favorable à la poursuite du projet

À quelles tensions locales le jury de citoyens a-t-il fait face ?

Le premier jour de réunion des membres, le Président du Syndicat mixte des Landes Océanes est venu présenter au jury les deux questions qu'il lui soumettait, afin d'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 ? ».

On le voit, ces questions présentent en creux le principe de l'aménagement comme acté et ne mentionnent pas les oppositions exprimées au cours du dialogue territorial.

Répondre à ces deux questions nécessite une compréhension de logiques et de connaissances techniques dans les articulations entre l'aménagement touristique et la gestion des écosystèmes.

Le jury a donc été plongé dans un travail de réflexion, d'explicitation et de formulation des raisons des choix à partir de connaissances techniques et scientifiques complexes, ce qui l'a obligé à discuter de contenus d'études nombreuses et complexes : études démographiques et économiques réalisées par la communauté de communes (MACS), le Syndicat mixte Landes Océanes, la Société centrale d'équipement du territoire, l'INSEE ; études d'environnement et d'impact sur la nature réalisées et présentées des bureaux d'études spécialisés (ETEN environnement, Autorité environnementale, Conseil de protection de la nature) ; études de faisabilité technique et économique présentées par les professionnels (Chambre d'agriculture, Atout France, Fédération française de Golf, agence d'urbanisme de Bordeaux métropole A'urba, cabinet d'étude d'urbanisme Samazuzu) ; et à écouter la position des associations (Noutous, Amis de la Terre, SEPANSO), des maires des communes golfiques limitrophes et des directeurs de golf de Seignosse, du Président du conseil départemental et des communes... au total, une vingtaine d'études très complètes et autant de responsables sont venus exposer, débattre, en séquences de vingt minutes chacun, devant ce jury de citoyens.

Cette volumineuse documentation commentée oralement par des protagonistes aux avis parfois opposés a placé certains citoyens en situation de doute. Les dossiers présentés aux citoyens ont été souvent jugés techniques, compliqués. La sociologie politique montre 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). L'évaluation anonyme que les membres du jury ont portée, après publication de leur avis, sur le dispositif a bien relevé cette difficulté. Bien des membres ont témoigné de leur perplexité, de leurs doutes, à l'organisateur et au garant du jury.

Ces auditions ont plus confronté les citoyens avec différentes parties prenantes que suscité une situation de dialogues. L'évaluation du dispositif par les membres du jury à l'issue du déroulement des travaux a montré l'absence de débat avec les opposants : « *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 » (Res publica, 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 a refusé les trois invitations à venir s'exprimer¹¹. La prestation du représentant des Amis de la Terre a 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'impact sur la nature n'ait pas été assez abordé et ont regretté qu'elle ne soit pas défendue plus vigoureusement : « *sujet espéré, pas assez présenté* ». Certains ont considéré que la présentation exposait surtout la non-rentabilité supposée du projet, mais était « *hors sujet... dommage !* ». L'Association Noutous, de son côté, n'a pas abordé 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.

Dans l'esprit des membres du jury qui se sont exprimés à ce sujet, les auditions ont globalement validé la faisabilité du projet et les positions critiques des associations ont été interprétées comme ayant une portée plus politique que scientifique ou technique. Au même moment, l'association Noutous mettait en ligne une cyberaction via un portail dédié, cyberacteurs.org¹², pour dire leur opposition au projet, action qui a généré 2 451 courriels en 3 semaines dénonçant un « *processus non démocratique, le referendum seul étant l'expression du peuple* » (<https://www.cyberacteurs.org/archives/bilan.php?id=2513>). Remettant en cause le principe même du tirage au sort pour constituer un organe représentatif de l'ensemble des citoyens, les associations ont diffusé les noms des membres du jury, certainement récoltés auprès d'un de ses membres, et ont adressé à chacun un courriel leur « demandant de démissionner ». Un seul membre du jury, dont a appris peu après qu'il était membre de Noutous, a démissionné, ce qui est assez rare dans les procédures de démocratie participative (Bacqué, Sintomer, 2001 ; Boissonande, 2013). Talpin (2008, p. 152), notamment, relève les nombreux cas d'abandon dans les procédures participatives qu'il a étudiées et qui atteste, selon lui, un « taux élevé de rotation » lié à des expériences qui ne répondraient pas aux attentes du citoyen, devenus « cyniques » et qui jugent le recours à la démocratie participative comme « un moyen pour le pouvoir politique de manipuler le citoyen et de calmer la contestation ». Dans l'expérience de Tosse, ces observations ne furent pas confirmées.

