La communication publique dans le monde arabe. Essai d'analyse de son émergence et de son développement

Sadock Hammami

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/communicationorganisation/820>

DOI : 10.4000/communicationorganisation.820

ISSN : 1775-3546

Éditeur

Presses universitaires de Bordeaux

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2009

Pagination : 182-190

ISSN : 1168-5549

Référence électronique

Sadock Hammami, « La communication publique dans le monde arabe. Essai d'analyse de son émergence et de son développement », *Communication et organisation* [En ligne], 35 | 2009, mis en ligne le 01 décembre 2012, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/communicationorganisation/820> ; DOI : 10.4000/communicationorganisation.820

Résumé

Ce texte examine l'émergence et le développement de la communication publique dans le monde arabe. L'essor de la communication publique est lié à une série de dynamiques : construction et crise de l'Etat postcolonial, transformations des organisations publiques et mutations de la sphère des médias. Situé dans son contexte sociétal, l'essor de la communication publique nous renseigne sur les changements des modes de gestion politique et sur le statut des organisations publiques dans des sociétés de plus en plus ouvertes et des économies désormais soumises aux effets de la mondialisation. Le processus d'émergence en cours d'un espace public qui favorise de nouvelles formes de pluralité, de visibilité, d'expressions médiatiques explique le recours croissant de l'Etat et de ses organisations à la communication. L'analyse révèle ainsi le nouveau statut de la communication dans des sociétés arabes et l'évolution de l'Etat autoritaire.

Mots-clés

Communication publique, espace public, organisations publiques, monde arabe, modernisation.

Abstract

This article examines the emergence and development of public communication in the Arab world. The rise of public communication is linked to a series of dynamics: construction and crisis of postcolonial state, transformation of public organizations and changes in media sphere. In terms of the societal context, the rise of public communication tells us about the changing modes of political management and the status of public organizations in societies that are affected by free economies due to the globalization process. The emergence of a public space that promotes new forms of plurality, visibility, and expression media explains the increasing use of the communication by the state and its organizations. The current analysis reveals that the new status of communication in the Arab societies and the future of the authoritarian state. state.

Key- Words

Modernization Public communication, Public sphere, Public organisation, Arab word.

Sadock Hammami est Maître-assistant au College of Communication, Sharjah University, United Arab Emirates et à l'Institut de Presse et des Sciences de l'Information, (IPSI), Université de la Manouba, Tunisie. Il est membre fondateur de l'Unité de Recherche « Technologies de l'information et de la communication », IPSI, Université de la Manouba, Tunisie. Ses thématiques de recherche sont axées autour de l'espace public, la communication publique, TIC et journalisme en ligne dans le monde arabe, l'épistémologie des SIC. Il est rédacteur en chef du Portail arabe des sciences de l'information et de la communication : www.arabmediastudies.net.

La communication publique dans le monde arabe. Essai d'analyse de son émergence et de son développement

Sadock Hammami

sadokhammami@yahoo.fr

Différents et nombreux indicateurs montrent le développement de la communication publique dans le monde arabe¹³⁹. Durant les deux dernières décennies, les budgets alloués à la communication publique ont connu une progression significative, ce qu'atteste la multiplication des campagnes utilisant tous types de supports (y compris les technologies de l'information, Internet et téléphonie mobile). Durant les trois dernières années, les dépenses publicitaires des organisations publiques et des campagnes de communication d'intérêt général ont représenté près de 27% du marché publicitaire arabe¹⁴⁰. D'autre part, de plus en plus d'organisations publiques se dotent de services dédiés à la communication. Enfin, la formation à la communication est aujourd'hui intégrée dans toutes les institutions universitaires (Kirat, 2005). Ce texte a pour objectif d'analyser l'essor de la communication publique à partir d'un questionnement de ses rapports à l'Etat, à la société et à la culture afin d'explorer les dynamiques de son inscription dans différents contextes culturels. Dans les sociétés occidentales, la montée de la communication publique est liée à un processus complexe : triomphe de la communication comme idéologie (Breton, 2004), transformations de l'espace public (Miège, 1989), l'imprégnation de l'Etat et de ses institutions par les valeurs de la communication (ouverture, proximité...), du libéralisme et du secteur privé (compétition, efficacité...), crise de la démocratie et montée d'une nouvelle citoyenneté politique (participation...). Dans le monde arabe, l'émergence et le développement de la communication publique

¹³⁹ Par monde arabe nous entendons un ensemble géopolitique régional couvrant les 22 Etats réunis dans le cadre de la Ligue des Etats arabes. Outre cette délimitation institutionnelle, le monde arabe renvoie aussi à une aire culturelle unie par le sentiment d'appartenance à une seule nation (la nation arabe), langue arabe, l'histoire commune et surtout le sentiment d'un devenir commun.

