

## Étude d'un processus de décision publique.

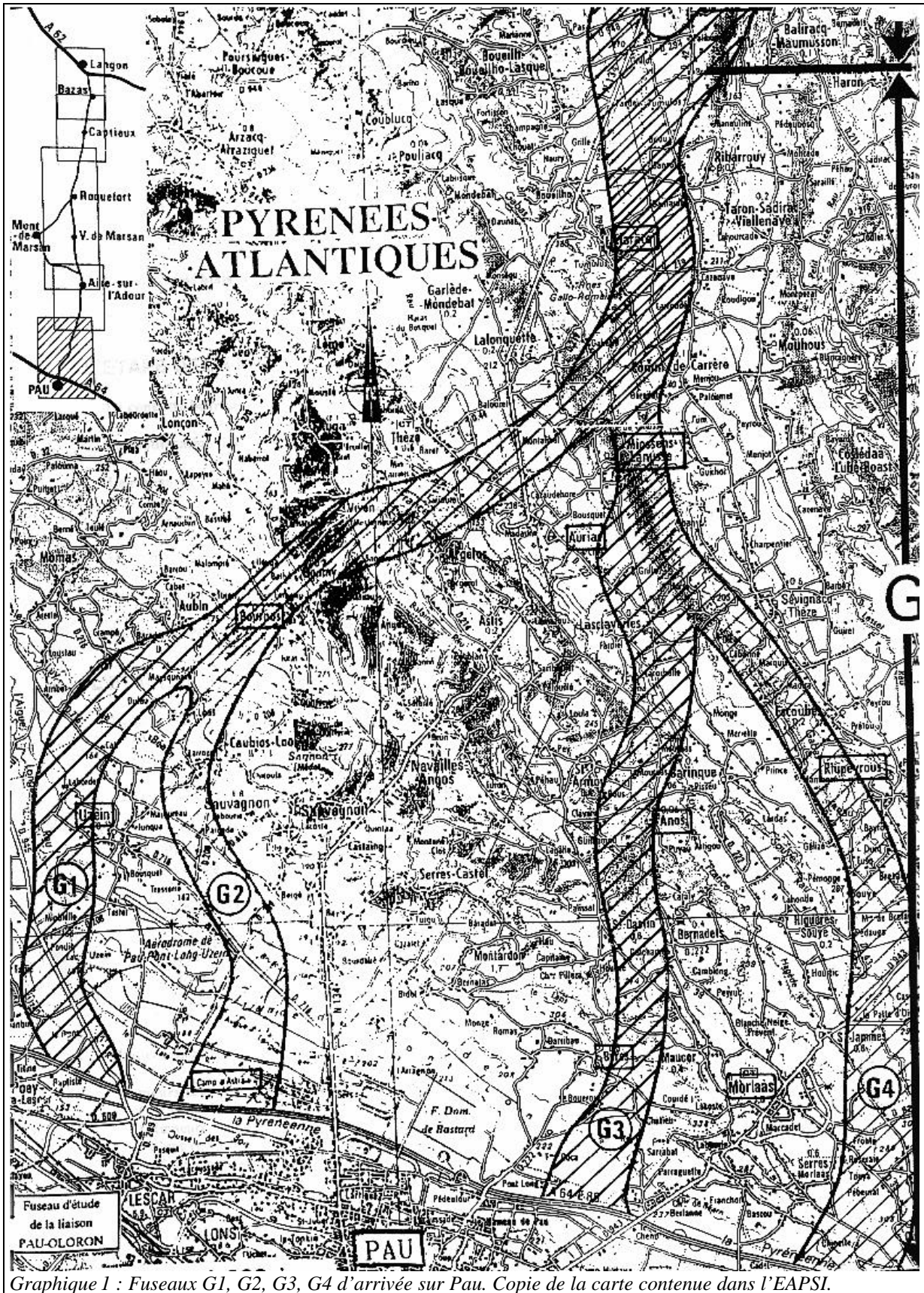
À propos du tracé de l'autoroute Pau - Bordeaux entre Pau et Garlin.

L'on pourrait imaginer une pièce hors du temps, à la fois antique et moderne, Euripidienne et Brechtienne, où des acteurs masqués pour mieux être reconnus, s'avancent et cherchent à convaincre, par de longues tirades où les intérêts particuliers s'effacent derrière la généralité des idées, le roi et le peuple de la nécessité de faire la guerre ou de choisir tel tracé d'autoroute. Malgré les quelques héroïques opposantes, les Électre et les Antigone, les arguments des beaux discours gagnent et sont repris en *chœur* ; et la décision publique, destin fait homme, par la bouche du roi, s'impose. Telle serait la parabole représentant la période de concertation qui s'est déroulée du mois de janvier au mois de mars 1995 sous les auspices bienveillants du préfet de la région Aquitaine et à l'issue de laquelle a été décidé le tracé du fuseau de 1000 mètres de large dans lequel s'insérera la future autoroute Pau – Bordeaux. Dans les Pyrénées-Atlantiques, l'Étude d'Avant Projet Sommaire d'Itinéraire (EAPSI), document officiel rédigé par le Centre d'Étude Technique de l'Équipement (CETE), propose au niveau de l'arrivée sur Pau quatre raccordements avec l'autoroute A64<sup>1</sup> intitulés de l'Ouest à l'Est G1, G2, G3, G4 (voir carte ci-jointe). Pendant ces deux mois, la presse locale va devenir la scène de cette tragi-comédie, rapportant les avis des différents acteurs plus ou moins puissants et influents (de François Bayrou aux associations de riverains récemment constituées). Le public assiste alors à l'irrésistible ascension des arguments en faveur du tracé G1 arrivant à l'Ouest de Pau et se raccordant directement à la future autoroute conduisant à la vallée d'Aspe, et à la déconfiture des partisans tant de la rapidité (G3) que ceux du passage à l'Est (G4 voire un hypothétique G5), qui aurait permis, disaient-ils, de faire bénéficier tous les membres du récent réseau de villes Pau - Tarbes - Lourdes des bienfaits de la desserte autoroutière.

Le choix du tracé ne concerne pas seulement « les plates-bandes » que l'autoroute va venir « piétiner ». Il s'agit non pas d'un couloir autoroutier où les enjeux sont plus les nuisances et les échangeurs qu'autre chose, mais plutôt d'une *arrivée*, que la direction régionale de l'équipement a pris soin d'inscrire à l'intérieur d'un *delta des possibles*, car celle-ci redétermine les flux de circulation dans le piémont pyrénéen, et modifie la rentabilité des investissements économiques passés ou à venir. Des grandes options d'aménagement du territoire à long terme s'affrontent à propos de l'arrivée d'une autoroute dans la région: d'un côté une réflexion « aménagiste » qui favorise le réseau de villes, de l'autre une logique politique et économique qui cherche à valoriser le Béarn avec un axe Européen.

---

<sup>1</sup>Autoroute Toulouse - Bayonne via Pau.



Graphique 1 : Fuseaux G1, G2, G3, G4 d'arrivée sur Pau. Copie de la carte contenue dans l'EAPSI.

Étudier la période de concertation permet tout d'abord de comprendre la construction des argumentaires de justification. Ni expression pure de l'intérêt personnel, ni pur régime de justification<sup>2</sup>, l'argumentaire de justification déployé par les acteurs permet de transfigurer, non seulement pour les autres mais aussi pour eux-mêmes, l'intérêt personnel en intérêt général. Étudier la période de concertation permet de dépasser la taxinomie des régimes de justification pour tenter d'ébaucher une véritable économie de la justification dans laquelle il devient possible de déterminer des leaders et des repreneurs d'arguments, dont la place respective dans la construction de l'argumentaire collectif reste encore déterminée par leur place dans la structure sociale.

En tant qu'elle permet aux différents acteurs de rendre public leurs intérêts, la phase de concertation publique – phase dite démocratique à l'issue de laquelle la décision doit être prise – laisse voir la genèse sociale de la décision publique. En effet, si la décision ne dépend pas uniquement des justifications publiques, celles-ci constituent la *partie émergée de l'iceberg*, que chacun peut voir. Les non-dits, les tractations politiques secrètes qui se déroulent entre les acteurs les plus proches du centre de décision, au cours de discussions en tête-à-tête, de conversations téléphoniques et de courriers privés, constituent la partie immergée dont il est difficile d'apprécier l'importance si ce n'est par le biais des rumeurs rapportées par les uns ou les autres ou encore par des informations « lâchées » par les personnes rencontrées au cours de l'enquête.

La décision ne se résume pas à la signature déposée par un lointain ministre sur une feuille de papier après l'évaluation hors du temps du poids des arguments, mais elle est un processus social où divers acteurs du monde politique et social interviennent à la fois pour défendre certains intérêts qui dépendent de la décision et pour montrer qu'ils ont, eux-aussi, à être associés au processus de décision en cours. Dans cette étude, l'on prendra le parti de traiter la décision comme un processus social qui se déroule dans le temps et dont la réalisation formelle n'est que le terme. Au cours de ce processus, se développent des prédécisions, options de décisions soutenues par les acteurs politiques, économiques et sociaux intéressés par la prise d'effet, et que l'État peut multiplier pour se couvrir contre les risques engendrés par le processus de décision lui-même.

L'on demandera au lecteur une certaine indulgence. Cette recherche s'est déroulée pendant un laps de temps très court, au mois de juillet 1995<sup>3</sup>. Elle se fonde sur la consultation des documents réunis à la préfecture de Pau et à la DDE (Direction Départementale de l'Équipement) des Hautes-Pyrénées, à savoir les projets d'aménagement, la correspondance officielle entre les communes et la préfecture, les avis des associations et des syndicats et le dossier de presse constitué, ainsi que les documents accumulés par une association de lutte contre le G1 (en particulier les études commanditées par l'Union Patronale des Hautes-Pyrénées). Des entretiens et des rencontres avec deux responsables de l'association *Vivre à Viven* (lutte contre le G1), un responsable de l'association *Campagnes et Patrimoines du Nord-Est de Pau* (lutte contre le G3 et le G4), le conseiller général du Canton de Thèze, un

---

<sup>2</sup>Sur les régimes de justification, on pourra consulter Luc Boltanski et Laurent Thévenot, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard ainsi que Claudette Lafaye et Laurent Thévenot, « Une justification écologique », *Revue Française de Sociologie*, 1993.

<sup>3</sup>Il s'agissait d'un stage d'un mois effectué dans le cadre de la scolarité à l'ENSAE, en juillet 1995 à Pau au laboratoire Société Environnement Territoire (SET), Unité de Recherche Associée 911 du CNRS. Novice dans le domaine des sciences de l'aménagement, nous nous sommes laissé aller à une production autonome de concepts sans consulter préalablement l'importante bibliographie. Nous avons pris le parti, quitte à rester descriptif et à laisser le lecteur perplexe devant la conceptualisation proposée, de restituer la candeur et l'enthousiasme de la première rédaction.

responsable CFDT-Béarn et membre fondateur du *Manifeste du 26 mai 1992*, le Maire de Vic en Bigorre, deux membres de la DDE de Tarbes, un membre de la direction routière du conseil général des Hautes-Pyrénées, un chargé de mission de la DATAR auprès de la préfecture des Hautes-Pyrénées, un membre de la DDE des Pyrénées-Atlantiques et un de la préfecture de Pau, ont permis d'approfondir les logiques sociales à l'oeuvre dans ce processus de décision<sup>4</sup>.

Cette étude, en respectant la chronologie pour mieux mettre l'accent sur le processus à l'oeuvre, distingue une première étape, celle de l'avant-concertation où l'on s'interrogera sur la notion de prédécision et une seconde, celle de la concertation où le cheminement de la décision devient visible.

## **L'étape de la prédécision ou l'enracinement dans le passé**

Une décision est quelque chose de paradoxal. Alors qu'elle se présente formellement comme une action indépendante, individuelle et hors du temps d'un acteur (l'acteur peut être collectif dans le cas d'une assemblée), elle se révèle être, lorsque l'on essaye de retracer sa genèse, un processus collectif de circulation de l'information entre acteurs interdépendants. Nous appelons prédécision, non une décision prise avant sa déclaration officielle, car celle-ci n'aboutit pas forcément en raison d'éventuelles oppositions, ou modifications possibles du climat, mais plutôt une anticipation de la décision par des acteurs qui pèsent directement sur le processus de décision. Se croyant suffisamment légitimes en raison d'un mandat leur conférant une parcelle de pouvoir, et le faisant croire, les acteurs de la prédécision se concertent de manière informelle ou formelle et font comme s'ils étaient chacun propriétaire formellement de la décision avant son terme.

Le contexte local particulier, les mobilisations antérieures en faveur de l'autoroute Bordeaux - Valence ou en faveur du réseau de villes, structurent le champ du pouvoir et favorisent la prise de participation des acteurs locaux aux options de décision qui s'élaborent inéluctablement. Le passé d'une décision délimite donc l'espace des possibles de sa formalisation et détermine l'avenir de sa réalisation.

### ***Le contexte béarnais***

Même si ce projet n'est pas un projet béarnais, il a mobilisé essentiellement les acteurs béarnais. Si le Béarn n'existe pas d'un point de vue administratif depuis 1791, il reste une région de France à forte personnalité, puisqu'il est encore un horizon de pensée incontournable pour tous ses habitants. La notion de département est faiblement ancrée dans les pratiques et les mentalités : même les services administratifs ont le plus souvent adopté une organisation bicéphale, avec un siège palois qui s'occupe du Béarn et une antenne à Bayonne - Anglet - Biarritz qui prend en charge les affaires du Pays Basque.

Plus peuplé, plus riche économiquement, le Béarn a cependant une identité moins enracinée que son partenaire le Pays Basque. Les élus du conseil général et leur président doivent dès lors faire attention à ce que l'éventuelle fracture entre Béarn et Pays Basque ne remette pas en cause l'unité du département. Il faut rappeler qu'en Juin 1994 M. Inchauspé, député RPR du Pays Basque a proposé la création d'une nouvelle région administrative regroupant trois départements, le Béarn, le Pays Basque et la Bigorre.<sup>5</sup> Ce projet ainsi que le passage de la Soule de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Pau à celle de Bayonne a entraîné une réflexion sur le nécessaire recentrage du département. L'unité du département semble

---

<sup>4</sup> Que toutes ces personnes soient remerciées pour leur contribution à cette étude.

<sup>5</sup> Publié dans le Journal Officiel au cours du mois de Juin 1994.

prioritaire pour certains membres du conseil général sur l'ouverture sur l'extérieur, et en particulier sur celle introduite par le réseau de villes Pau - Tarbes - Lourdes. Tout se passe comme s'il fallait pour François Bayrou –jeune président béarnais du conseil général, succédant à des générations de président basques– promouvoir à l'Ouest du Béarn un axe Bordeaux - Pau – en concurrence avec l'axe Bordeaux - Bayonne<sup>6</sup> (RN 10)– qui réunit le département sans pour autant tomber sous le contrôle d'un Pays Basque prêt à faire sécession.

Le Béarn comme pôle dominant d'un département des Pyrénées-Atlantiques à ressouder en permanence est donc l'horizon de réflexion des responsables locaux. Cette desserte doit permettre enfin le désenclavement du Béarn encore présenté, malgré l'A64 en voie d'achèvement, comme un «cul-de-sac». L'autoroute est partout présentée comme «*une nécessité depuis trente ans*» qui aurait dû accompagner le développement du complexe industriel autour du gisement de Lacq. Qu'une meilleure desserte en direction de Bordeaux aît pu à l'époque favoriser une fuite vers la métropole d'équilibre et une forte dépendance pour Pau, est oubliée dans l'argumentation au profit de l'idée «*enclavement égale frein au développement*».

