Aide-mémoire 2010/01

Optimiser la prise de décision et la communication en matière de planification des transports

SVI

S'inspirant d'un modèle idéal de prise de décision en matière de planification des transports, cet aide-mémoire aborde le thème de la communication, en particulier la manière d'adapter au mieux cette dernière aux objectifs visés. Pour s'assurer d'atteindre ces objectifs, on veillera à respecter quelques principes fondamentaux et à procéder par étapes. L'aide-mémoire se termine par une brève checklist pour la mise en pratique et par la présentation de deux exemples concrets. Il a été rédigé à l'attention des autorités politiques, des services administratifs et de tout autre professionnel concerné par la politique des transports, avec pour but d'offrir une assistance dans l'organisation, la mise en œuvre et la conduite à bon port des démarches de planification et de communication.

Pour le lecteur pressé

Si tant la recherche que le travail de terrain nous fournissent de nombreuses indications sur les facteurs qui peuvent faire réussir ou échouer les prises de décision en matière de politique des transports, ces informations concernent le plus souvent des situations ponctuelles. Nos connaissances étaient donc lacunaires sur l'éventuelle répétition de certaines constellations prédictives de succès ou d'échec, indépendamment des facteurs liés à des situations particulières. En particulier, il manquait une analyse systématique du rôle de la communication en tant que telle, à savoir quels sont ses apports possibles à différentes étapes du processus et comment la rendre la plus efficace possible. Le projet de recherche de la SVI 2004/04 intitulé «Politique des transports: prise de décision en matière de planification des transports» conduit par le groupe de travail synergo, l'Institut für Politikwissenschaft de l'Université de Berne, le Büro Vatter et le Büro für Mobilität a permis de combler cette lacune. La publication définitive des résultats scientifiques est disponible depuis 2009. Cet aide-mémoire en fait la synthèse à l'attention des professionnels travaillant dans les domaines concernés aux niveaux aussi bien technique que politique.

Recommandations pratiques à retenir:

- **Au début, la forme prime sur le fond,** i.e. prévoir assez de temps pour la mise en route du mandat.
- **Intégrer très tôt les aspects de communication,** i.e. expliciter dès le début les règles du jeu, les ressources et les responsabilités.
- **Communiquer de manière régulière et proactive,** i.e. éviter les longs silences et impliquer les médias.
- **Remplacer le marketing et la propagande par une écoute attentive,** répondre aux interrogations et accueillir les objections de manière respectueuse.
- **Mettre un visage sur la communication,** s'attacher les services d'une personne présente sur le terrain et disponible.
- **Employer des outils de communication adaptés** aux groupes-cibles, qui favorisent la compréhension des messages et entrent en résonance avec le quotidien des personnes concernées.

Impressum

Éditeur:
SVI Association suisse des ingénieurs et experts en transports
www.svi.ch

Auteur:
Walter Schenkel, docteur en philosophie, politologue
synergo, Mobilität-Politik-Raum, Zurich

Autorisation

Cet aide-mémoire a été approuvé le 25 mars 2010 par le comité de la SVI et autorisé à la publication.

Sous réserve de mention de la source, il est autorisé de reproduire tout ou partie de l'aide-mémoire dans d'autres documents (dossiers, rapports, etc.)

1 Créer des conditions favorables

La condition indispensable pour optimiser les démarches de planification et de communication est l'existence d'une bonne collaboration entre les différentes cellules de travail responsables de différentes phases du processus. Concrètement, cela signifie que tout le monde a dû se mettre d'accord sur les principes, les objectifs, et les étapes à suivre dans la communication.

