Pour une sociologie politique de l'indépendance Entreprises savantes, logiques professionnelles, figures institutionnelles

Antoine Vauchez, Bastien François

▶ **To cite this version:**

Antoine Vauchez, Bastien François. Pour une sociologie politique de l'indépendance Entreprises savantes, logiques professionnelles, figures institutionnelles. Politique de l'indépendance Formes et usages contemporains d'une technologie de gouvernement, Presses universitaires du Septentrion, 2020, 10.4000/books.septentrion.77851 . hal-03352309

HAL Id: hal-03352309
https://hal.science/hal-03352309

Submitted on 23 Sep 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

HAL
archives-ouvertes.fr

Pour une sociologie politique de l'indépendance Entreprises savantes, logiques professionnelles, figures institutionnelles

Antoine Vauchez, Bastien François

▶ **To cite this version:**

Antoine Vauchez, Bastien François. Pour une sociologie politique de l'indépendance Entreprises savantes, logiques professionnelles, figures institutionnelles. Politique de l'indépendance, éd. Septentrion, 2020. hal-03352309

HAL Id: hal-03352309
https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03352309

Submitted on 23 Sep 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Pour une sociologie politique de l'indépendance

Entreprises savantes, logiques professionnelles, figures institutionnelles

Antoine Vauchez et Bastien François

In *Politique de l'indépendance*, éd. Septentrion,

Banquier central gérant la politique monétaire européenne, juge constitutionnel tranchant les *hard cases* des démocraties, régulateur organisant la libre concurrence sur les marchés, déontologue veillant à l'intégrité de la classe politique, garant protégeant les données individuelles face aux multinationales du numérique, etc. La liste est aujourd'hui longue de ces figures publiques qui placent l'« indépendance » au cœur de leur légitimité politique. Loin de rester cantonnée à l'univers judiciaire auquel on l'associe ordinairement, cette « indépendance » n'a pas cessé depuis les années 1990 de prendre de nouvelles figures (commissions, agences, autorités, arbitres, juridictions, médiateurs, etc.) et de s'étendre à de nouveaux domaines (gestion de la dette, régulation des marchés, bioéthique, protection des données privées, prévention de la corruption politique, défense du « projet européen », etc.).

La richesse des formes organisationnelles qui lui sont associées (commissions, cours, hautes autorités, banques centrales, agences, etc.), la variété des pouvoirs qui leur sont attribuées (consultation, surveillance, évaluation, contrôle, régulation, sanction, etc.), mais aussi l'imagination lexicographique qui conduit, selon les cas, à parler de « sages » (du Palais Royal, de la rue Montpensier, de la rue Cambon, etc.), de « vigie » (des finances publiques), de « gendarme » (de la bourse), d'« avocat » (de la concurrence), voire de « Cerbère » (de l'austérité) disent bien la diversité des institutions qui exercent une parcelle d'autorité publique en son nom mais aussi le flou (et les conflits multiples) qui entoure sa définition. Manière de confirmer que l'indépendance est bel et bien entrée en politique : elle n'est pas (ou plus) simplement cette qualité *morale* que l'on prête aux individus qui font preuve d'impartialité ou de neutralité (on parle alors « d'indépendance d'esprit »), mais une des technologies politiques les plus ubiquistes, circulant aisément du monde de la politique à celui de l'économie, de l'univers des libertés fondamentales à celui des politiques monétaires, de la lutte contre la corruption au « projet européen », etc. Elle a quitté les rivages plus paisibles de la justice et de la science, où elle a eu traditionnellement ses terrains de prédilection, pour devenir une *pré-condition* pour toutes sortes de délégation de pouvoir (de certification, d'évaluation, de surveillance, d'agrément, de sanction, etc.) à des institutions publiques (ou, plus rarement, privées). Les vertus qu'on prête à cette indépendance sont étonnamment diverses : il s'agit, en marquant formellement une distance à l'égard du circuit de la politique représentative ou du commandement administratif, ici de favoriser une plus grande rationalité de la décision publique, là de garantir l'intégrité et la probité de la classe politique, ailleurs de permettre une paix durable, ou encore d'assurer la confiance des marchés financiers ou la qualité des médicaments, d'étayer la pérennité du projet européen, d'organiser le retour ou la

transition à la démocratie d'un Etat, etc. Tout indique en somme qu'en devenant ainsi le point de fixation d'un ensemble très divers d'attentes sociales et politiques (de modernisation administrative, de rénovation politique, de pacification internationale, de libéralisation économique, etc.), l'indépendance est devenue une catégorie politique centrale. Plus qu'un mot, ou même simplement une mode ou un leitmotiv, elle sert de révélateur – telle est du moins l'hypothèse qui sous-tend cet ouvrage – à une transformation profonde des formes de la légitimité politique comme des conditions d'exercice de l'autorité politique.

Un point aveugle des sciences sociales

Pourtant, tout indique que l'indépendance est restée un point aveugle des sciences sociales, singulièrement en France. Une riche littérature de science politique, d'économie et de droit chronique bien sûr la montée en puissance des cours, des autorités de régulation ou encore des banques centrales, mais ces enquêtes sont restées compartimentées en autant d'explorations sectorielles (judiciaire, administrative, monétaire, etc.) qui donnent de l'indépendance une vue éclatée et ne permettent pas d'interroger ce qui se joue dans la circulation tout terrain des discours et des figures de l'indépendance. De fait, aucun *Dictionnaire* ou *Lexique* de science politique ou de sociologie n'a jusqu'ici fait place à cette notion[1]. Il n'est pas jusqu'aux juristes, nous rappelle ici Isabelle Boucobza, qui – tout en sacralisant la notion – semblent avoir renoncé à se doter d'une définition capable de saisir la variété des arrangements institutionnels qui méritent un tel label. Comme si l'indépendance exerçait une forme de pouvoir hypnotique qui conduisait les chercheurs en sciences sociales à rester à son seuil… Au risque de valider alors, par paresse, ou du fait des formes techniques que revêtent le plus souvent ces institutions, les visions indigènes de l'indépendance comme catégorie radicalement « extérieure » et étrangère au politique. Au risque aussi de conférer à ces « indépendantes » le statut de boite noire dont on peine à comprendre et la prolifération au cœur de nos démocraties et les formes singulières d'exercice du pouvoir.

Une fiction rationnelle

Il faut dire que la tentation est grande pour le chercheur en sciences sociales d'écarter sans autre précaution cette catégorie indigène dont il ne manquera pas d'emblée de relever l'évident « irréalisme ». L'idée d'*ataraxie* sociale et politique attachée à la notion n'est-elle pas aux antipodes de l'épistémologie des sciences sociales, soucieuses avant tout de réencastrement dans le « social ». Sous cet angle, l'indépendance fait tout au plus figure de « mythe », fut-il rationnel, dont il reviendrait de démasquer les faux-semblants quand ce sont *en fait* les multiples dépendances et interdépendances politiques et sociales qui façonnent l'activité de ces soi-disant

[1] Voir cependant pour une analyse de ses usages dans le domaine de la culture, le récent volume d'Olivier Alexandre, Sophie Noël, Aurélie Pinto, dir., *Culture et (in)dépendance : les enjeux de l'indépendance dans les industries culturelles*, Bruxelles, Peter Lang, 2017, qui pointe comment la notion est devenue une « catégorie centrale de la perception au sein des univers culturels » marquant un positionnement (à l'égard des pouvoirs et des logiques économiques), un genre spécifique (*Indie*) et/ou un label aux usages très variés.

institutions « indépendantes ». Mais le résultat est un peu court et l'alternative entre « l'indépendance » (affichée) et « les dépendances » (effectives) bien trop frustre. Elle ne permet en aucun cas de répondre aux questions que soulève la prolifération multiforme et multi-site des « indépendantes » : ni ce qu'elles sont, ni ce qu'elles font, ni *a fortiori* les conditions dans lesquelles elles peuvent ainsi durablement se prévaloir d'une autorité non-située socialement ou politiquement. Autant de questions qui supposent de prendre au sérieux ces discours et figures de l'indépendance.

Il y a bien en somme aujourd'hui un enjeu indissociablement intellectuel et politique à faire sortir l'indépendance et les « indépendantes » de l'angle-mort dans lesquelles on les a trop souvent laissées et à se doter des cadres d'intelligibilité qui permettent de rendre compte de cette nouvelle donne. La chose ne va pas de soi car elle suppose une forme de conversion du regard. Soucieuses de ne pas apparaître comme des protagonistes de la vie politique, les « indépendantes » laissent en effet peu de traces et offrent peu de prises au sociologue du politique, surtout s'il est pressé de trouver ce qu'il a coutume de traquer : conflits ouverts, grands discours, mobilisations partisanes, mouvements sociaux, etc. En lieu et place, le chercheur devra se contenter de décisions de justice souvent laconiques, d'annonces de révision des taux directeurs des banques bien peu digestes, ou de rapports publics au style passablement bureaucratique... Car s'il est bien un point commun aux « indépendantes » dans des régimes démocratiques qui placent symboliquement la souveraineté populaire au sommet de la pyramide de légitimité, c'est précisément de ne pas vouloir apparaître « en majesté politique » et de se préférer en « lieu neutre » adoptant le point de vue impersonnel et apolitique de l'expertise[2]. Dès lors, saisir en politiste les « indépendantes » comporte un important coût d'entrée qui passe par l'accumulation d'une maîtrise technique qui permette d'apprécier, au sein de prises de parole publique rares et/ou hyper-contrôlées, déplacements de sens et coups de force symbolique. Cela impose de recourir à une palette large de techniques d'objectivation statistique, de l'analyse de discours[3] à la base de données biographiques[4], à même de réinscrire ces institutions dans un espace relationnel (discursif et social) fréquemment difficile à repérer à l'œil nu ; ou bien alors d'accepter le long détour de l'immersion ethnographique dans ces institutions qui permettra d'avoir à l'œil toutes les formes du travail symbolique d'entretien de la réputation d'indépendance au principe de leur autorité politique. C'est à ce prix qu'on peut ramener l'indépendance et les indépendantes à la vie politique et sociale qui est la leur.

Pour construire ainsi l'indépendance en objet des sciences sociales, cet ouvrage fait le pari qu'il y a profit à dépasser la segmentation sectorielle des travaux qui interrogent séparément la montée en puissance des cours, agences, banques centrales,

[2] A la différence d'autres « lieux neutres », comme les commissions de modernisation du Commissariat général au Plan dans l'après-guerre en France, qui revendiquent expressément une autre façon (« scientifique ») de faire de la politique, en concurrence assumée avec la représentation politique. Cf. Delphine Dulong, *Moderniser la politique. Aux origines de la Ve République*, Paris, L'Harmattan, 1997.

[3] Thierry Guilbert, Frédéric Lebaron, « L'économie des mots et les mots de l'économie : analyse sociodiscursive des discours des dirigeants de la Banque centrale européenne », *Langage et Société*, n°2, 2017.

[4] Sur le projet Polilexes d'une base de données biographiques des juristes européens et la Cour de justice de l'Union européenne, voir Antoine Mégie, Guillaume Sacriste, « Polilexes : champ juridique européen et polity communautaire », *Politique européenne*, n°28, 2009.

autorités administratives, voire même *think tanks* et autres commissions d'experts, pour *thématiser* l'ensemble très divers des institutions et des acteurs qui se prévalent d'une légitimité « indépendante » pour construire leur autorité politique[5]. Non pas pour chercher à identifier *un* modèle chimiquement pur de « l'indépendance » et des « indépendantes » – puisque tout indique au contraire que le phénomène est aussi plastique que foisonnant –, mais parce que la récurrence du mot à des polarités très éloignées de l'action publique (santé, libertés, monnaie, probité publique, *privacy*, etc.) et l'étrange *mimétisme* qui conduit des institutions très diverses à recourir à la méthodologie de l'indépendance (incompatibilités, interdictions d'intervention, autonomie budgétaire, etc.) interrogent. Tout comme du reste cette étonnante similitude des figures rhétoriques auxquelles le recours à la boite à outils de l'indépendance est associée qui passe le plus fréquemment par un rejet des formes traditionnelles de la politique partisane et du commandement bureaucratique, évoquées tour à tour sous les traits du « court-termisme des choix publics », de « l'égoïsme des diplomaties nationales », du « clientélisme des majorités parlementaires », de « l'électoralisme » de la politique partisane. On se demandera donc *comment* ce curieux concept « d'indépendance » a pu aujourd'hui devenir suffisamment plastique pour s'adapter à une multiplicité de secteurs de l'action publique et suffisamment signifiant pour qu'il y ait utilité à continuer à le faire. Il s'agit de comprendre par quelles opérations et processus de transformation « l'indépendance » a ainsi quitté les terrains de la justice ou de la science pour devenir un élément clé de la définition du bon gouvernement et comment les « indépendantes » ont pu s'imposer comme des organisations incontournables d'un nouvel art de gouverner.