¹⁴⁰ Selon un rapport publié par le Bureau d'Etudes Parc Pan Arab Research Center, (PARC), les dépenses publicitaires des organisations publiques ont atteint 515 millions de dollars en 2007, 659 en 2008 et 703 en 2009. Cf. <http://arabiandemographics.iniquus.com/KnowledgeBase.aspx#Advertising>.

sont liés à trois grandes dynamiques. D'abord, la construction et les évolutions de l'Etat postcolonial : crise de légitimité de l'Etat postcolonial et échec de l'autoritarisme comme mode de gestion politique, effritement de l'idéologie développementaliste, généralisation de l'éducation et montée de la contestation politique et sociale.

Ensuite, l'entrée progressive des économies arabes dans le processus de mondialisation implique des adaptations et des transformations de l'administration publique et de ses organisations. La libéralisation de l'économie, la montée du secteur privé, les injonctions des organisations internationales (FMI, Banque Mondiale, Europe) et le conditionnement des aides aux réformes de l'Etat (l'exemple du partenariat Europe-pays du Maghreb) constituent autant de facteurs qui favorisent de multiples changements au sein des organisations publiques, dont une intégration accrue de la communication. Enfin, l'émergence progressive d'un espace médiatique ouvert (depuis le début des années 1990), conséquence de plusieurs facteurs (développement de la réception directe de la télévision satellitaire et de l'usage de l'Internet, montée des médias privés), transforment l'Etat en acteur parmi d'autres dans un espace public en construction, où s'affrontent et coexistent différentes formes de communication politique, d'entreprise, associative, personnelle (blogs...). À travers la communication publique, les organisations publiques cherchent ainsi à assurer leur visibilité. Cette façon de problématiser la question de la communication publique dans le monde arabe nous permet de situer l'analyse dans le cadre d'une dynamique historique, sociale et culturelle se rapportant à différents niveaux : la relation de l'Etat (et ses pratiques de communication) à la société, les évolutions des organisations publiques (et de leur modèle de gouvernance), les transformations des médias et la construction d'un espace public.

L'échec de l'autoritarisme

Au lendemain des indépendances, les nouvelles élites politiques se sont donné comme mission la construction d'un Etat fort capable de conduire le développement et l'édification d'une nouvelle société libérée de l'héritage colonial et des appartenances traditionnelles (clan, tribu, région...). Cette vision a favorisé un modèle de gestion politique fondé sur le consensus, la coercition, la violence et un mode d'interaction autoritaire avec la société. L'Etat monopolise les médias, lesquels sont mobilisés pour diffuser les nouvelles valeurs politiques (Unité, Justice sociale...) et les directives de l'élite vers « les masses populaires ». Dans ce sens, la communication était investie d'un ensemble de fonctions, dont notamment « l'éducation » du peuple et

sa «sensibilisation» aux « défis » et aux « tâches » du développement. S'inspirant dans la plupart des cas du modèle soviétique socialiste, la communication de l'Etat et de ses organisations se présentait comme un moyen permettant de conduire le changement : combattre le sous-développement, transformer les mentalités et assurer l'adhésion et la mobilisation des « citoyens », à travers notamment le monopole des médias de masse. La communication n'était par conséquent qu'un moyen parmi d'autres qui assurait l'emprise de l'Etat sur la société.

Le monopole de l'Etat et de ses institutions par le leader (l'autorité suprême), investi d'une légitimité révolutionnaire (Gamal AbdeNasser en Egypte) ou historique (Habib Bourguiba en Tunisie), a favorisé ainsi deux types de communication. Une communication fonctionne selon un modèle paternaliste : le chef historique et charismatique, symbole de l'Etat et incarnation de la société tout entière, éduque le peuple à travers les médias de masse (et notamment la télévision) : le leader agit ainsi comme « communicateur-éducateur ». Une communication propagande protège l'Etat de toute critique et instaure une représentation consensuelle de la société. Dans les deux cas, les citoyens ne constituaient qu'un « *peuple-objet, soutien, matière et masse de manœuvre* » (Djait, 2005 : 235). La communication participe ainsi à un modèle politique de type traditionnel néo-patriarcal, malgré ses apparences modernes (Krichen, 1993) et (Sharabi, 1988).