Le Béarn est riche d'Elf Aquitaine. Le gisement de Lacq, avec l'installation de l'aéronautique (Turboméca) et de l'armée, a provoqué une industrialisation rapide autour des années 60 et entraîné l'installation de nombreux cadres dans le grand Pau. Le Béarn a vécu dans une sorte de déséquilibre créateur permanent qui lui permet d'afficher une image de dynamisme face à ses voisins basques, bigourdans ou landais, qui sont parfois traités avec une sorte de mépris. L'épuisement du gisement de Lacq et un éventuel retrait partiel d'Elf Aquitaine de la région génèrent des angoisses mais permettent de relancer une volonté de dynamisme. Certains vont jusqu'à dire que l'épuisement du gisement de Lacq est une chance pour le Béarn. Les responsables béarnais se mettent dans une situation d'invention de projets. Qu'ils adhèrent à des projets nationaux déjà en cours ou qu'ils poussent en faveur de l'acceptation de projets nouveaux (axe E7, pôle environnement<sup>7</sup> à Lacq, etc.), ils se sentent propriétaires de ces projets, uniques responsables de la mise en route d'une dynamique créatrice, quite à dédaigner les réclamations des voisins.

### ***La mobilisation en faveur de l'axe Européen E7.***

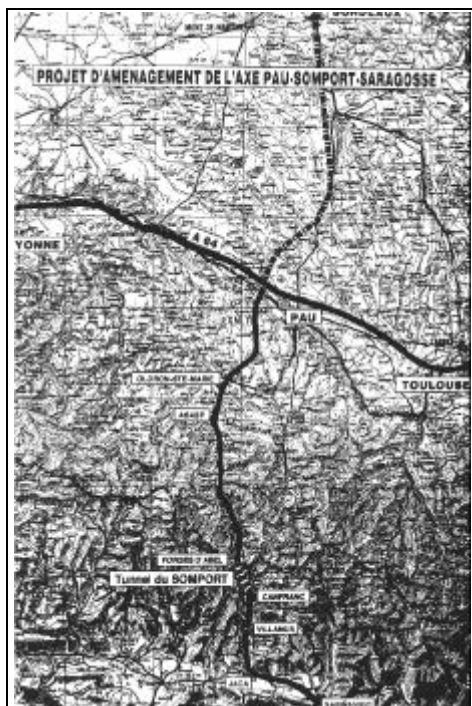
Les positions qui se manifestent à propos du choix de fuseau ne peuvent se comprendre que par l'analyse des mobilisations antérieures. Le creusement du tunnel du Somport, et l'aménagement de la RN 134 ont provoqué une controverse sans précédent dans la région, et les différents acteurs ont dû se ranger dans un camp ou dans l'autre. À l'exception de la CGT et du Parti communiste, syndicats, élus, chambres consulaires se sont prononcés et mobilisés en faveur de l'aménagement routier de la vallée d'Aspe et se sont approprié le projet<sup>8</sup>. Alors qu'originellement, il s'agissait de l'axe E7 Toulouse - Saragosse (accord européen du 15 novembre 1975 sur les grandes routes de Trafic international à Genève sous l'égide des Nations Unies), il y a eu appropriation par les Béarnais, au plus fort de la tourmente en 1992,

---

<sup>6</sup>Cette rivalité a été soulignée au cours d'un entretien avec un responsable de CFDT-Béarn. Il cherche à montrer comment les acteurs politiques et sociaux ont réussi par ce projet «*à sortir l'Aquitaine de l'axe Atlantique*». Et il va même jusqu'à penser que l'agitation contre le Somport serait manipulée par des Basques qui craindraient que l'axe E7 ne fasse de l'ombre à la liaison avec l'Espagne par Hendaye.

<sup>7</sup> Le pôle environnement est un projet de centre de traitement des déchets industriels qui a pour objet de permettre la reconversion du site et d'attirer des nouvelles entreprises.

<sup>8</sup> Comme le montrent Véronique Barnier et Olivier Soubeyran dans *La controverse du Somport, Éléments de réflexion sur la conduite des grands projets d'aménagement*, Mars 1995, Document de Travail du SET.



Graphique 2 : tracé prévu par l'Association pour la promotion de l'Axe Bordeaux-Valence.

du projet de l'axe E7, désormais intitulé Bordeaux - Valence. *Le Manifeste du 26 Mai 1992*<sup>9</sup> proclame ainsi les objectifs suivants :

- « 1. Mise en service du tunnel du Somport en 1996.
2. Achèvement à la même date des aménagements de la RN 134 en vallée d'Aspe dans le cadre du prochain contrat de plan État/Région 1994/1998.
3. Mise en service simultanée (horizon 1996) de l'antenne autoroutière Pau - Oloron.
4. Ouverture avant fin 1992 de la liaison ferroviaire Pau - Saragosse, complément nécessaire de l'axe routier E7.
5. Inscription en 1993 de l'autoroute Bordeaux - Pau au schéma directeur national routier. »

La mobilisation pour le Somport est une mobilisation à double sens, il ne s'agit pas uniquement d'obtenir le tunnel mais toutes les infrastructures susceptibles de désenclaver effectivement le Béarn. En fait tout se passe comme si les acteurs intégraient et anticipaient le phénomène des dominos dans leur stratégie : les aménagements entre Pau et Le Somport rendent à leurs yeux nécessaires, tant pour parfaire leur cohérence que pour achever le désenclavement, la construction d'une autoroute entre Pau et Bordeaux qui se branche directement au croisement de l'A64 au niveau de Pouey de Lescar sur l'autoroute Pau - Oloron. D'après un responsable CFDT-Béarn, le conseil économique et social s'est prononcé sur l'ensemble du tracé qui comprenait en particulier le branchement à l'Ouest de Pau. Une plaquette, datant de 1992, éditée par l'Association pour la promotion de l'Axe Bordeaux - Valence, émanation de la Chambre de Commerce et de l'Industrie de Pau qui vante les mérites du tunnel, inscrit le tracé de la future autoroute, avec trois ans d'avance, exactement dans le fuseau G1 (cf. la carte ci-contre).

La force d'entraînement de cette option de décision exerce ses effets non seulement sur les élus qui ont intérêt à se ranger aux côtés d'un mouvement ascendant (« Bayrou, il était pour passer par Orthez - Dax. Il a changé de position en 1992, derrière le Manifeste »<sup>10</sup>), mais aussi sur l'administration qui ne peut pas ne pas proposer à la concertation les options d'aménagement qu'elle sait devoir recevoir les suffrages.

Ainsi la DDE avait « senti le vent souffler » et a mené en 1989 une étude officieuse pour le réaménagement de la RN 134 entre Oloron et Garlin<sup>11</sup>, même si à l'époque on ne parlait pas

<sup>9</sup> Signé par les organisations suivantes, CFDT-Béarn, CFTC, CGC-CGE, CGT-FO, FEN, Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles, Centre Départemental des Jeunes Agriculteurs, Union Patronale, Centre des Jeunes Dirigeants, Chambre d'Agriculture, Chambre des Métiers, et enfin la Chambre de Commerce et de l'Industrie de Pau.

<sup>10</sup> D'après le responsable de CFDT Béarn rencontré.

<sup>11</sup> Dans la réunion du Sivom de Thèze – bourg situé sur le G1 – du 16 Février 1995, *Le maire de Bournos – village situé sur le G1 – signale avoir vu des géomètres étudiant le tracé de l'autoroute dans sa propriété.*

encore d'autoroute. Cette étude a été enfouie dans des cartons et n'a pas été réutilisée par le Centre d'Études Techniques de l'Équipement de Bordeaux chargé de déterminer les fuseaux de 1000 mètres. Il est probable que les services de l'équipement, suite à l'expérience du Somport, voulaient être le plus transparent possible face aux éventuelles contestations et ne voulaient pas que l'on puisse dire qu'ils avaient imposé une solution téléguidée et technocratique. Toutefois il est possible que le passage du fuseau G1 sur l'ancien itinéraire de la DDE ait conforté cette dernière et l'ait poussée à émettre un avis très favorable pour ce dernier fuseau.

### ***Le réseau de villes Pau - Tarbes - Lourdes***

Au début des années 90, s'est montée, sous l'égide de la DATAR, entre les trois villes de Pau, Tarbes et Lourdes, une association, alliance sur projet de développement, que l'on nomme couramment réseau de villes. Celui-ci a pour objet de faire émerger un pôle urbain qui tende à faire jeu égal avec les deux métropoles d'équilibres du Sud-Ouest, Bordeaux et Toulouse en dépassant les égoïsmes locaux et en créant des liens communs notamment dans le domaine des infrastructures. Dans le cadre de ce réseau de villes, d'autres propositions ont été faites sur le développement de l'axe Bordeaux - Pyrénées. Un groupe de travail<sup>12</sup> – qui, même s'il ne réunit pas d'acteurs béarnais de la plus haute importance, regroupe des personnes censées représenter des acteurs comme André Labarrère<sup>13</sup> ou Georges Lanta<sup>14</sup> qui se prononceront avec force en faveur du tracé G1 – se constitue pour étudier *l'axe Nord Sud et les dessertes routières interurbaines*. Or on peut lire notamment dans le compte rendu de la réunion du groupe de travail :

*« Un accord s'est fait sur la position suivante : Le passage de l'axe Nord-Sud à l'Ouest de l'agglomération paloise désavantagerait les deux villes du réseau Tarbes et Lourdes ainsi que le département des Hautes-Pyrénées. Il serait souhaitable d'envisager un tracé en « manivelle » :*

- décrochement vers l'Est à partir du tronçon Aire-sur-l'Adour - Pau (N134).*
- échangeur avec l'autoroute A64 à l'Est de l'agglomération paloise, cependant plus près de Pau que de Tarbes.*
- utilisation d'un tronçon commun de l'autoroute A64.*
- échangeur vers Oloron à l'Ouest de l'agglomération de Pau. »*

Au cours de cette réunion, où l'on parle aussi de l'opportunité de réaliser un certain nombre d'aménagements, l'amélioration de la liaison Pau Lourdes, Tarbes Lourdes, Tarbes Aire-sur-l'Adour (D935), de la RN 21 entre Tarbes et Limoges, il est aussi demandé *« d'engager une étude préalable d'impacts socio-économiques concernant cet axe Nord-Sud dans la traversée du réseau de villes à travers plusieurs scénarios détaillant les implications financières,*

---

Cette étude officieuse, qui a été ébruitée par un géomètre un peu trop prolixe, nous a été confirmée par un membre de la DDE-64.

<sup>12</sup> Qui rassemblait d'après le rapport TAD d'étude de faisabilité (p. 86) le 2 avril 1993 André Magre (Adjoint au maire de Pau), Jean-Philippe Malle (Conseiller municipal de Pau), Jean Vieu (1<sup>er</sup> adjoint au maire de Tarbes et conseiller général), Bernard Bessou (chef de cabinet du Maire de Tarbes), Philippe Bentz (secrétaire général de la mairie de Lourdes), Jean Castéran (Chambre de Commerce et de l'Industrie de Tarbes), Jean-Pierre Laget (Chambre de Commerce et de l'Industrie de Pau), Jean-Pierre Forgerit (Direction Départementale de l'équipement des Hautes Pyrénées), Francis Latour (Chargé du développement économique de Lourdes).

<sup>13</sup> Maire de Pau (PS).

<sup>14</sup> Président de la chambre de commerce de Pau.

*économiques, les impacts urbains* » Cette étude d'impact, qui n'a vraisemblablement pas vu le jour devait « *prendre en considération l'ensemble des axes qui irriguent le réseau : N21, D937, D940, D935 et s'inscrire dans une problématique globale des échanges Bordeaux - réseau de villes PAU-TARBES-LOURDES* ».

Bien que dominants, les partisans du passage à l'Ouest n'ont pas le monopole de l'influence sur la décision. A la même époque s'élabore donc, dans le cadre restreint et optionnel de ce genre de groupe de travail, une option plus dominée et hésitante en faveur du passage à l'Est.

### ***Investissement des élus***

Bien que l'autoroute ne soit pas programmée, les acteurs raisonnent comme si elle allait se faire. Ils ont intérêt à montrer que l'autoroute est imminente. Tout retard dans sa réalisation devient alors scandaleux et semble une volonté délibérée de l'État de mettre un frein au développement économique local anticipé par les acteurs. Tout se passe comme si en 1992 et en 1993, peut-être en raison de fuites venant des élus, le projet d'autoroute Pau-Bordeaux, réclamé depuis des années, devenait soudainement imminent. En effet, en 1993, la majorité change au gouvernement. Le département des Pyrénées-Atlantiques a trois ministres, Michèle Alliot-Marie, François Bayrou et Alain Lamassoure. En juillet 1993 une réunion d'étude se tient à la chambre de commerce de Mont-de-Marsan. Fin Octobre, l'Europe inscrit le tracé Bordeaux - Pau dans les réseaux d'itinéraires d'intérêt européen. Dans un article du 28 Octobre de la *République des Pyrénées*, Hubert Bruyère écrit à ce propos que :

*« Bernard Bosson le ministre des transports, ne s'est pas jusqu'à présent montré un chaud partisan de l'axe Bordeaux - Pau. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le gouvernement n'a rien fait auprès de Bruxelles. En revanche François Bayrou se montre plus optimiste. Il s'est risqué à annoncer des décisions favorables pour le printemps. Nul doute que les pressions sur Bernard Bosson vont redoubler. Rien ne pourra en effet se décider sans son accord. »*

Dans le système centralisé et présidentiel de la Cinquième République, une place au gouvernement est un atout non négligeable pour faire avancer des aménagements de type autoroutier. Si la décision formelle revient au ministre de l'équipement et des transports, on peut douter que ce soit lui la seule personne qui contrôle ce type de décision. La décision de construire une autoroute n'étant pas soumise à l'Assemblée, ce ministre est avant tout sous le contrôle du premier ministre et éventuellement sous celui du Président. Mais il est aussi, en raison des liens d'homme à homme et des tractations politiques, sous l'influence des autres membres du gouvernement et de son parti (Bernard Bosson et François Bayrou sont tous les deux membres du CDS). François Bayrou se félicitait « *d'avoir pu peser avec ses deux autres amis ministres Michèle Alliot-Marie et Alain Lamassoure* »<sup>15</sup>. Son poste de ministre est un poste peu stable et il doit enraciner sa place politique régionale pour se maintenir ou développer sa participation au pouvoir. Aussi doit-il à la fois contribuer au développement local et montrer qu'il en est un des principaux instigateurs.

### ***Le cadeau Ballardur***

Le 13 janvier 1994, Edouard Ballardur est en visite à Bordeaux. Il est entouré de ses trois ministres élus dans les Pyrénées-Atlantiques, François Bayrou, Alain Lamassoure et Michèle Alliot-Marie. Il fait la déclaration suivante :

---

<sup>15</sup>Déclaration le 14 janvier dans la *République des Pyrénées*.



*« J'ai décidé d'améliorer l'axe Bordeaux - Pau. Les financements pour que le contournement de Aire-sur-l'Adour soit réalisé en deux fois deux voies sont prévus (...). Les extrémités de l'axe sont programmées sur deux fois vingt-cinq kilomètres en caractéristiques autoroutières et par concession. L'objectif ? La réalisation pour l'an 2000 de l'ensemble de l'itinéraire en deux fois deux voies.<sup>16</sup> »*

Malgré l'ambiguïté du message, qui ne lie pas explicitement l'amélioration de l'axe Bordeaux - Pau et le contournement de Aire-sur-l'Adour, François Bayrou ne se prive pas dans la déclaration suivante, de l'établir explicitement.

*« On en parlait depuis vingt-cinq ans. Aujourd'hui, c'est une réalité. Avec le tronçon Bordeaux - Langon, la moitié de la liaison est d'ores et déjà autoroutière.<sup>17</sup> »*

On a donc ici un témoignage d'un processus de prédécision qui s'affiche au grand jour. Alors que rien ne prouve que la quatre-voies passe par Langon, François Bayrou s'ingénie à présenter ceci comme une évidence. Le pouvoir d'entraînement de cette prédécision se manifeste dans les déclarations des élus locaux le 14 Janvier dans *La République des Pyrénées*, M. Menjuq, conseiller général de Morlaas, vice-président des conseils régional et général, déclare que le trajet sera soit Garlin - Lescar, soit Garlin - Idron, tandis que M. Pouban, maire de Garlin demande un échangeur sur la commune de Garlin.

