

# **TRANSNATIONALISATION DES RELATIONS INTERNATIONALES ET RAPPORT PUBLIC/PRIVÉ DANS LA DÉFINITION DE L'INTÉRÊT NATIONAL**

PAR

Dario BATTISTELLA

*Docteur en Science Politique*

Intervenant à la télévision lors de la crise du Golfe — nous sommes en septembre 90, S. Hussein vient de prendre en otage de nombreux ressortissants des pays-membres de la coalition anti-irakienne —, F. Mitterrand rappelle que la politique de la France ne saurait, *a priori*, dépendre du sort des Français détenus en Irak : “*Nous avons malheureusement beaucoup de nos ressortissants retenus comme otages en Irak ; (...) nous voulons autant qu’il sera possible, dans la limite de l’intérêt national, pouvoir disposer de toutes les chances d’adoucissement de leur peine*”<sup>1</sup>. Si l’on applique cette citation, en la généralisant<sup>2</sup>, à la problématique des rapports entre public et privé dans les relations internationales, l’on peut dire que dans leur conduite de la politique extérieure, les gouvernants affirment accorder une priorité à l’intérêt de la nation par rapport aux intérêts des particuliers.

Cette hiérarchie implicite établie par le discours du pouvoir entre intérêt public et intérêt privé, R. Aron l’avait rationalisée de façon savante dans son *Paix et guerre entre les nations* lorsque, partant de la distinction établie par V. Pareto entre le maximum d’intérêt de la collectivité et le maximum d’intérêt pour la collectivité, il notait que “*la conduite diplomatico-stratégique est,*

---

1. F. Mitterrand, conférence de presse du 15.9.1990.

2. Le 11.9.1990, G. Bush avait dit substantiellement la même chose devant le Congrès, même s’il n’avait pas employé le terme “intérêt national” : “*Bien évidemment, nos cœurs sont avec les otages et leurs familles. Mais notre politique ne peut changer. Et elle ne changera pas. La politique de l’Amérique et du monde ne peut changer. Et elle ne changera pas.*”

*par définition, celle qui agit en fonction de l'intérêt de la collectivité, (...) en fonction de l'intérêt national. (...) Même sur le plan économique, l'intérêt commun ne se déduit pas des intérêts privés ou collectifs par quelque mystérieux calcul de moyenne ou de compensation. Les intérêts des individus ne s'additionnent pas pour constituer un intérêt commun. (...) A fortiori, l'intérêt national n'est pas réductible aux intérêts privés*" en politique étrangère<sup>3</sup>.

De nos jours donc, le discours légitime affirme que les gouvernants mènent la politique étrangère au nom de l'intérêt national. Tout à la fois objectif que poursuit le gouvernement lorsqu'il engage des actions de politique extérieure — variable finale —, et facteur déterminant les décisions de politique étrangère — variable causale —, cet intérêt est d'une nature différente des intérêts particuliers : intérêt de la nation toute entière, il ne saurait être constitué de la simple addition de l'ensemble des intérêts particuliers, de même qu'il n'est l'intérêt ni d'un groupe ou d'une faction, ni des gouvernants ou d'une classe.

Certes, l'intérêt national tient compte des intérêts des particuliers, dans la mesure où les intérêts privés font partie intégrante de la nation ; dans la mesure aussi où les gouvernants sont censés, dans une démocratie libérale, être les représentants des intérêts de leurs mandants<sup>4</sup>. Cela dit, si des intérêts particuliers venaient à s'opposer à la poursuite de l'intérêt national, ou si la prise en compte des intérêts privés devait nuire à l'efficacité de cette poursuite<sup>5</sup> —, alors la priorité serait accordée à l'intérêt national, parce qu'il est transcendant aux intérêts privés, parce qu'il a une existence qui lui est propre, indépendamment des intérêts particuliers qu'*a priori* il englobe, mais auxquels il ne saurait pourtant être réduit. Bref, et pour reprendre les termes de F. Rangeon, l'intérêt national, "*bien qu'émanant des intérêts particuliers, les transcende et s'impose à eux*"<sup>6</sup>.

### **I - LE RAPPORT PUBLIC/PRIVÉ DANS L'HISTOIRE DU CONCEPT D'INTÉRÊT NATIONAL**

Cette définition objective de l'intérêt national et de la suprématie de principe qui, en politique étrangère, lui est reconnue par rapport à l'intérêt privé, date de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, et plus particulièrement de Sieyès.

