

Une institutionnalisation sans professionnalisation ? L'espace interstitiel de la communication gouvernemen- mentale en RFA

Article inédit, mis en ligne le 13 juillet 2020.

Nicolas Hubé

Nicolas Hubé est professeur des universités à l'Université de Lorraine. Il est chercheur au CREM (Centre de Recherche sur les médiations). Ses travaux portent sur la sociologie comparée du journalisme et de la communication politique. Il s'intéresse en particulier aux pratiques en France, en Allemagne et au sein de l'Union européenne.

Plan de l'article

Introduction
Petit détour par l'histoire de la communication gouvernementale
Entre publicistes et auxiliaires du politique
Des trajectoires élitaires au cœur de l'appareil d'État
Conclusion
Références bibliographiques

RÉSUMÉ

Dès 1949, le gouvernement d'Adenauer dispose et assoie la pratique d'un porte-parolat et d'un service de communication gouvernementale. Plus exactement, il dispose d'un appareil d'État construit et consolidé dès 1918. Cette pratique s'est construite par un long processus d'institutionnalisation de la politique symbolique gouvernementale. À partir d'une analyse des trajectoires des acteurs de la communication gouvernementale d'après-guerre, le constat peut surprendre. Bien qu'institutionnalisé, au regard des carrières des acteurs qui l'occupent, tout laisse à penser à l'incomplétude de la professionnalisation des acteurs de ce champ. Aucun groupe professionnel ne semble avoir imposé ses propres mécanismes de recrutement, d'entrée et de sortie voire de maintien dans cette activité de communication gouvernementale.

Mots clés

Communication gouvernementale ; journalisme politique ; Allemagne ; trajectoires sociales : professionnalisation ; champ interstitiel.

TITLE

Institutionnalisation without professionalisation? The weak field of governmental communication in Germany

Abstract

From 1949, the Adenauer government has a government communication service. In fact, a State apparatus has been built and institutionalized since 1918. This practice was built through a long process of institutionalization of the government's symbolic policy. This paper is based on an analysis of the trajectories of the actors of the post-war German governmental communication. Although it is institutionalized, the conclusions may be surprising. Looking at the careers of the actors who occupy the positions in this field, everything suggests the incomplete professionalization of the actors in this field. No occupational group seems to have its own recruitment, exit and maintenance mechanisms, or even to maintain activity.

Keywords

Governmental communication ; political journalism ; Post-War Germany ; Social positions ; Professionalization ; Weak field.

TÍTULO

¿Una institucionalización sin profesionalización? El campo débil de la comunicación gubernamental en RFA

Resumen

Desde 1949, el gobierno de Adenauer dispone de un portavoz et fomenta la práctica de la comunicación social del gobierno. Esta práctica de la comunicación se apoya en un Estado construido y consolidado desde 1918, así que esa práctica se ha construido a lo largo de un proceso de institucionalización de la política simbólica del gobierno. El balance que se hace desde el análisis de las trayectorias de los actores de la comunicación gubernamental de la posguerra, puede sorprender. A pesar de que este campo es institucionalizado, no es el caso de las trayectorias profesionales de los propios actores. Pues, ningún grupo profesional ha logrado imponer sus propios mecanismos de reclutamiento, de entrada y de salida de la profesión o incluso de desempeño de la actividad de la comunicación gubernamental.

Palabras clave

Comunicación gubernamental, periodismo político, Alemania, trayectorias sociales, profesionalización, campo débil

INTRODUCTION

Dès 1949, le gouvernement d'Adenauer poursuit la pratique du porte-parolat et de communication gouvernementale avec le *Bundespresseamt* (BPA), service construit dans la continuité des services administratifs de la propagande d'avant-Guerre (de Weimar comme ceux du national-socialisme). Plus exactement, il dispose d'un appareil d'Etat construit et consolidé dès 1918 et animé d'un principe d'action similaire : contenir les agitations politiques et amener la population à endosser le projet politique du gouvernement allemand, cette fois démocratique (Hubé, 2019). De leurs côtés, les journalistes parlementaires¹ ont installé à Bonn une conférence de presse fédérale, la *Bundespressekonferenz* (BPK), où le gouvernement – représenté par les porte-parole des différents ministres – doit se présenter

.....

1. Du fait du fédéralisme, nous désignerons par journalistes parlementaires les journalistes politiques, envoyés en tant que correspondants de leurs rédactions dans la capitale fédérale.

trois fois par semaine pour y expliquer sa politique, au risque de paraître comme non-respectueux du quatrième pouvoir.

Cette pratique s'est construite par un long processus d'institutionnalisation de la politique de communication gouvernementale (Hubé, 2018), reposant sur des mécanismes de régulation « corporatiste » des échanges entre groupes d'acteurs (journalistes et politiques principalement) par les associations professionnelles. L'institutionnalisation de cette politique de communication repose sur l'installation pérenne du *BPA* comme organe en charge, d'une part, de la coordination de la parole gouvernementale, et d'autre part, du *Öffentlichkeitsarbeit* (littéralement travail sur l'espace public)². Ce processus est renforcé par l'installation au sein de chaque ministère d'un service équivalent. Enfin, ce personnel gouvernemental en charge de l'action de communication est en contact permanent avec les journalistes parlementaires. Se consolide ainsi un espace relativement restreint où s'échangent et se négocient les règles du jeu ajustées au « bon fonctionnement » du politique, au respect des « bonnes règles » et des « bonnes manières » d'agir avec les journalistes, dans une optique de pacification maximale des conflits.