Ce projet est tronçonné en plusieurs parties, notamment en fuseaux de moins de 25 kilomètres qui ne nécessitent pas une inscription au schéma directeur autoroutier. Le pouvoir central est intéressé par ce type de décision par la rapidité d'exécution au mépris éventuel de ses propres procédures. Une autoroute concédée est une infrastructure qui a l'avantage de coûter peu cher au gouvernement, aux contribuables, aux départements et surtout aux régions qui ont un budget très maigre. C'est le concessionnaire (et l'utilisateur) qui paye les travaux. Peu onéreuse, la solution de la concession offre des avantages en terme de rapidité. Et dans une société à échéances électorales assez rapprochées, la rapidité et l'efficacité sont des critères qui guident les processus de décision des élus. Edouard Balladur sait qu'il ne court pas de gros risques à offrir un cadeau aux Aquitains (André Labarrère a d'ailleurs déclaré à la suite de cette annonce : *« Je dis Merci Papa Noël »*). Dans la perspective de l'échéance électorale de 1995, il faut que le cadeau soit présent pour les habitants rapidement et le premier ministre ne s'embarrasse pas d'une inscription au schéma directeur autoroutier qui retarderait l'effectivité du cadeau.

Alors que pour les projets d'aménagement sensibles, le pouvoir préfère attendre que les échéances soient passées, il a au contraire essayé de faire coïncider le processus de décision et la campagne électorale, comme le montre l'Échéancier des procédures établis par Gérard Cremer, directeur des services du département, fin Octobre 1994 :

*« Octobre 1994 : décision du Ministre de l'Équipement, à l'issue du débat sur les fonctions de l'itinéraire, de passer par Langon.*

*Janvier 1995 : lancement de la concertation afin d'aboutir au fuseau de 1000 m.*

*Avril 1995 : Décision ministérielle arrêtant le fuseau de 1000 m.*

*Mai 1995 : lancement des études d'APS (Avant Projet Sommaire) afin de rechercher le fuseau de 300 m.*

*Mai 1996 : lancement de la concertation sur le fuseau de 300m.*

---

<sup>16</sup>Rapporté par *Sud-Ouest Béarn*, le 14 janvier 1995.

<sup>17</sup>Ibidem.

*Juillet 1996 : choix du mode concédé ou non dans le cadre de la révision du Schéma Directeur Routier National (SDRN).*

*Juillet 1996 : décision ministérielle arrêtant le fuseau de 300 m.*

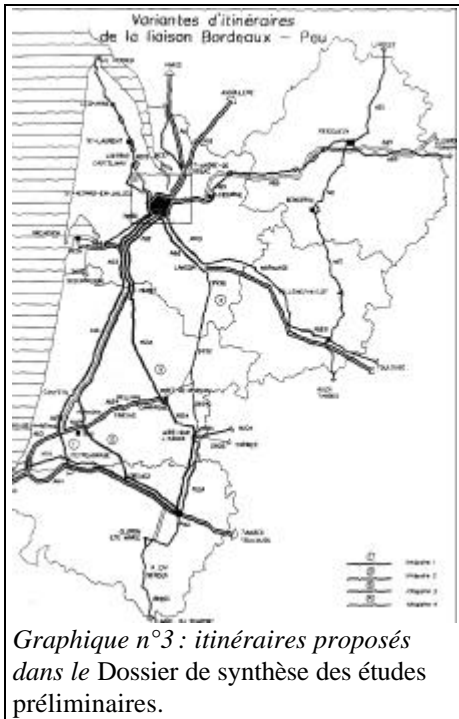
*3<sup>ème</sup> trimestre 96 : lancement de l'enquête d'utilité publique.*

*Fin 1997 : décret après avis du Conseil d'État.*

*Mi 1999 : acquisitions foncières achevées.*

*Mi 1999 : début des travaux. »*

### **Première concertation et premier consensus.**



L'étude préliminaire de liaison Bordeaux - Pau n'a donc guère entraîné de surprises. Le Centre d'Études Techniques de l'Équipement dans son *Dossier de synthèse des études préliminaires*, propose quatre types de tracé possible entre Bordeaux et Pau :

1. Bordeaux – Le Muret – Saint Geours – Peyrehorade – A 64 – Pau
2. Bordeaux – Le Muret – Castets – Orthez – A 64 – Pau
3. Bordeaux – Le Muret – Mont-de-Marsan – Aire-sur-l'Adour – Pau
4. Bordeaux – Langon – Aire-sur-l'Adour – Pau

Le système de prédécision a très bien fonctionné. L'itinéraire n° 4 a remporté tous les suffrages au cours de la concertation hormis celui du maire d'Orthez qui avait la préférence pour l'itinéraire n°2 qui desservait directement sa ville. L'itinéraire n°4, était très favorablement présenté dans le rapport du Centre d'Études Techniques de l'Équipement. Il est certes le plus cher, mais dans le cas des autoroutes concédées, le prix importe peu aux élus<sup>18</sup>. Il offre le trajet le plus rapide (190 km au lieu de 250 pour l'itinéraire 1), le plus de trafic, de faibles contraintes environnementales, et de bonnes caractéristiques pour le désenclavement de l'Est de Midi-Pyrénées et de l'Ouest de l'Aquitaine.

Deux avis ont été déjà émis sur l'arrivée sur Pau conformément aux options de prédécisions déjà existantes. André Labarrère, maire de Pau :

*« Il y a longtemps déjà, constatant dans la région de Pau la diminution du poids de Bordeaux au profit de celui de Toulouse, j'avais demandé cette autoroute directe entre Bordeaux et Pau. C'est ce nouvel axe Nord-Sud qui seul peut rééquilibrer l'influence de ces deux métropoles sur Pau.*

*Cette étude doit prendre en compte deux aspects :*

<sup>18</sup>Les concessionnaires autoroutiers sont en grande partie financés par des prêts bonifiés accordés par la Caisse des dépôts et consignations. La bonification d'une manière ou d'une autre est payée par le contribuable, et c'est à tort que l'on présente la construction de l'autoroute comme une opération blanche pour le Budget des collectivités, sans compter les forfaits que devront acquitter les utilisateurs.

*1. Le passage par Le Somport apportera avec cette nouvelle liaison l'itinéraire le plus court entre Bordeaux et Madrid, c'est pourquoi l'échangeur à l'arrivée sur Pau doit se situer à l'Ouest de l'agglomération.*

*2. Bordeaux pour conserver son rôle de métropole régionale, doit s'appuyer sur le piémont pyrénéen et notamment sur Pau, Tarbes et Lourdes. Cette liaison est donc indispensable à ces villes et à Bordeaux. »*

A ce niveau le processus de décision n'a pas encore buté sur la frontière de l'Aquitaine et les représentants des Hautes-Pyrénées et du Gers ont été associés. M. Fortassin, président du Conseil Général des Hautes-Pyrénées fait la déclaration suivante :

*« Cette étude ne doit pas oublier l'importance de cette liaison pour le développement touristique des Pyrénées. Lourdes à titre d'exemple accueille de 5 à 6 millions de visiteurs par an.*

*En terme d'aménagement du territoire, la desserte des secteurs de Tarbes et Lourdes est importante et milite en faveur d'un échangeur à l'Est de Pau. »*

### ***La nature du projet***

#### **Le cahier des charges**

A la suite des concertations du printemps 1994, l'itinéraire n°4 est retenu sans difficulté et l'on demande au Centre d'Études Techniques de l'Équipement de Bordeaux de proposer des fuseaux de 1000 mètres qui respectent les fonctions du cahier des charges reproduit ci-dessous :

***« 1. Améliorer les relations entre Bordeaux et au-delà, avec le piémont pyrénéen et les sites touristiques de la chaîne pyrénéenne.***

***2. Améliorer les relations entre les agglomérations de Mont-de-Marsan, Pau, Tarbes et Lourdes et Bordeaux.***

***3. Donner aux zones du Sud de la Gironde, de l'Est des Landes, du Nord des Pyrénées-Atlantiques, de l'Ouest du Gers et du Nord des Hautes-Pyrénées un accès rapide au réseau autoroutier structurant.***

(...)

*L'itinéraire n°4, (...) est celui qui répond le mieux à l'ensemble des fonctions à assurer :*

***1. Il permet de réduire à moins de deux heures le temps de parcours entre Bordeaux et Pau.***

***2. Il permet d'améliorer les conditions d'accès de Mont-de-Marsan aux agglomérations bordelaise et paloise ainsi qu'au réseau autoroutier A 62 et A 64.***

***3. Il permet d'irriguer les zones économiques aujourd'hui mal desservies du centre de l'Aquitaine et de l'Ouest de Midi-Pyrénées.***

***4. Il offrira un débouché direct vers Bordeaux et l'Aquitaine à la liaison transpyrénéenne Pau - Saragosse.***

(...)

*Engagements pour la suite des études (...), sur le plan fonctionnel ; une analyse plus fine de la répartition des circulations dans l'aire d'étude devra permettre de préciser et d'optimiser les principes fonctionnels retenus :*

(...)

*Dans le secteur d'Aire-sur-l'Adour, la déviation actuellement en cours d'étude devra être intégrable dans le projet final. **La connexion à l'est de la RN 124 et de la RD 935 desservant une partie du Gers et des Hautes-Pyrénées devra être également étudiée.***

*Enfin au Sud, à l'arrivée sur l'agglomération paloise, des variantes Est et Ouest seront étudiées et comparées au regard des fonctions auxquelles doit répondre le projet en terme **d'insertion dans l'environnement bâti**, en terme de qualité des **réponses apportées aux besoins du trafic**. Ceci devra **rester cohérent avec les politiques d'aménagement et de développement du piémont Pyrénéen.** »*

Ce projet peut sembler au premier abord relativement clair et cohérent. Cette autoroute s'appelle Bordeaux - Pau et il s'agit dans la tradition des voies de communication routière de relier deux centres urbains. Mais pourtant la première fonction montrerait qu'il s'agit plutôt de relier une ville, Bordeaux, et une région, le piémont pyrénéen. Mais qu'est ce que le piémont pyrénéen ? Au sens géographique strict, il s'agit d'une bande de collines au pied de la chaîne qui s'étend entre Cambo les Bains dans le Pays Basque et Limoux dans l'Aude, où les coteaux sont des obstacles à la circulation. Il est probable que vu de Bordeaux, on ait donné à la notion de Piémont une autre définition qui engloberait la plaine du Gave de Pau (jusqu'à Orthez) et celle de l'Adour. La notion de piémont, du coup, devient l'objet d'une lutte entre les acteurs pour définir ce qui serait la meilleure arrivée sur les Pyrénées. Le pouvoir qui porte un projet d'aménagement global a intérêt à ne pas être trop précis dans ses définitions, afin de satisfaire tout le monde et de laisser à chacun la marge d'interprétation qu'il souhaite.

La même chose vaut pour les sites touristiques. Ils sont répartis tout le long de la chaîne. Mais leur fréquentation et leur importance diffèrent. Les acteurs bigourdans comprennent deux choses : les stations de ski, qui sont majoritairement en Bigorre, et le sanctuaire de Lourdes, tandis que les acteurs béarnais en donnent une définition plus large.

Ce projet a pour objet de desservir Lourdes, Tarbes et les Hautes-Pyrénées, mais il ne permet pas de dire si la desserte doit se faire au niveau de l'arrivée sur l'A64 ou au niveau du branchement d'Aire-sur-l'Adour. Le choix entre l'arrivée Ouest et l'arrivée sur l'Est de Pau se décide cependant au niveau local en fonction des critères du bâti et du trafic.

Il est curieux de voir comment les options de long terme sont ainsi évacuées et considérées comme déjà réalisées. La desserte du réseau de villes et celle de l'Espagne via le Somport sont considérées comme remplies à l'étape précédente, au moment où l'on a choisi l'itinéraire 4. Cette concertation va se faire sur la base d'un quiproquo. Tout se passe comme si l'administration et les élus veillaient à ce que l'on ne rouvre pas les plaies encore vives de la controverse du Somport<sup>19</sup>. L'administration, pour des raisons d'efficacité et peut-être aussi de discrétion, fait en sorte que ces débats ne soient pas rouverts au profit des considérations bien pragmatiques de trafic et d'insertion dans l'agglomération paloise. Les acteurs au cours la

---

<sup>19</sup>Le tunnel est toujours présent dans les esprits, il est certes présent dans les études, mais on n'en parle presque pas. On a en effet sérieusement revu les objectifs de trafic à la baisse (estimés actuellement à 7% seulement du trafic Pau - Bordeaux), en raison des oppositions d'une part, mais aussi parce que les aménagements espagnols orientent une partie du trafic vers l'axe atlantique : l'autoroute Saragosse - San-Sebastian est en voie d'achèvement tandis que la partie espagnole de l'autoroute Bordeaux - Valence n'est toujours pas programmée.

phase de concertation, en fonction des intérêts qu'ils ont à défendre vont embrasser soit la logique d'argumentation générale, soit celle d'argumentation locale, le tout avec des oublis significatifs.

L'État ne semble pas avoir essayé de mettre de l'ordre en orientant le débat clairement. Peut-être comprendra-t-on mieux le phénomène de la décision quand on considérera que la contradiction, l'absence d'objectif clair peuvent être fonctionnels et permettre de ne pas fermer les portes à des options qu'une rationalité trop technicienne aurait écartées. Elle permet de dégager d'autant mieux le consensus nécessaire à l'acceptation sociale de la décision.

#### La forme du débat : L'Étude d'Avant Projet Sommaire d'Itinéraire

Le Centre d'Études Techniques de l'Équipement, détient le monopole d'évaluation technique des propositions d'itinéraire. Comme lors de toute expertise technique, le Centre d'Études Techniques de l'Équipement, supposé savoir, transfigure un travail « scientifique », qui repose sur des hypothèses et des modèles pouvant faire l'objet de débats et qui fournit des fourchettes d'estimation conditionnelles au processus de production, en un verdict juridique, caractérisé par l'exactitude du chiffre, sur lequel les acteurs vont se précipiter pour construire leur argumentaire ou dénoncer la manipulation.

Le Centre d'Études Techniques de l'Équipement avait au départ envisagé six possibilités, G1, G2, G3, G4, l'aménagement sur place de la RN 134 et un fuseau direct sur Soumoulou G5. L'aménagement sur place de la nationale a été déclaré impossible en raison du bâti et le fuseau G5 a tout de suite été éliminé en raison de l'insuffisance du trafic estimé à l'horizon de 2010.

Origine	Fuseau de Pau <sup>20</sup>		Fuseau de Soumoulou	
	Trafic (veh/j)	Taux d'affectation	Trafic (veh/j)	Taux d'affectation
Orthez, Lacq, Oloron	1020	84%	485	40%
Pau	5250	81%	2230	34%
Lourdes	940	76%	1235	97%
Tarbes	590	31%	1450	79%
<b>Total</b>	7800		5400	

Ainsi ce travail de modélisation quantitative, dont les principes de construction trop complexes ne sont pas dévoilés, permet de disqualifier à l'aune unique du trafic prévu, l'itinéraire de Soumoulou (G5), même si ce dernier pouvait comme le prétendait la Chambre de Commerce et de l'Industrie des Hautes-Pyrénées présenter des avantages en terme de coûts et d'insertion dans le bâti et d'environnement. L'option correspondant le mieux aux propositions du réseau de ville a ainsi été éliminée de la concertation.

Le Centre d'Études Techniques de l'Équipement, qui ne peut pas ne pas proposer des options qu'il sait être prisées par un fort lobby, politique et économique, a par contre, effectivement repris les deux grands tracés proposés dès le 14 Janvier 1994 par M. Menjucq, vice-président de la région.

<sup>20</sup>Il est intéressant de voir que le Centre d'Études Techniques de l'Équipement a utilisé pour sa comparaison le fuseau G2. Un membre de la DDE-64 nous a confié qu'un moment, ils avaient cru assez fortement au G2, qui passe à l'Ouest, qui arrive sur Lescar et pas trop loin de Pau. Mais c'était compter sans le poids de la mobilisation pour le Somport et la symbolique de l'alignement.