Reste toutefois que si ce dernier a été le premier à employer le terme même d'intérêt national, le concept d'intérêt national date lui de l'émergence de

3. Aron (R.), *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1984, pp. 99 et 101.

4. Ainsi, pour convaincre les Sénateurs américains de ratifier le Traité de Panama, C. Vance rappelle, le 26.7.1977, que "*les traités (...) ont obtenu le soutien des représentants du monde des affaires et du travail qui ont reconnu qu'ils sont dans leur propre intérêt et dans le plus haut intérêt national*".

5. Selon R. Dumas (entretien à la revue *Politique internationale*, numéro d'automne 1985), "*les industriels ont des intérêts qui ne recouvrent pas toujours ceux de la politique étrangère du pays dont ils sont les citoyens*".

6. Rangeon (F.), *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Economica, 1986, p. 26.

l'État territorial souverain et de la naissance de la politique moderne qui l'a accompagnée : en fait, la conception contemporaine de l'intérêt national et des rapports public/privé dans la définition de l'intérêt collectif en politique extérieure peut être considérée comme représentant la synthèse de plusieurs traditions doctrinales, dont la tradition étatiste, l'école du droit naturel, et la doctrine utilitariste. Ces traditions ont en effet en commun, sur la base d'argumentations qui leur sont propres, de conclure à la même différence de nature entre intérêt public et intérêt privé en matière de politique extérieure, et de prôner la primauté de la poursuite de l'intérêt public au détriment des intérêts privés en cas d'incompatibilité entre les deux.

#### A) *Les origines étatistes de la notion d'intérêt national*

A l'origine de l'apparition de la notion moderne d'intérêt, censée guider et les individus et les États, il y a les profondes transformations économiques — débuts de l'accumulation capitaliste — et politiques — naissance des États territoriaux souverains — qui marquent le début de l'ère moderne. C'est de cette époque que date le rôle politique joué par la notion d'intérêt<sup>7</sup>. Provenant du latin "inter-esse", littéralement "être entre" et, par extension, être une différence entre — d'où sa connotation "être important" —, le terme "intérêt" est d'abord entendu au sens de "fruit de l'argent prêté". Mais à cette première signification s'ajoute un deuxième sens, négatif celui-là, à savoir "désavantage", ou "dommage" : du point de vue de l'emprunteur en effet, le fruit de l'argent prêté se transforme en "impôt", en "tribut".

Cette dichotomie, que l'on retrouve dans l'ensemble des langues occidentales qui, l'une après l'autre, adoptent le même mot, est importante dans la mesure où, lorsque le terme "intérêt" est employé pour la première fois de façon systématique, le sens négatif est associé à l'intérêt individuel, alors qu'au contraire la notion d'intérêt public se voit attribuer le sens positif : il en est notamment ainsi chez Guichardin, contemporain de Machiavel qui, après avoir établi une distinction entre l'intérêt individuel et l'intérêt public, dénonce la poursuite de l'intérêt comme mobile du comportement individuel, et admet par contre la poursuite de l'intérêt collectif dans le cas où cet intérêt s'identifie à l'autopréservation de l'État face aux menaces tant intérieures qu'extérieures. Ce faisant, Guichardin érige en postulat la primauté de l'intérêt de la collectivité politique sur l'intérêt particulier en cas d'opposition entre ces deux types d'intérêts ; *"il reconnaît que les deux peuvent entrer en collision, et condamne la poursuite de l'intérêt personnel quand elle peut porter atteinte au bien public"*<sup>8</sup>.

7. Voir l'étude de Ornaghi (L.), *Il concetto di "interesse"*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 3 et s.

8. McKenzie (L.), "Natural Right and the Emergence of the Idea of Interest in Early Modern Political Thought", in Guicciardini (F.) et Silhon (J.de), *History of European Ideas*, Vol. 2, hiver 1981, pp. 277-298.