A partir de la fin des années 1980, la communication s'est développée ensuite dans un contexte où l'Etat est fragilisé par différents facteurs : l'échec de la modernisation, la montée d'une contestation sociale et politique multiforme, l'émergence d'acteurs politiques autonomes (partis politiques, associations...), le retrait de l'Etat de certains secteurs économiques stratégiques et la privatisation... Ces facteurs favorisent la recherche d'une nouvelle forme de médiation avec la société, parallèlement à la permanence des anciennes formes de contrôle social. Le recours croissant à la communication publique traduit l'échec d'un modèle de gestion sociale fondé sur la coercition et la violence et incarne les évolutions d'un Etat fragilisé et contesté, à la recherche d'une nouvelle légitimité. Consultations nationales, sondages et enquêtes d'opinion, campagnes de communication et de relations publiques relèvent de cette recherche d'une nouvelle interaction moins autoritaire avec une société en changement et davantage autonome : population jeune, de plus en plus éduquée, ouverte sur le monde (grâce aux télévisions satellitaires et l'Internet), pluralisme intellectuel... La communication émerge ainsi progressivement comme une pratique autonome et institutionnalisée, dotée de procédures particulières (création, sous diverses appellations

et en fonction des modèles francophone ou anglophone, de services internes dédiés à la communication, aux relations publiques ou encore aux relations avec les citoyens). Cette autonomisation implique une demande institutionnelle en compétences spécialisées, d'où la multiplication des formations universitaires et l'émergence de professionnels de la communication (agences, experts...).

Organisations publiques : adaptation et changements

La mobilisation grandissante à la communication publique dans le monde arabe est révélatrice aussi d'une transformation en cours de l'administration publique et le signe d'un changement des modèles de gouvernance des organisations publiques. Deux types de facteurs, endogènes et exogènes, concourent à la montée actuelle de la communication publique. Facteurs endogènes de changement. Dans plusieurs pays arabes, l'Etat procède, depuis la fin des années 80, à une réforme de l'administration publique, imposée par le changement du contexte institutionnel et économique : montée du secteur privé et retrait de l'Etat de l'économie, multipartisme... La modernisation de l'administration est présentée comme une condition et un signe d'une modernisation globale de l'Etat. Dans ce sens, les technologies de l'information et de la communication jouent un rôle décisif. Ainsi la mise en place de l'administration électronique dans la plupart des pays arabes¹⁴¹ est censée apporter à l'administration, longtemps perçue comme bureaucratique, inefficace et frein au développement de l'économie et de la société, les nouvelles valeurs de réactivité, de transparence, d'efficacité et d'interactivité avec les citoyens¹⁴². D'autre part, la généralisation de l'enseignement et le recul de l'analphabétisme obligent les organisations publiques à rechercher de nouveaux modèles d'interaction avec ses usagers, d'où le recours croissant aux différentes procédures de communication, désormais centrée sur les valeurs de proximité, d'ouverture (numéros verts, sites web). Dans plusieurs pays arabes apparaissent de nouvelles pratiques telles que les sondages d'opinion ou les consultations nationales

¹⁴¹ Voir comme exemples les cas de l'Egypte (www.egypt.gov.eg), de la Tunisie (www.bawaba.gov.tn), de la Jordanie (www.jordan.gov.jo), du Kuwait (www.e.gov.kw), de l'Arabie saoudite (www.saudi.gov.sa)...

¹⁴² L'expérience la plus intéressante et la plus avancée dans le monde arabe est sans doute Dubaï egov. En effet, « Dubaï Government Information and Services Portal » est conçu comme un dispositif de services et d'information des publics. Le service « ecomplain », permet par exemple aux usagers de communiquer avec les différentes administrations : dépôt de plaintes, observations et suggestions...

permettant ainsi aux organisations publiques de développer les valeurs d'écoute et de dialogue. La montée du secteur privé constitue aussi un facteur complémentaire participant aux changements en cours des organisations publiques. Le nouveau statut du secteur privé conduit ainsi à une redéfinition du rôle de l'Etat, qui se veut moins omnipotent et interventionniste et plus régulateur et facilitateur.