Voici les prévisions du Centre d'Études Techniques de l'Équipement en matière de trafic à l'horizon 2010 :

Origine	G 1		G 2		G 3		G 4	
	Trafic	Tx d'Af.	Trafic	Tx d'Af.	Trafic	Tx d'Af.	Trafic	Tx d'Af.
Tarbes	513	28%	574	31%	1159	63%	1314	71%
Lourdes	905	73%	939	79%	1160	94%	1202	97%
Pau	4843	75%	5251	81%	5294	82%	3302	51%
Lacq, Orthez, Oloron	1109	91%	1023	84%	892	73%	656	54%
<b>Total</b>	7400		7800		8500		6500	

Certaines prévisions ont pu sembler surprenantes. Les fuseaux G1, G2, G3, G4 sont respectivement à 8, 5, 3, et 7 km de l'échangeur Philippon qui dessert Pau-centre. Comment se fait-il qu'il y ait une telle baisse dans l'affectation du trafic palois pour le G4 ?

En plus de ce tableau concernant les affectations de trafic, on trouve quelques considérations dans le document sur l'environnement, le bâti, et l'agriculture résumées par le tableau ci-joint, qui par sa présentation multidimensionnelle permet à chacun de choisir la norme à l'aune de laquelle il va justifier ses arguments :

Variante	G1	G2	G3	G4
Longueur	26 km	28 km	24 km	27 km
Coût	970 MF	1030 MF	950 MF	890 MF
Difficultés techniques				
Urbanisation				
Agriculture				
Milieu naturel				
Patrimoines et Paysages				
Trafics et Performances économiques				

Légende	
Contraintes d'environnement	Performances économiques
Normales	Bonnes
Assez Fortes	Assez Bonnes
Fortes	Moyennes

Ces indications du Centre d'Études Techniques de l'Équipement, bien que peu précises, sont d'une extrême importance pour la phase de concertation. En effet, aucun acteur ne dispose de l'argent, des compétences techniques et du temps nécessaire pour proposer une contre-étude. Certes, il a y eu deux études commandées à des sociétés de conseil, respectivement par le Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques et l'Union Patronale des Hautes-Pyrénées, mais ces études concernent l'environnement socio-économique, bien plus que les arguments techniques avancés par le Centre d'Études Techniques de l'Équipement. Les acteurs seront réduits soit à reprendre tel quel les arguments chiffrés donnés, soit à montrer qu'il s'agit là de chiffres surestimés ou sous-estimés, voire même biaisés délibérément. Enfin le Centre d'Études Techniques de l'Équipement ne dévoile jamais sa méthode et ses hypothèses de travail ce qui accentue encore l'impression pour les acteurs que ce sont des arguments « massues ». Les acteurs locaux, petites communes, associations, pris au dépourvu et plus

facilement dominés nourrissent des sentiments contradictoires vis à vis de l'information technique : soit ils sont demandeurs de documentation et d'information, soit ils sont méfiants et ils la rejettent. Les élus plus importants et les organismes socioprofessionnels, qui se battent à un autre niveau, le niveau politique, ont un rapport plus utilitaire et pragmatique avec l'expertise technique.

Vu le poids que joue dans l'argumentation *l'Étude d'Avant Projet Sommaire d'Itinéraire*, certains acteurs se demandent dans quelle mesure les fuseaux sont téléguidés et orientés politiquement. Le Centre d'Études Techniques de l'Équipement détient le monopole des propositions de fuseaux pour la concertation. Le fuseau G4 remonte pendant 15 kilomètres la vallée du Gabas à forte sensibilité hydrographique. Est-ce pour autant un fuseau bidon<sup>21</sup> ? Il est difficile de faire la part entre la logique du soupçon dans laquelle entrent très facilement les associations de défense de *leur* environnement et les manoeuvres politiques réelles, qui existent mais que l'on ne mesure qu'à l'occasion de quelques scandales.

### *Quelle prédécision ?*

On peut donc dégager deux types de prédécisions concurrentes. La première en faveur du passage à l'Ouest, la seconde en faveur du passage à l'Est. Mais ces deux prédécisions n'ont pas la même force d'entraînement, la première est dominante, la seconde est dominée. La première mobilise le puissant Béarn, des ministres et anciens ministres, tandis que la seconde n'a impliqué que des acteurs béarnais de second plan ou tardivement des acteurs bigourdans lesquels, parce que le projet concerne l'Aquitaine, sont dans une situation d'exclusion par la frontière.

Entre les deux l'administration doit répondre à une demande politique, tout en se gardant de se montrer trop inféodée aux acteurs politiques locaux car c'est à elle que revient la rude tâche de gérer les conflits avec les populations locales pendant les travaux. Confrontée à cette double demande (élus et riverains), elle ne peut toujours se reposer sur la rationalité technicienne. La construction d'un axe européen de liaison rapide entre le Sud-Ouest et l'Espagne est un projet d'ensemble qui pourrait sembler cohérent. Mais les demandes et urgences politiques ne se succèdent pas forcément à un rythme tel que le projet puisse être rationnel. L'on commence par faire le Tunnel du Somport tambour battant en montrant qu'il s'agit là de la « nouvelle transcontinentale », puis devant l'ampleur de la contestation, l'on réduit les objectifs, l'on décline le projet qui devient une liaison interrégionale et l'on projette une autoroute de **desserte interurbaine** entre Pau et Oloron (alors que celle-ci étant concédée et arrivant à Pouey de Lescar ne devrait que très modérément délester le trafic local sur la RN 134). L'on programme alors officiellement une autoroute Bordeaux - Pau, elle même tronçonnée pour ne pas avoir à l'inscrire au schéma directeur autoroutier. Enfin pour déterminer l'arrivée sur Pau, l'on demande d'abord de tenir compte de souhaits d'aménagement contradictoires, qui à défaut d'être satisfaits au lancement de la concertation locale sont alors évacués au profit de considérations sur le bâti et les contraintes environnementales.

---

<sup>21</sup>D'après les responsables de la DDE rencontrés, tous les fuseaux sont également faisables. Ils ont ainsi expliqué qu'au cours de l'étape des 300 mètres de l'autoroute Pau - Oloron, ils vont présenter trois fuseaux dans le canton de Lasseube qui sont tous les trois techniquement faisables mais ils savent parfaitement qu'un seul de ces trois recevra l'assentiment politique.

## L'étape de la concertation ou la cristallisation publique

### *Le lancement et le déroulement de la concertation*

#### La réunion régionale

Cette réunion est organisée le 20 Janvier 1995, par le préfet de région. C'est là que sont rendus publics les projets de fuseau. Il y a encore association des départements du Gers et des Hautes-Pyrénées. L'intervention de M. Fortassin, président du conseil général des Hautes-Pyrénées, a été diversement appréciée. Le compte rendu de réunion contient les propos suivants :

*« Pour l'arrivée sur Pau, M. Fortassin exprime sa préférence pour un raccordement Est, mais considère qu'une liaison à Aire-sur-l'Adour avec la RD 935 est un élément plus fondamental pour la desserte de Tarbes. Il indique que le Conseil Général engage des travaux pour l'aménagement de cet itinéraire. »*

La plupart des acteurs béarnais ont compris que seule la desserte au niveau de Aire-sur-l'Adour intéressait les Bigourdans. Au cours de notre entretien, le conseiller général du canton de Thèze considère aussi que « M. Fortassin a laissé flotter les rubans sur le G4 ». Par contre un membre de la DDE de Tarbes, a déclaré au cours d'un entretien qu'il n'y avait aucune ambiguïté possible, qu'au cours des deux réunions M. Fortassin avait été très ferme sur le G4, même s'il s'était montré intéressé par le branchement sur la D935. Au cours d'un entretien rapporté dans la documentation réunie par les associations anti-G1, M. Fortassin déclare, « Nous souhaiterions qu'elle soit le plus près possible de Tarbes mais l'essentiel, puisque après tout le choix ne nous appartient pas, c'est que l'on ait une bonne irrigation de cette vallée de l'Adour dans notre département ». En quelque sorte, il y aurait eu un certain renoncement devant l'évidence de l'appartenance territoriale. Les Béarnais ont leur autoroute chez eux, et ils en disposent.

#### La réunion départementale

Le 23 Janvier 1995, le préfet de département organise, pour exposer le projet, une réunion où étaient invités les maires des communes concernées par le passage d'un fuseau sur leur territoire, les élus locaux, députés, sénateurs, conseillers régionaux et généraux, les organisations socioprofessionnelles, et des représentants de l'Équipement (Direction Départementale de l'Équipement, Direction Régionale de l'Équipement, Centre d'Études Techniques de l'Équipement)<sup>22</sup>. On peut remarquer qu'à ce niveau de concertation, l'affaire est devenue strictement béarnaise, voire Nord-béarnaise. On vient de nouveau buter sur la frontière, frontière de Pays, frontière communale, cantonale, départementale et régionale.

Interrogé sur le caractère béarnais de cette concertation, un responsable CFDT-Béarn a répondu « qu'il y a concertation avec ceux qui ont envie de concerter. Moi j'étais à la réunion de concertation organisée par le préfet, tous ceux qui avaient envie d'y être, ils y étaient. La

---

<sup>22</sup>Ont en effet pris part à cette phase de concertation, 88 communes et les communautés de communes concernées par le tracé, les syndicats, et les chambres du Béarn ou du Département, les conseillers généraux des cantons concernés, des députés du département, les représentants des administrations départementales et régionales invitées (Office National des Forêts, Direction Régionale de l'ENvironnement, Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt, Bâtiments de France...), des associations comme la Société de Protection de la Nature du Sud-Ouest Béarn (SEPANSO) et la Fédération départementale des associations agréées de pêche.



*preuve, moi je n'étais pas invité.* » Ce responsable CFDT-Béarn, très impliqué dans l'axe autoroutier E7 en tant que principal auteur du *Manifeste du 26 Mai 1992* et membre du Conseil économique et Social d'Aquitaine, ne pouvait être qu'intéressé par ce genre de réunion et il l'attendait pour pouvoir peser. Il a d'ailleurs expliqué que, alors que les gens ne faisaient que poser des questions, c'est lui le premier qui a émis un avis en faveur du tracé G1<sup>23</sup>. Il a donc contribué très nettement à l'effet *boule de neige* si caractéristique de cette phase de concertation. Cette réunion de présentation des fuseaux a plus pour objet l'information des acteurs que l'émission d'avis, qui peuvent à ce stade sembler prématurés. Il revient donc à un acteur de peu de poids formel – il ne représente que son syndicat – de rompre ce silence et de créer une brèche dans laquelle vont s'engouffrer les acteurs de poids de la région. André Labarrère, Maire de Pau, et Georges Lanta, président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de la ville de Pau, en profitent pour émettre un avis en faveur du tracé le plus à l'Ouest possible. Avant même qu'ils n'aient pu consulter leurs collègues et qu'ils aient pu peser sereinement les arguments du Centre d'Études Techniques de l'Équipement, et éventuellement proposer une contre-étude, ils se positionnent publiquement et envoient des signaux très clairs aux autres élus du Béarn. Ceci conforte l'hypothèse de la prédécision. Le conseiller général du canton de Thèze peut dire ainsi « *qu'on a fait un processus de concertation pour la forme. Les instances de l'équipement savaient quel était le fuseau terminal. La concertation n'a en rien changé la décision du ministère de l'équipement quant au choix possible de l'itinéraire. En fait, il y avait deux fuseaux, le fuseau d'aménagement du territoire, le fuseau économique-politique et en amont ces choix étaient déjà faits.* » Un conseiller municipal de la ville de Pau nous a expliqué qu'il fallait sans doute y voir le fruit de quelques coups de téléphone entre André Labarrère, François Bayrou et Georges Lanta. Enfin un membre de la DDE des Pyrénées-Atlantiques nous a dit qu'il avait bien vu que c'était au cours de cette réunion que « *la mousse avait pris en deux heures en faveur du G1* ». Ces observateurs reconstruisent a posteriori le processus de décision et ont toujours tendance à surestimer le poids du politique, de l'amont et de la prédécision. Cette dernière n'a cependant pas la même solidité, ténacité qu'une décision qui se réalise à l'intérieur d'un processus collectif.

### La Presse

La divulgation auprès du *grand public*, s'est faite essentiellement par la presse. Les administrations ne prennent que très partiellement en charge la circulation de l'information. La réunion de présentation des fuseaux était programmée le lundi 23 janvier, alors que la parution dans *Sud-Ouest-Béarn*, *La République des Pyrénées* et *L'éclair des Pyrénées*, a eu lieu le samedi 21 janvier. Ce léger décalage donne l'impression aux populations concernées qu'on ne les informe pas, qu'on fait les choses dans leur dos. Alors que l'administration semble considérer que la presse est un outil normal de circulation de l'information, les populations considèrent que c'est un médium indigne au regard du bouleversement que va provoquer le passage d'une autoroute dans leur environnement. Les maires des communes n'ont souvent rien fait en matière de circulation de l'information, comme l'explique un responsable de l'association *Campagnes et patrimoines du Nord-Est de Pau* (association de lutte contre le G3 et le G4) :

*« On a été prévenu de rien du tout. Même pas par notre municipalité. Dans tous les villages cela a été la même chose. Il a fallu qu'on lise la presse. Moi j'ai des voisins*

---

<sup>23</sup>C'est ce qu'il a indiqué dans l'entretien. Cette information mériterait d'être vérifiée, car dans le compte-rendu de la réunion, son intervention vient après celles de André Labarrère et Georges Lanta.

*qui lisent la presse nationale mais qui ne lisent pas la presse locale. Quelques jours après, je leur dis :*

*– Au fait, vous êtes au courant de l’histoire d’autoroute ?*

*– Quelle autoroute ? De quoi vous parlez ? »*

Tant que l’on parle d’une autoroute Pau - Bordeaux sans indiquer par où elle passe, les gens ne font qu’approuver de loin. Mais quand on publie une carte au cent millième avec des fuseaux de 1000 mètres, le premier réflexe des habitants, c’est de regarder si leur maison se trouve à l’intérieur ou le long du fuseau (car ils ne se rendent pas forcément compte que l’autoroute a une emprise qui varie entre 30 et 70 mètres). On trouve ainsi dans les dossiers, des lettres de protestation de personnes qui ont peur que leur maison ne soit détruite. La presse est alors vue comme un moyen illégitime d’information d’une future expropriation ou d’une future nuisance jugée insupportable<sup>24</sup>.

La presse, qui tout au long de la phase de concertation publie les avis et les coups d’éclat des associations et des acteurs politiques ou socioprofessionnels, est le principal vecteur de la visibilité des prises de position et de la création d’une évidence. Elle est un enjeu de luttes entre les diverses parties en présence car l’on peut voir au nombre d’articles passés en faveur de tel ou tel argument, le poids que celui-ci acquiert dans l’argumentaire de justification.

### De la concertation

La concertation est donc officiellement lancée le 23 janvier et elle se termine le 3 mars date à laquelle les avis doivent être remis au préfet, qui envoie un rapport au préfet de région le 15 mars. Les personnes que l’on invite à participer à la phase de concertation disposent d’un temps très court : ils doivent prendre le temps d’étudier la documentation proposée, à savoir *l’Étude d’Avant Projet Sommaire d’Itinéraire*, de réunir de l’information supplémentaire, de trouver les arguments qui confortent leurs intérêts et de les insérer dans un discours de justification plus ou moins général et cohérent. Les petites communes prennent le temps de réunir le conseil municipal pour donner en général un avis défavorable au passage du fuseau sur leur commune. L’absence d’opposition, la solennité de l’unanimité joue indéniablement en faveur d’une concertation localement transparente. Le problème est autre quand l’on a affaire à des acteurs qui doivent donner non plus un avis défavorable en fonction des contraintes, mais donner un avis en faveur de tel ou tel fuseau, au regard des *intérêts supérieurs* qu’il présente pour la région. Ces acteurs s’insèrent, pour émettre un avis, dans la structure du champ construite par les décisions et prédécisions passées. Certains acteurs, au centre du processus de circulation de l’information, ont participé déjà à la prédécision, et occupent une place clé dans l’organisme qu’ils représentent. Pour des raisons d’efficacité, ils doivent voir l’intérêt de leur organisation avant que ses diverses parties ne s’expriment, au risque de paraître beaucoup moins transparents que les associations locales et les petites communes. En effet une discussion au sujet de l’avis émis risquerait de mettre en cause à la fois la légitimité de l’organisation et éventuellement de son émetteur – surtout quand il s’agit d’un permanent élu.