Autrement dit, lorsqu'apparaît l'idée d'intérêt, elle n'a "rien à voir avec les individus ordinaires, mais est plutôt utilisée dans les discours relatifs à l'Etat"<sup>9</sup>. Davantage, elle est synonyme de raison d'Etat<sup>10</sup> : car lorsque Guichardin accorde la primauté à l'intérêt de la collectivité au détriment des intérêts des particuliers, il ne fait, en réalité, que vulgariser le nouvel état d'esprit politique que Machiavel avait propagé, lorsqu'il avait forgé, sinon le terme même, du moins le concept de raison d'Etat définie comme consistant en la connaissance et la mise en œuvre des moyens et méthodes, quels qu'ils soient, en vue de la fondation, du maintien, et de la puissance de l'Etat.

C'est cela qu'il faut retenir : le terme "intérêt" a pu s'imposer dans la pensée politique moderne parce qu'il a été contaminé par le concept de raison d'Etat qui met l'accent sur l'avantage que les Etats, et non pas les individus, peuvent tirer d'une telle conduite guidée par l'intérêt. Pour preuve, le fait que dans la littérature étatiste de l'époque, l'intérêt de l'Etat est considéré comme prévalant en tant que tel sur les intérêts des individus : "*L'intérêt de l'Etat doit marcher le premier ; les intérêts particuliers ne doivent nullement constituer un empêchement à la grandeur, au bien, et à la puissance d'un Etat*"<sup>11</sup>.

Reste cependant à apporter deux précisions essentielles. Tout d'abord, la possibilité accordée au prince d'agir selon les principes de la raison d'Etat et donc de passer outre aux intérêts privés, est, chez Machiavel et l'ensemble des auteurs étatistes, valable de façon générale : Machiavel en effet, à l'image de Bodin, ne reconnaît aucune autonomie conceptuelle à la politique étrangère par rapport à la politique intérieure. L'avantage qu'a précisément la notion d'intérêt d'Etat, c'est qu'elle permet de légitimer l'action des nouvelles autorités tant à l'égard de l'intérieur, c'est-à-dire face aux corps intermédiaires hérités du féodalisme, ainsi que face aux revendications privées émanant de la classe marchande émergente —, qu'à l'égard de l'extérieur, c'est-à-dire par rapport à l'autorité tutélaire impériale et ecclésiastique à la fois qu'est — encore — le souverain pontife, ainsi qu'à l'égard des autres Etats souverains.

Ensuite, le recours à l'intérêt d'Etat ne doit, en principe, se faire au détriment des intérêts privés que lorsque le prince se trouve en état de nécessité, lorsqu'il y a urgence : ce n'est que dans des conditions exceptionnelles, extraordinaires, qui sont celles prévalant lors de la fondation, de la défense ou de

9. Keohane (N.-O.), *Philosophy and State in France. The Renaissance to Enlightenment*, Princeton (N.-J.), Princeton University Press, 1980, p. 154.

10. Selon Meinecke (F.), *L'idée de la raison d'Etat dans l'histoire des temps modernes*, Genève, Droz, 1973, p. 70 : "*la «ragione di stato» n'est pas très différente de la «ragione di interesse»*". Même analyse chez Gunn (J.), "*«Interest Will Not Lie». A Seventeenth Century Political Maxim*" in *Journal of the History of Ideas*, Vol. 29, octobre 1968, pp. 551-64, selon qui "*la réputation dont a d'abord joui le terme «intérêt» (...) est marquée par l'empreinte du génie de Machiavel*"; ainsi que chez Hirschmann (A.-O.), *Les passions et les intérêts*, op. cit., p. 35, pour qui "*ce sont bien les analyses de l'auteur du «Prince» qui donneront naissance (...) aux deux termes jumeaux et d'abord synonymes «interesse» et «ragione di stato»*".

11. Citation de Louis XIV, reproduite chez Ornaghi (L.), *Il concetto di «interesse», op. cit.*, p. 21.

l'agrandissement d'un Etat, que "*les intérêts des individus ordinaires et des groupes sociaux sont considérés non seulement comme moins importants, mais comme incommensurables à l'intérêt collectif, comme relevant d'un ordre tout à fait différent, ne pouvant peser sur les choix de l'Etat*"<sup>12</sup>.

Ces deux précisions, complémentaires, sont essentielles si l'on veut comprendre l'évolution ultérieure que connaîtra le rapport public/privé dans la définition de l'intérêt collectif. Autant en politique intérieure, la disparition, une fois l'Etat territorial monarchique consolidé, de toute situation d'urgence, permettra un réaménagement de ce rapport dans un sens plus favorable aux intérêts privés ; autant dans le domaine des relations extérieures d'une unité étatique, l'incommensurabilité entre intérêt collectif et intérêts privés, postulat étatiste, constituera un acquis pour l'ensemble de la pensée politique internationale à venir.