Une dépolitisation ?

Dans la réponse à ces questions, le politiste rencontre d'emblée une thèse par trop encombrante : celle, irénique, qui fait de l'indépendance un « lieu vide » et un « hors champ » du politique ; dans ce cadre, la montée en puissance des « indépendantes » ferait figure de révélateur d'un processus de dépolitisation, voire d'une forme d'évaporation progressive et inexorable du politique. La chose ne convainc pas. Il n'est pas difficile en effet de voir inversement que l'indépendance est bel et bien aujourd'hui politique *de part en part*. Elle est une arme discursive qui a pris toute sa place dans le lexique politique et fonde les prises de position politiques, les discours et programmes de gouvernement (« renforcer l'indépendance des juges », « couper le cordon ombilical » du parquet, « dépolitiser » la politique monétaire, etc.) ; elle est aussi une ressource-clé mise en avant par divers types d'acteurs (acteurs de la « société civile », journalistes d'investigation, experts, etc.) pour intervenir voire pour *entrer* en politique, et éventuellement accéder à ce titre à certaines fonctions d'autorité ; elle est enfin un nouveau registre de la légitimité qui « autorise » des institutions publiques à faire des choses aussi diverses qu'« épingler » les administrations, condamner les Etats, disqualifier certaines pratiques politiques jugées

[5] En ce sens, voir les travaux de Pierre Rosanvallon sur la « perte de centralité de l'expression électorale » et la montée en puissance corrélative de nouvelles formes de légitimités (impartialité, réflexivité et proximité) qui font advenir « un nouveau continent, celui de la démocratie indirecte », destiné à « compenser et corriger les déficiences de la démocratie électorale représentative » : Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratie. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008.

« corrompues », mais aussi sanctionner les fraudes fiscales des Gafa, etc.

Mieux. L'indépendance est d'autant moins réductible à un simple instrument de dépolitisation que la notion est tout sauf *univoque*. Il est vrai que l'idée d'indépendance est d'abord entrée en politique comme une arme visant à remettre en cause ou contenir la souveraineté du politique et de la politique partisane, cette « puissance d'institution du suffrage universel » et de la « nation assemblée » dont parlait Gambetta[6]. Mais elle sert aujourd'hui bien des causes. Elle permet tout aussi bien de politiser un enjeu (l'indépendance du parquet) que de le dépolitiser (l'appel à des « sages » indépendants pour assurer la « sincérité » des primaires de parti) ; de fonder des mobilisations politiques critiques (pour dénoncer les politiques de la BCE aux alentours de l'*Eurotower* de Francfort) ou d'alimenter des manifestations de soutien (pour contrer, dans les rues de Bucarest, les atteintes à l'indépendance des juges anti-corruption roumains) ; de délégitimer la politique partisane (pour ses carences et son irrationalité) comme de relégitimer un lien représentatif aujourd'hui contesté (via l'appel fait par les assemblées parlementaires aux figures du déontologue ou du garant) ; de remettre en cause des formes de collusion des élites (quand il s'agit de créer un mécanisme indépendant de surveillance bancaire à l'échelon européen) comme de les préserver (via la constitution de commissions de sages ou d'experts permettant de contrecarrer le risque de crise politique), etc.

Enfin, il n'est pas difficile d'identifier, derrière l'apparente transparence du mot, une multiplicité de conflits politiques et professionnels autour de son sens. Rien de surprenant à cela : créé par les acteurs sociaux, le mot ne cesse d'être reformulé et redéfini par eux. Ainsi, loin de s'accorder spontanément, les conceptions de l'indépendance des banques centrales, des cours constitutionnelles et des agences s'opposent le plus fréquemment, et même parfois frontalement comme on a pu l'observer dans la saga judiciaire engagée devant la Cour constitutionnelle allemande et la Cour de justice de l'Union européenne à propos des politiques dites « non-conventionnelles » engagées par la Banque centrale européenne. C'est sur ces visions professionnelles et politiques antagonistes de l'indépendance qu'insiste par exemple Maria Bigday dans sa contribution sur les *think tanks* et l'espace de la recherche non étatique en sciences sociales en Biélorussie entre 1992 et 2014. Si les différentes générations de chercheurs s'accordent pour faire de l'indépendance un élément constitutif du rôle de *think tanker*, divers modèles d'indépendance s'y distinguent, voire s'y affrontent selon qu'il s'agit d'affirmer la professionnalisation de la recherche en contexte de transition post-soviétique ou encore de marquer son caractère contestataire quand s'affirme le tournant autoritaire du régime. L'indépendance apparaît comme une matière symbolique convoitée, objet de luttes multiples où s'affrontent des acteurs porteurs de ressources mais aussi de visions du rôle souvent antagonistes, de ses formes et de sa portée.

En somme, l'indépendance n'est pas un « hors champ » du politique. Mieux, il y a bien une *politique de l'indépendance* dont il reste à identifier les contours, les

[6] Nicolas Rousselier, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France, XIXe-XXIe siècles*, Paris, Gallimard, 2017.

formes et les soubassements sociaux et professionnels. Tout juste peut-on se borner à ce stade à formuler l'hypothèse que la prolifération des institutions « indépendantes » marque moins un retrait du politique qu'un *déplacement* des espaces, des acteurs et des termes de la lutte politique ; moins une dilution du politique qu'une transformation des formes d'autorité et des circuits de la légitimité en démocratie. Reste à savoir quels sont ces « habits neufs » du politique, quels sont les « types d'hommes », les techniques et les savoirs du « gouvernement indépendant », quelle nouvelle articulation entre savoirs, compétences et politique se joue dans ces nouvelles conceptions du « bon gouvernement ». On formulera ici une hypothèse : l'indépendance n'est plus simplement une notion *relative*, voire négative, marquant juridiquement la mise à distance formelle d'une institution ou d'un individu à l'égard de pressions extérieures, le plus souvent politiques. De catégorie juridique *négative*, l'indépendance a acquis une valeur *positive* habilitant des acteurs institutionnels à agir : par un étonnant renversement des hiérarchies symboliques au cœur de nos démocraties, elle semble fonder désormais une nouvelle forme de grandeur sociale, qui associe l'intérêt général à la capacité à faire abstraction des intérêts et des conjonctures. De technique juridique *protective*, l'indépendance s'est aussi imposée en levier politique et bureaucratique privilégié du (re-)façonnage des frontières institutionnelles comme des acteurs légitimes de gouvernements sectoriels dans des domaines aussi divers que ceux de la santé, de la monnaie, des données privées, des prisons, etc. De point-mort du politique, elle est devenue le lieu d'invention d'un véritable mode de gouvernement qui s'exerce *par* l'indépendance. Ainsi reformulée dans les termes d'une sociologie politique, la question déborde de beaucoup, on le voit, une simple interrogation sur l'accroissement de la place et des pouvoirs formels des institutions « indépendantes ».

Cet ouvrage tiré d'un colloque organisé par le CESSP à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, les 12 et 13 janvier 2017, se donne donc avant tout une ambition phénoménologique : il s'agit de baliser l'espace social de l'indépendance en engageant, enquêtes empiriques à l'appui, un premier *inventaire* des lieux où elle a cours comme technologie politique comme de ceux dont elle est restée jusqu'ici absente. Et, en dépassant une lecture sectorielle de « l'indépendance en politique », de forger une grille de lecture transversale et comparative des contextes sociaux et nationaux où l'indépendance et les « indépendantes » se développent. Pour ce faire, le colloque multiplie les coups de sonde historiques et sectoriels qui offrent le matériau de base d'une réflexion à la fois *historique* – puisqu'il s'agit de *comparer* les conditions d'entrée en politique de l'indépendance dans différents domaines de l'action publique – et *sociologique* – puisqu'on entend saisir les types d'acteurs et les *formes* spécifiques de travail politique qui s'y déploient. On circule ainsi des scènes internationales aux plus locales, des univers judiciaires aux mondes du monétaire, de l'univers carcéral aux transitions démocratiques, etc. La sociohistoire de l'action publique, la sociologie des élites, l'histoire des savoirs de gouvernements (nationaux et internationaux) et des professions intellectuelles, l'analyse des dogmatiques juridiques, qui sont tour à tour mobilisées dans les pages de cet ouvrage ne sont pas de trop pour saisir la gamme très large de l'indépendance et des « indépendantes » ; il en va de même de l'arsenal des méthodologies qui, des approches de type ethnographiques à la

prosopographie en passant par l'analyse critique des discours, servent ici à ouvrir cette nouvelle boite noire du politique.

Des habits neufs du politique ?

Encore faut-il préciser le cadre temporel de cette interrogation. Car la notion est bel et bien historique de part en part. Son usage ou sa validité pour l'action ne sont jamais le fruit d'une génération spontanée et doivent toujours *s'imposer* – contre d'autres principes de légitimité –, parfois de façon très agonistique, et l'indépendance n'est alors que le sous-produit de luttes et de concurrences qui la dépassent largement ou, en tout cas, qui ne s'y réduisent pas. C'est ce qu'analyse précisément Julien Louis lorsqu'il montre dans cet ouvrage comment une légitimité de type technocratique, basée sur l'indépendance et l'expertise, a réussi à l'emporter au cours des années 1950 au détriment d'une légitimité fondée sur la représentation (corporatiste ou parlementaire) dans la définition de l'autorité chargée de contrôler la Charte sociale européenne.

Plus encore, souvent pensée à tort comme intemporelle, comme un point fixe doté de significations et d'attributs stables dans le temps, l'indépendance a tout du faux-ami : l'apparente stabilité du mot, qui peut même prendre la forme d'un invariant anthropologique autour de la figure du « tiers pouvoir » souvent invoquée par les magistrats, conduit à oublier l'étonnante indétermination historique et géographique de la chose[7] ; d'autant plus facilement sans doute que les histoires professionnelles, telles celles qui abondent dans les professions judiciaires, ne manquent pas d'inscrire « l'indépendance » dans une histoire immémorielle de leur éthique professionnelle[8]. Que de fois le « discours sur l'indépendance » de la profession d'avocat prononcé en 1693 par le chancelier d'Aguesseau aura ainsi été invoqué comme le berceau des valeurs intemporelles qui font l'unité mythique d'une profession libérale luttant de tous temps contre l'emprise des pouvoirs religieux, politique, et judiciaire[9]. Pourtant, même dans le domaine judiciaire où elle a pourtant cours de longue date, la notion est loin d'être *sans histoire*. A rebours des revendications d'une forme d'éternité de « l'esprit de justice », Clémence Jannssen-Bennynck a ainsi très bien montré les réinventions incessantes de la notion au fil des transformations du contexte professionnel et politique du pouvoir judiciaire en France, en Grande-Bretagne et en Allemagne[10]. Vieil adage traditionnel issu de la *common law* selon lequel on ne saurait

[7] D'autant que l'usage contemporain le plus courant de la notion, celui qui se développe autour du registre de l'« indépendance nationale » (« indépendance énergétique », etc.), est en réalité synonyme de… *souveraineté politique* dont elle constitue en quelque sorte le volet externe, à l'échelon des relations interétatiques. Cette acception a bien sûr connu son heure de gloire dans le temps long des nationalismes et des mouvements de décolonisation mais elle demeure une notion-clé des revendications des mouvements dits « indépendantistes », notamment régionalistes, jusqu'au sein du continent européen (Ecosse, Catalogne).

[8] Au-delà des avocats, il faut noter que la valorisation de l'indépendance fait figure de topos des professions à statut. Voir par exemple Pascal Marichalar, ***Médecin du travail - Médecin du patron ? L'indépendance médicale en question,*** Paris, Presses de Sciences Po, 2014 ; et, d'une manière plus générale, Maria Malatesta, *Professionisti e gentiluomini. Storia delle professioni nell'Europa contemporanea*, Torino, Einaudi, 2006.

[9] Cf. Louis Assier-Andrieu, *Les avocats. Identité, culture et devenir*, Paris, Lextenso, 2011 ; Lucien Karpik, *Les avocats entre l'Etat, le public et le marché : XIIIe-XXe siècle*, Paris, Gallimard, 1995.

[10] Clémence Janssen-Bennynck, *Les concepts d'indépendance de la justice : une analyse historique et comparée (Angleterre, Allemagne et France)*, thèse pour le doctorat en droit, Université du Luxembourg, 2015.

