



## Conseil supérieur de l'aménagement du territoire

1, rue du Plébiscite  
L-2341 Luxembourg

Tél. : 478 – 6913

---

Luxembourg, le 8 juillet 2005

### Propositions au sujet du développement d'une stratégie de communication pour l'aménagement du territoire

Au cours de la réunion commune Conseil supérieur de l'aménagement du territoire / Comité interministériel de l'aménagement du territoire, monsieur le ministre Halsdorf a déclaré vouloir associer le CSAT à l'élaboration d'une stratégie de communication afin de mieux pouvoir faire passer les messages relatifs à l'aménagement du territoire et à la mise en œuvre de l'IVL.

Il importe donc pour le CSAT de montrer les **pistes possibles à suivre** à court, mais surtout à moyen et à long terme en fonction des différents acteurs et des publics cibles.

En ce qui concerne plus précisément l'IVL, le CSAT est d'avis que le terme « IVL » a été mal choisi en raison du fait que l'abréviation ne fournit à priori aucun renseignement sur le contenu et que la dénomination « Integratives Verkehrs- und Landesplanungskonzept » est trop compliquée pour être utilisée.

La discussion publique de l'IVL se focalise actuellement trop sur des aspects qui sont considérés comme négatifs par la population : ne pas utiliser la voiture, construction plus dense, etc. Il faut **mettre en vitrine les aspects et effets positifs**.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, rappelons que, de manière synthétique, l'aménagement du territoire peut être défini comme un long processus de changement d'ordre quantitatif et qualitatif intervenant dans une société au plan politique, économique, social, culturel et scientifique et menant vers un bien-être collectif et individuel.

Est dit **développement durable** le développement qui permet de satisfaire les besoins des générations actuelles sans compromettre la satisfaction de ceux des générations futures et qui est centré sur **l'homme** et ses activités au sens le plus large (développement de l'homme par l'homme et pour l'homme, de tout l'homme et de tous les hommes) et sur la **planète** (sauvegarde de l'équilibre écologique).

## Le concept de communication

Il importe de préciser que la communication est un **processus dynamique au cours duquel un émetteur et un récepteur échangent et partagent** des informations, des idées, des opinions, des sentiments ou des réactions.

## La communication pour l'aménagement du territoire

Elle consiste en l'utilisation, de façon planifiée et organisée, des techniques et des moyens de communication (médiatiques et non médiatiques) pour promouvoir le développement du territoire à travers un changement d'attitude ou de comportement, par la diffusion l'information nécessaire et par l'incitation à la participation active et consciente de tous les acteurs, y compris des bénéficiaires du processus.

De nos jours la conception de stratégies de communication efficaces se fait selon une démarche alliant rigueur, professionnalisme, travail d'équipe, participation et créativité. Cette démarche respecte les principes d'une bonne planification, soit:

- avoir une pensée organisée;
- lier les activités et les ressources aux résultats escomptés;
- déterminer des indicateurs de performance et des moyens de vérification;
- répartir les responsabilités et communiquer de manière concise et sans ambiguïté;
- s'adapter à une situation en évolution et évaluer les risques.

**Les projets de planification doivent comprendre dès le départ un volet communication** avec des **objectifs bien définis** car il leur vient en appui. Les objectifs de communication doivent être **réalistes, précis, mesurables et comporter un délai d'exécution**.

Les messages doivent être clairs, simples, spécifiques, faciles à comprendre et récurrents. En outre, ils doivent être cohérents et coordonnés, même s'ils proviennent de différentes sources. Enfin, ils doivent provenir d'une source crédible aux yeux du public ciblé.

L'approche participative (implication des parties prenantes, y compris les bénéficiaires) doit être privilégiée, car il faut «parler avec» la population et non «parler à» la population (communication de haut en bas).

Enfin, il est important de noter que la communication en faveur de l'aménagement du territoire vise le changement d'attitude et de comportement de la population. De ce point de vue, le changement de comportement durable est un processus plus ou moins long qui dépend, outre de la communication, de facteurs tels que :

- l'accessibilité et la qualité des services (surtout publics),
- le contexte socioculturel et politique,
- le niveau d'instruction,
- et le statut socio-économique de la population cible.