### **B) La séparation interne/externe chez Hobbes**

En la matière, le rôle théorique clef appartient à Hobbes et à la différence de nature que sa thèse de l'état de guerre consacre entre politique extérieure et politique intérieure : c'est à partir de la séparation externe/interne que l'opposition de principe entre intérêt collectif — appelé d'abord intérêt public et ensuite intérêt national — et intérêt privé ne sera plus remise en cause, et que sera par ailleurs consacrée l'irréductibilité, en politique extérieure, de l'intérêt collectif par rapport aux intérêts privés.

Délaissant la tradition inaugurée par Guichardin, Hobbes admet la légitimité de la poursuite de l'intérêt privé : c'est précisément parce que chaque individu cherche à satisfaire son intérêt propre que les individus, préférant la stabilité d'un ordre politique pacifié à la liberté d'un état de nature anarchique, ont conclu le contrat social qui est à l'origine de la société politique. Hobbes voit donc en la société politique moins une fin en soi, comme c'était le cas des étatistes, qu'un instrument que se donnent les individus pour assurer leur survie et protéger leur bien-être. Reste qu'à cause du pessimisme anthropologique qui le caractérise — *homo homini lupus* —, Hobbes ne croit pas encore, malgré sa vision potentiellement instrumentale de l'Etat, en une harmonie possible entre intérêts privés et intérêt public. Autrement dit, il y a chez lui, comme chez les étatistes, une opposition entre intérêt public du corps politique et intérêts privés des particuliers ; de même qu'il reconnaît à l'intérêt collectif la priorité par rapport aux intérêts privés dont la satisfaction ne sera légitime que si elle peut se poursuivre "*sans danger ni mal pour la République*"<sup>13</sup>. Cette hiérarchie est particulièrement vraie en politique étrangère, pour les deux raisons suivantes.

12. Keohane (N.-O.), *Philosophy and State in France*, op. cit., p. 181.

13. Hobbes (T.), *Léviathan* (édition F. Tricaud), Paris, Sirey, 1971, chap. XXX, p. 357.

La première raison, traditionnelle, est pratique. L'une des tâches de tout gouvernement étant de défendre la société contre les menaces qu'elle pourrait subir en provenance de l'extérieur, le souverain doit pouvoir passer outre aux intérêts privés, car sinon il serait dans l'impossibilité de mener à bien sa mission de défense de l'intérêt collectif. Par conséquent, il doit disposer, à l'instar du prince machiavélien, de toute la marge de manœuvre nécessaire à sa fonction : *“Parce que le but de cette institution (de l'Etat) est la paix et la défense de tous, et que quiconque a droit à la fin a droit aux moyens, il appartient de droit à tout homme ou assemblée investis de la souveraineté, d'être juge à la fois des moyens nécessaires à la paix et à la défense, (...) et de faire tout ce qu'il juge nécessaire de faire, soit par avance, pour préserver la paix et la sécurité en prévenant la discorde à l'intérieur et l'hostilité à l'extérieur, soit, quand la paix et la sécurité sont perdues, pour les retrouver”*<sup>14</sup>.

La seconde raison, et c'est là que se situe l'innovation apportée par Hobbes, est théorique. Si supériorité il y a de l'intérêt public, de nature artificielle, sur les intérêts privés, d'origine naturelle, c'est aussi et surtout parce qu'il existe une différence de nature entre l'intérêt public que l'Etat poursuit sur la scène politique internationale, et les intérêts privés que les membres de l'Etat poursuivent sous la protection de cet Etat. En effet, par l'acte même du contrat social, les individus, bien que ne cherchant à entrer en société que pour mieux protéger leurs intérêts privés, ont *“fait apparaître un intérêt public”*<sup>15</sup> inexistant auparavant ; inexistant pour la raison simple que par définition, il n'existait pas d'unités politiques indépendantes lorsque les hommes vivaient à l'état naturel. La politique extérieure étant une conséquence indirecte du contrat social, l'intérêt public que poursuit le souverain en politique extérieure est d'essence différente des intérêts privés. Et ce d'autant plus que la poursuite de cet intérêt par l'Etat se fait dans un contexte d'anarchie, au sens d'absence de pouvoir souverain, qui oblige l'Etat, s'il veut être efficace dans la mission que lui a confiée le pacte social — permettre aux individus-membres de jouir en tranquillité des fruits que leur fournit leur industrie —, à tenir compte des intérêts des autres Etats plutôt que de ceux des membres le composant.