Un responsable CFDT-Béarn rencontré, avec l’appui de la Chambre de Commerce et de l’Industrie a ainsi réutilisé le *Manifeste du 26 Mai 1992*, force d’entraînement considérable dans la région, pour appuyer le passage à l’Ouest. Il prétend représenter ainsi 70 000 adhérents. Les associations des communes concernées par le G1 ont vivement contesté la méthode, dans plusieurs articles parus dans la presse :

---

<sup>24</sup>En terrain plat, le bruit d’une autoroute ne tombe en dessous de 50 décibels qu’à plus de 280 mètres

*« La Chambre de Commerce et d'Industrie de Pau vient de procéder à une manoeuvre de manipulation éblouissante. Elle ne s'est pas contentée de donner son avis quant au choix du tracé G1 (plein Ouest) pour une autoroute Pau - Bordeaux, elle l'a fait cautionner par toutes les organisations socioprofessionnelles, syndicales, patronales et ouvrières que compte le Béarn, sans attendre leur accord ou leur désaccord. Ces dernières étaient en effet sommées de réagir sous 48 heures à une télécopie de trois pages envoyées sans avertissement préalable. Passé ce délai, leur accord a été considéré comme acquis. (...) Par ce tour de passe-passe, la Chambre de Commerce et de l'Industrie de Pau prétend parler au nom de 70 000 adhérents, pas moins.<sup>25</sup> »*

Suite à ce processus d'invention du consensus, on trouve plusieurs avis énoncés par les mêmes organisations. Le Centre National des Jeunes Agriculteurs et la Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles sont en tant que membres du *Manifeste du 26 Mai 1992*, en faveur du G1, tandis que dans les lettres adressées au préfet et signées respectivement par ces organisations, elles indiquent qu'elles ne prennent pas partie étant donné que tous les tracés présentent également de fortes contraintes agricoles. Interrogé sur cette dualité, le responsable CFDT-Béarn répond :

*« Il y a des gens qui se situent dans la réflexion des organisations, et d'autres qui se réveillent tout d'un coup et qui disent « Oh là ! » et qui font tomber les positionnements qui maintiennent les équilibres. C'est la vie d'une organisation. Une démocratie, ce n'est pas quelque chose de figé, il y a des gens qui sont pour et des gens qui sont contre, des majorités et des minorités. (...). Il y a des gens qui jouent de cela. »*

S'il est difficile de dire dans quelle mesure il y a eu une « manipulation », on peut par contre constater que les acteurs qui ont pris part à l'étape de la prédécision, ont un rapport ambigu avec la concertation qui se déroule. En tant que partie prenante dans la prédécision, ils doivent tout faire pour que celle-ci se réalise au cours de la phase collective et publique de la décision. Il faut donc avoir derrière soi le consensus le plus large possible et faire taire les oppositions. C'est pourquoi ces acteurs, quitte à hypothéquer gravement la suite des travaux en masquant des problèmes éventuels et des oppositions qui peuvent engendrer de violents blocages au moment des travaux, ont choisi de jouer sur l'efficacité et la rapidité. La rapidité est un facteur de décision qui joue dans plusieurs sens. Elle est l'objet d'une forte demande politique, en raison des échéances électorales régulières où le candidat au niveau local doit pouvoir appuyer son programme de conquêtes à venir sur l'ensemble des « petites victoires » qu'il a remporté au cours de ses précédents mandats. Elle permet à ceux qui ont participé à la prédécision et qui sont déjà au centre de la circulation de l'information d'obtenir une quasi-unanimité qui adopte et légitime leur choix. Ils prennent ainsi de vitesse les oppositions virtuelles, afin d'éviter que celles-ci ne viennent ternir leur légitimité de *représentants* qui dans le court temps d'élaboration de la décision ont voulu en *présentant* leurs idées et leurs intérêts *représenter* l'ensemble des membres de leur organisation ou de leur circonscription. Au cours de la réunion du 8 avril 94 organisée par le préfet de région, François Bayrou a d'ailleurs fait la déclaration suivante :

*« Une seule contrainte reste prépondérante dans cet aménagement : **Le Temps**. Il faut donc se mobiliser pour accélérer les travaux, ramener le long terme au moyen terme, et le moyen terme au court terme, par l'addition de sections concédées et non*

---

<sup>25</sup>Cité dans *L'éclair des Pyrénées*, « La Chambre de Commerce et de l'Industrie contestée », 24 Mars 1995.

*conçédées. Le débat sur la situation de l'échangeur avec l'autoroute A 64 à Pau ne doit pas être source de perte de temps. La concertation sur le fuseau de 1000 mètres doit être menée dès l'automne 1994. Les craintes de l'administration centrale de voir ce projet réanimer le débat sur le tunnel du Somport ne sont pas fondées. »*

Certaines organisations comme la Chambre de Commerce et de l'Industrie de Pau savent jouer des délais. Les hôteliers et les cafetiers palois protestent contre un choix de tracé qui leur serait dommageable – le tracé G3 offre en effet une meilleure desserte de Pau –, d'après *L'Éclair des Pyrénées* du 17 mars 1995,

*« Le syndicat a écrit à Georges Lanta pour souhaiter un débat au sein de la Chambre. « Celui-ci nous a répondu que les délais accordés par la préfecture de Pyrénées-Atlantiques et par la préfecture de Région pour répondre, ne permettaient pas de satisfaire notre demande », déplorent les représentants des cafetiers et des hôteliers. Et de considérer comme suspect « la précipitation récente de la procédure et du Lobby tout à l'Ouest ». »*

Mais la phase de la concertation ne correspond pas à une procédure formelle codifiée par le droit. Que la Chambre de Commerce et de l'Industrie de Pau se soit réclamée abusivement d'un consensus interne exagéré, qu'il n'y ait pas eu de délibérations sur le tracé dans des communes aussi importantes que Pau ou Lescar et que l'on s'en soit tenu au seul avis du maire, que certains acteurs puissent donner des avis à plusieurs titres – André Labarrère en donne un comme maire, un comme président du Syndicat Intercommunal d'Aménagement de l'Agglomération Paloise (SIAMELAP), et un autre comme député –, ne constituent pas des vices de fond ou de forme que l'on peut invoquer pour invalider la phase de concertation, même s'ils constituent des motifs d'indignation collective dont savent jouer les associations qui cherchent à contrer un projet que l'on présente comme consensuel.

### ***Une brigade<sup>26</sup> pour le G1***

En fait cette phase de concertation ressemble aux réunions des états d'un pays que pratiquait le Roi ou le Seigneur au Moyen Âge et à l'époque moderne. L'on souhaite connaître l'avis de ses peuples, pour pouvoir prendre une décision qui conforte le mieux le pouvoir en place, sans pour autant être le moins du monde contraint par ce type d'avis. Comme le pouvoir central est très peu démocratiquement contrôlé pour ce genre de décisions, les acteurs organisent pour l'influencer des manifestations du même genre que les anciennes brigues. Ce sont, pour plagier Tocqueville, les « brigues de l'âge démocratique ». De même que les paysans rédigent en 1789 leurs cahiers de doléances pour que *Le Roi Sache*, de même les acteurs locaux rédigent qui un manifeste, qui une brochure détaillée, pour que *Le Ministère de l'Équipement ne puisse ignorer leurs arguments inébranlables*.

A poursuivre l'analogie avec l'ancien régime, on trouverait en quelque sorte deux brigues, qui concernent deux époques de la décision : la première brigue, officieuse, où l'on fait jouer des relations personnelles, où l'on réunit des conseils d'experts qui ne donnent que des avis d'aménagements généraux du type, *ce serait bien si (l'autoroute passait à l'Ouest)*, et puis il y

---

<sup>26</sup>Lesage écrivait au dix-huitième siècle « *Tout se fait par brigue et cabale chez les grands* ». La brigue est un mouvement en faveur d'un projet alors que la cabale tente de discréditer une oeuvre ou une politique. Si la brigue est souvent secrète dans ses motivations, elle peut consister en une action concertée pour faire du bruit. Nous entendons ici par brigue, la création semi-concertée et semi-secrète d'un mouvement d'opinion en faveur d'une option politique. Cette notion se rapproche de la très moderne notion de lobby, à la différence que le lobby est beaucoup plus puissant et économiquement intéressé et qu'il est durable alors que la brigue est un groupement très temporaire.

a la brigade officielle, celle qui s'étale au grand jour pendant la période de concertation, celle qui suscite des contre-brigues chez des opposants qui ont nécessairement une longueur de retard. Enfin pour terminer cette analogie heuristique, l'on pourrait comparer la position de François Bayrou et celle de la reine. A la fois il semble prendre part à la brigade voire se mettre à sa tête, faire tout pour peser de l'extérieur de l'État sur diverses personnes d'État (*son collègue et ami Bernard Bosson, son candidat Edouard Balladur*), et à la fois ministre d'État, il est l'État fait homme, il est un des plus hauts représentants de l'État dans la région que tous les acteurs essaient d'avoir de leur côté. André Labarrère et François Bayrou, politiquement adversaires et d'un poids politique local similaire, réussissent ainsi à s'entendre sur ce genre de projets.

Comme dans toutes brigues, il y a une certaine répartition des rôles. Il s'agit de créer le consensus et l'évidence, il faut convaincre plusieurs personnes et dans plusieurs directions. A chaque destinataire convient un certain type d'argumentation. Aux socioprofessionnels revient la lourde charge de la virulence et de la démonstration économique « massue », puisqu'ils n'ont que peu d'intérêts à concilier et qu'ils n'ont pas à mener les travaux devant les opposants. A grand renfort d'articles de journaux, de diffusion de brochure de justification, d'intervention dans les réunions publiques, ils imposent leurs arguments et les transforment en évidence incontournable. Les élus, tout en agissant au niveau national, dépendent de leur circonscription et s'intéressent plus facilement aux retombées locales pour leurs habitants en particulier en terme de dessertes, d'emplois, de nuisances. Enfin les associations de riverains, qu'elles se positionnent pour ou contre un tracé, sont à la remorque de cette gigantesque argumentation sociale ; parties très en retard, elles utilisent toutes les miettes argumentaires qui peuvent servir à écarter l'autoroute de leur commune.

La brigade est d'autant plus efficace qu'elle arrive à réunir un consensus chez les acteurs qui vont répéter à l'unisson les mêmes arguments. L'autoroute est un type d'infrastructure mal accepté car elle engendre de fortes nuisances pour les populations riveraines. En général, les populations réagissent conformément au syndrome Nimby (*Not in my backyard*)<sup>27</sup>. Avoir un tracé qui recueille l'assentiment de tous permet de montrer aux populations riveraines que leur opposition n'est motivée que par le désir mesquin de conserver leur seule quiétude. Outre les intérêts économiques des divers acteurs, c'est l'intérêt du passage rapide d'une prédécision en décision qui a contribué à leur positionnement. « *On a décidé, vous n'allez pas nous embêter avec vos arguments* » pourraient-ils dire en quelque sorte. A la fois la décision et ceux qui l'imposent s'imposent.

### ***Dynamique des argumentaires de justification***

On peut trouver plusieurs stratégies de justification. Certains élus comme André Labarrère se contentent d'envoyer une lettre qui ne contient quasiment aucun justificatif, juste une prise de position. D'autres au contraire essaient de construire une argumentation la plus solide possible. En dehors des différences de personnalité et de disponibilité des acteurs, deux facteurs influent sur la qualité de l'argumentation : l'horizon de réception et le poids de l'émetteur. Soit l'on cherche à informer les services de l'équipement de sa prise de position, et surtout quand il s'agit d'une décision dans l'air du temps, il est inutile de se livrer à une vaste reconstruction d'un argumentaire – on la délègue éventuellement à un cabinet de conseil. Soit l'on s'adresse à l'opinion publique générale et l'on est obligé de justifier son choix. En général, plus on est un acteur important, moins il est nécessaire de justifier sa prise de position, le nom

---

<sup>27</sup>Voir à ce propos Barnier, Soubeyran, *Opus cité*, p 98-105.

joue alors comme caution de sérieux et de validité. Les acteurs inconnus ou méconnus doivent par contre compenser par la qualité de leur argumentation.

En matière d'aménagement, on peut justifier beaucoup de choses. Il suffit d'adopter le bon point de vue. Cependant il n'existe pas une infinité d'arguments. Il existe des inventeurs d'arguments et des suiveurs qui reprennent et s'approprient les arguments déjà existants. Le Centre d'Études Techniques de l'Équipement détient un quasi-monopole de l'argumentation technique. Cette *parole divine* fait l'objet de multiples exégèses. Seuls quelques acteurs fortunés comme le Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques ou l'Union Patronale des Hautes-Pyrénées peuvent s'offrir les services d'un cabinet de conseil, chargé de démontrer *le plus objectivement du monde* leur position.

Face à une réalité floue et complexe, les acteurs ne peuvent construire une argumentation balancée. Ils doivent trancher et sélectionner uniquement les arguments qui viennent corroborer leur thèse quitte à construire des argumentaires partiels et partiels voire délibérément erronés mais qui sont forts de leur capacité à entraîner l'adhésion. Le caractère métonymique<sup>28</sup> (prendre la partie pour le tout) est caractéristique des argumentaires de justification en aménagement. Alors que les administrations évacuent les objectifs de long terme pour ne s'intéresser qu'à l'insertion dans le bâti, les acteurs font comme s'il ne s'agissait que de l'axe E7 ou du développement à l'Ouest.

Une autoroute, cela fait fonctionner l'imagination. Si pour les populations du Nord de Pau, elle engendre les pires cauchemars de nuisances, les acteurs béarnais d'importance se mettent à rêver de développement économique. Les effets d'une autoroute sont mal connus. On peut alors d'autant mieux extrapoler, la contradiction ne sera pas plus fondée. Les rêves<sup>29</sup> de l'autoroute ont pour nom, *Pôle Environnement, Liaison internationale, Centre de Fret, Intermodalité, Réseau de villes...* Les acteurs choisissent leur rêve et inventent pour eux et pour les autres un argumentaire à la mesure de ce rêve.

### Axer l'axe E7

Bien qu'officiellement déclassé et transformé en liaison de desserte interrégionale, l'axe E7 est l'argument « massue » de cette phase de concertation. Sur 150 avis relevés, plus de 30 utilisent directement cet argument sous une forme ou une autre, allant du Bordeaux - Valence<sup>30</sup> des plus optimistes à la prise en compte de la liaison avec Oloron pour les plus timides.

On ne peut comprendre cette présence de l'argument dans le débat sans se référer à la mobilisation en faveur du Tunnel du Somport entre 1989 et 1994. Les acteurs se sont approprié le projet avec d'autant plus de force qu'ils s'engageaient *physiquement* dans la controverse. Même si pour les uns il s'agissait du domino qui ferait « tomber » l'autoroute Pau - Bordeaux, ils n'abandonnent pas pour autant leurs amours initiales au moment du choix de l'arrivée de l'axe sur Pau. Il faut un alignement à haute valeur symbolique et déjà des membres de la Chambre de Commerce et d'Industrie en profitent pour demander un branchement direct de l'autoroute Pau - Bordeaux sur celui de Pau - Oloron sans manivelle au niveau de Pouey de Lescar. Que les autres trajets ne rajoutent guère que deux ou trois minutes en direction de

---

<sup>28</sup>L'importance de la métonymie en aménagement a été soulignée dans Barnier, Soubeyran, *Opus cité*, p103-105.

<sup>29</sup>Nous employons le terme rêve, non pour disqualifier ces projets mais pour montrer la dynamique de l'imaginaire dans les processus d'aménagement. On parle souvent en économie de prophétie autoréalisatrice, il faudrait parler ici de rêverie autoréalisatrice.