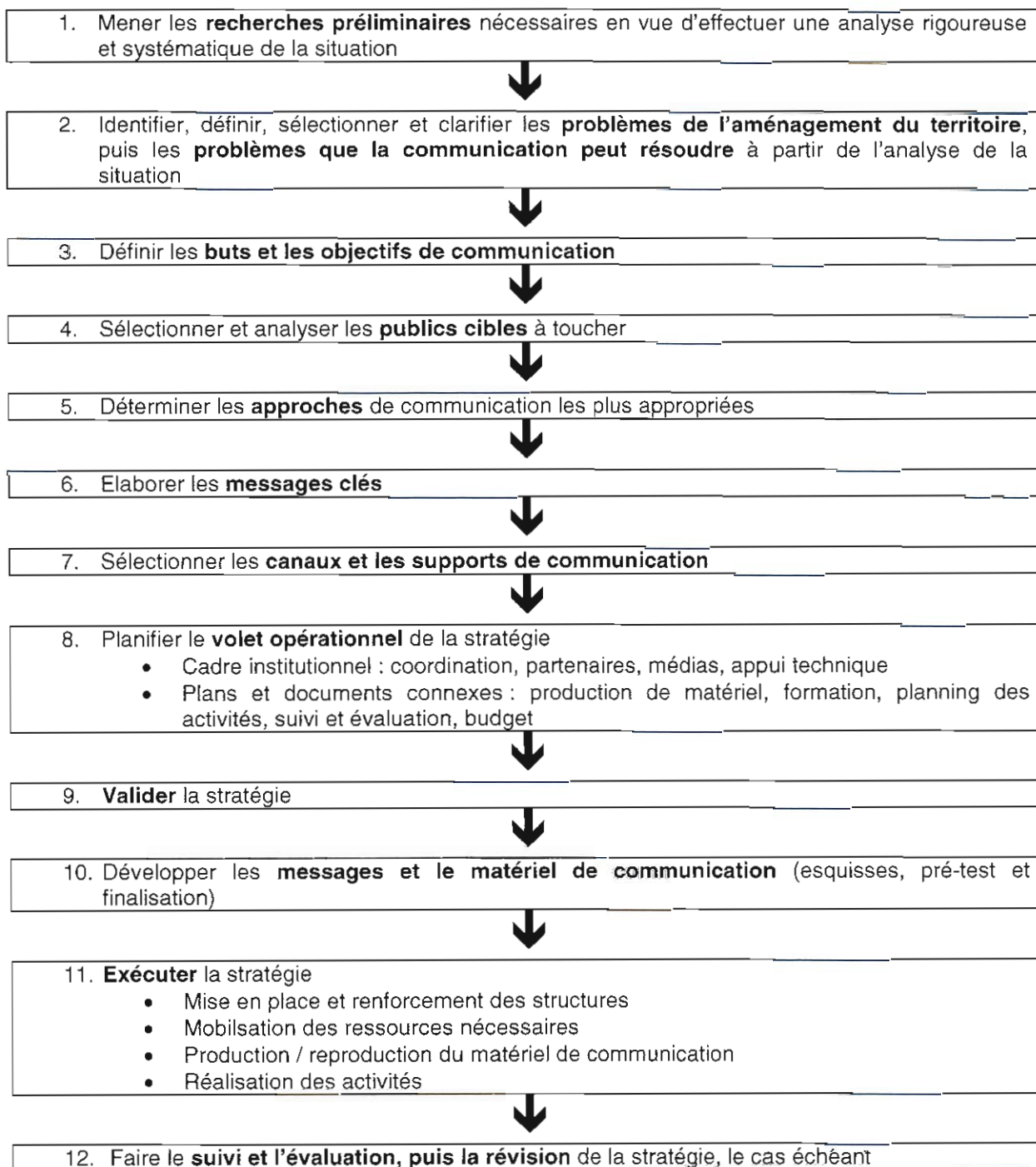
## La notion de stratégie de communication

La **stratégie** est un plan-cadre comprenant une **combinaison d'interventions de communication capables de susciter les changements** nécessaires en matière de connaissances, d'opinions, d'attitudes ou de comportements au niveau de la population visée en vue de résoudre des problèmes et de préparer des solutions selon un calendrier donné (souvent à moyen terme et long terme) et compte tenu des ressources disponibles.