	Principe	Objectif	Communication
1.	Prendre la mesure du problème, mettre en route le processus	Tous les acteurs importants sont identifiés, de préférence également prêts à négocier	Analyser les antécédents
2.	Préparer le processus, définir les règles du jeu	Organisation du déroulement du projet et définition des objectifs	Définir les objectifs et les groupes-cibles
3.	Analyser, négocier	Mettre en évidence les conflits, étudier les solutions ensemble	Adapter les messages et les outils aux groupes-cibles
4.	Trouver des solutions, prendre des décisions	Décider de manière contraignante et adaptée aux différentes étapes	Impliquer les médias
5.	Mettre en œuvre, adapter	Transmettre les résultats de manière opérationnelle	Assurer une continuité dans la communication
6.	Evaluer, apprendre	Optimiser le suivi d'avancement (monitoring/controlling)	Prévoir et analyser les effets

Fig. 1: Collaboration et communication sont les clés du succès

Trois aspects sont cruciaux à cet égard:

a) pour que la collaboration constitue une tâche véritablement transversale, il faut avoir défini clairement la position de chacun dans la hiérarchie administrative interne et avoir résolu les éventuels conflits débordant d'un domaine particulier;
b) pour que la collaboration ait un caractère véritablement politique, il faut un soutien politique fort qui permette de s'affranchir des attitudes et des préjugés partiellement obsolètes;
c) pour que la collaboration constitue une tâche véritablement «psychologique», il faut mettre les «bonnes» personnes au «bon» endroit.

Les règles du jeu logistiques seront alors suffisamment largement acceptées pour que la qualité de la collaboration ne dépende plus de l'investissement de collaborateurs individuels.

2 Pour une planification réussie

Place aux personnes

Pour réussir un projet, il faut communiquer de manière loyale, crédible et transparente. Il faut éviter de se réfugier derrière des organisations anonymes, mais désigner des personnes reconnues afin de donner un visage à la communication et que tous les acteurs impliqués sachent en tout temps à qui s'adresser.

Cheminer ensemble vers une solution

Dans un premier temps, la forme doit primer sur le fond: un projet bien organisé est un projet dont le déroulement a été considéré comme un problème à part entière. Cette démarche impose de définir deux aspects clés: d'une part les conditions générales formelles, d'autre part les potentiels en termes de communication et d'action participative. Il est également souhaitable de repérer à l'avance d'éventuels terrains minés.

Tout le monde peut participer

La meilleure communication s'appuie sur le concours de tous. On abordera ouvertement la manière dont cette participation peut varier au cours des différentes étapes. En général, on constate que la participation collective est beaucoup plus marquée dans les phases initiales du projet, car plus tard les marges de manœuvre diminuent au fil de l'avancement des travaux. Attention: participation n'égale pas a priori démocratie!

La communication, ça compte!

La communication n'est pas un à-côté aléatoire, ni un aspect dont on se préoccupe tout à coup juste avant des décisions politiques. Dès le début, elle doit être partie constituante de toutes les étapes des démarches de planification et de prise de décision, intégrée non seulement en tant qu'élément conceptuel, mais aussi en tant que tâche qui va absorber du temps et des ressources spécifiques.

Travailler ensemble

Pour que le travail collectif de planification réussisse, il doit s'accompagner de certaines dispositions contraignantes. Par exemple, il est utile de mettre par écrit les principes et les règles du jeu définis pour le projet en question; on s'engagera également à transposer à l'étape suivante les résultats obtenus lors des étapes précédentes.

Le soutien politique

Le soutien politique est une nécessité incontournable. Non seulement il cautionne les messages communiqués à l'extérieur, mais il facilite la collaboration entre les différents acteurs impliqués. On constate que c'est au niveau communal qu'il est particulièrement important que les hommes et femmes politiques affichent leur soutien au projet et le portent vis-à-vis du public.

Réaliser les objectifs politiques

Il est important d'expliciter régulièrement et de manière transparente les objectifs politiques, qui déterminent à la fois la marge de manœuvre et les limites d'action du projet. Rien ne ternit plus la communication que la non-réponse, à terme, aux attentes dont la démarche et/ou le projet ont été investis.

Apprendre de nos expériences

Certains projets qui reviennent à l'ordre du jour nous rappellent de douloureux souvenirs. En termes de communication, il est important de revenir sur l'histoire passée et d'en tirer les enseignements qui permettront de corriger le tir.