¹¹ 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.

¹² 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>

Au contraire, les membres du jury ont témoigné s'être approprié la démarche, « *l'organisation des débats en groupes d'opinions puis en discussions générales à chaque mi-journée garantissant l'expression de chacun* ». Le travail a fait émerger des points de vue argumentés, formulés dans un avis rendu au Président du Conseil départemental et du SMLO. Que dit le jury dans son avis ? À la question 1, qui concerne les conditions de poursuite du projet, une majorité claire (les 3/4 des membres) 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 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.

Figure 3. Multiplicité des questions débattues par les membres du jury (source : Res publica, 2020).

Cependant, le détail de la réponse écrite des citoyens (qui comporte 5 pages de recommandations) n'est pas consensuel (<http://dialogue-territorial-tosse.fr/avis-jury-citoyen/>). Il recouvre d'ailleurs trois conceptions de la nature : une conception utilitariste (9 membres sur 25), une conception conservationniste (8 membres sur 25) et une conception protectionniste (6 membres sur 25). En effet :

- 9 membres (« 39 % ») considèrent que les éléments présentés lors des séquences

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

□ 8 membres (« 35 % ») considèrent cependant que « *le projet doit [d'abord] 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). Pour eux, la réduction du parcours de golf induira directement la réduction proportionnelle du nombre de logements. Si la résidence de tourisme ne leur paraît pas justifiée étant donné l'offre de résidences de tourisme à proximité, ils valident en revanche l'implantation d'un hôtel 4* de 80 chambres avec des activités complémentaires tels que loisirs et spas. 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 ainsi, ces membres souhaitent donc 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. Même redimensionné, la réalisation de ce projet n'est pas opportune : « *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* ». Cette position est très argumentée :

« 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 ».

Le commanditaire du jury a déduit de ce rapport de force que « 74 % des membres étaient favorables au projet » (en ajoutant les deux premiers avis regroupant 39 % et 35 % des membres), mais après réduction du dimensionnement du projet.

L'avis intégral du jury et du rapport du garant ont été présentés au Comité syndical et communiqué *in extenso* puis à la presse lors d'une réunion organisée dans les locaux du Conseil départemental des Landes le lendemain.

3. Discussion : quel est l'apport de cet exercice de démocratie participative à la résolution du conflit environnemental ?

Peut-on déduire de cette expérience une efficacité à résoudre les conflits environnementaux liés au projet touristique ? Une évaluation exhaustive, personnelle et anonyme réalisée auprès de tous les membres du jury permet de préciser les apports et les limites de cet exercice de démocratie participative.

Les citoyens, par leur implication et malgré les difficultés et les tensions entre des positions tranchées, se sont investis dans le processus de « jury citoyen » et ont adhéré à la totalité de son fonctionnement et de son déroulement. 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 des personnes auditionnées et de chacun des membres. Les opinions des uns et des autres, même fortement divergentes, ont été répertoriées, même celles peu documentées par des résultats d'études. Dans l'évaluation de leur expérience, ils 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 une campagne médiatique (messages de dénigrement postés sur un réseau social) très critique à leur égard. Certains ont mis en avant, à cet égard, le rôle facilitateur de l'animation dans les échanges pour les amener à la conclusion d'un avis très long et détaillé (5 pages).

Les citoyens ont considéré que les expressions parfois très libres leur ont permis d'avancer

dans leur propre réflexion. Ils ont apprécié la possibilité pour chacun de s'exprimer à tout moment sans entrave (Res publica, 2020) : « *l'écoute* », « *la tolérance* », « *la courtoisie* » et « *la richesse des débats* » entre ces citoyens « *impliqués* » et « *responsables* » ont été soulignées. Ils pensent avoir pu 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 aspects potentiellement conflictuels.