Pourtant, bien que cette politique de communication soit institutionnalisée depuis la sortie de la Première Guerre mondiale, au regard des carrières des acteurs qui l'occupent, tout laisse à penser à l'incomplétude de la professionnalisation des acteurs de cette pratique. Aucun groupe professionnel de « communicants politiques » ne semble avoir imposé ses mécanismes propres de recrutement, d'entrée et de sortie voire de maintien dans cette activité de communication. Cette pratique ne semble pas suffisamment « attractive » au sein du champ du pouvoir pour constituer à elle seule l'*ultima ratio* des agents qui ne font « qu'y passer ». Cet espace est structuré par une relative fluidité entre une position et une autre, entre le monde du porte-parolat et la communication gouvernementale et ceux du journalisme, de la haute-fonction publique ou de la diplomatie et le porte-parolat (D'Angelo, 2018 ; Georgakakis, 2004). En d'autres termes, comme nous allons le voir, si la communication gouvernementale est largement institutionnalisée, elle ne se caractérise pas par des trajectoires typiques de « professionnels » de la communication, mais plutôt par celles de professionnels du pouvoir. L'observation des positions, dispositions, propriétés et trajectoires des acteurs du champ de la communication gouvernementale donne à voir un espace adventice ou interstitiel (Medvetz, 2013 ; Vauchez, 2011) du champ du gouvernement bureaucratique allemand. Les agents de cet espace ont des propriétés homologiques fortes au champ politique et bureaucratique. Plus encore, tout se passe comme si le passage en cabinet ministériel dans des fonctions de porte-parole ou de chargé-e du *Öffentlichkeitsarbeit* gouvernemental était une voie d'entrée consolidée vers l'espace bureaucratique (c'est-à-dire vers des positions de hauts-fonctionnaires, de conseillers ou en cabinets ministériels) et non vers la communication politique. Le passage par la communication gouvernementale est une étape ascendante vers ces fonctions, étape de nécessaire reconversion de capitaux acquis dans d'autres positions, notamment dans le journalisme qui est une voie d'entrée et une porte de sortie de ces communicants. Mais loin d'être un espace de professionnalisation (Walter, 1995), on observe plutôt une reconversion d'un espace professionnel (le journalisme ou la communication) vers un autre (le champ bureaucratique), sans qu'il ne soit dominé par aucune profession en mesure d'en assurer l'autonomisation, ni la reproduction via des propriétés sociales ou positionnelles définies.

Pour retracer les continuités administratives de l'appareil d'Etat et comprendre les logiques de professionnalisation des acteurs de cette politique de communication, nous avons fait le choix de la méthode prosopographique. Nous avons constitué une base de données des

.....

2. Ce terme est bien plus usité par les praticiens que ceux de communication politique ou de *public relations*.

différents services de communication ministérielle, des responsables des associations de journalistes parlementaires de 1949 à 2015 ainsi que des porte-parole des différents ministères depuis 1918 à partir des annuaires administratifs de l'Etat allemand (*Taschenbuch für Verwaltungsbeamte*) et des annuaires de la *Bundespressekonferenz* depuis 1949, conservés à la bibliothèque du service du porte-parolat du Gouvernement allemand (BPA). Nous avons pris note de tous les noms des individus occupant ces fonctions de communication (porte-parole ou membres des équipes de communication ministérielle) l'année suivant la formation d'une nouvelle équipe gouvernementale. Puis, nous avons recherché leurs propriétés et leurs trajectoires sociales. Au total, 660 individus ont pu être enregistrés. Par la suite, nous avons procédé à une analyse séquentielle des trajectoires des porte-parole et des communicants des gouvernements Adenauer, Brandt, Kohl, Schröder et Merkel, en codant les postes et les lieux de leur emploi selon qu'ils ont été occupés avant, pendant ou après la durée des équipes ministérielles. Certains individus n'apparaissent qu'une seule fois dans les annuaires quand d'autres peuvent être en fonction sur plusieurs décennies. Mais dans tous les cas, nous avons cherché à enregistrer leur trajectoire sur l'ensemble de leur carrière pour chercher à comprendre si, par exemple, les chemins biographiques suivent un *cursus* particulier. Dès lors, les données reproduites dans cet article permettent de réfléchir à l'absence de professionnalisation de cet espace de la communication gouvernementale avec des acteurs ne faisant principalement « qu'y passer ».

Après être rapidement revenus sur l'histoire de la pratique de cette communication politique allemande, nous allons essayer de comprendre quelles sont les principales propriétés utiles à l'exercice de la communication gouvernementale. Nous étudierons quelles sont les propriétés positionnelles nécessaires au *cursus honorum* ainsi que les trajectoires structurantes de ces communicants gouvernementaux, étudié sur le temps long.

PETIT DÉTOUR PAR L'HISTOIRE DE LA COMMUNICATION GOUVERNEMENTALE

Dans l'histoire comparée de la communication, l'Allemagne fait un peu figure d'exception. Elle se caractérise par l'apparente absence de luttes concurrentielles entre journalistes et politiques ainsi que par un plus fort légitimisme de la couverture médiatique du politique (moins d'attention aux coulisses et à la personnalisation ; moins de scandali-sation de la politique) tout en endossant les canons d'une communication politique à l'américaine (Esser *et al.*, 2000 ; Van Aelst *et al.*, 2016).

A la différence de la France, la mise en place d'un service du porte-parolat et de communication du gouvernement date de la fin de la Première Guerre mondiale, et son existence est depuis continue (Hubé, 2019). Depuis la fin de la Première Guerre mondiale, l'Allemagne a traversé plusieurs périodes de troubles (y compris révolutionnaires) et de changements institutionnels. Sur cette longue période, le *Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda* dirigé par Joseph Goebbels de 1933 à 1945, par son exceptionnalité et par l'industrialisation du travail de propagande (Arendt, 1971, p. 76 et suiv.) semble avoir fait écran à toute analyse sur les continuités du travail de contention des masses électorales et de maîtrise de la parole publique, produites par les institutions politiques (D'Angelo, 2016). Or c'est oublier l'existence de la *Vereinigte Presseabteilung der Reichsregierung* (service de presse unifié du gouvernement du Reich) créée en 1919 et le *Bundespresseamt* (service fédéral de la presse – BPA) mis en place dès 1949. Les trois régimes n'ont évidemment en soi rien de comparables dans leurs représentations du monde. En revanche, du point de vue de leurs relations aux médias, on ne peut qu'être frappé par la continuité politico-administrative des structures et d'une partie des acteurs qui occupent ces fonctions. Pour autant qu'on puisse retracer la constitution des services à partir des annuaires administra-