La stratégie de communication diffère :

- d'une **politique de communication**, document écrit qui fixe les finalités, les grandes lignes directrices et les standards devant guider l'utilisation et l'organisation de la communication pour atteindre les buts de développement que se donne un Etat ;
- d'une **campagne de communication**, qui est un ensemble coordonné d'activités de communication médiatiques et non médiatiques menées de manière intensive sur une période relativement courte et dans un espace donné en vue d'atteindre des effets précis.

### Schéma du processus d'élaboration d'une stratégie de communication multimédia



Toute stratégie de communication doit être originale, pertinente, adaptée et réaliste. Pour cela, elle doit s'appuyer sur une bonne analyse de la situation, car c'est elle qui permet de comprendre le problème que l'on veut résoudre.

Par ailleurs s'agit-il d'évaluer les ressources disponibles en matière de communication :

- médias traditionnels: couverture, accès, coût, programmes, efficacité, etc. ;
- autres médias: médias de groupe, traditionnels, nouveaux médias, etc. ;
- autres canaux, lieux et réseaux de communication, langues de communication ;
- dans l'ensemble il faut faire ressortir les forces et faiblesses, les atouts ou opportunités et obstacles et contraintes, susceptibles d'influencer l'exploitation de la communication.

- Comme **atouts ou opportunités**, on peut citer: la disponibilité des services, d'un équipement approprié, des médias ou du personnel de terrain, la volonté politique, le dynamisme des ONG ou des associations traditionnelles, des attitudes favorables au sein de la population, etc.

- Comme **obstacles et contraintes**, on peut trouver: des valeurs défavorables au sein de la population, un personnel mal formé ou peu motivé, des moyens financiers limités.

### **Analyse du problème de communication**

- Quel est le comportement actuel? Quel est le comportement souhaité?
- Qu'est-ce qui explique l'écart entre comportement actuel et comportement souhaité?
- Quel est le problème prioritaire?
- Qui est touché par le problème?
- Qui peut influencer ceux qui sont touchés?
- Quelles sont les solutions possibles du point de vue de la communication
- Quelles sont les informations non disponibles à l'heure actuelle et qu'il faut collecter?

Il est important de procéder à une sélection des cibles prioritaires pour ne pas disperser inutilement les efforts.

- Cibles primaires: personnes les plus touchées par le problème; groupe susceptible de profiter le plus du changement de comportement; groupe qui pourrait mieux réagir au comportement promu par exemple.
- Cibles secondaires: ceux qui pourraient le mieux reprendre le message diffusé en tant qu'allié; ceux qui pourraient le mieux influencer les cibles primaires pour les amener à prendre connaissance du message et à réagir dans le sens souhaité.

### ***Déterminer les types d'approche les plus appropriés pour chaque cible***

Il s'agit d'énumérer les méthodes ou approches propres ou connexes à la communication que l'on estime appropriées pour toucher chaque cible et provoquer les changements attendus. Il s'agit par exemple:

- de l'approche participative communautaire
- de la communication interpersonnelle
- du conseil
- de l'information
- du marketing
- de la mobilisation
- du plaidoyer
- de la formation

### ***Elaborer les messages clés destinés aux groupes cibles***

On formule les thèmes ou idées de messages qu'on veut adresser à telle ou telle cible pour provoquer l'effet recherché. Les messages doivent découler de façon logique des objectifs de communication fixés et des changements souhaités au niveau de chaque cible, compte tenu de ses connaissances, attitudes et/ou pratiques vis-à-vis du problème à résoudre.

En attendant de développer les messages définitifs au cours de l'étape de la production du matériel de communication, on détermine ici les thèmes de message. Dans le cas des stratégies plus spécifiques et plus restreintes (par opposition aux stratégies d'ensemble ou nationales), on peut aller plus loin en déterminant également la **tonalité** de chaque message voire la source qui devrait l'émettre.

Au plan du contenu, le message comporte certains des éléments suivants:

- le **quoi** et le **pourquoi**: quel est le changement attendu et quel est l'intérêt pour la cible de réaliser ce changement;
- le **où**, le **quand** et le **comment**: où aller, à quel moment et que faut-il faire ou savoir pour réaliser le comportement;
- la **garantie** et l'**appui**: ce qui donne crédibilité au message.