Hobbes reprend donc à son compte l'argumentation étatiste tout en la dépassant. L'état d'urgence que Machiavel exigeait pour justifier tout recours à la raison d'Etat au sens de primauté de l'intérêt collectif sur l'intérêt individuel, Hobbes l'exclut, sauf exception rare, du contexte politique intérieur, et l'institutionnalise par contre pour tout ce qui relève des relations extérieures, du fait de sa définition des relations internationales comme se déroulant à l'ombre de la guerre. Il s'ensuit, logiquement, qu'en matière de politique extérieure, la prise en compte des intérêts privés est écartée d'emblée, comme non-pertinente, parce que non-concernée.

14. *Ibid.*, chap. XVIII, p. 184.

15. Jaume (L.), *Hobbes et l'Etat représentatif moderne*, Paris, PUF, 1984, p. 213.

C'est à cette même conclusion qu'arriveront les moralistes écossais, partant eux du point de vue opposé, celui de la supériorité de principe de l'intérêt privé sur l'intérêt public.

### *C) L'opposition société civile/politique publique dans la doctrine utilitariste*

Désireux d'aboutir à une société stable et riche à la fois, les utilitaristes partent de l'idée qu'un sujet n'est "gouvernable" que dans la mesure où il sait qu'il peut "*tourner cette servitude à son propre avantage*"<sup>16</sup> : "*Quiconque veut civiliser les hommes, et en faire un corps politique, il faut qu'il connaisse à fond toutes les passions et les appétits, (...) et qu'il sache comment faire tourner leurs plus grands défauts à l'avantage public*"<sup>17</sup>. S'ils pensent, comme Machiavel, que l'homme est un être dominé par les passions ; s'ils estiment, comme Hobbes, qu'un intérêt égoïste guide leurs actions, l'appât du gain se substitue chez eux à la crainte de la mort comme principale motivation des individus. Ce changement de perspective, qui peut s'expliquer par la stabilisation de la situation politique et l'importance grandissante que prend la question du bien-être économique-social par rapport au souci de l'ordre public, aboutit à ce que les intérêts privés, loin d'être considérés comme fondamentalement destructeurs, vont progressivement être perçus comme positifs.

En effet, alors que selon les étatistes, la poursuite de l'intérêt privé est censée nuire à l'efficace recherche de l'intérêt collectif ; alors que pour Hobbes, la recherche effrénée de l'intérêt particulier risque de nuire à la stabilité et à la continuité de l'ordre social ; cette même quête de l'intérêt individuel est, selon les utilitaristes écossais, profitable à l'intérêt de la société dans son ensemble. Le comportement rationnel et motivé à la fois qui caractérise le mode de production capitaliste naissant entraîne et la richesse — "*cet effort constant, uniforme et jamais interrompu de tout individu pour améliorer son sort (...) est la source primitive de l'opulence publique et nationale, aussi bien que de l'opulence privée*"<sup>18</sup> ; et la stabilité et l'ordre — "*le commerce et les manufactures introduisirent par degrés un gouvernement régulier et le bon ordre, et avec eux la liberté et la sûreté individuelle (...). De tous les effets du commerce et des manufactures, c'est sans comparaison le plus important*"<sup>19</sup>. En d'autres termes, le caractère insatiable de la poursuite de l'intérêt individuel, parce qu'il implique un comportement fait de constance et de régularité, se transforme de vice en vertu.

16. Carrive (P.), *Bernard Mandeville. Passions, vices, vertus*, Paris, Vrin, 1980, p. 52.

17. Mandeville (B.), *La fable des abeilles* (édition L. et P. Carrive), Paris, Vrin, 1985, p. 161.

18. Smith (A.), *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations* (édition D. Diatkine), Paris, Flammarion, 1991, tome 1, Livre 2, chap. III, p. 430.

19. *Ibid.*, tome 1, Livre 3, chap. IV, p. 502.