tifs, on constate que dès 1925 les ministères stratégiques (armée, territoires occupés, et la Poste) ont chacun un porte-parole et à la suite de la crise de 1929 quasiment l'ensemble des ministères se dote d'un service de presse, organisant réunions, conférences de presse et campagnes de communication. Cette situation perdure pendant les deux premières années du régime national-socialiste malgré la très forte centralisation du porte-parolat recherchée par Goebbels, alors élevé au rang de Ministre. L'entrée en guerre, a pour effet d'ouvrir le jeu, les affaires étrangères aussi bien qu'intérieures, la défense, les finances ou le transport se dotent tous d'un porte-parole et d'un service idoine. On retrouve plusieurs fonctionnaires ayant travaillé au cours de cette période dans les services mis en place après 1949. L'administration du service fédéral de presse et de communication - le *Bundespresseamt* (BPA) - est fonctionnelle dès l'installation de la RFA en 1949. Dès la seconde législature de 1953 tous les ministères disposent d'un tel service et ce jusqu'à nos jours (Hubé, 2019). Le porte-parole du gouvernement a rang de secrétaire d'Etat et les porte-parole et responsables de la communication ont les grades les plus élevés de la haute-fonction publique allemande.

Du côté de l'information politique, dans les enquêtes nationales (Kepplinger, 2011) ou internationales (Köcher, 1989 ; Donsbach, Petterson, 2004 ; Revers, 2017), les journalistes allemands sont ceux qui se déclarent le moins soumis aux contraintes de concurrence et de commercialisation, et leurs croyances professionnelles sont largement imprégnées d'un rôle critique. Ainsi, les journalistes allemands possèdent un instrument important de régulation de la production d'informations à leur initiative : la *Bundespressekonferenz* (BPK). Créée en 1949 avec la République fédérale, elle rassemble à Bonn puis à Berlin (depuis 1999) l'ensemble des journalistes parlementaires de nationalité allemande et partage ses bâtiments avec l'association des journalistes étrangers (la VAP) (Krüger, 2005). Institution unique en son genre, la BPK est dirigée par des journalistes et les porte-parole, y sont invités à expliquer la politique gouvernementale aux journalistes. Ces conférences de presse sont ouvertes, animées puis closes par un membre du conseil d'administration de la BPK sans que le secrétaire d'Etat n'ait son mot à dire. Cette injonction faite par les journalistes à se présenter deux puis trois par semaines devant eux contribue au renforcement de l'institutionnalisation d'un service dédié au travail à destination des médias.

Pourtant, le modèle du journalisme allemand peut-être qualifié par Hallin et Mancini de « corporatiste-démocratique » (2004). Les journalistes privilégient la gestion associative et corporatiste des relations avec leurs sources plutôt que la lutte concurrentielle entre confrères (Revers, 2017). Ce mode de régulation s'observe dans le fait que les journalistes conservent leurs cartes de presse dès lors qu'ils sont engagés dans une activité d'*Öffentlichkeitsarbeit*. Ce travail de publicisation d'informations, fussent-elles produites par un parti politique, un ministère ou une entreprise, est vue comme une activité d'information au public. Dans la statistique nationale comme pour les syndicats professionnels, journalistes comme communicants politiques appartiennent au même espace d'activités que l'on peut qualifier de *publiciste* (Neveu, 2002, p.257). De surcroît, le champ du pouvoir allemand repose sur un fort mécanisme de reproduction élitare, structuré par de fortes logiques partisans (Beyme, 1993 ; Borchert, Golsch, 2003), et se matérialise pour le journalisme dans les logiques corporatistes du *Proporz* dans la nomination des directeurs de rédaction de l'audiovisuel public. Ce système consiste à attribuer des fonctions dirigeantes des rédactions à un « ticket » composé d'un directeur qui est un journaliste proche du parti au pouvoir, et accompagné d'un adjoint proche du premier parti d'opposition ou de la coalition gouvernementale.

L'explication de cette exceptionnalité est à chercher dans la configuration ainsi que dans l'histoire politique allemande du XXe siècle. Pour les gouvernants d'après-Guerre sous contrôle des Alliés, installer la démocratie ouest-allemande passe par l'instauration de re-

lations pacifiées avec les journalistes parlementaires mais également par leur enrôlement au service de cette démocratie à construire dans la petite capitale fédérale qu'était Bonn (Hubé, 2018).

ENTRE PUBLICISTES ET AUXILIAIRES DU POLITIQUE

L'espace de la politique communicationnelle du gouvernement est situé à l'interface du champ journalistique et du champ bureaucratique. Observé sur le temps long, l'autonomisation de cet espace tend à valoriser les trajectoires d'auxiliaires du politique bien plus que celles des journalistes ou des communicants³.

Un espace dual

La première observation que l'on peut faire en analysant la composition du champ de la communication gouvernementale dans la République fédérale d'après-Guerre est que l'autonomie et la distance relative entre journalisme parlementaire et communication est institutionnellement et symboliquement maintenue, sur l'ensemble de la période. Sur les 63 membres du bureau de l'association des journalistes parlementaires - la *Bundespressekonferenz* - inclus dans la base de données de 1949 à 2015, aucun (sauf un) n'a été appelé à occuper une position de porte-parole d'un ministre. Le seul à avoir eu une carrière de propagandiste est Irnfried von Wechmar. Premier président de la BPK pour la seule année 1949, il a été de 1942 à 1943, chef du département propagande de l'armée puis en 1951, tout à la fois rédacteur en chef et porte-parole du journal des anciens combattants. Pour les autres, la distance est maintenue du côté des positions occupées. Cela est d'autant plus important à souligner que les circulations entre l'univers journalistique et l'univers du porte-parolat sont importantes, y compris à des positions importantes. C'est le cas du journaliste d'investigation du *Spiegel* Conrad Ahlers devenu porte-parole de Willy Brandt ou l'actuel porte-parole d'Angela Merkel, avant cela présentateur du JT de la seconde chaîne publique.