Pour autant, le temps des débats semble avoir été éladé au profit du temps réservé à l'écriture de l'avis. Des participants ont d'abord été marqués par le fait que des intervenants ont exprimé des « *opinions figées* » ou ont fait preuve « *d'intransigeance* » (ici figurent notamment les prises de parole des représentants des associations protestataires NousTous et Amis de la Terre), ce qui a dénaturé, à leurs yeux, le débat sur l'opportunité du projet ; ces postures engagées ont même été ressenties comme une forme de « *manipulation* » par certains membres. Pour l'un d'entre eux, « *l'intérêt personnel a pris le pas sur l'intérêt général* ». Des participants ont estimé que la « *présence des arguments écologiques* » dans les discussions entre membres du jury était « *trop marquée* ». D'autres 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 pour prendre en compte cet aspect du dossier. Les participants ont été nombreux à souligner les impacts négatifs de l'intervention du président de l'association Noutous menaçant les membres du jury : « *intimidation* », « *crainte de la levée de l'anonymat* », « *menaces* », « *violence et communication sur les réseaux sociaux* ». Les réseaux sociaux ont la capacité à exacerber à l'extrême les sentiments qu'on y exprime, et ce rôle au cours de la convention s'y est développé.

Sur le fond, les membres du jury considèrent en majorité avoir appris beaucoup concernant le projet, ses contenus, ses attendus, ses impacts. Ils ont le sentiment d'avoir pu contribuer aux décisions. Toutefois, la « *complexité de l'adoption de l'avis* » a été jugée « *source de tensions* ». Ils déclarent également avoir une confiance moyenne (3,1 sur une échelle de 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 de « *responsabilité* » et « *d'engagement* ». Pour eux, « *c'est une expérience enrichissante à vivre* ».

Les citoyens pensent que 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 un tiers du jury, l'impact du projet sur la nature et l'environnement a primé et a structuré *in fine* les trois positions de l'avis. Le contexte environnemental et le contexte social ont donc été vécus clairement comme deux éléments en débat permettant de juger de *l'opportunité du projet*. La médiation virtuelle (visioconférences, échanges de courriels, cyberactions) rejoint les questions actuelles sur la médiation : son rôle a pu introduire des biais de jugement qu'il est difficile d'évaluer dans la mesure où les membres du jury, s'ils ont fait l'état des messages de menaces reçus, n'ont pas avancé avoir changé leur point de vue pour autant. Les avis extérieurs postés sur la toile par les associations de protection de l'environnement ont été contreproductifs : les débats délibératifs ont clairement montré que les pressions exercées ont créé chez les membres du jury une défiance vis-à-vis des positions environnementalistes. Alors que la question environnementale est apparue centrale dans tous les débats du jury, la position contre le projet n'a remporté qu'un quart des avis (6/24).

Du côté du maître d'ouvrage, maintenant. Le Conseil départemental, en organisant ce jury, a 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 paraissait menacé localement pour articuler tourisme et nature. Les réunions houleuses du printemps 2016 à Soustons dans le cadre du débat public avaient fragilisé le projet, jugé très difficile à maintenir par de nombreux observateurs dont la presse régionale, son abandon était d'ailleurs devenu une position couramment portée par la société civile, y compris par certains élus départementaux. En s'en remettant à cette consultation citoyenne, le Conseil départemental a réussi à relancer le projet touristique controversé en réduisant ses impacts et son ampleur.