être « juge et partie », qualité morale de détachement à l'égard des passions comme des conjonctures, impartialité dans le traitement des parties au procès, principe essentiel de la séparation des pouvoirs, distance à l'égard du pouvoir exécutif, capacité à être mais aussi à « apparaître » indépendant, etc. : la cible historique est en fait étonnement mouvante. Il serait sans doute plus prudent de parler à son propos d'une « constance mobile » pour paraphraser la belle expression d'Alain Bancaud[11] qui dit bien tout à la fois la permanence du mot comme vertu professionnelle cardinale des professions judiciaires et la contingence historique de la chose qui a connu, d'épurations en procès politiques, de subordination administrative en changements de régime, des « arrangements » institutionnels, juridiques et politiques extrêmement divers[12]. Ainsi des « magistrats » de la Cour des comptes dont Thomas Lépinay nous explique qu'ils « se sont redécouverts juges au moment où leurs missions évoluaient vers des formes nettement moins juridictionnelles ». C'est tout un travail symbolique de réappropriation de la figure de l'indépendance (mise en valeur de la position « équidistante », de la collégialité et du contradictoire des travaux, de l'autorité morale, etc.) qui est ainsi engagé à mesure que la Cour des comptes impose sa parole experte et « objective » dans l'évaluation des politiques publiques ou de la « sincérité budgétaire » du gouvernement.

Dès lors, c'est moins d'indépendance en général ou « en soi » dont il sera question ici que des conditions de sa « re-découverte » à partir des années 1990 puisque tout indique qu'elle trouve alors de nouveaux terrains de prédilection autour des figures aussi diverses que celles du juge constitutionnel ou international, du régulateur, du banquier central, de l'arbitre, du garant, ou du déontologue, etc. Nombre d'indices conduisent à voir en effet dans cette période un tournant ou un nouvel âge de l'indépendance. Dans un comptage de 2002, l'économiste Alex Cukierman notait qu'on était ainsi passé entre 1990 et 2000 de 4 à 38 banques centrales « juridiquement indépendantes » du politique[13]. De même, dans leur enquête couvrant 48 pays (Amérique latine et OCDE) et 16 secteurs d'action publique[14], les politistes Jacint Jordana et David Levi-Faur ont pointé une très forte accélération mais aussi une généralisation des autorités indépendantes depuis les domaines de la régulation financière et de la concurrence marquées de longue date par des formes de régulation indépendante jusqu'aux secteurs des « *utilities* » (services publics du transport, de l'énergie et des télécommunications) et du « social », confirmant ainsi les données de Fabrizio Gilardi qui évoquait à l'échelon européen la généralisation de la forme « agence » dans les années 1990 dans le domaine des politiques économiques[15].

[11] Alain Bancaud, « Une constance mobile, la haute magistrature », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°76-77, 1989.

[12] Antoine Vauchez, « Pouvoir judiciaire », *in* Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort, dir., *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte, 2015.

13 Voir ici Kathleen McNamara, « Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation », *West European Politics*, 25 (1), 2002.

[14] Ces 16 domaines sont : « Central Bank, Competition, Electricity, Environment, Financial Services, Food Safety, Gas, Health Services, Insurance, Pensions, Pharmaceutics, Postal Services, Security & Exchange, Telecommunications, Water and Work Safety ».

[15] Jacint Jordana, David Levi-Faur, Xavier Fernandez i Marin, « The Global Diffusion of Regulatory Agencies. Institutional Emulation and the Restructuring of Bureaucracy », *Comparative Political Studies*, 44 (10), 2011 ; Fabrizio Gilardi, « The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors », *Swiss Political Science Review*, 11 (4), 2005.

Certains auteurs parlent même, à propos de ce phénomène de diffusion inter-sectorielle et internationale du discours et des figures de l'indépendance, d'une véritable « orgie d'emprunts »[16] (*an orgy of borrowing*)… Quelque chose en somme semble se nouer alors qui confère à cette forme organisationnelle spécifique un sens et des fonctionnalités sociales et politiques inédites.

Un standard judiciaire

Sans doute faut-il, pour rendre ainsi compte de ce phénomène, repartir du domaine judiciaire où la notion a une longue histoire. Les années 1990 sont bien ici celles de la redécouverte : non pas que l'indépendance ait jamais disparu de l'univers judiciaire mais parce qu'il se voit alors investi d'une portée nouvelle. Ce retour en grâce est étroitement lié au développement, en France, en Italie, et dans une multiplicité de pays[17], d'un ensemble d'enquêtes de grande ampleur en matière de criminalité économique et financière des dirigeants politiques. Dans ce contexte, une coalition inédite d'acteurs, des journalistes d'investigation aux entrepreneurs politiques de morale, en passant par la figure nouvelle de l'expert « constitutionnaliste », porteurs sous des formes diverses d'une dépolitisation de l'espace public (des médias, des associations, des juges, etc.), aura érigée « l'indépendance » à l'égard du politique en nouvelle vertu publique. Par ses enquêtes qui ne tardent à remonter la hiérarchie des positions politiques et à pénétrer les anciens sanctuaires politiques, le nouveau modèle d'excellence professionnel du juge anti-corruption fait ici figure de symbole d'une émancipation à l'égard du pouvoir exécutif[18]. Cette « remotivation » de l'indépendance judiciaire en enjeu démocratique est redoublée par l'émergence de nouvelles jurisprudences (européennes et constitutionnelle) et de nouvelles offres doctrinales (néo-constitutionnalisme, droit de la procédure équitable, Etat de droit, droits fondamentaux, etc.) qui érigent la notion en « standard organisationnel », « principe directeur » ou « norme constitutionnelle » *tout terrain*, là où chaque monde juridictionnel (judiciaire, administratif, prud'homale, consulaire, etc.) et chaque branche du droit était jusqu'ici porteuse d'une vision idiosyncratique de l'indépendance[19]. Dans ce cadre, la « bonne forme » judiciaire – que l'on retrouve dans la procédure comme dans l'organisation du tribunal – n'est plus un enjeu formel mais bel et bien une question substantielle qui touche à la qualité *judiciaire* des tribunaux. Le principe d'indépendance n'est plus saisi comme une notion relative ayant autant de déclinaisons et d'accommodements qu'il y a de

[16] Jacint Jordana, David Levi-Faur and Xavier Fernandez i Marin, « The Global Diffusion of Regulatory Agencies. Institutional Emulation and the Restructuring of Bureaucracy », art. cité.

[17] Une importante littérature documente les formes de cette montée en puissance : Carlo Guarnieri, Patrizia Pederzoli, *La puissance de juger*, Paris, Michalon, 1996 ; Rachel Cichowski, Alec Stone Sweet, *Participation, Representative Democracy and the Courts*, *in* Russel Dalton, Bruce Cain, Susan Scarrow, dir., *New Forms of Democracy? Reform and Transformation of Democratic Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2003 ; Ran Hirshl, *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Cambridge, Harvard University Press, 2004. Pour un retour sur cette littérature, voir Jacques Commaille, Laurence Dumoulin, « Heurs et malheurs de la légalité dans les sociétés contemporaines. Une sociologie politique de la "judiciarisation" », *L'Année sociologique*, 59 (1), 2009.

[18] Violane Roussel, « L'indépendance de la magistrature en France : l'émergence d'une notion à contenu variable », *Revue suisse de science politique*, 9 (3), 2003.

[19] Isabelle Boucobza, *in* Antoine Vauchez, Laurent Willemez, dir., *La justice face à ses réformateurs. Entreprises de modernisation et logiques de résistance*, Paris, PUF, 2007.

juridictions particulières ; elle devient le nom de code d'une revendication de transformation du gouvernement de la justice où les instruments de direction politique et administrative de la magistrature sont tour à tour questionnés. Erigée en exigence fondamentale s'appliquant de manière égale à tous, l'indépendance est constitutive d'un nouveau regard public sur la justice où les interventions politiques et les tutelles administratives, autrefois considérées comme anodines, apparaissent désormais comme inadmissibles. Elle fonde ainsi un ensemble d'entreprises de re-façonnage des institutions juridictionnelles, Conseil d'Etat et Conseil constitutionnel en tête, sur un modèle plus conforme au nouveau standard du « tribunal indépendant » ; c'est encore l'indépendance qui vient justifier la remise en cause des formes d'emprise politique sur les juges (cours spéciales pour juger les membres du gouvernement, conditions de nomination des hauts magistrats, « cordon ombilical » du parquet avec le ministre de la justice, pouvoirs et composition du Conseil supérieur de la magistrature, etc.) et la transformation progressive du gouvernement de la justice.

Le « nouvel âge » des banques centrales

L'indépendance fait à la même période une entrée aussi rapide que spectaculaire dans le monde des politiques monétaires. Ici aussi, la revendication d'indépendance des gouverneurs et des hauts fonctionnaires du trésor soit véritablement nouvelle[20]. Avant tout soucieux d'équilibre budgétaire, de stabilité financière et de lutte contre l'inflation, ces derniers n'ont jamais cessé de revendiquer une forme d'auto-régulation à distance d'une politique représentative toujours suspecte de céder aux intérêts particuliers et au court terme. Mais, dans le contexte d'une mutation profonde des politiques monétaires tout au long des années 1980, la revendication d'autonomie revêt une forme inédite, elle s'articule désormais à une forme organisationnelle spécifique : « l'indépendance » organique des banques centrales à l'égard des gouvernements et des parlements. Passée dans le jargon des économistes sous l'acronyme de CBI, la *central bank independence* a constitué le pivot du tournant monétariste d'une science économique qui y voit le levier d'une réorientation anti-inflationniste des politiques monétaires. Dans une science économique où la réputation et la crédibilité sont érigées (depuis les théories de Robert Lucas sur les anticipations rationnelles) en objet de valeur central, la coupure du cordon ombilical doit permettre de contrecarrer la pente inflationniste propre à la politique démocratique : c'est en « se liant les mains », c'est-à-dire en constitutionnalisant cette coupure et en déléguant à un organe pleinement indépendant la conduite de la politique monétaire, que les Etats retrouveront le chemin de la crédibilité et, partant, de l'efficacité en la matière. Fondées sur le rétrécissement, voire la suppression, des marges de manœuvre politique (« *rules-versus-discretion* »), les idées du « constitutionnalisme monétaire » apportent ainsi une sensibilité inédite à la forme institutionnelle des politiques monétaires. Comme l'ont bien montré les travaux de Martin Marcussen ou de Frédéric Lebaron, l'indépendance définit un nouvel âge des banques centrales historiquement marquées, au moins depuis l'après seconde guerre mondiale, par des relations étroites avec le pouvoir politique et les administrations du trésor et qui reconstruisent leur rôle politique dans une nouvelle

[20] Voir ici Olivier Feiertag, dir., *Les Banques centrales et l'Etat nation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016.

relation de proximité avec les agents des marchés financiers en voie de libéralisation et de globalisation[21]. Les lois d'indépendance se multiplieront alors comme Grande Bretagne ou en France[22], mais aussi bien sûr dans le cadre du traité de Maastricht, avec l'indépendance sans précédent dont a été dotée la BCE sur le modèle de la Bundesbank et qui n'aura jamais fait l'objet d'une négociation tant le consensus était alors solide[23]. L'indépendance est en somme l'autre nom d'une révolution bureaucratique et intellectuelle qui, en détachant les banques centrales des circuits de commandement politiques et administratifs, affecte en profondeur le champ de la régulation économique et financière.