A partir des données biographiques, lorsqu'on prend en considération l'ensemble des positions et des institutions fréquentées par l'ensemble des acteurs ayant eu au moins une activité de communication gouvernementale (*Öffentlichkeitsarbeit* ou porte-parolat) au cours d'un des mandats d'un-e chancelier-e, deux constats peuvent être dressés concernant les positions et les types d'institutions fréquentées depuis 1949 (tableaux 1 et 2). Tout d'abord, on ne peut qu'être frappé par la dualité de cet espace (et sa relative stabilité) quant à l'ensemble des positions occupées dans le temps ; divisées entre les postes de *publicistes* (journalistes et communicants) et les postes d'auxiliaires politiques. Sur le temps long, la domination relative des fonctions que les acteurs désignent eux-mêmes de *publicistes* (et qui les autorisent à adhérer aux syndicats professionnels de journalistes et comptabilisés comme tel par la statistique d'Etat) ne s'efface que depuis les années 2000 avec les gouvernements Schröder puis Merkel. Le second constat porte sur ce sous-espace des publicistes, où l'on constate une régulière perte de centralité des fonctions de journalistes dans ce champ au profit des postes de porte-parole. Dit autrement, parmi l'ensemble des emplois occupés au cours de leurs carrières par les acteurs de la communication gouvernementale, on constate que le journalisme perd de sa force, tandis que le passage par le porte-parole gagne en importance ainsi que les fonctions d'auxiliaire du politique.

.....

3. Par auxiliaire du politique, nous désignons des professionnels de l'encadrement (membres des cabinets, conseillers) ou d'accompagnement (fonctionnaires, diplomates, assistants parlementaires) du politique dont les fonctions ne sont ni électives (députés par exemple), ni directement partisanes (militants).

Pour autant, il est difficile d'y voir une professionnalisation autour d'un type d'emplois comme le porte-parolat. Au cours de leurs carrières, les acteurs de la communication gouvernementale ont pu occuper différents types de fonctions professionnelles. Néanmoins deux grandes catégories d'activités ressortent : celles d'auxiliaires du politique et celles de publicistes.

n= 570	Chancelier							
	Ade-nauer	Erhard	Kiesin-ger	Brandt	Schmidt	Kohl	Schrö-der	Merkel
Fonctions occupées								
Journaliste	34,9	29,7	25,6	20,3	23	16,8	10	8,9
Communi-cant	14,8	10,8	17,8	17,7	12,8	13,7	13,2	11,2
Porte-pa-rolé	4,8	0,9	5,4	7,8	10,6	13,2	17,5	24,1
Sous-total : publiciste	54,4	41,4	48,8	45,8	46,4	43,7	40,7	44,2
Auxiliaires politiques	28,1	36,9	31	31,7	31,4	36,6	38,7	43,1
Autre	11,9	19,9	14	15,7	21,1	10	12,9	8,8
NA	5,6	1,8	6,2	6,8	1,1	9,7	7,7	3,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Tableau 1. Ensemble des positions occupées par les acteurs du champ de la communication gouvernementale (1949-2015) en%

n= 570	Chancelier							
	Ade-nauer	Erhard	Kiesin-ger	Brandt	Schmidt	Kohl	Schrö-der	Merkel
Lieu car-rière								
Journa-lisme	40,7	33,6	29,6	24,6	26,8	21,9	13,5	10,8
BPA	6,7	5,6	7,4	4,5	3,8	2,8	2,2	3,5
Secteur public	26,2	30,8	26,3	35,2	37,3	37,3	40,5	46,7
Corps diploma-tique	8,1	11,2	10,7	7,8	6,8	9,1	9,4	3,1
Autre	13,4	14	18,1	19,6	17,4	20	25,9	30,5
NA	4,7	4,7	7,4	7,8	7,5	8,8	8,2	5,4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Tableau 2. Type d'institutions fréquentées par les acteurs (1949-2015) en%

Ce double constat se confirme lorsque l'on regarde le type d'institutions fréquentées par les acteurs. Les médias ne représentent plus qu'une part minoritaire des lieux de passage des acteurs de cet espace, au profit du secteur public qui tend à devenir le lieu central de la politique de communication. Si les diplomates de carrière ne sont pas centraux, en revanche, les institutions diplomatiques (*Auswärtiges Amt*, ambassades, consulats, institutions internationales) semblent avoir gardé une position certaine depuis les origines du Porte-parolat adossé au Ministère des affaires étrangères en 1918 jusqu'à aujourd'hui (Hubé, 2019).

Des trajectoires hybrides

Ce premier regard sur la structuration du volume des positions occupées par les acteurs du champ n'est cependant pas suffisamment précis pour comprendre et analyser des trajectoires d'acteurs. Nous sommes donc repartis des individus en analysant la durée d'occupation de leurs différentes positions (tableau 3 et graphique 1). Nous avons cherché à repérer les déterminants des carrières des individus, en discriminant celles-ci par le type de postes (et d'institutions fréquentées) et par leur caractère exclusif, majoritaire (une durée dans un type de poste largement dominantes sur les autres) et les trajectoires entrecroisées et hybrides, où les individus ont changé plusieurs fois de type de postes, sans qu'un poste ne soit dominant par rapport aux autres. A l'instar de ce que l'on connaît de la France (Bessières, 2018), l'hybridité des carrières allant d'un secteur à un autre est ce qui caractérise le champ de la communication gouvernementale.