3 Pour une communication réussie

S'assurer le concours des personnes concernées

Les activités de communication doivent contribuer à susciter l'intérêt de la population concernée pour le sujet traité. En ce sens, elles ont un rôle motivationnel et devraient encourager les interlocuteurs à apporter leur contribution. Si cette contribution ne peut bien sûr pas se substituer aux processus formels de planification et de prise de décision, elle a pour effet de renforcer de manière substantielle la communication, car les personnes participantes vont à leur tour transmettre plus loin l'information.

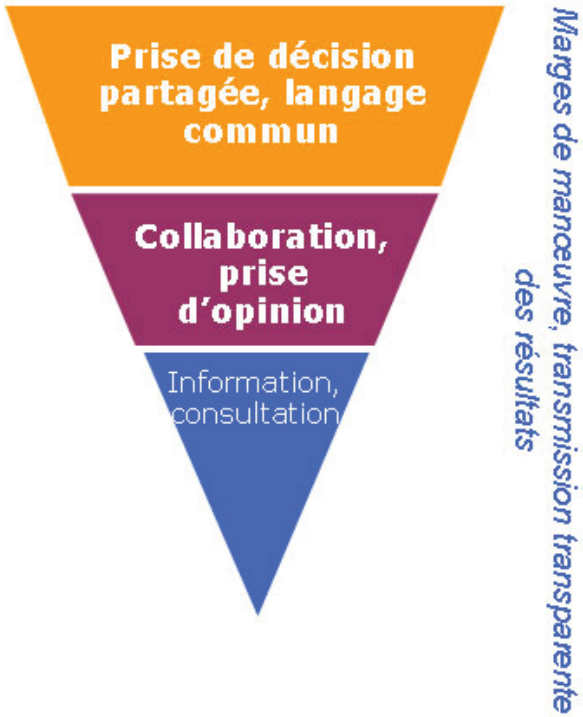

Fig. 2: Étapes de la participation active

Se faire comprendre

Tous les acteurs impliqués recevront une information qui les rende aptes à se faire comprendre de personnes non familières du sujet. La communication s'appuiera, autant que faire se peut, sur la réalité du quotidien et des lieux impliqués. Il faut éviter tout jargon.

Être crédible, inspirer la confiance

Notre manière de communiquer va largement déterminer le degré de confiance inspiré à notre interlocuteur. Les personnes qui sont chargées de la communication doivent être compétentes, posées, intègres; les informations communiquées doivent être cohérentes et porter la marque de l'authenticité et de l'honnêteté. La communication ne doit pas être partiale, mais prendre en compte les besoins de toutes les personnes impliquées. La situation la plus avantageuse de ce point de vue est celle où la communication est la responsabilité d'une seule personne perçue comme digne de confiance, crédible et capable de représenter les différents intérêts en présence.

Acceptation

L'objectif de la communication ne devrait pas être la réalisation d'un projet en soi, mais bien plutôt de faire accepter la démarche liée à ce projet. Par conséquent, dans ce qui est communiqué, il est tout aussi important de donner des informations factuelles et techniques que des informations sur la toile de fond de la démarche et sur les possibilités d'y participer activement.

Créer du savoir

Toute communication doit mettre en lumière de manière intelligible les différents aspects techniques et politiques, afin que les citoyens et citoyennes puissent se faire une opinion personnelle et s'impliquer dans la démarche. Réciproquement, les autorités responsables élargissent ainsi leur base de connaissances et peuvent lutter efficacement contre des informations fausses.

Ouverture et transparence

En principe, toutes les informations doivent être communiquées le plus tôt possible, y compris l'information relative à l'incertitude qui peut régner quant à certains aspects, voire quant au fond de la démarche. Les points qui font l'objet de controverse doivent être explorés et jamais éludés.

Une communication proactive et flexible

Toute planification est un processus en mouvement, dont le temps de maturation ne se laisse pas facilement raccourcir. Cependant, se montrer flexible dans la gestion et assurer une communication régulière ne peut qu'en améliorer le déroulement.

4 La communication: théorie et pratique

Nous présentons ci-dessous les huit étapes de la démarche de communication, à adapter sur le terrain aux besoins spécifiques de chaque projet.