Mais il faut s'attarder aussi sur la méthode de la « fabrique du consensus » : c'est parce qu'un cabinet expert en démocratie participative est parvenu à produire de « *l'intelligence collective* », c'est-à-dire à faire que des citoyens, qui pensent différemment, qui ont des intérêts divergents arrivent à s'accorder, à agréger trois approches divergentes, qu'un seul et même avis a pu être produit. On est loin ici du résultat d'une consultation « fermée » référendaire. Cette « *intelligence collective* » n'est pas seulement l'agrégation des opinions, elle produit un résultat plus complet (5 pages de conditions). Ces considérations nuancées exposent des solutions pour une sortie de crise, une manière de délibérer collectivement dans un exercice démocratique qui donne des pistes au maître d'ouvrage pour compléter les avis des assemblées d'experts, très techniques, et éviter les pièges des consultations référendaires.

Certes, le débat reste réduit à quelques citoyens. Le tirage au sort apparaît comme une technique qui ne permet ni une délégation électorale des jurés par le reste de la population ni les mécanismes de responsabilisation. Certes, il s'agit d'un « *processus de représentation inachevé dans lequel les représentants désignés ne sont pas pensés ni ne se pensent vraisemblablement comme dépositaires de la volonté d'un absent* », comme l'écrit Luc Blondiaux (1999) à propos du tirage au sort dans les conseils de quartiers parisiens. Mais on voit que le jury de citoyens intervient en complémentarité des processus électoraux, en permettant des solutions médianes soucieuses de la faisabilité apportée par des techniciens en appui des juristes. C'est l'apport de la démocratie participative à la résolution d'une controverse liée à un projet touristique.

Conclusion

Après dix ans d'études, de débats et de consultations, le Président du Conseil départemental des Landes a décidé de suivre l'avis des deux premiers tiers du jury citoyen de 2019 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). Cette décision pourrait rendre d'ailleurs le projet plus difficile à concrétiser : les études économiques, les avis exprimés unanimement par les quatre directeurs des golfs voisins ont démontré qu'un dimensionnement réduit enlèverait tout caractère complémentaire au golf de Tosse et le rendrait directement concurrent : un aménagement touristique qui pourrait se révéler cannibale, en quelque sorte. Ce point crucial de faisabilité avait plusieurs fois été porté au débat du jury et faisait déjà partie des analyses économiques de rentabilité publiées et affirmées lors des auditions. La remise en cause de la rentabilité de l'aménagement golfique projeté n'échappera peut-être pas aux opérateurs privés. Le risque est réel que la seconde condition de faisabilité énoncée, celle du portage financier de l'opération par un groupe privé, ne soit pas au rendez-vous, c'est d'ailleurs un cas de plus en plus courant dans les projets d'équipements touristiques aujourd'hui : ils achoppent faute d'intérêt économique.

Mais cet avis citoyen 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.

Cette expérience permet au chercheur de constater que les grandes questions qui se posent aujourd'hui lors des consultations sur les grands projets d'aménagement touristique, celles de la domination sociale, de l'importance accordée par les citoyens à la situation des habitants défavorisés par rapport à celle dévolue au logement touristique des « plus aisés », du rapport à la temporalité de la conduite de projet (dix ans) et à ses fondements sur le long terme vis-à-vis de la crise climatique, de la préservation de la biodiversité et de la place de l'humain sont désormais bien appréhendées par les citoyens. L'expérience montre aussi comment la révolution du numérique participe à l'avancée des réflexions locales, peut jouer à la fois un rôle facilitateur et un rôle de parasitage de la démarche de consultation (Houllier & al., 2017).

Malgré ses difficultés de mise en œuvre et sa longueur de procédure, l'enchaînement des implications citoyennes, la place prise par les débats participatifs à Tosse montrent clairement comment les consultations locales peuvent devenir un outil démocratique structurant l'insertion de l'aménagement touristique dans un territoire, si tant est que les élus y aient recours.

Bibliographie

Agence d'urbanisme de Bordeaux Métropole (A'urba), 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.

Alban, Nicolas et Lewis, Nathalie, 2005, « Évaluation des processus de concertation et de gouvernance du territoire sur le littoral aquitain », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 6 Numéro 3 | décembre 2005, <http://journals.openedition.org/vertigo/2419>, consulté le 6 décembre 2021.