Fonction (en%)	Adenauer	Brandt	Kohl	Schröder	Merkel
Journalisme (dont :)	42	38,3	34	27,5	24,3
Uniquement journalisme	0,9	0,2	0,9	1,1	1
Majoritairement journalisme	35,2	33,4	27,5	20,6	16,6
Trajectoire incluant minoritairement le journalisme	5,9	4,7	5,6	5,9	6,6
Communication (dont :)	13,4	13,2	17	20,1	19,8
Uniquement porte-parole/communication	3,6	0,8	1,7	1,6	2,2
Majoritairement porte-parole/communication	3,3	4,1	6,2	6,9	6,4
Trajectoire incluant minoritairement la communication	6,5	8,3	9,2	11,6	11,2
Journalisme et communication	4,3	2,6	1,1	1,1	1,2
Sous-total : publiciste	59,7	54,1	52,1	48,7	45,3
Encadrement politique (dont :)	20,2	24,5	24,6	27	28,6
Uniquement fonction encadrement	0,2	2,4	2,2	1,8	1,7
Majoritairement fonction encadrement	12,5	9,8	9,2	8,3	8,8
Majoritairement cabinet ministériel			0,4	1,6	2,2
Hybride	7,6	12,3	13,1	16,9	18,0
Diplomatie (dont :)	8,7	8,1	8,6	7,4	8,3
Majoritairement diplomate	4,6	2,6	3,8	2,4	2,7
Fonction publique (dont :)	5,1	7,4	8,6	11,2	14,2
Uniquement fonctionnaire	0,7	1,3	0,8	1	2,3
Majoritairement fonctionnaire	3,3	3	3,7	4	4,8
Sous total : auxiliaires politiques	30,7	40	38,3	45,6	46
Militaire	5,5	3,2	1,3	1,3	1
Politique	4,9	4,2	3	2,4	1,5
Autre	1,3	2,2	2,4	3,9	3,8
NA	4,4	5,4	8,7	10,3	10,4

Tableau 3. Type de trajectoires des acteurs de la communication gouvernementale (1949-2015)⁴

Sources : nos calculs. Respectivement : n= 131 ; 208 ; 349 ; 278 et 186.

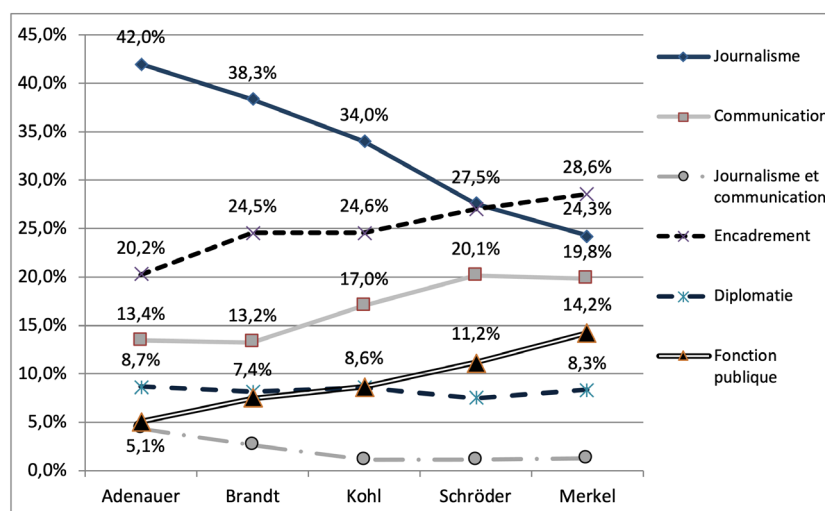
.....

4. Les trajectoires hybrides des individus peuvent être présentes dans plusieurs lignes. Le total des pourcentages dépasse donc les 100%. Nous n'avons retenu ici que les données les plus significatives. Pour des résultats plus complets : cf. Hubé, 2018. Par « encadrement politique », nous entendons toutes les fonctions de haut-fonctionnaire ou de responsabilité dans le secteur politique et/ou public. Dans cette catégorie, nous avons distingué les passages en cabinet ministériel des autres fonctions d'encadrement.

Les deux mêmes constats peuvent être dressés. Tout d'abord, des trajectoires favorisant deux profils majoritaires : un premier profil de « publiciste » et un second d'auxiliaires du politique. Les profils de publicistes sont dominants jusqu'aux années 1990 avec les gouvernements Helmut Kohl, avant de voir leur part relative diminuer (passant de 54,1% sous Brandt et 52,1% sous Kohl à 48,7% et 45,3 sous Schröder et Merkel) et mis en balance avec des profils plus bureaucratiques d'auxiliaires politiques qui concernent plus de deux acteurs sur cinq (45,6% et 46% sous les deux derniers chanceliers). Le paradoxe de ce processus doit être relevé. Au moment où la communication devient un champ en soi à partir des années 1980, que la télévision privée apparaît, les profils des acteurs de ce champ sont relativement moins professionnalisés dans ce secteur.

En effet, et c'est le deuxième constat, les profils d'acteurs aux trajectoires majoritairement journalistiques ont diminué de moitié en près de 70 ans. Sous Adenauer, ils représentent plus d'un acteur sur trois à avoir été soit exclusivement, soit majoritairement journalistes (36,1%), alors que sous Merkel, les journalistes ne représentent plus que près d'un ou une acteur-e sur six (17,1%). En revanche, le journalisme est rarement une activité annexe d'une trajectoire (autour de 5% sur l'ensemble de la période). Reste que les journalistes de métier sont le groupe le plus important dans ce champ. Les autres trajectoires ne sont pas ni majoritairement, encore moins exclusivement consacrées à un type de fonction. Cela tend à attester l'idée d'un champ faible (Mudge, Vauchez, 2012), où ne prédomine ni un type de carrière, ni de *cursus honorum* précis.

Parallèlement à cette baisse relative des trajectoires journalistiques, les activités du porte-parolat et de la communication tendent à augmenter et représentent aujourd'hui un profil sur cinq (19,8%), tout en demeurant annexe dans une trajectoire. Malgré la professionnalisation du secteur de la communication, la communication politique des activités gouvernementales ne semble que peu faire l'objet d'un investissement professionnel exclusif ou principal d'une trajectoire (respectivement 7,9%, 8,5 et 8,6% sous les trois derniers chanceliers étudiés).



