

# **CADRE CONCEPTUEL ET OUTILS POUR LA COMMUNICATION DANS LE SECTEUR ROUTIER**

VÍCTOR GÓMEZ FRÍAS  
MIGUEL ÁNGEL GARCÍA RODRÍGUEZ  
FRANCISCO JOSÉ CABEZA RODRÍGUEZ  
GETINSA, Espagne  
vgomez@getinsa.es

## **RÉSUMÉ**

Notre proposition traite de la communication dans le secteur de la route et consiste en proposer aux autorités publiques des lignes directrices pour améliorer l'efficacité de leurs outils de communication. En particulier, les objectifs recherchés sont :

- décrire l'état actuel de la communication dans le secteur de la route, différenciant objectifs, contenus, outils et organisation ;
- évaluer l'adéquation entre ces contenus et les outils pour les communiquer ;
- analyser l'impact des nouvelles technologies et la communication dans le secteur de la route ;
- établir les propositions d'amélioration dans la communication qui comprennent les besoins organisationnels, l'élaboration de contenus et le développement de nouveaux outils.

La communication doit en dernière instance atteindre les citoyens. Ce rapport prétend de proposer la manière que l'Administration et son personnel doit adopter pour mieux communiquer avec les citoyens. Par conséquent, nous ne réalisons pas de propositions concrètes pour des campagnes de communication aux citoyens, mais sur l'organisation et meilleure diffusion de la connaissance dans l'organisme public pour ce qu'ils puissent par la suite mieux se communiquer avec les citoyens. Le thème proposé est : « 1000 voies pour communiquer ».

L'article peut s'interpréter par conséquent comme le point de départ pour une campagne interne sur la communication parmi le personnel d'une Administration publique du secteur de la route.

## **1. OBJET**

L'objet de ce mémoire est de réaliser une proposition à une Administration Publique chargée du secteur routier qui demande d'améliorer l'efficacité de sa communication. Il va constituer en tout cas, un document de départ ou une référence pour l'analyse des dirigeants chargés à prendre des décisions sur ces changements. Toutefois on peut dire qu'une bonne partie de ce document pourrait correspondre à un document de diffusion entre des groupes professionnels au-delà de l'administration, une fois que le projet mûrit et il est lancé pour être appliqué.

Même si ces propositions sont formulées sans préciser quelle administration publique est ciblée, elles peuvent s'y adapter avec une prise de responsabilité non négligeable. Pour ces administrations (en chiffres, par exemple un réseau routier inférieur à 200 km de chaussée) les principes généraux peuvent servir mais l'application pratique exigerait des importants ajustements.

Le contenu de ce document inclut les points suivants :

- l'étude de la communication dans le secteur routier (notamment les objectifs, les contenus, les moyens et l'organisation) ;
- le développement d'un principe conceptuel sur la communication dans le secteur routier ;
- la présentation des propositions d'amélioration

## **2. ÉTUDE DE LA COMMUNICATION DANS LE SECTEUR ROUTIER**

Actuellement la communication dans le secteur routier s'exerce dans des milieux nettement séparés : celui intérieur aux Administrations Publiques et celui entre l'administration et les citoyens. Cette division est raisonnable puisque l'Administration nécessite une communication interne surtout pour réussir l'efficacité et la coordination des moyens sur lesquels elle compte pour exécuter ses politiques privées. En même temps, elle demande communiquer avec le citoyen quand il s'agit de consulter son opinion (en général, dans les procédures d'information publique exigées par la loi), lui donner des instructions coactives définies (normes de trafic) ou éducatives (sécurité routière) ou bien l'informer sur les améliorations mise à sa disposition (ouverture d'un tronçon nouveau).

Tous ces processus de communication servent aux objectifs prévus par les Administrations qui interviennent dans le secteur routier et qui consistent essentiellement en faciliter une infrastructure de routes ample, sûre, commode et utile au citoyen. Même si cela représente l'objectif principal des routes, des effets collatéraux des citoyens se produisent, dus à ses caractéristiques techniques. Ce fait exige une intégration soignée dans le milieu environnant et une sensibilisation des usagers (surtout des chauffeurs, qui conditionnent la sécurité routière pour eux-mêmes et pour les autres, ainsi que leur propre qualité de l'infrastructure).