Fig. 3: Déroulement schématique d'un projet

Étape 1: Analyser la situation de départ

Avant de commencer à communiquer, on étudiera soigneusement la situation de départ. Cette analyse se centrera sur les acteurs potentiels et les groupes-cibles en présence, ainsi que sur leurs perspectives et leurs besoins en termes de communication. On s'intéressera également aux antécédents du projet, i.e. à savoir si les gens sont familiarisés avec le sujet, et s'il y a déjà eu des problèmes de rupture de confiance.

À noter: «Les hommes apprennent de l'expérience passée»

- Une fois perdue, la confiance ne se restaure pas d'elle-même, et il faut donc aborder en toute transparence cet éventuel problème.
- Les activités de communication contribuent à ce que cette analyse puisse faire l'objet d'une discussion ouverte et qu'elle soit ainsi régulièrement renforcée.

Étape 2: Définir les objectifs en termes de communication et mobiliser les ressources nécessaires

La communication doit procéder de manière proactive et par étapes. L'échange d'informations prime sur les tentatives d'influencer l'opinion d'autrui. Le cadre est défini par les objectifs et les échéances du projet.

À noter: «Les objectifs sont spécifiques, mesurables, attrayants, réalistes et tranchés (SMART)»

- La communication ne sert pas seulement à transmettre des informations, mais aussi à créer des relations de confiance; tout agenda caché et toute manœuvre tactique sont à éviter.
- La communication a ses coûts propres, qu'il s'agira de prendre en compte dès le début lors de l'allocation des ressources.
- Il convient de prendre au sérieux et de traiter avec respect toutes les opinions, convictions et souhaits exprimés.
- Le projet sera d'autant mieux accepté qu'il sera ouvert à la participation et qu'il bénéficiera d'une stratégie de communication efficace.
- L'objectif est de faire connaître le projet: son contenu, ses objectifs, sa démarche, les opportunités qu'il offre, ses limites et son utilité.

Étape 3: Identifier les groupes-cibles

Les messages à faire passer s'adressent souvent à certains groupes-cibles. Pour une transmission efficace des informations, il est indispensable que les personnes en charge de la communication aient déterminé ce que leurs interlocuteurs savent déjà et quels sont leurs besoins. Par ailleurs, les informations doivent être présentées de telle sorte que les gens puissent se faire leur propre opinion.

À noter: «Tout le monde peut participer»

- Les informations communiquées à l'extérieur doivent faire l'objet d'un consensus interne et être considérées comme indiscutables sur le fond; si des contradictions existent, elles doivent être explicitées.
- La communication doit porter une attention particulière à la population directement concernée et au grand public. Le problème est que LE grand public n'existe pas. Il faut donc définir des groupes-cibles, qui en réalité sont souvent difficiles à délimiter exactement.
- Grossièrement, on peut distinguer entre le grand public regroupé en associations et le grand public sans structure particulière. Dans le premier cas de figure, il faut tenir compte du fait que certains groupes cherchent à se profiler sur le plan politique.

Étape 4: Définir les interlocuteurs

Lors de l'attribution des responsabilités on définira qui est chargé de la communication avec quels groupes-cibles, à quel moment, de quelle manière, et à quelle fréquence. Ainsi seront fixées les règles et l'organisation de la communication.

À noter: «Place aux personnes»

- Il est important que la communication soit représentée par des individus particuliers et non par une organisation anonyme, afin que les gens sachent à qui ils peuvent s'adresser.
- Les projets dont la communication «a un visage» ont plus de chances de réussir.
- Le cas échéant, les personnes en charge de la comcommunication doivent pouvoir recevoir l'appui de professionnels et avoir accès aux connaissances spécifiques nécessaires.

Étape 5: Formuler les messages

Un bon message est un message facile à comprendre, concis, imagé et adapté au groupe-cible visé. Un langage simple, employant des termes de la vie de tous les jours, facilite la compréhension de l'interlocuteur et le met en position de participer à la discussion.

À noter: «Mieux vaut un message pertinent qu'un joli message!»

