

Indépendance juridique vs indépendance fonctionnelle

Cas d'États reconnus mais dépendants.

L'indépendance est souvent réduite à ses attributs formels : siège aux Nations unies, reconnaissance par les pairs, contrôle d'un territoire délimité. Ces critères sont nécessaires. Ils ne sont pas suffisants. L'histoire récente des États issus de la décolonisation et des processus de sécession en Europe enseigne une leçon constante : la souveraineté juridique peut être pleine et entière pendant que l'autonomie réelle s'effrite à travers les dépendances économiques, militaires et institutionnelles. Distinguer l'indépendance juridique de l'indépendance fonctionnelle n'est pas un exercice académique. C'est une condition préalable à tout projet sérieux de construction nationale.



L'indépendance juridique telle que définie par la Convention de Montevideo (1933) repose sur quatre critères : population permanente, territoire défini, gouvernement effectif, capacité à entrer en relations avec les autres États. Une fois ces conditions réunies, la reconnaissance internationale suit en général, même si elle conserve une dimension politique dont les exceptions persistantes, Taiwan, Kosovo, Palestine, rappellent qu'elle n'est jamais purement mécanique. Ce que cette reconnaissance confère, c'est un statut dans l'ordre juridique international : personnalité morale, droit de conclure des traités, siège dans les organisations. Ce qu'elle ne confère pas, c'est la capacité d'exercer ce statut. Un État peut signer tous les traités qu'il veut ; s'il ne contrôle pas sa monnaie, son énergie ou la formation de ses élites, d'autres exerceront à sa place les décisions que sa souveraineté est censée lui réserver.

C'est ce que désigne l'indépendance fonctionnelle : la faculté effective d'un État à prendre ses décisions stratégiques sans être déterminé par des contraintes extérieures. Le mot "déterminé" porte tout le poids de la définition. Aucun État n'échappe aux pressions du système international. La question n'est pas d'atteindre une souveraineté absolue, fiction que l'histoire n'a jamais réalisée, mais de disposer d'une marge de manoeuvre réelle sur les fonctions qui engagent l'avenir d'une société : la politique monétaire et fiscale, la sécurité du territoire, l'approvisionnement énergétique, le contrôle des infrastructures numériques, la capacité de nouer des alliances sans tutelle. Là où l'indépendance juridique est un seuil, on l'a ou on ne l'a pas, l'indépendance fonctionnelle est un spectre gradué. On peut en avoir beaucoup, peu, ou presque rien, indépendamment de ce que dit le droit. Le critère pratique pour se situer sur ce spectre porte sur les fonctions régaliennes et stratégiques au sens strict : politique monétaire, défense, fiscalité, énergie, infrastructures critiques. Dans ces domaines précis, qui décide en dernier ressort, et qui supporte les conséquences de cette décision ? Une entité politique peut disposer d'une autonomie réelle sur la langue, la culture ou l'éducation, compétences importantes, et rester fonctionnellement dépendante si elle ne contrôle pas sa monnaie, ne peut pas lever une armée et n'a pas accès direct aux marchés financiers internationaux. L'autonomie partielle n'est pas l'indépendance fonctionnelle.

Les quatorze pays membres de la zone franc CFA illustrent cet écart avec une clarté difficile à contester. Depuis les indépendances des années 1960, leur politique monétaire a été encadrée par des mécanismes fixant la parité de leur monnaie avec le franc français, puis avec l'euro, et imposant le dépôt d'une fraction de leurs réserves au Trésor français. Il est vrai que ce dispositif a offert une stabilité monétaire réelle dans des régions exposées à l'inflation et aux chocs de matières premières, et certains économistes africains l'ont défendu pour cette raison. Cet avantage est réel mais il ne règle pas le problème posé ici : la stabilité obtenue par délégation monétaire n'est pas la même chose que la stabilité construite par des institutions propres. Dans le premier cas, le pays bénéficie d'un ancrage qu'il ne contrôle pas et dont il ne peut pas sortir sans crise ; dans le second, il dispose d'outils qu'il peut calibrer selon sa conjoncture. Un gouvernement qui ne peut pas ajuster son taux de change, stimuler son économie ou resserrer le crédit selon les besoins de son propre territoire n'est pas pleinement aux commandes, quelle que soit la couleur de son drapeau. La réforme de 2019-2020, qui a rebaptisé la monnaie mais maintenu l'essentiel du dispositif de surveillance extérieure, illustre à quel point une dépendance fonctionnelle institutionnalisée résiste aux changements symboliques, et à quel point les États concernés peinent à s'en extraire une fois qu'elle est ancrée dans leurs structures.