De plus, les Administrations Publiques communiquent aussi avec les citoyens quand les responsables politiques veulent avoir la connaissance de l'équilibre des interventions réalisées, soit pour donner plus de transparence aux interventions vis-à-vis des usagers (inauguration d'un tronçon) ou pour faire connaître des projets qui passeraient comme inaperçus.

Les moyens de communication interne ne font pas l'objet du document présent, puisqu'ils tiennent plutôt du domaine de la gestion du travail à l'intérieur d'une organisation. Il faut seulement préciser que dans des certains cas la communication interne peut conditionner celle transmise aux citoyens. Ce fait exigerait de réconcilier les exigences du rendement de l'organisation avec les nécessités de communication avec les citoyens.

De la même manière, l'organisation de la communication (organismes et personnel responsable de son exécution) ne fait pas l'objet de ce document en ce qui concerne ses implications dans l'organisation interne. Aussi bien, l'élection des responsables de la communication interne implique une certaine inertie pour que, ceux qui réalisent la communication externe, soient les mêmes ou soient fortement conditionnés par ceux-ci.

Les outils et l'organisation de la communication externe sont très différents selon le sens dominant de la transmission de l'information. Pour réaliser des consultations des citoyens il faut que les spécialistes techniques des routes s'en chargent, en s'appuyant sur des procédures très réglementées (par exemple, une phase d'information publique et des plaidoyers). Cependant, dans les campagnes d'éducation, pas seulement les spécialistes techniques interviennent mais aussi les spécialistes de communication, alors on arrive à des formats plus proches des commerciaux (par exemple, annonces à la télévision).

En tous cas, les Administrations Publiques espagnoles n'ont pas réussi d'atteindre dans le secteur des routes, un niveau haut de participation citoyenne, à cause du manque des moyens et de la responsabilisation adéquate pour passer au-delà de la traditionnelle prévention au danger d'essayer dialoguer avec 42 millions d'interlocuteurs potentiels.

Cependant, il se manifeste une volonté d'augmenter cette participation supposée très utile pour améliorer l'adéquation des politiques routières par rapport aux nécessités des citoyens.

Néanmoins, même si la participation est insuffisamment développée, l'information et la transparence ont eu une évolution spectaculaire. Cette réussite ne se doit seulement aux possibilités croissantes, apportées par des technologies de l'information et de la communication mais aussi à la volonté décisive de s'en servir, manifestée généralement par les Administrations Publiques espagnoles.

Cette transparence majeure permet au moins, que les citoyens (ou les groupes qui les représentent) puissent développer une opinion plus sûre des affaires qui les concernent même si les occasions dans lesquelles ils sont consultés restent égales, quantitativement et qualitativement.

De toute manière, peu nombreux sont ceux qui profitent de cette option d'être mieux informés et les Administrations, parfois oublient que la majorité des citoyens sont un peu plus informés qu'il y a une décennie.

Finalement, les Administrations Publiques inter communiquent. Ces relations ont des éléments qui appartiennent aux processus de communication interne ainsi que des éléments de consultation des citoyens. En fait, leur développement parallèle est fréquent, dissimulant une négociation directe plus agile (comme dans la communication interne, sans exister un principe de hiérarchie) par rapport aux procédures réglementées où finalement des accords se forment.

### **3. LE CADRE CONCEPTUEL**

Dans ce paragraphe, il est présenté un cadre conceptuel bref sur lequel il faut appuyer le développement pratique des propositions concernant l'amélioration à réaliser, tel qu'on pourra valoriser l'efficacité nécessaire pour atteindre les objectifs prévus.

D'après les indications intérieures, l'objectif fondamental des politiques du secteur routier est de fournir aux citoyens des infrastructures utiles. Pour cela, il est nécessaire les contacter afin d'obtenir l'information (essentiellement au sujet de l'impact environnemental) ou afin de la transmettre. Cependant, on ajoute maintenant une exigence intrinsèque des processus communicatifs qui, même si toujours, est présente comme une valeur de l'enjeu démocratique, doit évoluer sur un premier plan tel : la confiance entre les administrateurs et les administrés.