- Soigner la présentation, le texte aussi bien que les images. Pour savoir si le message est compréhensible, le tester auprès de personnes non impliquées dans le projet.
- Les professionnels capables de se faire bien comprendre contribuent grandement à ramener sur un terrain objectif des discussions houleuses ou émotionnelles.

Étape 6: Choisir et mettre en œuvre les moyens de communication

En matière de communication, la réussite n'est jamais garantie. Le choix des moyens de communication est dicté par la nécessité d'atteindre le plus directement possible, avec la moindre déperdition d'énergie possible, les différents groupes-cibles. Les moyens couramment utilisés sont les communiqués de presse, l'information des médias, les bulletins d'information, Internet (forums), les papillons, des auditions publiques d'experts et des manifestations particulières.

À noter: «De l'art du bon mélange»

- La communication avec le grand public reçoit un écho plus favorable lorsqu'elle permet des contacts personnalisés. Il est souhaitable que les personnes identifiées comme responsables ou en charge des décisions soient présentes.
- Communiquer sur la situation se fera de préférenrence par oral. On créera également des relations de confiance lors de dialogues en petits groupes ou même individuels.
- Les points particuliers faisant l'objet de controverse pourront être abordés lors de séances officielles ou d'ateliers de travail, en désignant comme modérateur des professionnels neutres.
- Les manifestations uniquement dédiées à l'information et les formes de communication anonymes sont en général peu efficaces, mais constituent un soutien indispensable.

Étape 7: Impliquer les médias

La communication avec les médias est l'une des tâches cruciales qui incombe aux personnes chargées de la communication.

À noter: «Communiquer avec les médias, ça s'apprend!»

- De nos jours, les médias sont soumis à d'importantes pressions économiques; le journalisme professionnel tend à être dévalorisé au profit de sujets fournissant des informations immédiatement exploitables. Par conséquent, les sujets à connotation conflictuelle sont malheureusement plus intéressants pour les médias que la diffusion d'informations de fond; un avantage indirect est de mettre ainsi en lumière les zones de conflits et les terrains minés.
- En anticipant les événements, en communiquant avec les médias de manière précoce et transparente, on peut éviter de prendre par surprise certaines tranches de la population ou certains groupements d'intérêts. Comme bien l'on pense, la petite phrase «il a fallu qu'on l'apprenne par les médias» présage un avenir difficile pour tout projet lié aux transports.
- Les médias ne vont pas s'offusquer d'être invités à certaines occasions et pas à d'autres, à condition que cela soit motivé et explicitement communiqué.

Étape 8: Vérifier qu'on obtient l'impact escompté

Le suivi de la communication consiste à vérifier qu'on a atteint les buts visés par la stratégie de communication, cela en lien étroit avec l'évaluation périodique de l'ensemble de la démarche. À la fin de chaque étape, il doit être possible d'adapter la communication.

À noter: «Anticiper, vérifier et ne jamais cesser d'apprendre»

- Le fait que la communication n'ait pas atteint son but ne dépend pas forcément des moyens utilisés, mais parfois de facteurs liés au projet lui-même.
- D'éventuels retards ou interruptions seront communiqués rapidement. Le silence radio ou une communication tardive font très mauvais effet.