<sup>30</sup>Notamment la puissante *Association pour la promotion de l'Axe Bordeaux - Valence*, association qui est une émanation de la Chambre de Commerce et de l'Industrie d'Aquitaine.

l'Espagne, ne compte pas. Il faut que cet alignement soit directement présent sur la carte. On retrouve la hantise du « cul-de-sac » propre aux béarnais. Le responsable CFDT-Béarn déclare d'ailleurs au cours d'un entretien :

*« Il y en a, ils raisonnent dans le triangle Pau - Tarbes - Lourdes, ils tracent la perpendiculaire, et puis ils font quoi, un cul-de-sac ».*

L'administration, plus réservée, prévoit que 7% du trafic seulement à l'arrivée sur Pau poursuit vers le Sud. Jean-Pierre Laget de la Chambre de Commerce et de l'Industrie de Pau s'en étonne au cours de la réunion de concertation du 20 juin 1995 et met en cause les chiffres. *Le Manifeste du 26 Mai 1992* affirme aussi,

*« la nécessité de considérer qu'une infrastructure autoroutière doit prioritairement prendre en compte les besoins de l'économie régionale et pas seulement des prévisions de trafic routier de voitures particulières élaborées à partir de modèles mathématiques.<sup>31</sup> »*

Il s'agit là d'une manière élégante de dire qu'ils ne peuvent utiliser l'argumentation du trafic car elle ne plaide pas en faveur de l'alignement. L'utilisation de l'argument de l'axe E7 demande à ses thuriféraires quelques précautions. A la fois il faut dire, à ceux qui pensent que ce n'est pas un argument valable, qu'un trafic important, ne prenant plus exclusivement l'*Axe Atlantique*, va aller par le nouvel axe E7 vers l'Espagne, contrairement à ce que les prévisions officielles laissent penser, tout en évitant de réveiller les craintes des opposants au Tunnel du Somport à qui l'on explique que le trafic escompté de cet aménagement n'est pas si important que cela.

Écarté par le cahier des charges qui considère que seul compte le bâti, le trafic et les contraintes d'environnement, suggéré cependant par *l'Étude d'Avant Projet Sommaire d'Itinéraire*, qui trace sur sa carte, en pointillé, à l'arrivée du G1, le départ du fuseau des 300 mètres en direction d'Oloron, l'alignement symbolique de l'axe de l'E7, argument jouant sur la foi et le sacré, répété par les ténors du manifeste, d'abord dans les réunions publiques, puis dans la presse, frappe par son évidence, sa simplicité et sa force de conviction au point qu'il oblige même les opposants au G1 à adopter un positionnement contre l'ensemble de l'axe E7. Un responsable de l'association *Campagnes et Patrimoines du Nord-Est de Pau* intitule d'ailleurs sa plaquette « *Bordeaux - Saragosse ou pour simplifier Bordeaux - Pau* ».

### Développer le développement à l'Ouest de Pau

Les considérations sur le développement Ouest de Pau, n'ayant pas autant forgé l'imaginaire collectif des dix dernières années, ont une importance idéologique moindre, mais elles permettent de voir les logiques de justification à l'oeuvre. Alors que la liaison avec l'Espagne est plus de nature symbolique, l'argumentation qui s'appuie sur le développement à l'Ouest de Pau révèle des intérêts beaucoup plus matériels. Il s'agit pour les entreprises d'être dans la bonne zone pour pouvoir obtenir une desserte rapide vers le pôle bordelais, de capter les flux de trafics si celles-ci vendent, de se trouver à l'endroit le plus stratégique pour investir ou pour bénéficier des investissements des autres. La Chambre de Commerce et de l'Industrie de Pau a des intérêts de la toute première importance à l'Ouest de Pau. Elle gère l'aéroport. Elle aimerait capter la clientèle des Landes pour remplir ses avions, et elle souhaiterait vraisemblablement que le noeud d'infrastructures crée une dynamique de l'investissement

---

<sup>31</sup>Ici c'est Jean-Pierre Laget qui souligne.

autour de l'aéroport qui en bénéficierait indirectement. Enfin la Chambre de Commerce et de l'Industrie a acquis des terrains à Lescar pour organiser un centre de fret :

*« A proximité de la Coop de Pau et sur le plateau, la Chambre de Commerce et de l'Industrie souhaite ouvrir un jour les portes d'un centre de fret, qui à terme, pourrait s'étendre sur une centaine d'hectares. Ce centre comprendrait des équipements destinés à la vie quotidienne des routiers et les installations nécessaires au traitement des marchandises, en provenance ou à destination de l'Espagne. Il assurerait les échanges entre la route, le rail et l'air. Georges Lanta n'a pas caché hier que l'arrivée de l'autoroute Pau - Bordeaux, dans ce secteur, venant s'ajouter à Oloron - Pau, à l'aéroport et à la voie ferrée constituait un enjeu vital pour ce projet, qui pour avoir un sens doit se situer dans une zone carrefour.<sup>32</sup> »*

Ces intérêts particuliers ont un rôle double. Les acteurs ont intégré ce que les économistes depuis peu appellent *les externalités*<sup>33</sup>. Ils peuvent présenter leurs intérêts personnels comme un élément essentiel de l'intérêt général. Mais ils semblent répugner à en rester là et embrassent une logique métonymique qui conduit à malmenier une réalité pour la faire cadrer dans une démonstration. L'emploi, devenu avec la montée du chômage le justificatif de tous les petits profits, est la cause générale qui universalise cette argumentation particulariste.

Pour pouvoir développer une argumentation fondée sur l'Ouest, il faut définir les limites de l'Ouest et de l'Est de référence et décider quels mouvements nécessitent d'être accompagnés et lesquels doivent au contraire être rééquilibrés. Mais la voie est étroite, puisque ce genre de considérations peut relever de l'argumentation du chaudron<sup>34</sup> : il n'y a pas de développement à l'Ouest, il faut rééquilibrer le développement à l'Ouest par un passage à l'Est.

Le développement à l'Ouest de Pau est une idée ancienne, qui au moment où elle pose problème est réutilisée. La richesse du Béarn vient en grande partie des conséquences de la découverte de Lacq. Ce gisement a créé un dynamisme venant de l'Ouest qui s'est répercuté sur toute l'agglomération paloise. Aujourd'hui, alors que le gisement s'épuise et que l'on se met à craindre un désengagement d'Elf Aquitaine, il faut relancer cette dynamique occidentale. Autrement dit, il y a un développement à l'Ouest de Pau qui est une conséquence du gisement de Lacq, la dynamique de Lacq faiblit, le dynamisme à l'Ouest de Pau risque de faiblir du coup, il faut faire d'une pierre deux coup, accompagner le dynamisme de l'Ouest de Pau, et reconverter Lacq<sup>35</sup> à l'aide d'une infrastructure routière. L'argumentation fondée sur la desserte du gisement de Lacq est quasi-exclusivement le fait des socioprofessionnels (c'est à dire, les syndicats et les chambres consulaires). Le bassin d'emploi de Lacq - Orthez de 8000 emplois est considéré comme prioritaire dans l'économie locale. Ce bassin d'emploi peut paraître faible comparé à d'autres bassins d'emplois susceptibles d'être desservis par l'autoroute, comme le bassin de Tarbes - Lourdes (l'agglomération de Tarbes compte 28 500 personnes ayant un

---

<sup>32</sup>*L'éclair des Pyrénées*, « La chambre de commerce : un centre de fret dans la balance », 17 mars 1995.

<sup>33</sup>Répercussions non-chiffrées dans le processus de production, elles peuvent être positives (pôles de développement) ou négatives (nuisances, pollutions)... Nous parlons ici des externalités positives qui créent un dynamisme local.

<sup>34</sup>On rappelle la logique du chaudron étudiée par Freud et qui affleure souvent en politique et en aménagement : *Un individu accuse son ami de lui avoir rendu un chaudron percé. Ce dernier répond :*

1. *Je ne t'ai pas emprunté de chaudron.*
2. *Le chaudron que je t'ai rendu était en bon état.*
3. *Le chaudron était déjà percé quand je te l'ai emprunté.*

<sup>35</sup>Actuellement sur les 2060 véhicules qui vont de Bordeaux à Pau, seuls 180 poursuivent vers Oloron ou Lacq. Le trafic entre Lacq et Bordeaux passe majoritairement par la RN10, il est difficile de savoir s'il sera beaucoup affecté par la nouvelle autoroute.



emploi, et la ville de Lourdes 6 300). Mais quand on prend en considération ces zones d'emploi, on passe la frontière. La frontière est plus une frontière pour l'esprit et le pouvoir que pour les déplacements.

Cette pratique du déni et de l'oubli est particulièrement visible dans la plaquette commandé par le Conseil Général au Conseil pour le Développement Économique (CODE). Cette plaquette de 44 pages écrite dans le cadre d'une commande politique, doit démontrer quel est le tracé le plus bénéfique, en l'occurrence le G1, et a été envoyé à la préfecture pour étayer l'avis du Conseil Général. Dans cette étude 20 pages sont consacrées au développement à l'Ouest de Pau. Certes on ne peut nier le développement réel à l'Ouest de Pau, mais il y a dans ce document une pratique assez nette de l'amalgame<sup>36</sup>. Cette étude présente une carte de variation de la population en valeur absolue et non en valeur relative, alors que dans le recensement, l'on constate plus un développement périurbain équilibré qu'un développement à l'Ouest. Sur les cartes de migration de population, on met deux flèches pour l'Est (au Nord-Est et au Sud-Est) alors que l'on en met qu'une seule pour l'Ouest qui a donc des chiffres plus importants. Dans l'analyse du tissu entrepreneurial du *bassin de Lacq - Orthez - Artix - Mourenx à l'Ouest*, on compte aussi Turboméca qui se situe très nettement à l'Est de Pau.

La prise en compte du département voisin n'est utilisée qu'au service de la démonstration. On considère en effet qu'il existe un pôle d'emploi de l'autre côté de la *frontière* et que quelque soit le tracé choisi, il n'y aurait que 5 à 10 minutes de plus pour aller vers ces zones d'emplois. Alors qu'il n'est pas question de la desserte des entreprises bigourdanes qui ne sont pas plus éloignées que celle du bassin de Lacq, l'on parle des stations de ski des Pyrénées-Atlantiques (à part La-Pierre-Saint-Martin, et les stations espagnoles du Somport, les autres stations de ski sont plutôt plus mal desservies par le fuseau G1).

Ce type de déni et de manipulation n'est pas exclusif des adeptes de l'option dominante, les partisans du G5 la pratiquent aussi. Par exemple, dans le document de Pagniez Conseil commandité par l'Union Patronale des Hautes-Pyrénées, on ne parle quasiment pas de l'axe E7 et le prolongement vers le Sud n'apparaît même pas. La zone que l'autoroute est censée desservir va de Orthez à Lannemezan alors qu'il y a 70 km en direction de Lannemezan et 40 en direction d'Orthez au départ de Pau<sup>37</sup>. L'on présente une carte avec les entreprises de plus 50 employés et pour corroborer, un Est bien pourvu d'entreprises, on fait passer la frontière entre Est et Ouest entre Pau et Lescar. Du coup le G1 « *complètement désaxé* » ne dessert pas les pôles majeurs d'emploi de la région. Les dominés forcent donc leur logique avec parfois autant de mauvaise foi que les dominants. Cependant, la position de dominé implique qu'ils doivent compenser leur infériorité par un effort supérieur de rationalité. Ils doivent prendre en compte l'argumentation dominante, la contrer et proposer une contre-argumentation, alors que les dominants n'ont pas besoin de contrer ou d'anticiper les contradictions (souvent plus tardives).

---

<sup>36</sup>Il est amusant de voir que dans la plaquette de Pagniez Conseil commanditée par l'Union Patronale des Hautes Pyrénées, on donne une illustration plus fidèle du développement Ouest de Pau. Une carte présente les infrastructures commerciales dans la région paloïse et montre que l'Ouest est bien mieux desservi. Mais il s'agit là de montrer que l'aménagement autoroutier ne doit pas favoriser un déséquilibre déjà latent.

<sup>37</sup>L'astuce consiste à montrer que Soumoulou est équidistant de Lannemezan et d'Orthez.

## De la justification générale à l'argument du chaudron

### *Achoppements : trafic, kilomètres et temps*

Pour cautionner leur argumentation, les acteurs se livrent à l'exégèse des données de *l'Étude d'Avant Projet Sommaire d'Itinéraire* concernant le temps, le kilométrage et le trafic, refont leur petit calcul, et se prévalent de leur expérience de l'autoroute pour pouvoir étayer leur démonstration, démonstration souvent fragile car faisant appel à une logique douteuse, voire à la logique du Chaudron, susceptible d'être facilement retournée.

Tout le jeu est de savoir jouer sur les affectations de trafic avec le type d'argument suivant :

*« Quand on est sur une autoroute, on y reste. Il s'agit d'une différence de 5 minutes. »*

*« Les gens ne vont pas payer pour aller à Pau alors qu'ils ont une route gratuite à partir d'Aire-sur-l'Adour. »*

La Chambre de Commerce et de l'Industrie de Pau sait utiliser ces deux logiques avec beaucoup de subtilité : le trafic pour Lourdes prend l'autoroute et celui pour Tarbes prend la D935. L'argumentation repose à la fois sur l'idée qu'un détour de cinq minutes est sans incidence et sur celle qu'au-delà d'un certain seuil il entraîne une chute du trafic.

Les prévisions de trafic sont facilement réutilisées de manière idéologique. La palme revient sans doute à la Chambre de Commerce et de l'Industrie de Pau qui dans un schéma du trafic entre Aire-sur-l'Adour et Pau diffusé dans la presse<sup>38</sup>, utilise les trafics et prévisions de trafics aux abords de la ville de Pau (toutes routes confondues) comme des trafics d'affectation pour la seule autoroute à venir. C'est ainsi que le trafic prévu pour 2010 entre Pau et Gan (10 km au Sud de Pau) se retrouve tout naturellement entre Pouey de Lescar et Oloron.

### *La carte et le trait*

La carte est l'outil stratégique de tout type d'aménagement du territoire et les géographes n'en ont pas le monopole à la différence de certains autres types de schéma (en particulier les cartes géologiques). Un acteur regarde deux choses sur une carte, l'infrastructure et son territoire de référence. Celui-ci peut-être très petit, une maison pour un particulier, une exploitation pour un agriculteur, ou beaucoup plus vaste, le Béarn. A partir de ces deux considérations on peut tracer un trait sur la carte pour obtenir son tracé idéal.

*« Pau - Tarbes 40 km, Bayonne - Pau, 80 km. On sait que l'autoroute est attractive quelle que soit le tracé retenu dans un rayon de trente à quarante kilomètres. La logique, elle veut quoi ? si on veut raisonner le plus objectivement possible. Elle veut que l'arrivée se fasse à l'Ouest de Pau, si on veut que l'on ait un maillage<sup>39</sup>. »*

*« Si on trace un triangle Bordeaux - Pau - Tarbes, ce n'est pas compliqué, la meilleure arrivée de Bordeaux arrive sur Soumoulou.<sup>40</sup> »*

Bien souvent en dépit de toutes les procédures de justification des plus triviales aux plus savantes, on peut se demander si l'aménagement ne se réduit pas aussi à un coup de crayon sur une carte.

---

<sup>38</sup>« La Chambre de Commerce et de l'Industrie choisit l'extrême Ouest », *L'Éclair des Pyrénées*, 9 mars 1995.

<sup>39</sup>Propos tenu par un responsable CFDT-Béarn au cours de notre entretien. Le maillage du territoire, qui signifie un développement équilibré des infrastructures, est un concept d'aménagement du territoire développé par la CFDT.

<sup>40</sup>Propos tenu par un responsable de la direction routière des Hautes-Pyrénées.

## ***Les réactions des petites communes et des associations***

Les petites communes ont été souvent informées par la presse du projet autoroutier. Pourtant certains élus avaient essayé de les mettre en garde.

*« Dans mes comptes-rendus de mandat, je leur ai dit qu'il fallait imaginer qu'un jour l'autoroute passera sur le canton de Thèze. Ensuite je n'avais pas les éléments techniques pour dire cela va passer là plutôt que là. Que ce soit G1 ou G4, je ne pèse rien du tout par rapport au président du conseil général, aux parlementaires, aux préfets de région, de département et aux responsables socio-économiques.<sup>41</sup> »*

Tant que le tracé n'est pas là pour imprimer sa marque, il apparaît comme lointain. Les maires ont été informés en plus par la réunion du 23 janvier où ils étaient invités. On leur a remis *l'Étude d'Avant Projet Sommaire d'Itinéraire*, sur la base duquel ils devaient délibérer.