#### **3.1. La confiance**

Sans confiance, la communication se dévalorise et provoque des tensions, y inclut des conflits. En plus d'être indispensable à la communication, la confiance est en général, une valeur qui apporte une grande satisfaction aux citoyens parce qu'ils s'aperçoivent comme l'Administration se dédie effectivement aux objectifs sociaux, fait qui rassure par l'idéal lui-

même et aussi parce qu'à la fin il y a plus des projets importants pour chaque particulier qui se mettent en marche et qui se feront pas si leurs besoins ne seront pas vraiment connus.

Pour entretenir la confiance, trois facteurs sont requis. En premier lieu, il s'agit d'une attention suffisante sur l'information, tel qu'une opinion pourra s'y appuyer. Sans ce fait-ci, il y aurait qu'une fausse confiance, dont les effets pourraient sembler à ceux de la confiance elle-même ; pourtant, c'est un peu flou pour ce qui en résulte non crédible tel que les politiques publiques comptent sur elle. C'est l'Administration qui doit le plus veiller sur la profondeur de l'information nécessaire à maintenir.

En deuxième lieu, il faut conserver une réputation. L'Administration doit proportionner d'une manière constante l'information véridique puisque la confiance continue toujours se renforcer quand la réputation se maintient, mais qui en plus s'endommage rapidement lors d'une faillite.

Il y a aussi une réputation de la part des citoyens, sur laquelle on peut compter s'il s'agit des groupes organisés, non pas des individus concrets à cause du changement des interlocuteurs. Cependant, l'Administration doit stimuler les citoyens pour offrir une information véridique, sans cacher ses intérêts personnels, mais ils nécessitent d'avoir la confiance de leur prise en compte. C'est au moins, un exemple du fait que la confiance s'alimente ensuite.

En dernier lieu, il faut augmenter l'empathie entre les parties. Pour ceci faire, il faut une base commune d'identité des principes. En effet, même si chaque partie peut manifester des intérêts opposés (puisque l'Administration doit établir des priorités pour satisfaire les nécessités d'un collectif entier avec des ressources limitées), il faut que ces parties soient capables d'un part, d'écouter les motivations de l'autrui et de l'autre part, d'être d'accord avec la procédure de communication plus transparente et plus efficace.

### 3.2. Les fonctions de la communication

Il est important que l'approche de la communication soit unitaire. De la même manière que lorsqu'une personne discute avec une autre, elle a besoin de maintenir des niveaux de conscience et d'attention cohérents entre ce que l'on dit et ce qu'on écoute, il faut essayer réduire les asymétries dans la communication entre les administrateurs et les administrés

Ce-dit il ne faut pas s'en passer de la condition fondamentale de cette communication concernant le nombre élevé des citoyens qui pourraient s'adresser à une seule Administration, et non plus de multiplier les ressources pour les répondre individuellement.

Néanmoins, il est important que, malgré toutes ces limites, les Administrations s'approchent la communication comme un dialogue permanent. « Dialogue » parce que parfois l'information va dans un sens et d'autres fois dans un autre, « permanent » parce qu'il faut souvent, se diriger vers ceux qu'on écoute, durant les années pour les mêmes ou d'autres questions. Ainsi, il ne faut pas traiter d'une manière autonome les éléments différents de la communication mais avoir la conscience de son caractère unitaire.

Par la suite, on va réaliser une classification des fonctions de communication, en les attribuant quelques contenus (vecteurs d'exécution de politique et des objectifs dans le secteur routier). Il faut observer que le point de vue innovateur, que les Administrations pourraient utiliser pour améliorer la communication entre les citoyens, correspond à la

différentiation des fonctions et pas à l'énumération des contenus (puisque ceux-ci correspondent aux existants) :

- L'enseigne : il existe quelques contenus dont la communication sert à engendrer une conscience collective sur les valeurs du secteur routier. Ils fonctionnent aussi comme des vocatifs, c'est-à-dire pour attirer l'attention des administrateurs tel qu'ils s'intéressent aux infrastructures routières et acquièrent une image unitaire de sa réalité et fonction. Exemples : transmettre aux citoyens l'admiration sur l'esthétique de l'infrastructure (l'Administration française a présenté le viaduc de Millau comme étant un soutien de plus de primauté internationale) ; donner une fonction sociale des routes pour connecter les villages et favoriser les échanges de tout type, mais aussi pour rapprocher le citoyen au patrimoine naturel (logiquement dans les voies spécialement intégrées dans leur environnement)

- La consultation : l'Administration sollicite ou demande de l'information à certains citoyens en particulier ou médiatise une de ses propositions, en sollicitant des commentaires. Exemples : intégration de la route dans le milieu environnemental, étude de la mobilité.