Un levier du tournant managérial de l'Etat

Mais la revendication d'indépendance ne touche pas seulement des institutions qui, à l'image des cours et des banques centrales, avaient acquis de longue date une forme d'autonomie fonctionnelle au cœur des Etats européens. Dans le contexte des années 1980 marqué par la modernisation administrative qui nait en Grande-Bretagne autour de la réforme *Next Steps* (1988) et le courant du *New Public Management*, l'indépendance (fonctionnelle et organisationnelle) acquiert un sens nouveau. Les bureaucraties, fussent-elles wébériennes dans leur idéal-type, se sont certes bien toujours accommodées d'aménagements locaux ou sectoriels relativement autonomes. Mais sous l'effet de l'émergence d'un monde de la réforme de l'Etat qui fait de l'organisation administrative une politique publique à part entière, l'indépendance s'impose progressivement comme outil clé[24]. En permettant la transformation du gouvernement et des directions d'administrations centrales en autant d'unités organisationnelles autonomes, elle apparaît comme la condition d'une véritable modernisation de l'action publique. Il est vrai que cette agencification de l'action publique prend des formes institutionnelles extrêmement diverses, qui vont d'un simple label qui masque mal les continuités de structures toujours inscrites dans la chaine de commandement administratif à une véritable autonomie budgétaire, financière, juridique (personnalité morale) à la marge de l'Etat. Mais elle trouve toujours dans l'indépendance sa raison d'être. C'est en effet la mise à distance des directions administratives et des dirigeants politiques qui doit permettre un « pilotage stratégique » (orientation politique - mise en œuvre administrative) et une plus grande rationalité (délégation, contrat d'objectif, évaluation) de l'action publique[25]. Ainsi réinventée en outil tout terrain de la réforme de l'Etat, l'indépendance a servi d'outil principal de la libéralisation, au tournant des années 1980-1990, des secteurs dits monopolistiques (télécommunications, transports, énergies) ; c'est elle qui aura servi

[21] Kenneth Dyson, Martin Marcussen, dir., *Central Banks in the Age of the Euro. Europeanization, Convergence and Power*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
[22] Frédéric Lebaron, « Les fondements sociaux de la neutralité économique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°116-117, 1997.
[23] Kathleen McNamara, « Where Do Rules Come From? The Creation of the European Central Bank », *in* Alec Stone Sweet, Neil Fligstein, Wayne Sandholtz, dir., *The Institutionalization of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
[24] Sur l'autonomisation de ce sous-champ de la réforme de l'Etat, on renvoie ici aux travaux de Philippe Bezes, notamment *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.
[25] Philippe Bezes, Patrick Le Lidec, « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue française de science politique*, 66 (3-4), 2016.

de justification à l'émergence d'agences de régulation qui ont transformé en profondeur le gouvernement sectoriel de ces secteurs par l'association étroite des « parties prenantes » et des professionnels privés (experts sectoriels, avocats, banquiers, etc.)[26].

Une technique de résolution des conflits politiques

L'ensemble des transformations décrites plus haut à propos des univers judiciaires, monétaires ou bureaucratiques ont pour point commun de faire de l'indépendance une méthodologie institutionnelle permettant de cantonner les espaces d'exercice et de validité de la politique représentative. Mais la diffusion « tous azimuts » du modèle de l'indépendance n'a pas manqué de toucher en retour le champ politique lui-même où on observe la multiplication des figures de déontologues, médiateurs et garants chargés de relégitimer le travail politique qu'il soit partisan ou législatif. Ils ont fait leur entrée formelle dans la définition des conditions d'exercice légitime des fonctions électives mais aussi de la compétition inter- ou intra-partisane[27]. On le voit ici avec Eric Gobe et Larbi Chouikha qui ont analysé la création d'une instance indépendante chargée de l'organisation des élections qui s'impose comme technique de sortie de crise au cœur de la transition démocratique tunisienne. Ici encore l'indépendance marque la montée en puissance de nouveaux professionnels et de nouvelles expertises (déontologiques) du politique. C'est le cas aussi du *parlementary budget office* (PBO) dont Quentin Deforge retrace la genèse à la Banque mondiale, qui promeut la création, au sein d'assemblées parlementaires délégitimitées, de bureaux indépendants chargés de produire des informations économiques et budgétaires « non partisanes, indépendantes et objectives » et capables de réinventer une forme efficace de parlementarisme. Mais il faudrait aussi évoquer – autour d'institutions déontologiques telles que les *ombudsman*, les hautes autorités pour la transparence de la vie publique ou encore les déontologues des assemblées – l'émergence de tout un champ de savoirs et d'instruments de contrôle de la « probité publique » des dirigeants politiques (incompatibilités, obligations de déclaration d'intérêt, de patrimoine, codes de conduite, etc.) qui, de Bruxelles à Paris, remet symboliquement en cause la prétention à l'auto-régulation de la profession politique, singulièrement dans le cadre des assemblées parlementaires.

On le voit, la méthodologie de l'indépendance peut servir bien des maîtres et prendre en charge bien des problèmes publics (réorganisations managériales de l'administration, monétarisme et orthodoxie financière, relégitimation du lien représentatif, etc.). Polysémique, la notion se trouve en fait redéfinie et remotivée au contact des différents mondes sociaux et professionnels où elle trouve ancrage. Il reste qu'elle est devenue la notion-pivot d'un ensemble de révolutions politiques, bureaucratiques, et savantes qui ont réorganisé en profondeur le gouvernement de domaines très divers de l'action publique. Réinventée en technologie politique,

[26] Pour une synthèse sur ce point, on renvoie à Jacques Chevallier, *L'Etat post-moderne*, Paris, LGDJ, 5ème ed. 2017.

[27] Sur ce point, voir les travaux conduits dans le sillage de l'ouvrage de Philippe Garraud et Jean-Louis Briquet, dir., *Juger le politique*, Rennes, PUR, 2012.

l'indépendance apparaît comme un outil réformateur particulièrement efficace qui permet, par la codification (juridique et/ou administrative) des frontières formelles d'une institution, de maîtriser rationnellement son encastrement ou son désencastrement, de stabiliser ou de modifier ses relations sociales, de favoriser ou d'interdire certains types d'échange inter-sectoriels, etc. La chose n'est pas anodine du point de vue de la sociologie politique car elle met ainsi directement en jeu les prétentions et les titres de chacun (professionnels, industries, experts, dirigeants publics, gouvernements, élus locaux et nationaux) à gouverner – intégrant les uns, repositionnant (voire excluant) les autres (profanes, politiques)[28]. Ce faisant, elle touche au cœur du gouvernement des différents domaines de l'action publique.

Une bonne fortune journalistique

Si cet ouvrage n'explore pas cette dimension, il faut cependant noter que la fortune de l'indépendance, dans un espace public qui connaît lui-même une importante recomposition[29], doit sans doute aussi à une transformation profonde des conditions d'exercice du métier de journaliste et des modes de légitimation de l'écriture journalistique en France au cours des années 1980-1990. On assiste en effet, à partir du début des années 1980, à une crise d'audience de la presse « engagée » (surtout à gauche) et à une concurrence accrue, qui vont entraîner une emprise croissante des contraintes commerciales et publicitaires (la publicité apparaît à *Libération* en 1981) sur la stratégie éditoriale, le déclin de cette presse « engagée » (effondrement des ventes de *l'Humanité*, disparition du *Matin de Paris*) ou son « recentrage », c'est-à-dire une relative « neutralisation » de sa ligne politique. Dans ce cadre, les journalistes les plus militants sont mis à l'écart au bénéfice de néo-professionnels issus désormais massivement d'écoles de journalisme. C'est alors tout le « régime de crédibilité » de l'information qui commence à se transformer, dans la presse « de gauche » d'abord, puis dans l'ensemble du champ journalistique, sous l'effet de la concurrence entre médias (exacerbée par les privatisations audiovisuelles), de la part relative croissante des journalistes formés dans des écoles professionnelles, mais aussi de la difficulté grandissante des responsables politiques à contrôler la ligne éditoriale dans les médias (comme c'était le cas auparavant dans les médias audiovisuels publics). Les valeurs du journalisme « engagé » cèdent peu à peu – à mesure d'ailleurs que les écarts programmatiques entre la gauche et la droite semblent se restreindre – au profit d'une surenchère dans l'objectivité critique, d'un nouveau « professionnalisme » journalistique[30].

Les journalistes sont alors à la recherche d'instruments permettant de mettre le pouvoir à distance. Le succès des sondages d'opinion dans les médias, définitivement établi dans les années 1980 en France (*Le Monde*, par exemple, s'enorgueillissait jusqu'alors de ne jamais publier un sondage) en est une excellente illustration : les

[28] Plus qu'aucune autre autorité, c'est en effet l'Etat qui est impliqué au premier chef – comme cible et comme acteur – de ces politiques de l'indépendance.

[29] Bastien François, Erik Neveu, dir., *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, PUR, 1999.

[30] Sur tous ces points, cf. Philippe Juhem, « Alternances politiques et transformations du champ de l'information en France après 1981 », *Politix*, n°56, 2001.

journalistes y trouvent à la fois un mode d'autonomisation – en se donnant les moyens de faire parler directement la *vox populi* contre ses médiateurs traditionnels : les hommes politiques – mais aussi une arme d'intervention dans le débat public, arme d'autant plus efficace symboliquement qu'elle se pare des atours neutralisants de la science et de l'objectivité. Ce n'est donc pas un hasard si, sur la même période, on peut noter une grande appétence journalistique en France pour les nouveaux « sages » qui peuplent désormais les nouvelles autorités administratives indépendantes ou divers « comités » (éthiques ou autres), dont l'autorité ne provient pas de l'élection mais de la science ou de l'indépendance, qui valorisent le consensus au détriment du conflit et qui sont censés dépassionner le débat public. La figure journalistique des « neufs sages du Palais Royal » alors utilisée pour désigner le Conseil constitutionnel n'est pas que rhétorique. Elle indique bien ce qu'est devenu le Conseil constitutionnel pour les médias : une ressource d'objectivité, qui autorise de surcroît à occuper cette position en surplomb que permet la « noblesse » et « l'objectivité » juridique des arguments utilisés, à mille lieux, selon toutes les apparences, des luttes politiciennes[31].

On peut alors faire l'hypothèse que le nouvel âge de l'indépendance qui s'ouvre dans les années 1990 n'est pas sans rapport, dans une logique de renforcement et de valorisation mutuelle, avec la nouvelle quête d'« objectivité » des journalistes. L'intérêt de ces derniers pour ces nouveaux experts ou ces nouvelles institutions « indépendantes » tient en ce qu'ils y trouvent, comme avec les sondages, à la fois un mode de mise à distance des intérêts proprement politiques et un point d'appui neutralisant pour produire des verdicts sur la politique. En retour, ils accréditent la légitimité de ces nouveaux acteurs « indépendants » à intervenir dans l'espace public.

Une politique aux frontières : entreprises savantes, logiques professionnelles, travail institutionnel

On comprend dès lors que la montée en puissance des « indépendantes » est tout sauf un phénomène strictement institutionnel de « prise de pouvoir ». Les « indépendantes » ne sont pas la figure contemporaine du baron de Munchausen qui s'arrachait de la mare aux canards en se tirant par ses propres cheveux, ni le fruit tout aussi fantasmé de l'action d'un improbable « collège invisible » agissant de concert pour déposséder la politique démocratique de ses attributs. Loin de s'imposer « de l'extérieur » au politique, les « indépendantes » n'interviennent jamais « toutes seules » ; elles donnent forme institutionnelle concrète à tout un ensemble d'investissements savants, de mobilisations professionnelles et de transformations de l'action publique. C'est de cette politique de l'indépendance qui se développe au croisement des champs politique, administratif, intellectuel et scientifique qu'il est question ici.

Des entreprises de clôture professionnelle par l'expertise

[31] Bastien François, « La perception du Conseil constitutionnel par la classe politique, les médias et l'opinion », *Pouvoirs*, n°105, 2003.

Une part essentielle de la littérature sur les « indépendantes », et singulièrement sur les banques centrales et les agences, a pointé à juste titre le fait important que le déploiement des agences marquait moins un retrait qu'un redéploiement de l'Etat réinventé dans ses missions (de régulation « systémique ») comme dans ses relations (de collaboration) avec les professionnels des secteurs[32]. C'est le cas, pour ne prendre ici qu'un exemple, des agences régionales de santé, dont la création a permis la revalorisation d'une administration centrale reléguée aux seconds rôles depuis l'après seconde guerre mondiale et qui s'est redéfinie dans un rôle de pilotage global du « système de santé » pris entre élus locaux, industriels et professions médicales[33]. La boite à outils de l'indépendance apparaît ici comme une forme de ruse de la raison étatique qui permet à celle-ci de maintenir ou d'acquérir une place dans le gouvernement d'un secteur d'activité. Encore faut-il ne pas oublier que ce redéploiement étatique s'opère au prix de nouvelles transactions avec les milieux professionnels concernés (et des experts qui gravitent autour d'eux) qui font leur entrée à plein titre au cœur de la production des politiques publiques. En ce sens, « l'indépendance » apparaît comme l'autre nom de cette transaction public-privé qui accorde une part d'autorité publique aux professionnels et experts sectoriels[34].