Partis de l'idée de montrer les avantages économiques des passions plutôt que leurs inconvénients politiques, les utilitaristes finissent ainsi par établir une étroite corrélation entre exigences politiques et impératifs économiques, consacrant par là-même l'harmonie de principe entre intérêt privé et intérêt public, le second découlant logiquement des premiers, sans intervention aucune de l'Etat : "*Les intérêts privés et les passions des individus les portent naturellement à diriger leurs capitaux vers les emplois (...) les plus avantageux à la société*"<sup>20</sup>. Il n'y a donc plus d'opposition entre intérêt privé et intérêt public : ce dernier n'étant plus du tout assimilé à l'intérêt de l'Etat, mais bel et bien à celui du "public", entendu au sens d' "*assemblage de tous les particuliers (...) qui le composent*"<sup>21</sup> —, peut donc être défini, en dernière instance, comme consistant en "*la somme des intérêts des membres qui composent le public*"<sup>22</sup>.

C'est là la définition définitive que les utilitaristes donnent de l'intérêt public : nous sommes en présence d'une rupture complète avec la définition étatiste de l'intérêt collectif, avec la conception que s'en faisait Hobbes, ainsi qu'avec la traditionnelle hiérarchisation public/privé.

Reste que cette définition ne s'applique pas à la politique extérieure. C'est la conclusion — implicite — que l'on peut tirer de la conception que les utilitaristes ont du "public" : celui-ci est en fait synonyme de société civile définie, en opposition à l'Etat et au pouvoir politique, comme "*société d'échanges commerciaux (...) où les intérêts s'harmonisent d'eux-mêmes, (...) en dehors de toute intervention étatique*"<sup>23</sup>. L'on peut en déduire, *a contrario*, que là où il y a intervention étatique, la société civile n'est pas concernée : c'est précisément le cas en politique extérieure, où le pouvoir exécutif se doit d'assumer "*le premier des devoirs du souverain, celui de défendre la société des violences et des injustices d'autres sociétés indépendantes*"<sup>24</sup>, précisément parce que l'intérêt public y est d'une nature différente des intérêts privés non concernés par des activités trop éloignées des préoccupations quotidiennes des individus.

Bref, la tradition utilitariste finit par réintroduire, en politique extérieure, la traditionnelle opposition intérêt public/intérêts privés à laquelle elle a mis un terme dans la sphère politique interne : explicitement en attribuant à l'Etat-gendarme les affaires étrangères ; implicitement en excluant la politique étrangère du domaine concerné par les intérêts privés. Par rapport aux doctrines qui la précèdent, elle allie par conséquent rupture et continuité : rupture en ce qu'elle donne un nouveau contenu à la notion d'intérêt collectif, défini comme étant la somme des intérêts particuliers, et non plus synonyme

20. Smith (A.), cité par Hirschmann (A.-O.), *Les passions et les intérêts*, *op. cit.*, p. 100.

21. Helvétius (C.), *De l'esprit*, Paris, Fayard-Corpus, 1988, pp. 53 et 94.

22. Bentham (J.), *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, London, Athlone, 1970, p. 12.

23. Rangeon (F.), "Société civile — histoire d'un mot" in *La société civile*, Paris, PUF, CURAPP, 1986, pp. 9-32.

24. Smith (A.), *La richesse des nations*, *op. cit.*, tome 2, Livre 5, chap. I, p. 313.



d'intérêt d'Etat ; continuité dans la mesure où en matière de relations extérieures, l'intérêt public ne peut consister en la somme des intérêts privés, censés se limiter à la seule sphère interne.

## **II - L'IMPACT DE LA TRANSNATIONALISATION SUR LE RAPPORT PUBLIC/PRIVÉ DANS LA DÉFINITION DE L'INTÉRÊT NATIONAL**

Au terme de cette analyse des origines de la conception moderne de l'intérêt collectif en politique extérieure et des rapports public/privé dans sa définition, l'on constate donc que cette conception est le résultat d'une généalogie complexe entre différentes traditions philosophico-politiques successives ayant érigé en postulats :

- la séparation stricte entre affaires externes et internes d'un Etat, les premières se déroulant à l'ombre de la guerre, alors que les secondes ont lieu sous protection de l'Etat-souverain détenteur du monopole de la violence physique légitime ;
- l'opposition stricte entre affaires publiques de l'Etat, de nature politique, et affaires privées des individus, de nature économique.