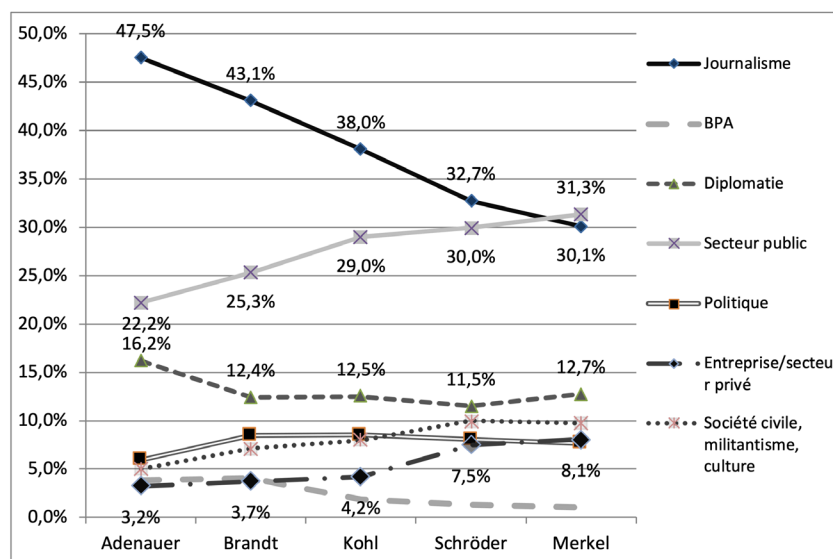
Graphique 1 : Types de trajectoires des acteurs de la communication gouvernementale (1949-2015)

Il ressort de l'analyse de ces trajectoires que les fonctions plus politiques d'encadrement (soit en cabinet ministériel, soit dans des équipes politiques) ainsi que le passage par la fonction publique sont des voies importantes d'entrée dans ce champ, même si elles n'y permettent un maintien que pour près d'un acteur sur huit (de 12,7% sous Adenauer à 13,2% sous Brandt et 12,7% avec Merkel). Ce type de profil est relativement constant dans le temps.

Par ailleurs, la carrière diplomatique représente un pôle relativement stable dans le champ de la communication gouvernementale de l'Etat allemand, représentant une moyenne d'une personne sur douze sur l'ensemble de la période (entre 7,4 et 8,7%). Cela peut notamment s'expliquer par l'importance stratégique de cette question dans l'après-Guerre (D'Angelo, 2018 ; Ludwig, 2003), mais aussi du poids institutionnel du Ministère des affaires étrangères dans la construction d'un appareil d'Etat dédié à la communication gouvernementale. En revanche, les diplomates ne constituent pas la trajectoire exclusive, ni majoritaire des acteurs du champ, et leur part tend à baisser sur la période. Les fonctionnaires du *Auswärtiges Amt* continuent d'être recruté-e-s en exclusivité pour assurer le porte-parolat du Ministère, à l'instar des trajectoires militaires pour n'assurer que le porte-parolat du Ministère de la Défense.

Enfin, le passage par la communication gouvernementale ne permet que rarement de réaliser une carrière de professionnel de la politique, et a plutôt tendance à réduire la probabilité d'un-e acteur-e d'avoir une telle trajectoire. Elle était possible sous Adenauer (4,9% des acteurs) mais cela est de moins en moins le cas sur l'ensemble de la période pour s'établir à 1,5% actuellement.

Si l'on regarde les organisations fréquentées par les acteurs de la communication gouvernementale (graphique 2), leurs trajectoires passent essentiellement par les médias, le secteur public et la diplomatie. Le journalisme, en tant que champ d'activité (y compris en tant que directeur de la rédaction, patron de chaîne ou administrateur), bien qu'en perte de vitesse, reste le premier secteur d'activité (passant de 47,5% avec le premier chancelier de la RFA à 30,1% actuellement). Actuellement, la part des acteur-e-s du champ ayant consacré l'exclusivité ou la majorité de leur carrière dans les médias concerne un profil sur cinq (20,6%), quand elle représentait encore un profil sur trois dans les années 1990 (30,8% sous Kohl). Le secteur public est un lieu important de recrutement et d'accomplissement des carrières, désormais à part égales avec les médias. Près d'un agent sur trois y effectue sa carrière, et plus d'un sur quatre (26,3% aujourd'hui) l'essentiel de sa carrière, depuis les années Kohl (22,3%). Avant les années 1980, seul un profil sur six donnait à voir une carrière exclusivement ou majoritairement effectuée dans ce secteur (respectivement 14,4% et 17,8%). Si l'on y ajoute la proportion des carrières effectuées auprès du corps diplomatique (16,2% sous Adenauer et 12,7% sous Merkel), on peut affirmer que le monde professionnel fréquenté par les acteurs de ce champ est un espace interstitiel entre journalisme, champ politique et champ bureaucratique.



Graphique 2 : Secteurs d'activité des organisations fréquentées par les acteurs de la communication gouvernementale (1949-2015)

DES TRAJECTOIRES ÉLITAIRES AU CŒUR DE L'APPAREIL D'ÉTAT

Les logiques de ce champ n'échappent pas aux logiques de constitution de l'espace élitaire et du fonctionnement de l'Etat, que Klaus von Beyme désignait avec provocation comme « la colonisation de la société par l'Etat-parti » (Beyme, 1993, p.58-88). En effet, le poids du monde politique, partisan et syndical dans le *cursus honorum* des carrières politiques allemandes (Ibid. ; Borchert, Golsch, 2003 ; Wessels, 1997) se retrouve dans l'observation des trajectoires des porte-parole et communicants politiques.

A partir d'une analyse séquentielle des fonctions occupées (tableau 4), sans grande surprise, on constate que la filière journalistique est une voie importante de recrutement des porte-parole et chargé-e-s de presse dans les Ministères, représentant près d'une fonction sur quatre ou cinq occupé-e-s avant l'entrée en fonction (respectivement 23,3%, 43,4%, 22,3%, 18,2% et 20,4%). Mais, le passage en cabinet ministériel ne délégitime en aucun cas un-e journaliste pour retourner à ses tâches premières, même si la filière journalistique a perdu de son attractivité relative à l'entrée comme à la sortie d'un poste dans la communication gouvernementale par rapport à d'autres fonctions, notamment d'encadrement politique, d'expériences précédentes dans le porte-parolat ainsi qu'une expérience de la (haute) fonction publique. Plus encore, le passage par les cabinets assoie l'entrée des acteurs dans le champ du gouvernement bureaucratique allemand et fonctionne comme un accélérateur de carrière bureaucratique.