Au plan de la tonalité, il s'agit de choisir l'orientation (ou appel) qui sera donnée à chaque message pour accroître ses chances d'influencer la cible visée. Généralement, le choix est fondé sur ce que l'on sait des caractéristiques de la cible et des leçons apprises. Il se fait entre (ou combine) les appels suivants:

- message émotionnel (appel aux émotions telles que la peur, l'anxiété, la sécurité, etc.) vs message rationnel (appel à l'argumentation logique, aux preuves);
- message positif (on montre qu'il y a une solution ou une issue favorable possible au danger) vs message négatif (on présente une situation sombre et menaçante au cas où la cible ne suivrait pas l'action recommandée);
- appel au groupe ou à la masse (appel à la pression du groupe) vs appel individualisé (appel à des arguments personnalisés);
- message humoristique (l'humour rend le message plaisant tout en permettant de faire passer un contenu sérieux) vs message sérieux (rigueur, sans fioritures);
- message à point de vue unique (unilatéral) vs message à plusieurs points de vue (sous forme de débat ou de confrontation d'idées);
- message à conclusion définitive (il contient la conclusion que l'on veut faire passer) vs message à conclusion ouverte (on laisse la cible tirer sa propre conclusion et se faire son opinion);
- message répétitif (on prévoit que le message soit répété plusieurs fois) vs message unique (message émis une fois).

## **Choisir les canaux et supports de communication**

En communication, les types de canal exploités pour véhiculer le message de la source vers la cible ultime sont les suivants :

- le **canal institutionnel**: structures publiques et privées reconnues telles que le système politico-administratif, le système éducatif, les ONG, etc. ;
- le **canal «média»** ou **médiatique**: organes médiatiques et nouvelles technologies de la communication tels que la télévision, la radio, la presse écrite, l'affichage et Internet ;
- le **canal commercial**: systèmes de commercialisation de produits courants tels que les supermarchés, les boutiques, librairies, kiosques, etc.

Pour chaque cible, on détermine le canal (les canaux) approprié tout en précisant les médias et supports à utiliser. Le support de communication est l'instrument sur lequel le message est fixé pour être transmis ou, en publicité, un organe de communication spécifique (titre de journal par exemple): bande ou support vidéo, film, cassette vidéo, affiche, brochure, magazine, timbre, calendrier, exposition, panneau, banderole, gadgets (sacs, porte-clés, casquettes, T-shirts,...), boîte à images, flip-chart, planche murale, diapositive, tableau, jeu, diagramme, pièce de théâtre, CD-Rom, disquette, etc.

Le tableau reproduit à la page suivante détermine plus concrètement un certain nombre **d'actions et publics** visés :



<b>Idée / Action</b>	<b>Terme</b>	<b>Public</b>
Réserver des plages horaires dans les cours de géographie et d'instruction civique	Moyen	Élèves du degré supérieur de l'enseignement primaire, enseignement secondaire et secondaire technique
Edition d'un dépliant 4-6 pages contenant les messages-clés de l'aménagement du territoire	2006	Grand public (moyennant distribution à toutes boîtes à lettres)
Elaboration de fiches thématiques par communes contenant des recommandations par domaine d'action	Moyen	Élus locaux, services techniques des communes, bureaux d'études etc.
Spots télé et cinéma (mettre l'accent sur les effets positifs : qualité de vie, espaces verts, habitations et lotissements modèles)	Court et moyen	Grand public
Engager processus de changement de comportement (travail de conviction à faire)	Court et moyen	Grand public
Profiter de toutes occasions pour faire renvois sur site Internet à tenir à jour	Court	
Organisation de tables rondes et forums de discussion	Court et moyen	Elus locaux, hommes de l'art
Journée des bourgmestres	Court	Elus locaux
Organisations de réunions régionales	Court et moyen	Elus locaux, services techniques des communes, société civile, commissions consultatives et forces vives
Faire un catalogue d'exemples positifs étrangers	Court et moyen	Élus locaux, services techniques des communes, bureaux d'études etc.
Elaboration de projets pilotes	Court et moyen	Élus locaux, services techniques des communes, bureaux d'études etc.
Faire catalogue de critères à respecter pour différents domaines d'action	Moyen	Élus locaux, services techniques des communes, bureaux d'études etc.
Développer des stratégies d'action (par exemple pour la densification)	Moyen et long	Communes
Dresser un organigramme ou schéma de mise en œuvre	Court	
Utiliser les nouveaux médias : édition et diffusion de « newsletters » via e-mail	Court	Intéressés
Formation continue	Moyen et long	Personnel des communes et du secteur privé concerné par les sujets