Or, ces postulats ont surgi dans un contexte socio-politique donné, caractérisé par :

- l'existence d'un environnement hostile, au sein duquel l'Etat-nation doit se battre pour assurer sa simple survie, ce qui explique que l'intérêt qu'il poursuit n'est pas comparable à celui, privé, que poursuit chaque individu, à l'intérieur du sanctuaire étatico-national ;
- la présence d'un Etat-gendarme s'occupant quasi-exclusivement des tâches de politique extérieure et de défense, avec pour conséquence que l'intérêt privé d'un individu préoccupé par des activités qui ne concernent pas l'externe ne saurait entrer dans la définition de l'intérêt national qui regarde lui le domaine externe.

Il s'ensuit logiquement qu'en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, ces postulats posent problème à un moment où la déterritorialisation de la politique extérieure induite par la transnationalisation des relations internationales fait de plus en plus s'interpénétrer les affaires du dedans et les affaires du dehors, les affaires publiques et les affaires privées : la question se pose alors de savoir ce que deviennent, dans un tel contexte nouveau, tout à la fois la définition traditionnelle de l'intérêt national et la hiérarchie public/privé au sein de cette définition.

En effet, la fin de la guerre froide remet de plus en plus en cause les postulats théoriques les plus solidement ancrés ces dernières décennies<sup>25</sup>, et notamment l'argument selon lequel les Etats-nations vivant dans un état de guerre perpétuel, les gouvernants se doivent de ne prendre en compte dans

25. Voir notamment Badie (B.) et Smouts (M.-C.), *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de la FNSP et Dalloz, 1992, pp. 145-84.

leurs décisions et actions de politique extérieure que le seul intérêt national, défini en termes de sécurité et/ou de puissance, indépendamment de toute prise en considération des intérêts particuliers des citoyens.

Cette remise en cause concerne en tout cas les États développés du centre<sup>26</sup> pour qui la fin de la guerre froide est largement synonyme de fin de l'état de guerre, au sens hobbesien du terme<sup>27</sup> : autant les États périphériques<sup>28</sup> continuent d'affronter les conséquences politiques inhérentes à un état de guerre international caractérisé par l'anarchie, autant les États du centre sont de moins en moins exposés au risque de guerres classiques<sup>29</sup>. Les seuls risques sérieux encourus aujourd'hui par les puissances démocratiques résultent en fait de la dissémination de la violence terroriste subnationale à laquelle ont recours certains acteurs de la scène internationale, acteurs privés, faute de moyens, du recours aux formes traditionnelles de la confrontation d'État à État. Or, cette nouvelle forme de violence ne vise pas l'entité étatique, mais les citoyens de celle-ci : dans la mesure où elle a des répercussions immédiates sur la vie quotidienne de ces derniers — voir à ce sujet les attentats de la rue de Rennes ou du World Trade Center, contre le DC 10 d'UTA au-dessus du Sahara ou le Boeing de la TWA à Lockerbie, ainsi que les prises d'otages américains à Téhéran et français à Beyrouth —, elle tend précisément à mettre un terme à la traditionnelle séparation entre politique externe et politique interne.

Il s'ensuit que l'argument principal invoqué par le discours établi — l'état de danger exige la possibilité pour les gouvernants de passer outre aux éventuels intérêts privés — n'est plus de mise de nos jours : la notion d'état de guerre, à laquelle sont associées la naissance et la diffusion du terme d'intérêt national, est aujourd'hui dépassée. Mais à cette première remise en cause s'en ajoute une seconde, liée quant à elle au fait que l'on ne peut plus ériger en opposition de nature la différence qu'il peut y avoir entre intérêt public et intérêt privé.

L'actuel processus de désacralisation de la politique extérieure des États-nations du centre, le fait donc que cette politique n'est plus prioritairement déterminée par les relations de puissance politico-militaire, n'est en effet jamais que la conséquence du processus d'interpénétration et d'entrecroisement réciproques des sphères externe et interne ou, autrement dit, du phénomène de transnationalisation, de globalisation, de mondialisation en cours des

26. Par État du centre nous entendons toute unité politique disposant des capacités lui permettant d'accéder, au moins partiellement, aux marchés de production des biens matériels et symboliques constitutifs de la puissance internationale.

27. Voir à ce sujet notre article : "Fin de la guerre froide, fin de l'état de guerre ?", *Politique étrangère*, Vol. 58 (3), automne 93, pp. 747-61.