5 Check-list pour une communication réussie

- □ Les différentes phases du processus de planification et de prise de décision sont-elles conçues conformément aux principes d'une bonne collaboration et aux objectifs du projet? Les aspects de communication y ont-ils trouvé leur place?
- □ Dispose-t-on des ressources nécessaires pour les aspects de communication?
- □ Dispose-t-on de personnes compétentes et reconnues, capables aussi bien de transmettre les messages de manière crédible que de réagir de manière adéquate aux questions et aux critiques?
- □ A-t-on défini les responsabilités en termes de communication avec les autorités, avec les experts et avec le grand public?
- □ La gestion du temps paraît-elle réaliste, c'est-à-dire motivante sans être trop exigeante? Y a-t-il un espace suffisant pour l'écoute et la réponse aux besoins et aux questions?
- □ A-t-on défini clairement ce que l'on va faire des résultats de la démarche de communication?
- □ La communication est-elle perçue comme loyale, transparente et facile à comprendre? Est-on capable d'accueillir avec respect d'éventuelles remises en question?
- □ Toutes les informations sont-elles accessibles à tous? Tous les groupes-cibles reçoivent-ils la même information (sous réserve de différences de détail dans la mise en forme linguistique et visuelle)?
- □ Le langage employé est-il adapté aux groupes-cibles, intelligible, en lien avec le quotidien des gens?
- □ A-t-on réglé les relations avec les médias, en particulier défini à quels moments et de quelle manière communiquer avec les médias?
- □ Les différents moyens de communication ont-ils été choisis et testés en fonction des objectifs à atteindre?
- □ La communication est-elle suffisamment flexible pour réagir aux critiques et aux événements et pour en tenir compte dans la communication future?
- □ La communication est-elle précoce et continue? S'intéresse-t-elle aussi bien au passé qu'à l'avenir?
- □ La communication au sens plus étroit du terme est-elle en résonance avec la participation des groupements d'intérêt et des tranches de population concernées?

6 Exemples concrets

Rocade de Frauenfeld: Le 11 mars 2007, les habitants de Frauenfeld ont rejeté le «Projet F21 – délestage du centre-ville», alors même qu'il comprenait une participation financière de la Confédération. Ce projet prévoyait entre autres l'interdiction de la circulation des camions au centre-ville. Les sondages effectués avant la votation avaient montré que partisans et adversaires du F21 s'accordaient sur la nécessité de désengorger le centre-ville; le différend portait sur les moyens d'atteindre cet objectif: avec ou sans F21? L'échec du projet s'explique entre autres par le peu d'importance accordée aux aspects de communication. Deux éléments particuliers ont joué en défaveur du projet: le fait que la votation ait été plusieurs fois repoussée (entre autres en raison de l'incertitude quant à la participation financière de la Confédération), et le fait qu'un projet portant sur le réseau routier cantonal en lien avec le F21 avait lui aussi été rejeté à la même époque. Une bonne stratégie de communication aurait dû consister à expliquer d'emblée que le projet se ferait par étapes. Par ailleurs, la communication a commencé trop tard et, par rapport aux lésés potentiels, a eu de la peine à localiser les personnes qui auraient pu sortir gagnantes de la réalisation du projet.

Tram de Berne ouest: C'est un ensemble de facteurs qui ont contribué au succès du projet du tram de Berne ouest, mais l'élément central est sans nul doute le compromis trouvé par les différentes municipalités. Il n'a en effet été possible de définir ensemble des objectifs qu'après avoir repéré les intérêts communs. L'acceptation des deux projets a par ailleurs été grandement influencée par la décision initiale de n'impliquer les personnes concernées qu'après avoir décidé du tracé de la ligne, soit à un moment où il n'était plus possible de tenir compte avant les votations 2003/2004 de l'opposition qui commençait à se dessiner. La refonte du projet permit de corriger cette erreur, et de mieux intégrer les régions rurales, plutôt sceptiques, en prévision de la seconde votation cantonale 2006/2007. En termes spécifiques de communication, avant la première votation, les autorités ne s'étaient pas montrées capables de contrer efficacement le style populiste de leurs adversaires. Avant la seconde votation, elles s'en tinrent donc à un style de communication factuel, mais s'adjoignirent le soutien d'un comité «pro-tram» qui, de son côté, fit une campagne beaucoup plus «émotionnelle».

Référence

Politique des transports: prise de décision en matière de planification des transports. Analyse systématique des aspects logistiques et de communication (mai 2009, SVI 2004/004).
http://www.mobilityplatform.ch

synergo, Zurich: Walter Schenkel, Dominik Oetterli

Institut für Politikwissenschaft, Université de Berne:
Fritz Sager, Céline Andereggen

Büro Vatter, Berne: Christian Rüefli, Eveline Hügli, Adrian Vatter

Büro für Mobilität, Berne: Andreas Blumenstein