## Le suivi et l'évaluation

**Le suivi** (monitoring) finalement consiste à surveiller et à analyser de façon régulière, périodique ou continue, le déroulement des activités prévues dans le plan de travail pour:

- s'assurer que le plan élaboré est exécuté comme prévu, détecter les écarts éventuels et identifier les difficultés rencontrées et percevoir les contraintes et opportunités non prévues, afin de fournir à temps les apports nécessaires et d'effectuer les corrections qui s'imposent;
- vérifier que les ressources et les activités permettent d'obtenir les résultats escomptés.

**L'évaluation** consiste à mesurer, à un moment donné, les réalisations d'une intervention et à les comparer avec les prévisions en vue de déterminer si les objectifs ont été atteints. Elle permet donc d'apprécier l'utilité et l'efficacité des activités - bref la performance – et, si possible, de les expliquer. Les résultats peuvent permettre de corriger l'intervention pendant son déroulement ou d'en tirer les leçons et les conséquences à son achèvement.

Elle peut se faire **au début** de l'intervention ('ex ante'), **à un moment précis** de son déroulement (intermédiaire) ou **à la fin** (terminale, 'ex post').

D'ailleurs, elle peut être **interne** (faite par des personnes ayant participé à tout ou partie de l'intervention), **externe** (confiée à des spécialistes extérieurs à l'intervention), **conjointe** ou participative (mixte).

Au vu des idées exprimées et des actions à mener, il est évident qu'une stratégie de communication active ne peut se passer de **moyens financiers importants** à mettre en œuvre annuellement.

Toutefois, il est aussi évident que si l'on entend introduire un changement de mentalités et de modes de penser, il faut le temps et les moyens financiers nécessaires pour mener à bien la politique d'aménagement du territoire dont le pays veut se doter, l'aménagement du territoire étant par nature une discipline qui ne portera ses fruits que dans le long terme.

De plus il faut également mettre en place des **mesures plus contraignantes**, qui, elles, nécessitent des efforts supplémentaires et affinés en communication.

Aussi importe-il de définir clairement les problématiques et **messages-clés de l'aménagement du territoire** à faire passer aux différents publics cibles et de proposer des solutions facilement compréhensibles. Parallèlement, il y a lieu de mettre en place les structures adéquates de communication. Le niveau régional semble opportun pour mettre en place des structures de ce type (voir parc naturel). Cela implique qu'il est indispensable de définir les interlocuteurs aux échelons intercommunal ou régional et de les doter des moyens financiers et humains nécessaires afin qu'ils puissent pleinement jouer leurs rôles.

Actuellement l'absence de structures régionales et d'une planification régionale fait obstacle à la mise en œuvre d'une véritable politique de communication à ce niveau. Ces **structures régionales** devraient être composées de représentants régionaux.

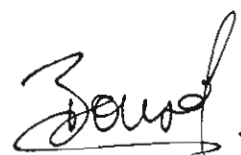


Ceci dit, il est évident que les plans directeurs régionaux, au même titre que les plans directeurs sectoriels, sont autant d'instruments pour traduire en pratique les objectifs du Programme directeur et de l'IVL. La Commission d'aménagement assumera à son tour cette mission d'assistance en ce qui concerne le niveau communal, sachant que le **PAG** est également un instrument de mise en œuvre du programme directeur et de l'IVL. Quant aux communes, une importance est à accorder à leur responsabilisation pour poursuivre les objectifs de l'aménagement du territoire et les effets positifs et négatifs des décisions prises au niveau communal et ayant un impact durable sur le territoire. Quant au processus d'élaboration du PAG, il est évident qu'il doit également être accompagné d'une stratégie de communication.

L'organisation de **séminaires thématiques** avec les différents publics cibles concernés et intéressés constitue une autre mesure d'appui. L'ensemble des répercussions et décisions à impact direct ou indirect sur le territoire tant positives que négatives, est à illustrer par des exemples concrets de réalisations à l'étranger ou au Luxembourg et à poursuivre en tant que projets pilotes initiés et cofinancés, le cas échéant, par l'Etat.



Gilbert Schmitz  
Secrétaire



Patrick Bousch  
Président