Facteurs exogènes de changement:

La réforme de l'administration publique est aussi la conséquence d'un processus d'ouverture croissante sur l'économie mondiale et de partenariat avec des groupements régionaux telle que l'Europe (accords d'association).¹⁴³ L'ouverture sur l'économie mondiale et les stratégies de captation des investissements directs étrangers (IDE) obligent les administrations publiques à tenir compte des nouvelles pressions induites par des acteurs extérieurs. Dans ce sens, les injonctions des organisations internationales (Banque mondiale, Unesco, Pnud) et le conditionnement des prêts et crédits internationaux à des réformes institutionnelles jouent un rôle de plus en plus décisif. Les différents rapports publiés par les organisations internationales (Pnud, Banque mondiale) obligent l'Etat à s'adapter aux standards internationaux. Ainsi, plusieurs pays arabes (Egypte (1991), Tunisie (1986), Maroc (1983), Algérie (1988)) ont mis en œuvre des plans de réajustement structurel prescrits par le Fonds monétaire international (FMI) (Clément, 1995). Ce plan intègre des actions liées à la modernisation institutionnelle (corruption, bureaucratie...). Les rapports et les classements publiés par les organisations mondiales et les ONG sur la gouvernance, la corruption, le climat des affaires, les technologies de l'information, les médias... constituent aussi un indicateur pour les opinions publiques nationales des performances de l'Etat en matière de réforme et de modernisation.

¹⁴³ Parmi les objectifs du programme de coopération MEDA mis en œuvre par l'Union européenne figurent la participation de la société civile et des populations à la conception et à la mise en œuvre du développement, le renforcement de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit. D'autre part et parmi les programmes mis en place par l'Europe figure par exemple le MEDSTAT, « programme régional de coopération statistique entre l'Union européenne et 10 pays partenaires méditerranéens comprenant l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc, le Territoire palestinien occupé, la Syrie, la Tunisie et la Turquie », dont l'objectif est de fournir les données statistiques actualisées, fiables, pertinentes et de qualité nécessaires à la prise de décision politique et à la bonne gouvernance. », voir le site <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Ainsi, la transparence de l'administration est par exemple un élément souvent pris en compte dans la mesure du climat des affaires et de la bonne gouvernance¹⁴⁴.

Mutations de la sphère des médias

L'essor de la communication publique dans le monde arabe renvoie aussi à l'autonomisation progressive des médias par rapport à l'Etat. Avec l'avènement de la communication publique, la gestion du discours de l'Etat et de ses organisations est désormais confiée aux professionnels de la communication. Le journaliste acquiert ainsi progressivement une autonomie par rapport à l'Etat. Pour la communication publique les médias deviennent une « cible » à séduire et convaincre et non plus un rouage de l'Etat. La communication publique est dans ce sens une des nouvelles formes de communication émergentes caractéristiques d'un nouvel espace public en cours de formation, structuré par un nouveau modèle communicationnel plus ouvert. De ce point de vue, l'Etat, avec d'autres acteurs (entreprises, partis politiques, associations) contribue, à travers notamment la communication publique, à cet espace public naissant où s'affrontent et coexistent différentes formes de communication politique, d'entreprise, associative, personnelle (blogs...). Ce nouvel espace public en cours de formation est la conséquence de plusieurs facteurs technologiques, politiques et culturels. Le développement des moyens de réception directe dans les années 1990 et le développement, relativement important de l'accès au réseau Internet dans les années 2000, mettent en cause le monopole étatique des médias. D'autre part, la montée de la contestation politique et des revendications de réformes démocratiques oblige les Etats à alléger les dispositifs monopolistiques classiques de gestion des médias et à libéraliser, selon des modalités hétérogènes, progressivement, leurs espaces médiatiques audiovisuels. L'émergence d'un « espace médiatique arabe », où agissent des acteurs de toutes sortes (Etats arabes, acteurs économiques, puissances régionales et internationales, partis politiques) qui cherchent à capter des audiences nationales à des fins économiques ou d'influence idéologique et politique, contribue à affaiblir les capacités de l'Etat à maintenir le monopole classique des médias. Ces différents changements participent aujourd'hui à l'éclatement du modèle de la communication qui a caractérisé le fonctionnement des espaces médiatiques nationaux et favorisent la