Il ressort de cette analyse que les passages par la fonction publique et par les tâches d'encadrement politiques et administratifs sont les voies d'entrée de plus en plus importantes pour l'accès au porte-parolat (28,4% sous Adenauer, atour de 38% des postes depuis Helmut Kohl), et sont les lieux de sorties des occupants de ces postes (32,4% sous Adenauer ; 43,6% avec Schröder). En d'autres termes, loin d'être le signe d'une professionnalisation de la communication politique, le passage par la communication gouvernementale participe d'un *cursus honorum* ascendant vers plus de fonctions d'encadrement politique. Aussi, en observant les organisations fréquentées, on constate qu'avant d'entrer en cabinet, le passage par le monde politique et syndical concerne une position sur six pour les équipes Kohl (15,9%) et une position sur quatre pour les équipes Schröder (23,2%). Le passage par les partis semble être moins important depuis l'ère Merkel. La politique n'est toutefois pas le lieu de poursuite des carrières ou dans une moindre mesure.

A l'inverse de la France où le pantouflage dans le secteur privé est fréquent à la sortie d'un cabinet (Alam, Martinache, Nollet 2015), les trajectoires dans le secteur privé et l'entreprise sont plutôt rares. Le champ de la politique de communication gouvernementale allemande est bien un espace de gouvernement bureaucratique en ce sens que, à quelques cas isolés près, le secteur privé n'est ni l'endroit où l'on acquiert des capitaux à réinvestir en cabinet, ni un endroit de reconversion de ces capitaux, au moins jusqu'au tournant des années 2000. En revanche, loin d'être un « effet Schröder », il serait plutôt un effet de la plus grande perméabilité de l'Etat au néolibéralisme, il devient un secteur (encore très minoritaire) de reconversion après le passage en cabinet (5,9% pour Kohl et 7% pour Schröder). Un petit nombre de porte-parole a de surcroit depuis les années 2000, une expérience dans ce secteur avant son entrée en cabinet (3,6 et 3,7% avec les deux derniers Chancelier-e-s).

En%	Adenauer				Brandt		
	Avant	Pendant	Après		Avant	Pendant	Après
Porte-parole	-	11,9	8,1	Porte-parole	3,3	21,1	15,1
Relations presse	10	37,3	12,2	Relations presse	14,1	45,1	15,1
Journalisme	23,3	9	10,8	Journalisme	43,5	7	16
Sous-total publiciste	33,3	57,2	31,1	Sous-total publiciste	60,9	73,2	46,2
Diplomate	6,7	6,7	18,9	Diplomate	4,3	1,4	4,7
Encadrement	16,7	17,9	21,6	Encadrement	12	7	24,5
Fonction publique	11,7	9	10,8	Fonction publique	7,6	4,2	6,6
Politique	3,3	0,7	5,4	Politique	1,1	1,4	3,8
Autre	20	3	12,2	Autre	6,5	-	9,4
NA	8,3	4,5	-	NA	7,6	12,7	4,7
	Kohl				Schröder		
	Avant	Pendant	Après		Avant	Pendant	Après
Porte-parole	7,7	24,2	18,1	Porte-parole	10,9	36,1	23,4
Relations presse	11,5	28	10,8	Relations presse	9,1	28,9	9,4
Journalisme	22,3	3,5	5,4	Journalisme	18,2	3,1	10,9
Sous-total publiciste	41,5	55,7	34,3	Sous-total publiciste	38,2	68,1	43,7
Diplomate	0,8	5	10,2	Diplomate	3,6	3,6	7
Encadrement	25,4	17,8	33,7	Encadrement	17,3	11,3	35,2
Fonction publique	13,1	6,7	6	Fonction publique	22,7	7,7	9,4
Politique	3,8	2	1,2	Politique	5,5	1,5	-
Autre	11,5	5,5	12	Autre	2,7	0,5	4,7
NA	3,8	7,3	2,4	NA	10	7,2	-
	Merkel						
	Avant	Pendant	Après				
Porte-parole	12,5	42,5	-				
Relations presse	10,6	21,5	-				
Journalisme	20,4	5,7	-				
Sous-total publiciste	43,5	69,7	-				
Diplomate	2,3	4	-				
Encadrement	13,4	17,8	-				
Fonction publique	24,5	4,9	-				
Politique	0,9	-	-				
Autre	5,1	1,6	-				
NA	10,2	2	-				

Tableau 4. Trajectoires séquentielles des porte-parole : types de postes (1949-2015)
Sources : nos calculs. Respectivement n= 62 ; 43 ; 172 ; 118 et 139

CONCLUSION

En définitive, l'observation des positions, dispositions, propriétés et trajectoires des acteurs du champ de la communication gouvernementale donne à voir un espace adventice du champ du pouvoir allemand. Plus encore, tout se passe comme si le passage en cabinet ministériel dans des fonctions de porte-parole ou de chargé-e du *Öffentlichkeitsarbeit* gouvernemental était une voie d'entrée consolidée vers le champ bureaucratique. La structure de cet espace est « faible » (Mudge, Vauchez, 2012). Elle n'est dominée par aucune profession en mesure d'en assurer l'autonomisation, ni la reproduction via des propriétés sociales ou positionnelles définies. Il est un espace interstitiel entre le journalisme politique, le politique et la bureaucratie.