Car l'indépendance met en jeu une revendication d'auto-régulation sectorielle des professionnels par les professionnels. Si l'on s'accorde avec Andrew Abbott pour dire que l'expertise est un des outils les plus efficaces pour la clôture de mondes professionnels[35], alors les « indépendantes » (cours, banques centrales, agences) en constituent la forme institutionnelle la plus aboutie. On sait ainsi la relation symbiotique qui unit les juristes aux cours de justice ou les économistes aux banques centrales : les secondes consacrent la revendication à l'autonomie des savoirs juridiques et économiques en même temps qu'elles sanctionnent la capacité à gouverner des premiers[36]. Sour ce rapport, l'indépendance apparaît comme le nom de code d'une montée en puissance des « élites de la compétence » (*knowledge-based professionals*), professionnels du droit, de l'économie, de la gestion, etc. Ainsi des juristes internationalistes et de la promotion au cours des années 1990-2000 d'un paradigme « tribunaliste » associant la résolution des problèmes publics internationaux (commerce international, crimes de guerre, voire environnement, etc.) à la création des cours internationales « indépendantes » jugées plus à même de dépasser les égoïsmes étatiques pour construire *rationnellement* les conditions d'une paix et d'une prospérité

[32] En ce sens, les discussions engagées par : Julien Besançon, *L'institutionnalisation de l'agence française de sécurité sanitaire des aliments comme organisation-frontière. Bureaucratisation de l'expertise et régulation des risques alimentaires*, thèse pour le doctorat en sociologie, IEP de Paris, 2010 ; Daniel Benamouzig, Julien Besançon, « Les agences », *in* Olivier Borraz, Virginie Guiraudon, dir., *Politiques publiques. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008 ; et Matthieu Ansaloni, Andy Smith, « Une agence au service d'une stratégie ministérielle. Crise du Médiator et concordance des champs », *Gouvernement et action publique*, n°1, 2018.

[33] Christine Rolland, Frédéric Pierru, « *Bringing the Health Care State Back in*. Les embarras politiques d'une intégration par fusion : le cas des Agences régionales de Santé », *Revue française de science politique*, 66 (2-3), 2016.

[34] Pierre France, Antoine Vauchez, *Sphère publique, intérêts privés. Enquête sur un grand brouillage*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017.

[35] Andrew Abbott, *The System of Professions*, Chicago, Chicago University Press, 1988.

[36] Voir ainsi Bastien François, « Une revendication de juridiction. Compétence et justice dans le droit constitutionnel de la Ve République », *Politix*, n°10-11, 1990.

durables entre les Etats. Ou de la montée en puissance d'une « profession globale » d'économistes[37] qui a notamment pris la forme d'une revendication de juridiction indépendante sur la conduite des politiques monétaires et financières (autorités de supervision bancaire, banques centrales indépendantes, etc.) à bonne distance des pressions politiques et des hiérarchies administratives. De ce point de vue, la création des « indépendantes » sanctionne l'autonomie acquise par ces savoirs en même temps qu'elle marque l'élévation des capitaux scolaires et académiques attendus pour occuper ces fonctions publiques – comme le rappelle le lien étroit qui lie la montée en puissance de l'indépendance des banques centrales et la « scientisation du métier de banquier central »[38].

En ce sens, l'indépendance est un des registres privilégiés par lesquels ces « élites de la compétence » revendiquent une part d'autorité politique en forme de réalisation, toujours partielle, d'un gouvernement des juristes ou des économistes. Les rôles institutionnels indépendants qui leur sont confiés sont ainsi autant de formes de reconnaissance institutionnelle de la validité sociale et politique de ces savoirs qui fondent les rôles que ces professionnels sont appelés à jouer dans le champ politique, administratif ou encore médiatique. En somme, un lien de dépendance mutuelle se construit entre ces communautés d'experts et de professionnels et ces « indépendantes », les premières figurant tout à la fois un vivier et un groupe de soutien quand les secondes, en attestant concrètement l'importance politique de ces savoirs, constituent le lieu privilégié de *capitalisation* de l'autorité politique de ces *knowledge-based professionals*. En creux, cette relation symbiotique de l'expertise et de l'indépendance dessine, par le rehaussement des seuils d'accès à l'autorité politique, la marginalisation des profils les plus politiques et l'exclusion des profanes (non-professionnels) ; aux antipodes de l'épistémé démocratique qui repose sur ce « pouvoir des incompétences »[39] qui n'a d'autre titre à gouverner que l'élection elle-même.

Les savoirs du gouvernement indépendant

Cette entrée en politique de l'indépendance et l'émergence de ces nouvelles figures de serviteurs de l'intérêt général (qu'il s'agisse du « régulateur », du « déontologue » ou du « banquier central », etc.) animant un gouvernement-expert est indissociable de tout un travail de formalisation savante des « fonctions » de l'indépendance, des biens qu'elle protège comme des figures institutionnelles qui l'incarnent. L'histoire des mises en forme savantes de l'indépendance depuis les années 1980 reste à faire, mais il faut bien constater qu'elles balayent un spectre large des savoirs du gouvernement (économie, droit, science politique, etc.), du néo-

[37] Marion Fourcade, « The Construction of a Global Profession. The Transnationalization of Economics », *American Journal of Sociology*, 112 (1), 2006.

[38] Martin Marcussen « The Scientization of Central Banking, the Politics of Apoliticization », *in* Kenneth Dyson, Martin Marcussen, dir., *Central Banks in the Age of the Euro: Europeanization, Convergence, and Power*, Oxford, Oxford University Press, 2009, et Stéphanie Mudge, Antoine Vauchez, « Fielding Supranationalism: The European Central Bank, Hyper-Scientization, and the Logic of Field Effects", *Sociological Review*, 64 (2), 2017.

[39] Jacques Rancière, *La haine de la démocratie*, Paris, La Fabrique, 2005.

constitutionnalisme au monétarisme, des théories du choix public à celles de la gouvernance, ou du *New Public Management*, voire du « procès équitable ».

Ces nouvelles offres savantes qui placent la notion d'indépendance en leur cœur ont suivi des temporalités, des logiques et des cibles changeantes. Mais elles ont pour point commun de s'être construites autour de nouveaux enjeux (« stabilité monétaire et financière », « libertés fondamentales », « risques systémiques », etc.) et de nouveaux objets de valeur (le marché, la *privacy*, l'idée européenne, la probité publique, l'Etat de droit, etc.) du bon gouvernement pour lesquels la politique majoritaire et le commandement bureaucratique ne sont pas jugés comme offrant pas une garantie suffisante, voire sont constitués directement en menace. Des figures alternatives au peuple ou à la volonté générale se dessinent alors en creux, au nom desquelles ces objets de valeur doivent être protégés de manière pérenne : le « consommateur » des autorités de la concurrence, le « citoyen des générations futures », « l'agent représentatif » des théories économiques néo-classiques, « les minorités » ethniques, sexuelles ou religieuses du néo-constitutionnalisme, dont les institutions politiques et bureaucratiques « traditionnelles » sont jugées incapables d'assurer la représentation et la protection.

Si le viseur pointe selon les cas des institutions différentes (partis, gouvernement, diplomatie, bureaucratie, etc.), ces nouveaux savoirs d'Etat sont aussi porteurs d'une critique multiforme du mode de fonctionnement des espaces politiques et bureaucratiques. Toute une ontologie critique de la politique en régime démocratique se fait ainsi jour qui cible, au choix, l'« immobilisme », le clientélisme, le court-termisme, l'irrationalité des choix publics et/ou partisans, leur « inconstance temporelle », « myopie » ou « excès », etc. Ainsi des théories du *public choice* et des *rational expectations* nées autour des économistes Becker, Downs, Buchanan ou Tullock, mais dont l'influence est rapidement sensible également en droit[40] et en science politique, et qui décrivent l'inefficience des « marchés » politiques et bureaucratiques comme autant de *state failures*[41] ou *political failures*[42]. Pris dans ses contradictions et ses passions, la politique démocratique ne saurait dès lors être authentiquement souveraine tant elle souffre d'une carence constitutive ou, pour le dire autrement, d'une incapacité à s'auto-réguler. La méthodologie de l'indépendance apparaît ici avant tout dans une logique de discipline ou du *containment* des représentants politiques et dirigeants administratifs qui, à la manière d'Ulysse demandant à être enchainé au mat de son propre navire pour éviter de céder au chant des sirènes, doivent être protégés *contre eux-mêmes.*

Ces nouveaux concepts du politique ont offert autant de rationalisations

[40] Steve Teles, *The Rise of the Conservative Legal Movement. The Battle for the Control of Law*, Princeton, Princeton University Press, 2010.

[41] Pour une historiographie de ces réinventions de la science économique, voir Roger Backhouse, « The Rise of Free Market Economics. Economists and the Role of the State since 1970 », *History of Political Economy*, 37 (5), 2005 ; S. M. Amadae, *Rationalizing Capitalist Democracy. The Cold War Origins of Rational Choice Liberalism*, Chicago, University of Chicago Press, 2002 ; John Kelley, *Bringing the Market Back in. The Political Revival of Market Liberalism*, New York, NYU Press, 1997.

[42] Pour une critique, Donald Wittman, *The Myth of the Democratic Failure. Why Political Institutions are Efficient?*, Chicago, University of Chicago Press, 1995.

nouvelles des fonctions sociales et politiques de l'indépendance. En définissant un intérêt général supra-électoral et méta-politique qui désigne un ensemble de biens jugés *indisponibles* pour l'action partisane et le commandement bureaucratique, ils dessinent en creux une figure d'extériorité au circuit de la politique démocratique et du commandement administratif indissociable du bon gouvernement. Seule l'intervention de « tiers indépendants » est susceptible de pallier les carences constitutives du circuit de la consultation électorale et de la délibération législative. De nouvelles rationalisations des rôles politiques apparaissent, qu'il s'agisse du néo-constitutionnalisme français qui situe précisément le Conseil constitutionnel en interprète « authentique » de la souveraineté nationale ou, à tout le moins, en « gardien des promesses » inscrites dans la Constitution[43], ou encore des théories du constitutionnalisme monétaire qui érigent le « banquier conservateur » en nouvelle figure d'incarnation de l'intérêt général. En somme, loin d'être seulement une légitimité « en négatif » sous la forme de pouvoirs de contrôle et de surveillance de la politique représentative, l'indépendance se voit également reconnaître une légitimité « en positif » qui habilite à gouverner au nom du bien public.

« Récifs de corail » et laboratoires de l'indépendance

Loin d'être apparues de manière autonome, ces théories doivent d'exister au fait qu'elles sont nées au plus près d'institutions nouvelles, organisations internationales, cours, agences ou banques centrales, qui ont servi de « récifs de corail »[44] pour ces nouvelles offres savantes mais aussi de laboratoires d'expérimentation des nouvelles formules politiques de l'indépendance. C'est le cas des agences ainsi campées en « organismes bureaucratico-scientifiques » où prospèrent des *science policies* construites au plus près des enjeux et des attentes des décideurs publics. Forgées par et pour le gouvernement des marchés financiers, du médicament, du secteur des transports, etc., ces sciences règlementaires forment autant de bricolages politique et intellectuel *ad hoc* faiblement institutionnalisés mais qui trouvent dans les agences un point d'appui. Mais c'est le cas aussi des organisations internationales multilatérales dont un nombre considérable de travaux a montré qu'elles constituaient un réceptacle privilégié pour les entreprises (économiques, bureaucratiques, judiciaires) de mise en forme politique de l'indépendance. L'indépendance – celle qui doit permettre de protéger juges et fonctionnaires internationaux des interférences des Etats et des égoïsmes nationaux – a constitué un levier essentiel de la formalisation de rôles judiciaires ou administratifs internationaux[45]. Tout un courant historiographique a ainsi re-découvert récemment le rôle constitutif de la Société des Nations dans le développement de premières formes d'expertise internationale et la consolidation de

[43] On trouvera l'une des interprétations les plus radicales en ce sens du rôle du Conseil constitutionnel dans Dominique Rousseau, dir., *La démocratie continue*, Paris, LGDJ-Bruylant, 1995. Pour une critique, cf. Bastien François, « Justice constitutionnelle et "démocratie constitutionnelle" », dans *Droit et politique*, Paris, PUF/CURAPP, 1993.

[44] Sidney Tarrow, *The New Transnational Activism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

[45] Antoine Vauchez, « Statesmen of Independence. The International Fabric of Europe's Way of Political Legitimacy », *Contemporary European History*, 27 (2), 2018.

nébuleuses transnationales d'experts[46]. Cette imbrication du pouvoir international avec la notion d'indépendance a sans doute trouvé son point d'orgue avec le « projet européen » tel qu'il s'est formalisé au cours des années 1950 à la périphérie des Communautés économiques européennes. Paul Reuter l'annonçait du reste sur la base de la Haute autorité créée pour diriger la Communauté européenne du charbon et de l'acier : l'homme politique européen sera expert et « indépendant »[47]. Du fédéralisme fonctionnel de la « déclaration Schuman » à la construction judiciaire et bureaucratique du Marché commun en passant par l'établissement d'une monnaie unique sous l'égide d'une Banque centrale supranationale, la méthodologie de l'indépendance a constitué un pan essentiel des constructions politiques européennes, au point qu'il est aujourd'hui difficile de concevoir une « relance » politique européenne sans s'appuyer sur cette branche politique indépendante.