Les avis négatifs dominent. Les communes ont peu intérêt à ce que l'autoroute passe chez elles, puisque, hormis la taxe professionnelle, c'est essentiellement des nuisances qu'il faut attendre de ce type d'infrastructure. La tactique utilisée consiste à noircir le tableau des nuisances pour montrer que l'autoroute ne peut pas passer chez elles. Les contraintes soulevées reviennent fréquemment d'une délibération à une autre, en particulier les contraintes agricoles : *« jeunes agriculteurs, drainage, irrigation, zone protégée, maïs de semence, retenues ayant pour fin l'irrigation »*... La population agricole reste encore présente dans les campagnes du Nord de Pau, et constitue souvent plus de 20% de la population active, en particulier à l'Est. Les autres contraintes soulevées concernent l'habitat et le cadre de vie : *« village coupé en deux, bruits, pollution, défiguration du paysage, risque de fuite des populations et d'obsolescence des nouveaux équipements »*...

Ce front du refus n'est cependant pas unanime : les bourgs d'un certain poids sont intéressés par les retombées économiques que peut provoquer l'autoroute. L'échangeur est un enjeu dans les prises de position. Ce dernier permet à la fois d'obtenir la desserte du village, une taxe professionnelle substantielle, et d'attirer éventuellement des entreprises sur la commune. Certains villages comme Claracq, Thèze, Miossens, Garlin sont en concurrence pour l'installation de l'échangeur. Bien que l'emplacement des échangeurs soit décidé à l'étape des 300 mètres et non à l'étape des 1000 mètres, l'on fait cependant miroiter leur éventuelle installation, ce qui entraîne des positionnements en faveur de tel ou tel tracé sans qu'il y ait pour autant de concrétisation<sup>42</sup> plus tard. Idron-Ousse-Sendets par exemple s'est prononcé en faveur de l'itinéraire G3 pour obtenir un échangeur sur sa commune et développer sa zone industrielle. Uzein a fait de même en ce qui concerne le tracé G2.

Les autres communes sont de fait en concurrence pour ne pas avoir l'autoroute. On aurait pu avoir un processus bien connu de la Théorie des Jeux où chacun se déclare en faveur du fuseau du voisin pour ne pas l'avoir chez lui. En fait cette stratégie n'a pas été utilisée, sauf par Lasclaveries et Saint-Laurent-Bretagne. Les communes sont tenues par un devoir de solidarité, qui s'oppose à la rationalité à courte vue et qui privilégie tous les liens de solidarité économique, sociale et symbolique que l'application stricto sensu du dilemme du prisonnier oublierait.

---

<sup>41</sup>Entretien avec le conseiller général du canton de Thèze.

<sup>42</sup>*Autoroutes du Sud de la France* a promis un échangeur Ouest et Est pour Pau. Cependant les terrains prévus servent encore de terrain de dépôt de matériel et Autoroute du Sud de la France préfère agrandir l'échangeur central et unique *Philippon*, plutôt que d'installer les échangeurs promis.

Les associations qui représentent les populations locales ont réagi différemment. Apparemment il y a une différence d'appréciation de la situation entre celles-ci et les conseils municipaux. Tout d'abord la circulation de l'information s'est mal faite dans de nombreuses communes, où les conseils municipaux n'ont pas ressenti la nécessité d'informer les populations locales. Suite à ce qu'ils ont appris dans la presse, le futur responsable de l'association *Campagnes et patrimoines du Nord-Est de Pau* et ses voisins sont allés demander des comptes au conseil municipal de Buros, selon la tradition de la démocratie directe.

Il y a eu parfois mésentente entre associations et conseils municipaux. Quelques listes anti-autoroutes se sont constituées en vue des municipales et se sont appuyées sur le mouvement associatif naissant ; de leur côté les élus ont tout fait pour éviter cette situation :

*« J'ai veillé à ce que les élus conservent leur capacité d'autonomie par rapport à ces associations.<sup>43</sup> »*

Les maires ont la difficile tâche de ne pas se désolidariser de la colère des populations, mais dépendants du préfet, ils ne peuvent pas se mettre à la tête d'une agitation qui les mettrait en position délicate par rapport à ce dernier. Le responsable de l'association *Campagnes et Patrimoines du Nord-Est de Pau* explique que les membres du conseil municipal sont d'abord restés en retrait par rapport à l'association *Campagnes et patrimoines du Nord-Est de Pau*, puis quand ils ont vu que cela prenait une allure politique, ils s'en sont rapprochés.

*« Les journalistes ne se sont pas gênés, ils m'ont demandé si j'avais des vues sur la mairie. Quand j'ai fait la réunion du 10 mars, il y a des maires des autres communes qui sont venus. J'ai demandé au maire de parler devant tout le monde. Il nous avait prêté la salle. Puis il avait des explications à donner sur cette Étude [d'Avant Projet Sommaire d'Itinéraire]. Je crois qu'il a vu son intérêt. »*

Le responsable de l'association *Campagnes et Patrimoines du Nord-Est de Pau* n'était pas intéressé par la démarche politique. Il ne s'est pas présenté aux élections municipales malgré les sollicitations des journalistes (d'ailleurs toutes les listes formées sur le thème de la lutte contre l'autoroute ont échoué, car la seule indignation n'a pas suffi à leur conférer une légitimité<sup>44</sup>). Alors qu'il ne croyait pas trop à l'hypothèse du G3, il s'est retrouvé à la tête de cette association un peu par hasard, car, jeune retraité, il pouvait s'en occuper.

*« Le soir quand c'est sorti, j'ai lu le journal, j'ai même rigolé. Je me suis dit : "c'est ridicule" et puis après il y a des gens qui se sont affolés, des dames qui sont venues en pleurant. C'est au niveau politique qu'une décision de ce genre pouvait être prise. Au niveau économique, elle n'est pas de faire venir cette route sur le G3 ou le G4. Alors pour moi, il n'y a qu'une décision politique qui peut faire que ça puisse venir sur le G3 ou le G4. Je ne vois pas la nécessité économique, vraiment je ne la vois pas. (...) Au début je n'y croyais pas à cette affaire et puis petit à petit, j'ai vu des gens qui m'ont fait comprendre qu'un homme politique peut prendre une décision même si elle ne rejoignait pas la réalité. C'est pour cela que j'étais un petit peu révolté. (...) Et puis il y a des gens qui ont dit, « Oh ! Monsieur, occupez-vous de créer cette association ! ». Je leur ai dit, non, j'ai autre chose à faire. Puis je leur ai dit si vous voulez faire une association, on verra dans deux ou trois jours. Donc on est revenu deux jours après, et là les gens ont voulu créer cette association. Puis comme on a vu que le 3 mars il fallait rendre les avis, on s'est dit, « il ne faut pas tergiverser, il faut y aller, il faut faire quelque chose ». »*

---

<sup>43</sup>Conseiller général du canton de Thèze, entretien.

<sup>44</sup>La pression est un peu retombée au mois de juin : les populations attendaient la décision du ministre.

Une caractéristique de ces associations, c'est qu'elles rentrent facilement dans la logique du soupçon. Le syndrome Nimby joue pleinement dans les positionnements. En effet, les associations ne peuvent pas dire tout simplement *Pas chez nous*, cette argumentation passerait pour égoïste et ne permet pas de légitimer une action collective aux yeux de l'opinion publique et de l'administration. Comme il n'y avait pas de ligne de chemin de fer directe, Bordeaux - Pau, les associations n'ont pas essayé de développer des argumentations contre le principe même du choix de la route. Une manière de se comporter selon le syndrome Nimby tout en s'en défendant formellement est d'adopter l'argumentation suivante, fondée sur l'affichage d'une bonne volonté feinte à l'égard de l'idée d'un aménagement « dans leur jardin » que rend en fait inopérante un refus des justificatifs proposés pour sa mise en oeuvre :

**« Nous acceptons l'autoroute, à condition que l'on nous démontre que le meilleur tracé passe par chez nous.<sup>45</sup> »**

Toute démonstration est dès lors l'objet de soupçons. Ni la légitimité politique, ni la légitimité technique ne sont véritablement acceptés et les documents du Centre d'Études Techniques de l'Équipement sont aussi regardés avec suspicion.

*« Cette étude, elle est destinée à des politiques et pas à des techniciens. Mais il faut démontrer. Il n'y a rien que des affirmations. On nous a dit que l'on ferait une tranchée couverte. On peut faire beaucoup de choses mais est-ce que ça se fera ? »*

Les associations sont les premiers acteurs à croire que tout est joué d'avance que les dés sont pipés, que tout est téléguidé, que l'on cherche à masquer la réalité. Par exemple, à l'occasion d'une comparaison entre le G1 et un fuseau plus à l'Ouest demandé par le canton de Thèze, le Centre d'Études Techniques de l'Équipement a donné deux profils en long, dont celui du G1. Les membres du collectif ont alors pensé que seul existait le profil en long du G1 et que le Centre d'Études Techniques de l'Équipement aurait déjà choisi de fait le G1. Cette attitude s'explique par le poids en amont de ce que nous avons appelé la prédécision, et de sa ressemblance à une décision secrète si jamais l'on fait une analyse un peu succincte du processus de décision.

La transfiguration de la défense de l'intérêt particulier en défense de l'intérêt général s'effectue d'autant mieux que ses porte-paroles détiennent un capital important, capital social (savoir faire jouer des relations), capital culturel (connaissance des problèmes environnementaux et des démarches à entreprendre) et capital économique (qui permet d'organiser financièrement la mobilisation). Le taux d'encadrement est globalement assez fort aux abords de la ville de Pau. Même si on ne peut pas dire quel tracé dérange le plus de cadres, on remarque que sur le tracé du G1, Viven se distingue avec un taux d'encadrement fort (20% de la population active), et que c'est l'association *Vivre à Viven* qui a pris de manière informelle la tête du collectif d'associations qui lutte contre le G1<sup>46</sup>. Même si les structures sociales et les motivations sont semblables, les stratégies des diverses associations n'ont pas été exactement les mêmes, puisque l'association *Campagnes et Patrimoines du Nord-Est de Pau* s'oppose à un tracé voulu par des acteurs de second ordre tandis que le collectif anti-G1 s'oppose à un tracé voulu par des acteurs dominants.

La stratégie de *Campagnes et Patrimoines du Nord-Est de Pau* a été de réagir rapidement et de faire le plus de bruit possible. Son responsable est allé voir les journaux, directeurs et rédacteurs en chefs, et a obtenu une bonne couverture médiatique. Nous avons ainsi recensé

---

<sup>45</sup>Phrase utilisée par plusieurs membres de diverses associations et des élus que nous avons rencontrés.

<sup>46</sup>Ce collectif comprend, *Association Thezienne de Défense de l'Environnement, Vivre à Viven, Mieux Vivre à Doumy, Bournos Avenir, Aubin Demain Serein.*

treize articles dans la presse qui parlent de l'opposition au G3-G4. L'émotion a beaucoup joué lors de cette campagne, vu que les membres de l'association ont su utiliser l'indignation, le scandale, voire même les larmes. L'association a organisé plusieurs réunions d'information dont l'une, le 10 mars, a réuni 450 personnes d'après les journalistes, ce qui est important quand l'on sait que Buros a tout juste un millier d'habitants. Pour préparer cette réunion, le président de l'association avait fait déposer 1747 invitations dans les boîtes aux lettres des 12 communes avoisinantes concernées par le passage du fuseau G3. Il a organisé aussi une pétition et a réussi à récolter d'après lui 1949 signatures contre le G3 et le G4<sup>47</sup> ainsi que 450 adhésions à l'association *Campagnes et patrimoines du Nord-Est de Pau*. Il peut sembler curieux de voir une telle mobilisation contre un tracé qui avait peu de chances d'être retenu. Même si rétrospectivement son président reconnaît que le G3 était un « *leurre pour les populations du G1 et du G2* », il explique que la situation était beaucoup moins claire pendant l'hiver<sup>48</sup>. Comme les populations locales restent de fait à l'écart de la circulation de l'information concernant les prédécisions en cours, le catastrophisme est alors facilement de rigueur. Il a suffi de voir sa maison à l'intérieur du fuseau pour croire que celle-ci allait être touchée par l'autoroute. Les élus ont alors contribué à rassurer les populations locales. M. Menjucq, François Bayrou ont expliqué aux uns et aux autres au cours d'une des réunions de l'association, que pour eux, cela ne faisait pas de doute, ce serait le fuseau G1 qui serait retenu.

En plus de l'agitation émotive, cette association a écrit une plaquette fin mars, où est énoncée son argumentation. Celle-ci a été peu diffusée, une dizaine d'exemplaires. Elle est assez longue, une centaine de pages. D'après un des membres de la DDE des Pyrénées-Atlantiques, elle « *est mal faite et contient beaucoup de bla-bla* ». L'argumentation générale consiste en une reprise des justifications données comme évidentes par les tenants du G1. Elle contient en outre toute l'activité déployée par l'association : lettres, coupures de presses, pétitions, réunions, signatures, etc.. En fait, puisque cette association a eu comme stratégie de faire le plus de « bruit » possible, il s'agit de rappeler l'agitation qui a eu lieu et qui pourrait se renouveler en cas de choix du tracé G3.

Nous avons peu d'éléments sur la genèse des associations anti-G1. Elles se sont constituées comme celle qui s'oppose au G3 au cours de la fin du mois de février. Elles ont eu beaucoup plus de mal à faire paraître des articles dans la presse. On ne compte guère que 7 articles qui proviennent des opposants au fuseau G1 et souvent ils sont plus tardifs, et datent de fin mars et du mois d'avril. Moins nombreux, moins « agités »<sup>49</sup>, moins disponibles pour aller réclamer des articles que ceux du G3, ils intéressent moins les journalistes, d'autant plus qu'ils sont sur le tracé que tout le monde semble approuver.

Ce collectif d'association a par conséquent fait un effort de rationalisation de son rejet du tracé G1 en essayant de montrer que le processus de décision allait conduire à une absurdité. Une première plaquette de 30 pages a été faite début mars et envoyée à tous les *décideurs*<sup>50</sup>. D'après un membre de la DDE des Pyrénées-Atlantiques, c'est « *une plaquette qui a fait*

---

<sup>47</sup>Alors qu'au départ, il s'agissait de lutter exclusivement contre le G3 qui menaçait Buros, ensuite, à la demande des villages voisins la lutte a gagné en généralité et elle est devenue une lutte contre le passage à l'Est.

<sup>48</sup>Il a cependant rajouté, « *Je reçois du courrier d'autres villages qui me disent, on ne voit plus rien dans la presse qu'est ce que cela veut dire ?* ».

<sup>49</sup>Le rôle d'un élu comme le conseiller général de Thèze qui a tout fait pour calmer les esprits a été, d'après les personnes de la DDE que nous avons rencontrées, déterminant.

<sup>50</sup>Ils ont envoyé des brochures ou des lettres à la plupart des candidats aux élections présidentielles (à l'exception de Jean-Marie Le Pen et de Jacques Cheminade).

*mouche* ». Celle-ci commence par un commentaire critique du texte de *l'Étude d'Avant Projet Sommaire d'Itinéraire*, puis par une analyse critique des arguments généraux. Elle a la force de montrer qu'il n'y a pas forcément de la cohérence, là où l'on aimerait faire croire qu'il y en a. En particulier elle tente de réfuter les arguments qui avaient construit l'évidence. Aux arguments de la desserte de Lacq, du Somport, de l'aéroport et de centre de fret ils répondent par les contre-arguments suivants : la desserte de Lacq nécessite 4 minutes de plus par le G3, la route du Somport à deux voies n'est pas si attractive, et le péage repousse une bonne partie de la population locale. Cet effort de logique est caractéristique de la logique métonymique qui cherche à surmonter le complexe du Nimby. L'on montre pour des raisons d'intérêt général qu'il ne faut pas desservir notre intérêt particulier. Ce collectif peut-être parce que ses membres connaissent bien l'État (l'un est agent immobilier, l'autre est expert comptable) a procédé à une collecte efficace de l'information leur permettant de démontrer que le coût du tracé était largement surévalué<sup>51</sup>. Le membre de la DDE confie ainsi en plaisantant « *qu'ils devaient avoir un espion à la direction des routes* ».