¹⁴⁴ Comme le montre la méthodologie du rapport mondial 2008-2009 du Forum mondial de Davos sur la compétitivité : <http://www.weforum.org/documents/gcr0809/index.html>

formation d'un nouveau modèle de communication. De nouvelles formes de médiatisation des opinions émergent. Elles élargissent les possibilités du débat politique et social et la visibilité d'acteurs longtemps exclus de la scène publique. Les médias se transforment ainsi en lieu de critique et d'appréciation de l'administration publique. Ces nouvelles possibilités de critique, de discussion et d'expression publique, qu'offrent les médias classiques ou l'Internet (grâce aux blogs par exemple), concourent à la formation du « souci d'image » chez les organisations publiques, désormais soumises à l'impératif de la communication. La montée de la communication publique, inscrite dès lors dans un espace public plus ouvert, favorise aussi la visibilité (et donc la reconnaissance sociale) de nouvelles questions de société, longtemps voilées par une communication-propagande donnant une représentation idéalisée de la société. Les problèmes de drogue, de santé (la question du Sida par exemple), d'environnement, d'éducation apparaissent dans des campagnes de communication visant la « sensibilisation » et la « prévention ».

Conclusion

Les recherches sur la communication publique dans le monde arabe ont souvent privilégié les aspects techniques de la communication publique (analyse des contenus des campagnes et de leurs effets sur les publics, étude des structures de communication dans les organisations publiques). Cette approche élude les liens de la communication publique aux contextes politiques, sociaux et culturels des sociétés arabes. En effet, la montée de la communication publique dans le monde arabe nous renseigne d'une part, sur les transformations de l'Etat et des ses rapports à la société et d'autre part, sur les évolutions de la sphère des médias et de la communication. Nous observons ainsi des sociétés en mouvement, contrairement à la représentation dominante d'un monde arabe figé dans le conflit tradition-modernité. Néanmoins, la double mobilisation par l'Etat de la communication et de la violence comme mode de gestion du champ politique nous oblige à évoquer l'hypothèse d'une instrumentalisation de la communication (comme ressource) par un Etat en crise contraint à l'économie de violence et à la recherche de nouvelles formes de contrôle social. De ce point de vue, la communication publique est dépouillée de ses valeurs (droit des citoyens à l'information, transparence, dialogue, participation, négociation). Elle n'est mobilisée que localement, là où la violence n'est pas nécessaire. Elle est suspendue dans les phases de crise, quand la coercition, la contrainte et la violence redeviennent les seuls moyens à travers lesquels l'Etat autoritaire maîtrise une société en

changement. Inversement, cette double mobilisation de la communication et de la violence peut être interprétée comme phase transitoire d'un processus de renouvellement profond et lent du lien politique. Dans ce cas, l'essor de la communication publique résulterait d'un processus de crise irrémédiable du modèle autoritaire et d'une délégitimation de la violence ainsi que d'une complexification croissante de la société. Ces hypothèses dessinent des perspectives théoriques prometteuses pour la recherche arabe, enfin libérée d'un empirisme improductif et désormais à même d'aider à la compréhension des sociétés arabes.

Bibliographie

BANQUE MONDIALE. *Rapport sur le développement au Moyen-Orient en Afrique du Nord. Vers une meilleure gouvernance au Moyen-Orient et en Afrique du Nord*. Washington 2003.

BRETON, Philippe, *L'utopie de la communication*, Paris, La découverte, 2004

CLÉMENT, Françoise, *Vers une économie libérale*. Égypte/Monde arabe, Première série, 9 - 1992, [En ligne], mis en ligne le 8 juillet 2008. URL : <http://ema.revues.org/index1209.html>. Consulté le 20 octobre 2008.

DJAÏT, Hichem, *La crise de la culture islamique*, Tunis, Cérès éditions, 2005.

KIRAT, Mohamed, "Public relations practice in the Arab World: A critical assessment Public", *Public Relations Review* 31 (2005) 323–332.

KRICHEN, Aziz, *Le syndrome Bourguiba*, Tunis, éd. Cérès, Coll. Enjeux, 1993.

MIEGE, Bernard, *La société conquise par la communication*, Grenoble, PUG, 1989.

PricewaterhouseCoopers, Dubai Club Press. ARAB MEDIA OUTLOOK 2007-2011, Dubai, 2007.

SHARABI, Hichem, *Le néopatriarcat*, Paris, éd. Mercure de France, 1988.