- L'éducation : l'Administration transmet aux citoyens, des valeurs ou des informations précises, qui vont servir à une meilleure réalisation des infrastructures (essentiellement lorsqu'il s'agit des supports d'usage en commun par de nombreuses personnes qui doivent se respecter) ou qui vont être directement mises à la disposition de l'utilisateur comme une option de plus. Exemples : normes de trafic, sécurité routière, nouveaux tronçons qui s'intègrent au réseau routier, développement de modalités intérieures.

#### **4. PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION**

Dans ce dernier alinéa, on présente les propositions, qui consistent d'une côté, en diffuser au personnel de l'Administration les principes d'une bonne communication avec les citoyens, et d'autre côté, en de certains changements organisationnels ou des actions concrètes pour améliorer les outils de la communication

Le premier principe est la confiance, on a vu que dépend non seulement de l'administrateur et de l'administré, mais aussi de la convergence de leur volonté. Cependant, le comportement de l'Administration influence décisivement le citoyen.

Ce fait-ci joue un rôle deux fois plus important puisque, construire un milieu de confiance nos seulement représente un apport mais en plus est un exemple pour l'autre partie, en l'animant pour qu'elle s'ajoute à cet effort.

Autre principe ou valeur, dont l'importance résulte de la dissociation existante entre les 3 fonctions annoncées dans le paragraphe antérieur, est qu'il est nécessaire s'en servir de quelque communication qui se maintient avec les citoyens pour transmettre le contenu majeur d'information de n'importe quelles des trois des fonctions.

Les raisons ne sont pas basées uniquement sur l'épargne des coûts, mais aussi sur l'efficacité qui doit faire voir aux interlocuteurs qu'ils sont considérés comme de vraies parties actives de la décision (des fois comme des émetteurs de l'information, d'autres fois comme des récepteurs, toujours comme des destinataires) et en plus, sur l'interférence qui entraîne pour quelque communication le fait que d'autres conversations y existent proches dans le temps ou dans le contenu. En particulier, ainsi on réussira contribuer à franchir la dialectique entre la fonction sociale et celle de l'environnement.

Il est nécessaire aussi de s'en servir afin que les communications à contenu politique, qu'en général sont planifiées avec une diffusion importante, transmettent à elles-mêmes une information que les Administrations souhaitent faire connaître. Par exemple, l'ouverture d'une nouvelle ligne de tram est très médiatisée mais parfois sa fonctionnalité n'est pas évidente et on ne développe presque jamais les valeurs civiles.

Cette vision unitaire n'implique pas le manque d'une programmation de contenus à séquencer selon les besoins de l'Administration ou des citoyens, en accord avec les circonstances. Par exemple, les campagnes de sécurité routière continueront à demander un format presque exclusif et, de loin, peuvent être plus effectifs si elles sont lancées dans les périodes de haut trafic de l'année.

L'Administration doit s'en servir de chaque retour de l'information de la part du citoyen. Justement cette information est spécialement utile quand elle est fournie pendant que le citoyen n'est pas consulté (comme dans le cas d'une campagne massive conçue comme unidirectionnelle) car il s'agit d'une opinion désinformée et insuffisamment préparée, mais au moins sera moins soumise à la recherche des fins palpables. Pour cela, il faut créer une boîte centralisée de suggestions (unique et que ne sert pas seul et ne s'associe pas aux processus qui engendrent des réclamations et des conflits).

Mais, une Administration chargée du secteur routier doit s'occuper pas seulement de clarifier ses priorités, mais aussi de distinguer entre les niveaux de détail dans sa définition, du général au particulier. Ces mêmes critères de gestion et fonctionnement internes doivent guider citoyens dans la communication. De cette façon, les principes de les en transmettre seront toujours de nature générale qui les mettent pas en confusion mais qui donnent la possibilité d'avoir une perception adaptée de l'évolution dans le secteur routier. Seulement quand on demande de consulter le citoyen ou de le renseigner sur la sécurité routière, il vaudra la peine « de risquer » entrer dans des niveaux plus détaillés d'information.