L'Islande offre un contre-exemple instructif, mais qui confirme la thèse autant qu'il la nuance. L'île est un État souverain depuis 1944, avec des institutions stables et une économie développée. Elle ne possède pas d'armée permanente et délègue sa défense à l'OTAN, en particulier aux États-Unis, qui ont maintenu une base à Keflavik jusqu'en 2006. Cette dépendance sécuritaire est réelle, mais elle a été choisie, négociée et délimitée dans un calcul stratégique cohérent : pour un État de 370 000 habitants sur une île de l'Atlantique Nord, une alliance formelle coûte moins cher qu'une capacité militaire autonome et offre des garanties comparables. La dépendance fonctionnelle n'est donc pas toujours un échec. Elle peut être une décision rationnelle, à condition d'être consciente et délimitée à un domaine précis sans contaminer l'ensemble des fonctions étatiques. Ce qui distingue l'Islande des pays de la zone CFA, c'est précisément cela : les Islandais ont choisi leur dépendance dans un secteur, en conservant leur autonomie dans tous les autres. Les États africains concernés ont hérité d'une dépendance qui touchait au cœur même de leur capacité économique.

C'est là où le cadre analytique de Stephen Krasner reste utile, à condition de ne pas en tirer de conclusions fatalistes. Dans *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (1999), il montre que la souveraineté dans la pratique internationale n'est pas un principe appliqué uniformément, mais un ensemble de normes que les grandes puissances respectent quand cela leur convient et contournent quand cela ne leur convient pas. Les petits États négocient avec ces contraintes de façon permanente. Ce constat ne condamne pas le projet d'indépendance, il en précise les conditions de réussite. Savoir que le système international est inégal et que les rapports de force comptent autant que les textes, c'est exactement la raison pour laquelle l'indépendance fonctionnelle doit être planifiée avec autant de soin que l'indépendance juridique, sinon davantage.

La leçon pratique est directe. Pour tout projet d'indépendance crédible, la question décisive n'est pas comment accéder à la reconnaissance internationale, cette question a des réponses relativement bien balisées en droit international contemporain. La question est comment construire, dans la durée, les institutions et les ressources qui transforment un statut en capacité d'agir. Les contre-exemples ne manquent pas. Le Kosovo, indépendant depuis 2008 et reconnu par plus de cent États, reste tributaire de la présence militaire de l'OTAN pour sa sécurité et dépendait, dans les années suivant son indépendance, de l'aide internationale pour une part significative de son budget, estimée par certains observateurs à environ 10 % selon les périodes. Haïti illustre une trajectoire plus longue et plus complexe : première République noire de l'histoire, indépendante depuis 1804, elle a vu sa souveraineté contrainte dès l'origine par l'indemnité de 150 millions de francs-or imposée par la France en 1825 comme condition de reconnaissance diplomatique, une dette remboursée jusqu'en 1947, soit 122 ans de transferts fiscaux vers l'ancienne puissance coloniale. L'instabilité politique ultérieure, les catastrophes naturelles et les interventions étrangères répétées ont aggravé la situation, et il serait inexact d'en attribuer la responsabilité à un seul facteur. Mais la contrainte externe initiale a hypothéqué la capacité de l'État haïtien à construire ses institutions à un moment précisément où cette construction était décisive. Ces trajectoires ne sont pas des fatalités. Elles illustrent ce qui arrive quand l'indépendance juridique précède trop largement la construction des capacités fonctionnelles, ou quand cette construction est sabotée dès le départ par des mécanismes que le statut juridique seul ne suffit pas à neutraliser.

La distinction entre indépendance juridique et indépendance fonctionnelle n'invite pas au fatalisme. Elle invite à la rigueur. Reconnaître qu'un statut ne suffit pas, c'est identifier ce qu'il reste à construire. Et c'est précisément parce que ces deux dimensions ne coïncident pas automatiquement que l'indépendance mérite d'être pensée comme un processus continu, et non comme un événement ponctuel dont l'acte fondateur serait à la fois le sommet et la conclusion.

Louis-Martin Carrière