Une fois informé du travail effectué et des options étudiés dans le cadre du réseau de villes, ce collectif devient un partisan de cette nouvelle forme d'aménagement et du passage à l'Est, se drapant ainsi de la noblesse d'une pensée « aménagiste » de long terme. Une lettre ouverte a alors été adressée au mois d'avril aux décideurs. Une fois la décision du ministre prise, il pense porter plainte devant le tribunal administratif pour vice de fond ou vice de forme, « sortir » au niveau de la phase des 300 mètres des loutres qui sont dans un bois concerné par le tracé et obtenir ainsi une mobilisation efficace de grosses organisations comme la Société de Protection de la Nature du Sud-Ouest, le WWF, etc.. Enfin la mise en indivision des terres suivant l'exemple de la vallée d'Aspe afin de retarder les processus d'expropriation est une idée considérée avec bienveillance. Comme dans la plupart des conflits de ce genre, il y a appropriation de l'environnement dans lequel on vit. *Son environnement devient tout d'un coup l'Environnement*.

Ces associations anti-G3 et anti-G1 en concurrence sans l'être complètement, sont obligées de gagner en généralité et de démontrer qu'il est plus intelligent que le fuseau passe à l'Ouest ou à l'Est. Mais on sent parfois une certaine gêne à envoyer chez les autres une autoroute qui ne peut que poser les mêmes problèmes. D'où des mises en garde rhétoriques :

*« L'option G1 semble la plus naturelle et convient parfaitement à une réalité économique implacable, dans un environnement plus facile à protéger. La population concernée devra impérativement être écoutée et des aménagements mis en place selon ses vœux.<sup>52</sup> »*

### ***Rumeurs et incertitudes de l'après concertation***

#### La fin de la concertation

A la fin du mois de mars, le préfet de région a fait établir un *Rapport de synthèse générale* rédigé par la Direction Régionale de l'Équipement et qui reprend les conclusions des *Synthèses de la concertation* établies dans chaque département par les DDE respectives. Ce rapport émet un avis très favorable en faveur du G1 :

---

<sup>51</sup>Ils ont su ainsi que les ouvrages d'arts de l'autoroute Pau-Oloron ont été réestimés à la hausse (100% de plus).

<sup>52</sup>Cité à la dernière page de la plaquette de *Campagne et Patrimoine du Nord-Est de Pau*.

*« Il ressort de cette synthèse que les fuseaux G2 et G4 présentent des inconvénients majeurs sur le plan agricole et pour G2 sur le plan de la sécurité de l'aéroport. La Direction Régionale de l'Environnement récuse l'un et l'autre de ces fuseaux, rejointe en cela par l'Office National des Forêts et la Société de Protection de la Nature du Sud-Ouest pour le fuseau G4. Le fuseau G3 est le plus contraignant en termes d'insertion dans les zones périurbaines d'habitat à l'approche de l'agglomération paloise ; son articulation avec les zones d'activités actuelles et futures de l'agglomération se fait de façon détournée, de même que la desserte de l'aéroport. La Société de Protection de la Nature du Sud-Ouest écarte « irrémédiablement » ce fuseau pour des raisons d'environnement alors que la Direction Régionale de l'Environnement souhaite que cette variante soit au minimum maintenue dans les étapes ultérieures de la procédure.*

*Le fuseau G1 est le mieux positionné par rapport aux zones de développement économique de l'agglomération paloise et plus globalement par rapport au bassin d'activité de Pau - Lacq, ainsi que pour la desserte du Haut-Béarn. Il répond en cela à la volonté de la grande majorité des responsables politiques et socio-économiques du département de Pyrénées-Atlantiques et de la région [Aquitaine]. Ce fuseau, dont l'analyse multicritère validée sur le plan interministériel indique qu'il est comparable par ses impacts sur le milieu naturel mais plus favorable par ses impacts sur les espaces urbanisés que le fuseau G3, est confronté comme tous les autres fuseaux, à la traversée des coteaux du Nord Béarn. Son insertion dans un territoire au relief animé devra faire l'objet d'études détaillées destinées à minimiser les impacts tant sur l'environnement naturel et humain que sur les activités agricoles.*

(...)

***Sur ces bases et sous ces contraintes, il est proposé pour la poursuite des études le choix du fuseau des 1000 m suivant, du nord au sud :***

(...)

***Le fuseau G1 pour lequel des études détaillées seront nécessaires pour minimiser les impacts sur l'environnement naturel et humain, les paysages et les activités agricoles. »***

Ce document lui-même qui signe le terme de la concertation, qui est l'aboutissement de la prédécision puis de la brigue locale, émet un horizon incontournable de décision pour le gouvernement. Mais les populations locales et les acteurs socio-économiques mal informés ou feignant de ne pas l'être font comme si la phase de concertation se poursuivait de fait afin de convaincre le gouvernement. C'est pourquoi l'on peut estimer que la concertation – par concertation, il faut entendre les prises de position et les émissions d'avis publics – s'est effectivement poursuivie jusqu'aux élections présidentielles.

### Rumeurs

D'après le calendrier établi par le conseil général, la décision ministérielle aurait dû être prise au cours du mois d'Avril. Comme souvent ces calendriers sont prévus au plus court pour montrer politiquement que l'on agit rapidement. Quoi qu'il en soit la décision n'a pas été prise par le ministre Bernard Bosson comme l'espérait « son collègue et ami Bayrou ». Cette attente alimente bon nombre de rumeurs. La rumeur est un phénomène social caractéristique de ce type de décision centralisé. Il s'agit de savoir que veut le roi, qu'attend le roi, et que fait le roi.



Un certain nombre de ces rumeurs témoignent partialement du processus de décision gouvernementale et montrent des anticipations nécessaires des acteurs face à un État opaque.

« Bernard Bosson aurait voulu faire passer la décision dans le cadre de l'exécution des affaires courantes avant la passation des pouvoirs mais Alain Juppé s'y serait opposé en conseil des ministres. » Cette rumeur qui vient des membres du collectif anti-G1 a été confirmée par un membre de la DDE-64. Celui-ci nous a dit qu'ils « devaient avoir un espion à la Direction Régionale de l'Équipement ». Ce qui montre que bien souvent les rumeurs ne sont pas dénuées de fondement.

« Alain Juppé voudrait attendre la rentrée pour pouvoir inscrire l'ensemble du projet au schéma directeur autoroutier. » Il faudrait y voir un retour de la pensée aménagiste plus gaulliste, mais peut-être aussi une légère rivalité de personne au niveau régional : Juppé et Bayrou.

« Alain Juppé, maire de Bordeaux, et natif de Mont-de-Marsan, voudrait un itinéraire qui desserve mieux Mont-de-Marsan. » Cette rumeur permet de mieux mesurer le poids du gouvernement dans ce genre de décisions par rapport à celui des acteurs locaux qui ont créé le consensus. Ceci prouve que malgré un consensus local, malgré une brigade, le poids des membres du gouvernement peut être prépondérant. Toutefois la situation est passablement différente dans le Béarn, puisque la mobilisation a été d'une telle ampleur que prendre une décision qui va à l'encontre de ce choix n'est pas sans comporter certains risques.

## L'entrée tardive des Hautes-Pyrénées dans le jeu

### *Complexe bigourdan*

Le projet autoroutier a l'objectif de desservir non seulement l'Aquitaine, mais aussi le Gers et les Hautes-Pyrénées. Mais la concertation départementaliste n'a pas permis la prise en compte des avis des Bigourdans. Curieusement ceux-ci ne se sont pas manifestés au cours de la concertation. D'après un membre de la direction routière du conseil général des Hautes-Pyrénées, l'information a mal circulé :

*« On a dit qu'on savait. Non, on ne savait pas grand chose. Le préfet de région a conduit la concertation seulement en Aquitaine. Pas en Midi-Pyrénées. Le maire de Tarbes voulait bouger. Aucun décideur ne s'est manifesté et puis l'information est mal passée dans la presse. »*

S'il semble évident que les principaux responsables politiques étaient au courant, en particulier M. Fortassin, M. Erraçaret et Philippe Douste-Blazy, les élus de moindre envergure, les responsables socioprofessionnels ont pu ne pas être au courant.

Ces responsables n'ont pas voulu lancer une contre-offensive immédiate et il est possible que le complexe des Bigourdans par rapport aux Béarnais ait joué. Le Béarn est historiquement le pôle dynamique de la région à la suite de la découverte du gisement de Lacq et la Bigorre a toujours été un peu en retard. D'après le chargé de mission de la DATAR auprès de la préfecture des Hautes-Pyrénées, à chaque fois qu'une entreprise importante s'installe dans la région, elle établit son siège social à Pau et une antenne à Tarbes. Les Bigourdans, dominés par les Béarnais, ne peuvent guère que subir les décisions du département voisin. Le maire de Vic en Bigorre affirme ainsi :

*« Nous faisons un gros complexe béarnais. Lorsque les Béarnais portent un dossier à bout de bras, on a toujours l'impression que l'on ne pourra rien faire contre. »*

Du côté béarnais quand on ne méprise pas les Bigourdans, on fustige leur manque de dynamisme :

*« C'est là que j'ai découvert qu'en définitive à Tarbes, ils ne se situaient pas dans une perspective d'aménagement du territoire ou d'une formation plus importante que celle qui leur est tombée sur la tête : le réseau de villes.<sup>53</sup> »*

La frontière est bien présente dans les esprits, et c'est l'occasion de faire resurgir tous les échecs passés du dialogue béarno-bigourdan : aéroport, réseau de villes, universités, etc..

#### *Division bigourdane*

Les premières réactions datent du mois d'avril. M. Erraçaret, maire de Tarbes (PC), Philippe Douste-Blazy, maire de Lourdes (CDS) et M. Fortassin, président du conseil général envoient alors un courrier au ministre des transports en faveur du G4. L'avantage d'une réaction tardive, c'est que les acteurs bigourdans portent leurs doléances directement devant le ministre et non devant les responsables aquitains qui sont plus facilement hostiles aux réclamations de la région voisine. Cependant cette réaction tardive est le fruit de divisions. Le département des Hautes-Pyrénées est en effet en train d'aménager la RD 935 de Tarbes à Aire-sur-l'Adour. Les conseillers généraux du Nord du département sont favorables au passage de l'autoroute le plus à l'Ouest possible pour que leur itinéraire soit le plus emprunté possible :

*« Je crois que le projet de Lescar conforte l'aménagement routier que nous réalisons dans le département. (...). Les gens vont avoir une route gratuite pour descendre de Vendée ou bien d'ailleurs vers les stations des Hautes-Pyrénées. Alors la liaison Bordeaux - Pyrénées, il la faut : à choisir je préfère Lescar. Donc le maire de Vic est pour G1. »*

L'intérêt du département des Hautes-Pyrénées n'est donc pas si clair, et beaucoup moins sans doute que ne le prétendent les associations de lutte contre le G1 qui essayent d'en faire un argument « massue » contre le G1.

#### *Manoeuvres bigourdanes*

Au début du mois de Juillet, les acteurs bigourdans se sont mis en marche pour une ultime démarche en faveur d'un tracé à l'Est. A l'initiative de l'Union Patronale des Hautes-Pyrénées, une motion a été signée par la plupart des responsables bigourdans<sup>54</sup> en faveur du G5<sup>55</sup> – fuseau qui arrive sur Soumoulou, et qui n'avait même pas été retenu pour la concertation –, fuseau qui dessert le mieux les Hautes-Pyrénées et qui a l'avantage sur le G5 de moins porter atteinte à l'environnement que le G4.

Que le gouvernement n'ait pas pris la décision rapidement, que « le ministre des transports ait dit à Gérard Trémège [président de la Chambre de Commerce et de l'Industrie des Hautes Pyrénées et député] que rien n'ait été encore décidé<sup>56</sup> », a sans doute contribué à faire croire aux acteurs bigourdans qu'ils pouvaient monter une brigue en faveur du G5 avec quelque chance de succès. Cependant ce n'est peut-être pas le but essentiel. La brigue pour le G5 est une manière de montrer au gouvernement que les Bigourdans sont les plus mal lotis et qu'ils doivent obtenir des compensations.

---

<sup>53</sup>Entretien avec un responsable CFDT-Béarn.

<sup>54</sup>Jean Glavany et le maire de Vic en Bigorre n'apparaissent pas parmi les signataires. Toutefois le maire de Vic en Bigorre nous a affirmé qu'il soutenait avec des réserves cette motion par solidarité départementale.

<sup>55</sup>Avec une plaquette justificative de 40 pages élaborées par Pagniez Conseil à l'appui.

<sup>56</sup>Le maire de Vic en Bigorre, entretien.

D'après le maire de Vic en Bigorre, « *les contreparties peuvent être multiples et concerner de nombreux dossiers* ». Un membre de la direction routière du conseil général des Hautes-Pyrénées affirme quant à lui :

*« Un maire comme Labarrère ou un ministre comme Bayrou pèsent beaucoup plus lourd que les représentants des Hautes Pyrénées même si Douste-Blazy est l'actuel ministre de la culture. Mais des compensations sont possibles. Prenons le cas de l'A 64. Au départ était prévue une voie express. Puis on a opté pour la concession. En échange on a obtenu des compensations en terme d'aménagements routiers. »*

Il faut savoir que si les Hautes-Pyrénées financent l'aménagement de la D 935, le Gers ne veut pas en faire autant. La contrepartie pourrait ainsi concerner ce tronçon. Mais il existerait une autre contrepartie à plus long terme, c'est l'avancement du projet de percement d'un tunnel TGV de 30 km sous le Vignemale.

Les Hautes-Pyrénées ne peuvent donc rien perdre dans cet exercice de doléances. Soit des contreparties, hypothèse la plus probable, soit une révision du projet, et une nouvelle concertation interrégionale avec prise en compte du G5.

## **Conclusion**

On a donc au terme de cette démarche un aperçu – partiel – de la manière dont se prend une décision. Tout d'abord il existe des acteurs qui sont en situation de pouvoir prédécider. Ils donnent des avis avancés qu'ils présentent comme une décision ou tout au moins une anticipation de décision. Même si la décision n'appartient formellement qu'au seul ministre des transports, ce dernier ne peut pas ne pas prendre en compte l'ensemble des avis des personnes concernées par celle-ci. La concertation est justement ce processus de récolte publique des divers avis. Les personnes qui ont participé au processus de prédécision et qui sont au centre du réseau de circulation de l'information organisent une brigade en faveur de leur option par laquelle s'affirme leur solidarité sous l'autorité d'un chef. Les argumentaires de justification à l'oeuvre permettent de métamorphoser l'intérêt particulier en intérêt général et sont une manière de créer l'évidence aux yeux de tous bien plus que de démontrer de manière objective sa position au décideur. Enfin les associations nécessairement en retard par rapport aux autres acteurs sont dépendantes de ceux-ci et de l'administration pour la construction d'une argumentation qui les élève au-dessus du simple Nimby mobilisateur mais sans légitimité.

Un processus de décision ne se résume donc pas pour les acteurs dans son seul résultat. Même s'il est difficile de vérifier cette affirmation, on peut penser que pour les acteurs centraux derrière lesquels se font les brigades (ici François Bayrou), les intérêts en jeu importent moins que l'exercice du pouvoir local. En se rendant indispensable à l'obtention de l'aval du pouvoir général, en se mettant à la tête d'une coalition qui transcende les clivages politiques et sociaux traditionnels, le leader conforte son réseau local et peut s'assurer d'autant mieux les arrières que ses positions au gouvernement sont fragiles.

Voici donc les grandes étapes du processus de décision, auxquelles il faudrait ajouter la décision du ministre elle-même<sup>57</sup>. Cette approche permet d'ouvrir des pistes dans le débat sur la genèse de la décision. La publicité des débats au cours de la phase de concertation permet à la recherche de localiser la dynamique de la justification et d'établir la genèse de la décision dans la structure locale du champ du pouvoir. Pour appréhender d'autres phénomènes de décision et étudier la structure du pouvoir et des contre-pouvoirs, on doit pouvoir de même,

---

<sup>57</sup> Toujours pas prise à la fin de l'enquête, elle sera prise le 29 mars 1996 et retiendra le tracé G1.

sous réserve d'accès aux sources, établir la logique sociale des phénomènes de décision. La comparaison de plusieurs phénomènes de décision entre eux constitue dès lors une priorité pour la compréhension du pouvoir.

Olivier Godechot