Les organisations multilatérales, soucieuses de se doter d'une légitimité en propre dans leurs rapports aux Etats et aux diplomaties, ont ainsi constitué des lieux particulièrement propices au développement d'éco-systèmes « indépendants » sur lesquels s'est greffée une nébuleuse d'ONG (telles que *Transparency international*, elle-même fondée par un ancien de la Banque mondiale), *think tanks*, bureaux d'études et de conseil (Pricewaterhouse Coopers, Deloitte, etc.), ou communautés d'experts partageant une même croyance dans le caractère apolitique de la bonne gouvernance internationale[48]. Le tournant de la « bonne gouvernance » pris au cours des années 1990 par les organisations économiques multilatérales en charge des politiques d'aide au développement (PNUD, FMI et Banque mondiale en tête) aura ainsi beaucoup fait pour l'émergence d'un espace international d'« import-expert » de modèles de gouvernement et d'administration (de l'économie, de la justice, etc.) où l'indépendance (à l'égard des élites politiques et administratives locales) est parée de puissances vertus réformatrices[49]. Mais d'autres espaces se sont également développés à l'échelon européen : ainsi de l'OCDE dont le rôle dans les réformes de l'Etat a été maintes fois montré et qui, à la suite d'un rapport de 1997 intitulé *Report on Regulatory Reform*, n'aura pas cessé de promouvoir le rôle des agences indépendantes comme forme de « *good regulatory governance* »[50]. C'est sous son égide que se formulent les boites à outils réformatrices et que s'agencent les formes et les fonctionnalités de l'indépendance[51].

---

[46] Susan Pedersen, « Back to the League of Nations », *The American Historical Review*, 112 (4), 2007, p. 112 ; Akira Iryie, *Global Community. The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*, Oakland, University of California Press, 2002.

[47] Antoine Vauchez, *Démocratiser l'Europe*, Paris, Seuil, 2014.

[48] David Kennedy, « The Politics of the Invisible College », *European Human Rights Law Review*, 5, 2001.

[49] Yves Dezalay, Bryant Garth, *La mondialisation des guerres de palais*, Paris, Seuil, 2002.

[50] OCDE, *Report on Regulatory Reform*, 1997. Cité par Fabrizio Gilardi, *Delegation in the Regulatory State. Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, Northampton, Edward Elgar, 2008, p. 100. Sur cette fabrique européenne de l'administration publique, voir Magdalena Hadjisky, Claire Visier, « Circulation internationale et fabrique européenne de l'administration publique », *Revue française d'administration publique*, n°161, 2017.

[51] Que l'on considère ici cette présentation clé du rapport de l'OCDE de 2002 : « There is little doubt that compared to regulatory functions embedded in ministries without clear mandate for consumer welfare, independent regulators represent an important improvement. This theoretical point is supported by the empirical observation that the economic benefit of market opening – in terms of both domestic and international institutions – have been greatest precisely in those sectors – financial services and telecommunications – where independent regulators are most prevalent, though the causality is not entirely clear » (OCDE, *Regulatory*

Placés à l'abri du scepticisme des savoirs d'Etat et à distance des champs politiques nationaux, ces laboratoires internationaux (auxquels on pourrait ajouter bien sûr les agences ou les *think tanks*) ont permis d'engager les « investissements de forme » nécessaires à la formalisation d'une méthodologie de l'indépendance et à son universalisation comme nouveau modèle du « bon gouvernement ». C'est ce qu'on observe dans le chapitre de Quentin Deforge où la Banque mondiale fait figure de « lieu neutre » susceptible de transformer l'expérience américaine du PBO en modèle tout terrain aux propriétés universelles. Dans ces lieux où se discutent, se jaugent, s'importent, s'exportent ces nouvelles technologies institutionnelles, la gamme politique de l'indépendance n'aura pas cessé de se complexifier et de s'enrichir. La liste de ses variantes (l'indépendance peut être organique, fonctionnelle, financière, etc.) comme des outils juridiques censés la faire advenir (incompatibilités fonctionnelles, délais de viduité, interdictions formelles d'intervention, procédures de récusation, obligations de déport, régimes d'immunités et d'inamovibilités, délais de latence, etc.) permet de prendre la mesure de cette sophistication croissante. Cette technicisation s'accompagne de formes de rationalisation sous l'espèce d'*indicateurs* mesurant le degré d'indépendance des banques centrales (indicateurs de *Central bank independence*), de *classements* comparant l'indépendance des systèmes judiciaires (indicateur *Doing business* produit depuis 2002 par la Banque mondiale) ou des *think tanks* (*Think Tank Index Report*, produit chaque année par l'Université de Pennsylvanie), voire même de serments d'indépendance tels ceux pris solennellement par les commissaires européens devant le président de la Cour de justice de l'Union européenne au moment de prendre leur fonction, etc. Autant de marqueurs de l'émergence de formes de certification d'un *état* d'indépendance dont les banques centrales, les cours et autres *think tanks* peuvent (ou non) se prévaloir. Sous l'effet de ce processus de rationalisation et de bureaucratisation, l'indépendance n'est plus une qualité morale individuelle qui rime avec des principes substantiels tels que l'indépendance d'*esprit*, la sagesse ou l'esprit de justice ; elle fait l'objet d'une forme de fétichisme institutionnel voire, pour le dire avec Alasdair Roberts, d'« institutionnalisme naïf »[52], le produit attendu (un *état* objectif d'indépendance) d'une combinatoire institutionnelle.

Le travail politique indépendant ou comment faire de la politique « sous le radar » partisan

On le voit, l'entrée en politique de l'indépendance scelle en même temps qu'elle révèle l'émergence d'une nouvelle configuration des savoirs et des professionnels du politique. Reste maintenant à déchiffrer de quoi est fait *en pratiques* ce gouvernement indépendant. En la matière, la science politique américaine a certainement joué un rôle précurseur : dès les années 1970, sous l'effet de l'émergence en économie des théories de l'agence[53], les politistes américains marqués par le

Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance, 2002, p. 95).

[52] Alasdair Roberts, *The Logic of Discipline. Global Capitalism and the Architecture of Government*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

[53] Stephen Ross, « The Economic Theory of Agency. The Principal's Problem », *American Economic Review*, 63 (2), 1973, p. 134.

courant dit de « l'institutionnalisme rationnel » ont développé un puissant modèle d'analyse des « indépendantes » saisies comme *agent* d'un *principal* (politique) leur déléguant pouvoirs et autonomie en échange d'une promesse d'efficacité et d'une rationalité accrue de l'action publique. Cette relation entre un *principal* et un *agent* est ainsi analysée comme un « contrat » entre deux institutions campées toutes deux en « *rational and self-interested utility maximizers prone to opportunism* » ; un contrat « imparfait » car fondé en pratique sur une asymétrie d'informations qui favorise l'émancipation progressive de l'agent. Ce paradigme qui a été décliné dans un très grand nombre d'études de cas, qu'il s'agisse des relations entre le Congrès et les agences ou encore entre les Etats européens et la Cour de justice de l'Union européenne ou la Banque centrale européenne[54], conduit à focaliser la recherche sur les points de contact et les instruments par lesquelles le *principal* peut maintenir un contrôle sur l'*agent* et encadrer ses marges de manœuvre : modalités de sélection et de nomination, durée des mandats, restriction du mandat, *accountability*, capacité de véto, formes de sanction, voire mesures de rétorsion notamment budgétaire, etc.

Ce n'est pas le lieu ici d'engager une critique systématique de ce paradigme dont l'influence se fait ressentir aujourd'hui encore jusqu'au cœur des agences et banques centrales elles-mêmes[55]. Sans même évoquer ici l'irréalisme des hypothèses et les biais propres à une focale exclusivement macro, on pointera les impasses d'une attention exclusive au face-à-face des *principals* politiques et des *agents* (instruments de contrôle vs. tentatives d'émancipation) : ce faisant, on occulte une part essentielle de cette politique de l'indépendance dont on a vu qu'elle se déployait *à l'intersection* d'une multiplicité de champs politico-administratifs, professionnels mais aussi scientifiques. Plutôt que de privilégier *a priori* comme le fait la théorie de l'agence *une* relation plus structurante que d'autres (en l'espèce celle entre le *principal* politique et l'*agent*), il paraît plus heuristique d'analyser ces organisations comme des « organisation-frontière »[56] hybrides situées précisément à la croisée de champs (administratifs, politiques, scientifiques, etc.) aux logiques d'action hétérogènes. En ce sens, une part importante du travail politique indépendant se joue précisément dans sa capacité à entretenir des relations en même temps qu'à garder ses distances à l'égard des différents secteurs concernés ; ou, pour le dire autrement, dans l'apprentissage pratique des savoirs de l'équilibriste « à tenir sur le fil entre des forces contraires »[57], à l'image des *think tankers* américains étudiés par Tom Medvetz, les dirigeants indépendants sont pris dans une balance complexe entre l'autorité politique, la crédibilité scientifique, et le soutien des milieux professionnels régulés. En retour, c'est sans doute cette position interstitielle entre divers champs, qui permet de rendre compte de leur capacité à façonner les agendas et les politiques publiques en

[54] Voir à titre d'exemple, Mark Pollack, « Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community », *International Organization*, 51(1), 1997, p. 99-134 ; et pour une revue de littérature : Martino Maggetti, Yannis Papadopoulos, « The Principal-Agent Framework and Independent Regulatory Agencies », *Political Studies Review*, 16 (2), 2016.

[55] Pour une critique : Susan Shapiro, « Agency Theory », *Annual Review of Sociology*, 31, 2005.

[56] En ce sens, à propos des think tanks, Tom Medvetz, *Think Tanks in America*, Chicago, Chicago University Press, 2012. Ou encore, Julien Besançon, *L'institutionnalisation de l'agence française de sécurité sanitaire des aliments comme organisation-frontière, op. cit.*

[57] Pierre-Yves Baudot, Anne Revillard, « L'autonomie de l'équilibriste. Contribution à une sociologie de la production institutionnelle des droits », *Gouvernement et action publique*, 4 (4), 2014.

construisant des formes d'accord ou de compromis entre des acteurs administratifs, politiques, professionnelles et scientifiques souvent hétérogènes.

Une politique sous le radar

Où faut-il alors tourner le regard pour saisir cette politique indépendante ? Sans doute faut-il avant tout cesser de considérer les « indépendantes » comme des institutions « réactives », dotées de pouvoirs simplement « négatifs » selon les métaphores positivistes du gendarme (« les autorités de la concurrence ne font qu'empêcher les pratiques anti-concurrentielles »), de l'aiguilleur (« les cours constitutionnelles se contentent d'indiquer la voie de la révision constitutionnelle quand elles censurent le législateur ») ou du notaire (« les juges anti-corruption se bornent à déclarer l'illégalité de pratiques politiques illégales »). A moins de parler – comme Kelsen à propos des cours constitutionnelles – de « législateur négatif », il faut bien reconnaître que ces institutions, qu'elles soient judiciaires, bureaucratiques ou monétaires, produisent bien des politiques (jurisprudentielles, de régulation, financières, etc.). Il suffit pour s'en convaincre de considérer la palette large des pouvoirs qui sont aujourd'hui dévolus aux « indépendantes » : elles autorisent (des « mises sur le marché »), évaluent (des politiques publiques), régulent (des secteurs financiers), surveillent (les conflits d'intérêt), sanctionnent (des comportements illégaux), etc.