Il faut tenir en compte la grande exposition aux sources d'information auxquelles nous sommes soumis, ce que se traduit par des graves problèmes pour la part de l'Administration : les frais insuffisants de toute source possible et le manque possible d'attention de la part de l'interlocuteur. Puisque tout le personnel de l'Administration exécute des travaux de communication, dans une mesure plus grande ou moyenne, et comme un contrôle total des contenus est impossible (c'est évident que pas par voie orale mais non plus se réussira à l'écrit), il est nécessaire que l'assimilation de l'importance de la communication et de ses contenus principaux aille s'élargir considérablement.

Comme on a indiqué au début du document, on propose l'organisation d'une campagne interne à travers d'un Mémoire semblable à celle-ci, à distribuer entre les professionnels de niveau plus haut. Comme support, il faudra repartir à tout le personnel une Notice divulgatrice similaire à celle annexée avec le thème : « 1000 voies pour communiquer ». Le volume de l'information est important parce que plus il est réduit, plus les Administrations lui font confiance d'être lu et assimilé ; alors, il est inconfortable d'agir pour celui qui ne connaît rien que pour celui qui n'est pas sûr de l'avoir compris.

Cette campagne, en plus de la description de l'importance de la communication et des exemples de bien l'utiliser, doit énoncer environ sept objectifs généraux de l'Administration chargée du secteur routier. En plus, il sera possible de réaliser des actions complémentaires déjà adaptées aux besoins du personnel, en expliquant les techniques

ou les instruments de communication, soit en approfondissant les principes de raisonnement de la politique de l'Administration. Si les deux enseignements se mélangent, il faut l'amener à la connaissance de l'élève tel qu'il soit fortement sensibilisé à la différence entre disposer d'une information et réussir la communiquer.

Puisque la mission des Administrations ne consiste pas seulement en prendre des décisions pour les citoyens mais aussi les faire connues, la communication avec les citoyens doit enfoncer ses racines dans les processus de gestion interne. Par conséquent, notre dernière proposition qu'on veut réaliser, concerne l'organisation des responsabilités de la communication à l'intérieur de l'Administration.

Il ne faut pas centraliser la communication avec les citoyens à travers d'un seul organe puisqu'on perdrait le contenu des certes fonctions qui demandent la spécialisation (ou bien qui supposeraient un coût additionnel considérable) et en plus, on ne tendrait pas en compte que cette centralisation ne correspondrait qu'aux processus officiels en temps que des nombreuses communications resteraient informelles, dont l'importance sera sous-estimée.

C'est pourquoi, notre opinion demeure sur l'existence d'un organe de coordination, hiérarchiquement localisé où résident d'autres capacités transversales comme : le suivi budgétaire, les ressources humaines et la normalisation. Sa fonction ne serait liée à la communication des citoyens, mais au développement et à faciliter pour les autres organes la formation et les outils de communication adaptés, et réaliser le suivi des contenus de telle façon qu'on réussisse unifier les critères, assurer la cohérence par rapports aux directives de la politique routière et rationaliser le volume d'information transmis et sa cohérence tel qu'elle puisse être facilement assimilée par l'Administration et les citoyens.

## RÉFÉRENCES

1. Andrade, H. (2005). Comunicación organizacional interna: proceso, disciplina y técnica. A Coruña: Netbiblo.
2. Caro, F. (2007). Gestión de empresas informativas. Madrid: McGraw Gil - Interamericana de España, 2007.
3. Gómez Frías, V. (2007). La médiation dans les marchés publics. Paris : Harmattan.
4. Martín, F. (2005). Diccionario de Comunicación Corporativa e Institucional y Relaciones Públicas. Madrid: Editorial Fragua.
5. Martín, F. (2006). Comunicación empresarial e institucional. Madrid: Universitas.
6. Meunier, J.P. (2004). Introduction aux théories de la communication. Louvain-la-neuve : De Boeck Université.
7. Rojas, O. (2005). La eficacia de la influencia. Madrid: ESIC.
8. Zlateva, M.; Petev, T. (2006). Public Communication, Globalization and Democracy. Bulgaria: Sofia University.