Atout France, 2014, *Développer un resort golf. Synthèse de l'étude publiée par Atout France*, décembre 2014, 7 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, Marie-Hélène et Sintommer, Yves, 2001, « Gestion de proximité et démocratie participative », *Les Annales de la Recherche urbaine*, n° 90, Les seuils du proche, p. 148-155

Barbier, Rémi, Bedu, Clémence et Buclet, Nicolas, 2009, « Portée et limites du dispositif "jury citoyen". Réflexions à partir du cas de Saint-Brieuc », *Politix*, vol. 86, no. 2, 2009, p. 189-207.

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

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

Boy, Daniel, Donnet Kamel, Dominique et Roqueplo, Philippe, 2000, “Un exemple de démocratie participative : la “conférence de citoyens ‘sur les organismes génétiquement modifiés’, *Revue française de science politique*, 50^e année, n° 4-5, p. 779-810.

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

Comité départemental du tourisme des Landes, 2019, *Le tourisme dans les Landes. Chiffres-clés 2018*, Mont-de-Marsan : Observatoire du tourisme et du thermalisme, <https://www.pro-tourismelandes.com/observatoire/dossiers/chiffres-cl%C3%A9s/>, consulté le 12 avril 2021

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

Cosnard, Denis, 2021, « Le grand flop des référendums locaux », *Le Monde*, 5-6 décembre, consulté le 5 décembre 2021.

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

Conseil départemental des Landes, Eten, 2018, *Diagnostic environnemental relatif au projet de resort golfique sur la commune de Tosse*, 262 p., <http://dialogue-territorial-tosse.fr/> consulté le 20 novembre 2021,

Conseil départemental des Landes, SMLO, MACS, 2018, *Projet d’aménagement touristique résidentiel et golfique de Tosse, bilan d’étape du dialogue territorial*, 44 p, <http://dialogue-territorial-tosse.fr/>, consulté le 6 décembre 2021

Conseil national de la protection de la nature, 2018, *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, 2 p.

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

Garant, *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*, 2019, Conseil

départemental des Landes, Mont-de-Marsan, 1^{er} décembre 2019, 15 p., <http://dialogue-territorial-tosse.fr/wp-content/uploads/2019/12/Rapport-du-garant-du-jury-citoyen-Tosse-VF.pdf>, consulté le 30 novembre 2021.

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

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.

Houllier, François, Joly, Pierre-Benoît et Merilhou-Goudard, Jean-Baptiste, 2017, « Les sciences participatives : une dynamique à conforter », *Nature Sciences Sociétés*, 25, 4, p. 418-423, consulté le 15 avril 2021.

Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE), 2017, « 5 879 144 habitants en Nouvelle-Aquitaine au 1^{er} janvier 2014 », *INSEE Flash Nouvelle-Aquitaine*, n° 19, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2530016>, consulté le 24 octobre 2019.

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

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

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

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

Morel, Laurence, 2019, *La question du référendum*, Paris : Sciences Po-Les Presses, coll. Nouveaux Débats.

Mounet, Jean-Pierre, Cosson, Arnaud et Bézannier Franck, 2015, « Concertation en tourisme dans les Vosges : recherche sur l’accompagnement par la recherche », *Loisir et Société/Society and Leisure*, 38.2, p. 268-284.

Res publica, 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*, document de travail, Arcueil, 26 novembre, 6 p.

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

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

Röcke Anja, 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), p. 13-30. <https://www.erudit.org/fr/revues/ps/2006-v25-n1-ps1378/013513ar/>, consulté le 6 décembre 2021.

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, Yves, 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, 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*, 24 p. <http://dialogue-territorial-tosse.fr/>, consulté le 28 novembre 2021.

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

Talpin, Julien, 2021, « Pour une approche processuelle de l'engagement participatif : les mécanismes de construction de la compétence civique au sein d'institutions de démocratie participative » *Politique et Sociétés*, n° 27 (3), p. 133-164, <https://www.erudit.org/en/journals/ps/1900-v1-n1-ps2956/029850ar/>, consulté le 30 janvier 2021.

Verpeaux, Michel, 2006, « Du bon et du mauvais usage des référendums locaux », *AJDA* 2006, p. 873.