Mais le travail politique indépendant se cache sous bien d'autres formes qu'un prisme décisionniste ne parvient pas à saisir tant les « indépendantes » se couvrent d'une cape d'invisibilité politique (insistance sur le caractère impersonnel des décisions, faible transparence et publicité sur les processus de décision interne, distance affichée aux conjonctures et aux controverses, réserve et neutralisation des options politiques, etc.). Soucieuses de ne pas paraître empiéter sur l'univers de la « décision politique », elles mobilisent d'autres canaux pour faire avancer leur agenda. Il est vrai que cette politique ne se donne pas à voir comme telle ; dans des espaces politiques qui restent placés sous le signe de la légitimité démocratique de l'élection, les « indépendantes » se voient le plus souvent refuser l'expression d'opinions d'ordre partisan, à l'image d'une Commission européenne dont l'affirmation comme institution-experte dans le jeu européen est indissociable du quasi-monopole de la « grande politique » que s'arrogent historiquement les chefs d'Etat et de gouvernement comme les diplomaties, quand bien même la capacité politique de ces derniers se réduirait *en fait* comme peau de chagrin[58]. Même la Banque centrale européenne qui est allée pourtant loin dans l'affirmation de son propre rôle politique, en s'érigeant notamment au cœur de la crise financière en garant en dernier recours (« whatever it takes ») de l'Union économique et monétaire, s'abrite derrière l'objectivité de ce qu'exige « la situation économique et monétaire » et participe de tout un travail d'effacement de la part politique de son propre rôle, en particulier du point de vue des effets redistributifs par pays et par catégories de ses politiques monétaires[59]. Si elles ne

[58] Olivier Baisnée, Andy Smith, « Pour une sociologie de l'"apolitique" », *in* Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort, dir., *Les formes de l'activité politique, op. cit.*
[59] Voir ici les travaux de Clément Fontan.

cessent pourtant d'invoquer un impératif réformateur, les « indépendantes » minimisent la portée politique de discours par la valorisation des fondements objectifs, voire scientifiques, de leurs décisions (*evidence-based policy*).

C'est en fait sur le terrain même de l'expertise que le chercheur trouvera le plus fréquemment la trace du travail politique. C'est ce qu'évoque Clément Fontan quand il montre que la capacité analytique dont s'est dotée la Banque centrale européenne via la constitution de centres de recherche et de chercheurs-maisons et la « domination épistémique » qui est la sienne, investissements qui s'inscrivent dans un mouvement plus général de scientifisation du métier de banquier central, a joué un rôle décisif dans la position pivot occupée par la BCE dans la crise économique et financière de la dernière décennie. Bases de données, indicateurs, théories-maisons : on ne sera pas surpris de voir les « indépendantes » investir dans la constitution d'instruments de totalisation qui leur permette de fonder leur intervention publique sur ces thèmes. Mais cela ne vaut pas uniquement bien sûr pour les questions économiques et financières. Julien Louis montre bien à cet égard combien les instruments juridiques mobilisés par le comité d'experts chargés de contrôler la charte sociale européenne deviennent peu à peu le monopole d'universitaires au nom d'un savoir – un « droit des professeurs » écrit-il – dont ils sont eux-mêmes les producteurs. Au-delà, l'expertise est bien plus qu'une technique ; on le sait depuis les travaux de Cécile Robert sur la Commission européenne : l'expertise est pour des institutions qui ont fondé leur légitimité sur l'extériorité aux jeux partisans, un mode privilégié de mobilisation, c'est-à-dire un moyen par lequel elles construisent et entretiennent des relations avec leur environnement[60]. En somme, contrairement à l'image que ces institutions entretiennent souvent d'elles-mêmes, les « indépendantes » ne sont pas des isolats : elles nouent bien des relations privilégiées avec de nouveaux publics et mobilisent bien des groupes de soutien qui forment leur premier public, à l'image de think tanks ou d'ONG qui sont constituées sur des principes isomorphes (indépendance, impartialité, objectivité, etc.).

Sous cet angle, leurs formes ordinaires d'action et d'intervention, qu'il s'agisse des avis, des enquêtes, des rapports ou des colloques, prennent un tout autre sens. Que l'on pense aux travaux de Vincent Gayon à propos du travail d'écriture des rapports de l'OCDE qui s'apparentent moins à la production d'une « expertise indépendante » telle qu'elle est mise en scène au moment de la publication qu'à un long processus politico-bureaucratique fait de rapports de force, de négociation et d'enrôlement des divers intérêts diplomatiques et bureaucratiques en présence sous l'égide d'un même mot d'ordre réformateur[61]. Que l'on pense aussi aux multiples entretiens annuels, « dialogues des juges », colloques, etc. qui s'organisent au sein comme à la périphérie de ces institutions. C'est le cas tout particulièrement à l'échelon européen où l'on sait que les agences « indépendantes » ont depuis vingt ans participé activement à

[60] Cécile Robert, *Politiques de l'expertise : une sociologie politique des usages de l'expertise à l'échelle européenne*, mémoire de HDR en science politique, Université Lumière - Lyon II, 2013 ; Cécile Robert, « Les groupes d'experts, au cœur de la gouvernance européenne et de sa critique », *Encyclopédie de la gouvernance européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2017.

[61] Vincent Gayon, « Un atelier d'écriture internationale : l'OCDE au travail. Éléments de sociologie de la forme "rapport" », *Sociologie du travail*, 51 (3), 2009.

l'émergence de réseaux et comités transnationaux de régulateurs et d'experts. Comme le note ici Nicolas Maggetti à partir d'une enquête au cœur des réseaux européens de régulateurs européens, les agences sont engagées dans une forme de « networking pour l'autonomie »[62] : en contribuant à faire émerger un échelon européen de « méta-régulation » par le biais de leur participation à ces réseaux européens (*European regulatory networks* - ERNs) qui ont débouché sur la création dans les années 2010 de nouvelles bureaucraties européennes telles que l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (2011) et de l'Autorité européenne des marchés financiers (2011), c'est un espace de circulation de *best pratices* (établissement de « normes souples », lignes directrices, recommandations, rapports, etc.) qui émergent où se dessinent de nouveaux rapports de force européens mais aussi des formes d'accréditation croisées de l'expertise et de la légitimité des « régulateurs nationaux » face aux pouvoirs politiques et bureaucratiques nationaux. En ce sens, loin de seulement conduire à mettre à distance, l'indépendance sert aussi à nouer des relations et/ou à maintenir des liens. Mieux : l'indépendance *appelle* l'indépendance, c'est-à-dire la mise en relation et en coalition d'acteurs s'appuyant sur des principes de légitimité isomorphes et également intéressés à l'échelon national ou européen à promouvoir et défendre ce qu'ils désignent fréquemment comme une « culture de l'indépendance ». Ainsi, en suivant le fil de l'expertise, on se donne les moyens de faire apparaître une politique des « indépendantes » qui construisent des diagnostics, participent de la définition (hiérarchisation, priorisation) des problèmes publics, prennent bien part à des mobilisations réformatrices, et façonnent l'agenda des politiques publiques comme des gouvernements.

Déclarations et guerres d'indépendance

Il est cependant un autre angle d'observation de cette politique des « indépendantes » à savoir tout le travail d'entretien d'une réputation d'indépendance : comme l'ont montré les travaux de Daniel Carpenter, notamment sur la *Food and Drug Administration*[63], l'autonomie de ces bureaucraties spécialisées à l'égard des majorités politiques suppose un travail d'entretien continu des groupes de soutien comme des publics à la périphérie de ces institutions. Sous ce rapport, la réputation/revendication d'indépendance fait figure « d'opérateur pratique » de cette position autonome. Objet de valeur central des cours, agences et banques centrales, elle nécessite un travail d'accréditation qui se joue aussi dans des re-négociations permanentes aux frontières.

Il faudrait faire ici l'inventaire de ces techniques par lesquelles les « indépendantes » cherchent à accréditer leur extériorité au politique. Que l'on pense, dans le cas de la Cour de justice de l'Union européenne, à l'insistance placée dans la construction de l'origine *judiciaire* de l'institution, celle de ses arrêts fondateurs *Van Gend en Loos* et *Costa* des années 1963-1964, en lieu et place des conditions politiques (en l'occurrence, inter-étatiques) qui ont présidé à sa création ; à l'affichage

[62] Tobias Bach, Eva Ruffing. « Networking for Autonomy? National Agencies in European Networks », *Public Administration* 91 (3), 2013.
[63] Daniel Carpenter, *Reputation and Power. Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*, Princeton, Princeton University Press, 2010.

répété d'une distance à la *politique bruxelloise* marquée symboliquement par son « extra-territorialité » sur le plateau de Kirchberg à Luxembourg[64] ; au travail continu de dénégation par les juges eux-mêmes de la part politique de leur rôle comme des déterminations sociales qui pèsent sur le collectif qu'ils forment[65], etc. Le maintien d'une réputation d'indépendance suppose en somme tout un travail de l'institution sur elle-même et sur ses membres pour se tenir à distance (de la politique, des profanes), se rapprocher (des communautés savantes, des professions, etc.) ou maintenir des formes d'équidistance entre Parlement et gouvernement (pour la Cour des comptes).

Et quand il s'agit ainsi de montrer que l'institution « ne représente pas le gouvernement » ou « reste à distance des lobbys », tout compte potentiellement depuis l'en-tête du courrier ou courriel (dont on retire dans le cas des magistrats français l'extension justice.gouv.fr) jusqu'au statut administratif des membres, en passant par la mise en récit *ex-post* de l'objectivité et de l'impartialité du processus d'élaboration des rapports et avis (représentativité des données, des auditions, etc.)[66] ; ou encore la mise en scène rituelle des rapports entre ces mondes « politiques » et « apolitiques » telle qu'on l'observe lors de cérémonies de remise de rapport ou d'ouverture de l'année judiciaire. Encore faut-il rappeler que l'enjeu n'est pas ici simplement réputationnel. Ces formes d'écriture (impersonnelle, technique), ces techniques institutionnelles (de mise à distance et/ou de ritualisation des rapports avec l'extérieur, singulièrement avec le politique) et ces modes argumentatifs (neutralisés, euphémisés, hyper-contrôlés) dessinent une économie générale de la légitimité indépendante. Elles pointent également le fait que l'indépendance (ses formes et ses fonctions) forme la base sociale et cognitive *commune* pour des membres fréquemment issus de secteurs et de professions souvent hétérogènes : c'est le cas pour l'équipe des contrôleurs travaillant pour le compte du Contrôleur général des prisons qu'étudie Nicolas Fischer et qui trouvent dans « l'éthique de l'indépendance » un point d'appui cognitif commun permettant de faire tenir ensemble des profils extrêmement divers (ils sont anciens policiers, magistrats, avocats, etc.).

Ce n'est du reste pas un hasard si la critique savante et politique s'est déplacée sur le terrain même de cette revendication d'indépendance. C'est le cas de la transition tunisienne étudiée ici par Larbi Chouikha et Eric Gobe, et des conflits qui émergent autour de l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) chargée au lendemain de la chute de Ben Ali, et sur le modèle des commissions électorales des pays de l'Europe de l'Est post-communiste, d'organiser la tenue des élections en lieu

[64] On retrouve cette même politique symbolique de la (dé-)localisation géographique dans le cas des opérateurs financiers comme la BCE ou l'Agence France Trésor au plus près des marchés financiers (et à bonne distance des ministères des finances). Voir notamment Benjamin Lemoine, « L'État stratège pris dans les taux. L'invention d'une agence de la dette publique française », *Revue française de science politique*, 66 (3-4), 2016.

[65] Interrogé sur le fait de savoir si « l'histoire de la Cour [laissait] apparaître des personnalités qui ont particulièrement influencé sa jurisprudence », le juge Koen Lenaerts, aujourd'hui président de la Cour de justice indiquait : « Je ne pense pas que ce soit le cas […] le principe retenu étant celui de la collégialité : il n'est pas question pour chaque magistrat de se démarquer par une conception personnelle de l'issue à donner à l'espèce dont la Cour est saisie » (Koen Lenaerts, **« Entretien. La Cour assure surtout le respect des droits que les justiciables tirent du droit communautaire », *Europe*, n°4, 2007).**

[66] Stephen Hilgartner, *Science on Stage: Expert Advice as Public Drama*, Stanford, Stanford University Press, 2000.

et place d'un ministère de l'Intérieur qui a perdu toute crédibilité : ainsi du parti Ennahdha qui ne manquera pas de dénoncer, à l'approche des échéances électorales, les formes de *capture politique* de l'ISIE qui, sous couvert d'indépendance, « a le gout de la gauche tunisienne ». Tout un nouveau répertoire de la contestation s'affirme en fait à la périphérie de ces institutions qui pointe le défaut d'impartialité et d'indépendance : dépendance juridique ou administrative maintenue à l'égard des administrations et des gouvernements, biais de représentativité (professionnelle, partisane, de genre, etc.) des organismes dirigeants (collège, *board*, comités d'experts, etc.), non-transparence des procédures de nomination et de sélection des experts, critique de la validité des instruments de mesure et d'évaluation, conflits d'intérêt et indépendance des membres de l'autorité à l'égard des intérêts et lobbys économiques ou des ONG, etc. Tout ce qui peut conduire à mettre en doute l'indépendance des « parties prenantes », des savoirs mobilisés comme des données recueillies, entre dans ce nouvel arsenal et équipe les guerres d'indépendance qui se sont multipliées à mesure que les pouvoirs indépendants ont accumulé pouvoirs et saillance.