Au regard des propriétés des agents, leur appartenance au champ du pouvoir ne fait aucun doute. Les homologues de dispositions et de propriétés entre journalistes politiques de la BPK, membres du Bundestag (qui est le passage obligé dans le *cursus honorum* ministériel (Hubé, 2018, p. 269-277) et acteurs de ce champ apportent un éclairage supplémentaire au modèle « corporatiste-démocratique » (Hallin, Mancini, 2004). S'il manque des données consolidées à cette analyse, tout semble indiquer que ce groupement d'acteurs ne fonctionne pas seulement selon les mécanismes d'un « ordre statué rationnellement en finalité » (Weber, 2016 [1913], p. 186), autour de la défense de « la Démocratie ». Quand bien même les frontières sont bien « tenues » entre le journalisme parlementaire et le porte-parolat, on peut faire l'hypothèse que cet espace repose sur une « communauté d'entendement », qui rend possible une circulation (relative mais réelle) au sein des secteurs qui composent cet espace. De ce fait, malgré la forte institutionnalisation de la pratique de la communication gouvernementale, le modèle « corporatiste-démocratique » passe aussi par la faible professionnalisation de ce secteur, au sens d'un *cursus honorum* clairement établi par une spécialisation d'un groupe d'agents.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Alam Thomas, Nollet Jérémie, Martinache Igor (2015), « Que devient-on au sortir d'un cabinet ministériel ? » (p. 485-502), in Eymeri-Douzans Jean-Michel, Bioy Xavier, Mouton Stéphane (dir.), *Le règne des entourages*, Paris : Presses de Sciences Po.

Arendt, Hannah (1971), *Le système totalitaire*, Paris, Seuil, 1971.

Bessières Dominique (2018), « L'hybridité : une composante ancienne mais aujourd'hui démultipliée de la communication publique », *Recherches en communication*, n° 47, p. 5-28.

Beyme, Karl von (1993), *Die politische Klasse im Parteienstaat*. Francfort : Suhrkamp.

Borchert Jens, Golsch Lutz (2003), "Germany : From Guilds of Notables to Political Class", Borchert Jens, Zeiss Jürgen, Eds., *The Political Class in Advances Democracies* (p. 142-163), Oxford : Oxford University Press.

D'Angelo, Ariane (2016), « L'expérience du temps et l'histoire. Regards sur l'entreprise de communication d'État ouest-allemande à l'étranger » (p. 87-96), in Droit Emmanuel, Miard-Delacroix, Hélène, Reichherzer, Frank (dir.), *Penser et pratiquer l'histoire du temps présent : Essais franco-allemands*, Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion.

D'Angelo, Ariane (2018). *Promouvoir la RFA à l'étranger 1958-1969. L'exemple de la France*. Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion.

Donsbach Wolfgang, Patterson Thomas (2004), "Political News Journalists. Partisanship, Professionalism, and Political Roles in Five Countries" (p.251-270), in Esser Frank, Pfetsch Barbara, Ed., *Comparing Political Communication. Theories, Cases and Challenges*, Cambridge : Cambridge University Press.

Esser Frank, Reinemann Carsten, Fan David (2000), « Spin-doctoring in British and German election campaigns », *European Journal of Communication*, vol. 15 n° 2, p. 209-239

Georgakakis Didier (2004), *La République contre la propagande : aux origines perdues de la communication d'Etat en France (1917-1940)*. Paris : Economica.

Hallin Daniel, Mancini Paulo (2004), *Comparing media system. Three models of media and politics*. Cambridge : Cambridge University Press.

Hubé Nicolas (2018), « La politique des chemins courts ». Une sociologie politique et historique des relations presse-politique en Allemagne (1918-2018), mémoire original d'habilitation à diriger des recherches, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Hubé Nicolas (2019), « Le porte-parolat du gouvernement et des ministères en Allemagne, une longue tradition de contre-feux politique » (p.153-168), in Pozzi Jérôme (dir.), *De l'attachée de presse au conseiller en communication. Pour une histoire des spin doctors*. Rennes : PUR.

Kepplinger Hans-Matthias (2011). *Journalismus als Beruf*. Wiesbaden : VS Verlag.Köcher
Renate (1989), « Déetectives ou missionnaires. Les journalistes en RFA et en Grande-Bretagne ». *Médiaspouvoirs*, n° 13.

Krüger Gunnar (2005), 'Wir sind doch kein exklusiver Club !'. Die Bundespressekonferenz in der Ära Adenauer, Münster : Lit.

Ludwig, Bernard (2003), « La propagande anticommuniste en Allemagne fédérale : Le VFF, pendant allemand de "Paix et Liberté" ? », *Vingtième Siècle*, vol. 80, n° 4, p. 33-42.

Medvetz Thomas (2013), « Les think tanks dans le champ du pouvoir étatsunien », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 200, p. 44-55.

Mudge Stéphanie, Vauchez Antoine (2012), « Building Europe on a Weak Field : Law, Economics, and Scholarly Avatars in Transnational Politics » (p. 449-492), *American Journal of Sociology*, vol. 118, n° 2.

Neveu Érik (2002), « Quatre configurations du journalisme politique » (p.251-276), in Rémy Rieffel, Thierry Watine (dir.), *Les mutations du journalisme en France et au Québec*. Paris : Panthéon-Assas.

Revers Matthias (2017), *Contemporary Journalism in the US and Germany. Agents of Accountability*. New-York : Palgrave MacMillan.

Van Aelst Peter, Sheaffer Tamir, Hubé Nicolas and Stylianos Papathanassopoulos (2017), "Personalization" (p.112-130), in Claes de Vreese, Frank Esser and David Nicolas Hopmann (Ed.), *Comparing political journalism*. London : Routledge.

Vauchez Antoine (2011), „Interstitial Power in Fields of Limited Statehood : Introducing a 'Weak Field' Approach to the Study of Transnational Settings”, *International Political Sociology*, vol. 5 n° 3, p. 340-345.

Walter Jacques (1995), *Directeur de communication. Les avatars d'un modèle professionnel*. Paris : L'Harmattan.

Weber Max (2016 [1913]), « De quelques catégories de la sociologie de compréhension » (p. 165-224), in *Concepts fondamentaux de sociologie*, Paris, Gallimard.

Wessels Bernhard (1997), "Germany" (p. 76-97), in Norris Pippa (dir.), *Passages to Power*, Cambridge, Cambridge University Press.