Indépendant.e.s

C'est dire en somme que « l'indépendance » est aussi un savoir-faire pratique des acteurs « indépendants » eux-mêmes qui touche à la capacité inégale qui est la leur d'exercer ce *balancing act* entre les divers publics et tutelles de l'institution et de maintenir ce que Nicolas Fischer appelle ici, à propos de contrôleurs des prisons jugeant des pratiques détention illégale, un « jeu de distanciation et d'ancrage ». Dans le cas d'institutions récentes comme le Contrôleur général des prisons, la possibilité et l'acceptabilité d'un « regard indépendant » sur les conditions illégales de détention se paie « sur le terrain » de tout un travail de médiation entre les réseaux professionnels et les institutions concernées (prisons, chancellerie, etc.) pour se faire accepter et susciter la collaboration des régulés ou des enquêtés. De même, dans le cas d'un domaine aussi sensible à l'échelle internationale que celui de l'énergie atomique, le « regard indépendant » des enquêteurs de l'Agence internationale de l'énergie atomique décrit ici par Maïlys Mangin suppose un jeu subtil de distance et d'alliance qui se développe dans les petits espaces de jeu ouverts par l'investissement (relatif) des grandes puissances dans le jeu multilatéral… à condition de rester au plus près des attentes des Etats.

Autrement dit, la prise de rôle indépendante n'a rien d'évident et de fait les ratés ne manquent pas. On ne naît pas « indépendant » – et ce statut n'est jamais acquis une fois pour toutes[67] –, on le devient par l'accumulation d'un ensemble de

[67] Comme l'a pointé Martin Shapiro à propos des cours constitutionnelles (*Courts. A comparative and Political Analysis, Chicago*, University of Chicago Press, 1980), ces dernières doivent en permanence défendre leur réputation d'indépendance (sous le regard sourcilleux des juristes universitaires) parce qu'en réglant le conflit politique qui leur est soumis elles sont (presque toujours) obligée d'y prendre part, ne serait-ce qu'en désignant un vainqueur. Il leur faut alors cheminer sur un chemin de crête assez périlleux entre la nécessité de régler le conflit politique (et donc de justifier de leur existence et de leur utilité) et la préservation de leur indépendance ou des apparences de cette indépendance (qui est ce qui donne de la valeur à leur verdict). Alec Stone Sweet montre comment la légitimité des cours constitutionnelles repose alors sur un subtil équilibre entre politisation et juridicisation (*Governing with Judges. Constitutionnal Politics in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000).

ressources et l'acquisition d'un ensemble de dispositions à l'indépendance qui restent maintenant à décrire. Quel est ce nouveau « type d'homme » qui émerge à mesure que se consolident les « indépendantes » ? Qui sont ces nouveaux clercs, « sages », « personnalités qualifiées » et autres experts qui peuplent les « indépendantes » et leur périphérie ? Peut-on alors identifier, par-delà les spécificités sectorielles, des modes de sélection et des filières de recrutement, des propriétés sociales, des dispositions et des parcours communes qui conduisent à incarner plus (ou moins) facilement ces rôles ?

Il y a sans doute bien des façons concurrentes d'incarner un rôle indépendant qui dépendent assurément du champ de forces dans lequel il s'inscrit. Diverses figures sont du reste disponibles qui vont du « sage » au « notable » en passant par « l'expert » et requièrent des ressources et des postures pour partie différentes. Il reste que la position de neutralité suppose une conduite rationnelle et mesurée qui passe par la capacité à s'inscrire dans ce registre des « basses émotions » qu'évoque Marc Loriol à propos des savoir-faire des diplomates : contrôle de soi jusque dans l'hexis corporelle, neutralité affective, distance, etc.[68] ; mais aussi l'affichage d'une forme de rigueur et d'ascèse qui passe par des rappels à la dignité du rôle voire à la « haute considération morale » dont doivent bénéficier les membres. On ne s'étonnera pas dès lors que l'indépendance présente un fort biais genré, les stéréotypes de genre ayant été mobilisés de longue date pour contrer l'entrée des femmes au cœur des professions judiciaires. Juliette Rennes montre ainsi à propos de l'histoire de la profession d'avocat que l'émotivité, « les humeurs » et la fragilité prêtées aux femmes les rendent moins « aptes » à incarner les vertus d'équilibre et de modération attendues des magistrats et des gens de justice en général[69] – une figure inversée de l'allégorie féminine portant glaive et aux yeux bandés, qui symbolise classiquement la justice au plafond des salles d'audience. L'indépendance de la magistrature – comme du reste des autorités de régulation – a pu ainsi justifier des stratégies administratives et juridiques diverses de mise à l'écart de ce corps par rapport aux dispositifs paritaires appliqués aux administrations au nom de la spécificité irréductible de la fonction judiciaire : ainsi de la loi Sauvadet de 2012 sur « l'égalité entre les hommes et les femmes et à la mixité dans la fonction publique » qu'évoque Stéphanie Hennette-Vauchez et qui ne s'appliquait pas aux juges du fait des règles d'indépendance qui caractérisent le corps judiciaires. Pour le dire autrement, l'indépendance a souvent fait en somme figure de bouclier de certains « bastions masculins ».

Compte tenu des liens étroits noués depuis les années 1990 entre expertise et indépendance, on ne s'étonnera pas de retrouver au cœur des « indépendantes » une sur-représentation des plus diplômés. La position d'indépendance suppose ainsi la maîtrise de compétences cognitives et rhétoriques. Les sociographies restent encore rares, singulièrement du côté des agences, mais tout indique que les élites de l'indépendance sont celles du savoir et marquent de ce fait une nette sur-représentation des professions intellectuelles et des catégories supérieures, renforçant par le fait les effets de clôture sociale et professionnelle déjà à l'œuvre au cœur du champ du

[68] Marc Loriol, « Travail des diplomates et contrôle des émotions », *in* Yves Clot, Dominique Lhuilier, dir., *Travail et santé*, Toulouse, ERES éd., 2010.
[69] Juliette Rennes, *Le mérite et la nature. Une controverse républicaine : l'accès des femmes aux professions de prestige 1880-1940*, Paris, Fayard, 2007.

pouvoir. Parce qu'elle place la compétence et l'expertise au cœur des qualités d'un gouvernement indépendant, l'épistémé des indépendantes n'est pas démocratique ; tout du moins si on la compare à l'épistémé démocratique d'Athènes telle que décrite récemment par Paul Ismard et qui refusait que l'expertise puisse légitimer la prétention d'un individu au pouvoir et valorisait l'égalité de qualité de chacun des citoyens à prendre part au débat public, quitte à attribuer à des « esclaves publics » les tâches d'expertise essentielles à la bonne administration de la cité (battre la monnaie, tenir les archives, célébrer les rituels, etc)[70].

Au-delà, les « personnalités qualifiées » et autres sages et experts qui peuplent les agences, les autorités administratives indépendantes voire les cours constitutionnelles présentent un autre point commun : elles font montre d'une combinatoire de légitimités (professionnelle, académique, politique, managériale, etc.), réfractant ainsi la position carrefour qu'occupent les « indépendantes » à l'intersection de plusieurs champs. Il y a bien des espaces où s'accréditent un capital d'indépendance : comités scientifiques, centres de recherche, *think tanks*, commissions d'experts, etc. Mais par un paradoxe qui n'est qu'apparent c'est fréquemment cette multi-appartenance (diachronique et/ou synchronique) qui sert à marquer l'indépendance, en ce qu'elle atteste une capacité supposée à dépasser les « cloisonnements professionnels » et les « corporatismes »[71]. Une combinatoire de ressources et profils qui en fait tout à la fois des « hommes du métier », dotés de cette connaissance pratique qui leur confère une légitimité à parler, en même temps que des « experts » ayant fait montre de leur capacité à multiplier les expériences et « les perspectives ». En creux bien sûr, ces modes de sélection et filières de recrutement « indépendantes » pointent des formes parallèles de démonétisation d'autres types de profils et d'expériences, à commencer par celles militantes ou bureaucratiques.

Dans ce jeu complexe, l'indépendance a assurément ses « héros », c'est-à-dire ceux dont les dispositions et les ressources s'ajustent particulièrement bien à cette économie générale de la légitimité indépendante et qui ont accumulé des positions multiples (politiques, administratives et intellectuelles) dans le gouvernement sectoriel. Si l'indépendance constitue un avatar de la cage d'acier wébérienne puisqu'elle se donne à voir comme une des formes privilégiées de la pénétration au cœur de l'Etat d'une pensée légale-rationnelle et scientifique qu'on pourrait supposer opposée au mode de domination charismatique, elle s'accommode voire même elle en appelle directement à des formes d'admiration pour ceux, juges constitutionnels, banquiers centraux ou présidents d'agences qui ont fait preuve de « qualités exceptionnelles ». Erigé en *art*, le *central banking* a incontestablement ses grandes figures qui, à l'image d'un Ben Bernanké ou d'un Mario Draghi, auront fait montre

[70] Paulin Ismard, *La démocratie contre les experts. Les esclaves publics en Grèce ancienne*, Paris, Seuil, 2015.

[71] En ce sens, nos « indépendants » ne sont pas si loin des « réformateurs » décrits par Christian Topalov à la fin du XIXème siècle qui réunissent des acteurs issus de diverses professions mais également multipositionnés : Christian Topalov, *La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris, Editions de l'EHESS, 1999. Les « modernisateurs » de l'après-guerre, de la même façon, compensaient parfois leur « marginalité (toute relative) par le caractère « sécant » de leur position entre différents espaces sociaux. Cf. par exemple, Haroun Jamous, *Sociologie de la décision. La réformes des études médicales et des structures hospitalières*, Paris, CNRS, 1969.

d'une virtuosité et d'une lucidité particulières dans la gestion des contraintes multiples au cœur même des crises financières et dont la parole rare aura suffi, dit-on, à renverser le cours des événements économiques et politiques. Mais c'est aussi le cas d'un Antonio di Pietro substitut du procureur de la République de Milan devenu au cœur même des implacables enquêtes anti-corruption du *pool* Mains propres, au début des années 1990 en Italie, le point de convergence d'une multiplicité d'attentes de rénovation politique et morale[72].

*

Au terme de cette exploration de l'archipel des « indépendantes », il reste à penser, bien plus qu'on a pu le faire jusqu'ici, les effets *cumulatifs* de cette entrée en politique de l'indépendance sous des espèces aussi diverses que celles du banquier central, du juge constitutionnel, du régulateur ou du garant. C'est-à-dire à engager les enquêtes qui permettront de saisir cette *interdépendance* des « indépendantes », et notamment les multiples jeux de concurrence et d'accréditation croisés qui se développent désormais *entre* ces institutions (et les mondes sociaux comme les types de savoirs qui gravitent autour d'elles), et qui sont autant de marqueurs d'un processus d'autonomisation d'un champ du « pouvoir indépendant » au cœur de nos démocraties[73]. La récente saga, indissociablement judiciaire et monétaire, qui a mis aux prises la Cour de justice de l'Union européenne, la Cour constitutionnelle allemande, la Bundesbank et la Banque centrale européenne dans une longue série de décisions monétaires, recours judiciaires, plaidoiries, avis, et autres verdicts, où s'est joué le sort des politiques monétaires dites « non-conventionnelles » engagées par la BCE au cœur de la crise économique et financière, a donné un aperçu frappant d'un tel déplacement des scènes comme des acteurs de la décision politique. Mais il reste aussi à suivre les *effets en retour* de ces transformations du côté des acteurs et enceintes traditionnelles de la politique représentative ainsi pris dans la toile toujours plus dense des « indépendantes » et qui semble vouée, par une forme d'inversion, à faire figure de territoire *résiduel* aux marges d'un pouvoir d'indépendance multiforme. Il reste donc à conduire les enquêtes qui permettront de mesurer comment se recompose cette politique des partis et des parlements tout à la fois dévaluée sous l'effet de la critique de ses myopies et de ses défaillances, et désinvestie par la perte d'une part essentielle de sa capacité à être le lieu où se définissent et se distribuent les biens publics dont les Etats ont la charge. En ce sens, le travail ne fait que commencer !

[72] Hervé Rayner, *Les scandales politiques. L'opération « Mains propres » en Italie*, Paris, Michel Houdiard, 2005.
[73] Pour une esquisse à propos du champ du pouvoir européen, voir Antoine Vauchez, *Démocratiser l'Europe*, Paris, Seuil, 2014.