28. Pour une application du couple conceptuel centre-périphérie au monde de l'après-guerre froide, voir Goldgeier (J.) et McFaul (M.), "A Tale of Two Worlds. Core and Periphery in the Post-Cold War Era", *International Organization*, Vol. 46 (2), printemps 1992, pp. 467-91.

29. Voir à ce sujet les réflexions de Mueller (J.), *Retreat From Doomsday. The Obsolescence of Major War*, New York, Basic Books, 1989. Ainsi que la critique qu'en fait Kaysen (C.), "Is War Obsolete ?", *International Security*, Vol. 14 (4), printemps 1990, pp. 42-64.

relations internationales. Que cette mondialisation soit synonyme d'universalisation-intégration, comme cela semble être le cas avec les échanges matériels, ou qu'elle soit au contraire, porteuse de conflictualité ou de fragmentation croissantes du fait de tentatives locales pour échapper à un mouvement de globalisation perçu comme unidimensionnalisation, comme cela semble être le cas pour les mouvements de personnes et les flux symboliques<sup>30</sup> ; que l'avènement d'un tel monde multicentré se substitue au monde interétatique ou que les deux soient plutôt amenés à composer comme le pense J. Rosenau<sup>31</sup> ; voilà qui importe peu : ce qui est probable, c'est que la prolifération des relations transnationales, entendues au sens de "*relations qui, par volonté délibérée ou par destination, se construisent dans l'espace mondial au-delà du cadre étatique national et qui se réalisent en échappant au moins partiellement au contrôle ou à l'action médiatrice des Etats*"<sup>32</sup>, déborde la logique de la souveraineté nationale de type westphalien<sup>33</sup> et préside à l'avènement d'un domaine intermédiaire que la science politique anglo-américaine qualifie d'"intermestic" ; bref, consacre la fin des frontières séparant l'intérieur de l'extérieur.

Or, si l'essentiel des relations qu'un Etat noue avec son environnement extérieur a un impact sur sa vie politique interne, elle concerne directement les intérêts particuliers de l'ensemble des citoyens : la déterritorialisation de la politique étrangère remet ainsi en cause le principe de la transcendance de l'intérêt national par rapport aux intérêts privés. En la matière, le raisonnement que l'on peut faire est tout à fait analogue à celui fait, il y a deux siècles et plus, par les utilitaristes à propos de l'intérêt public interne, lorsque la pacification de la situation politique interne et le transfert du concept d'intérêt collectif "*de la Salle du Conseil au marché*"<sup>34</sup> avait permis le passage de la notion d'intérêt collectif, synonyme d'intérêt d'Etat, à la notion d'intérêt public, au sens de somme des intérêts individuels.

30. Sur les significations spécifiques des notions souvent considérées comme synonymes, telles que "mondialisation, globalisation, transnationalisation, universalisation", voir la mise au point de Badie (B.) dans le dossier "Mondialisation — état des lieux", paru dans *L'état du monde 1994*, Paris, La Découverte, 1993, pp. 569 et s. Sur l'ensemble des problèmes posés par le phénomène de la mondialisation, voir notamment Badie (B.) et Smouts (M.-C.), *Le retournement du monde*, op. cit., pp. 69-110 ; Moreau-Defarges (P.), *La mondialisation. Vers la fin des frontières ?* Paris, Dunod-IFRI, 1993 ; ainsi que Léonard (Y.) (dir.) : "Ordre et désordre dans le monde", *Cahiers Français*, N° 263, octobre-décembre 1993, pp. 29-72.

31. Dans *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton (N.-J.), Princeton University Press, 1990, J. Rosenau conclut à l'émergence d'un "monde mixte" où s'interpénètrent les actions des acteurs étatiques et des acteurs non-étatiques.

32. Badie (B.) et Smouts (M.-C.), *Le retournement du monde*, op. cit., p. 70.

33. Voir à ce sujet les réflexions de Zacher (M.-W.), "The Decaying Pillars of the Westphalian Temple — Implications for International Order and Governance" in Rosenau (J.-N.) et Czempiel (E.-O.) (édit.), *Governance Without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1992, pp. 58-101.

34. Gunn (J.-A.-W.), *Politics and the Public Interest in the XVIIIth Century*, London, Routledge et Kegan Paul, 1969, p. 42.

En effet, à cause de l'interpénétration réciproque de l'interne et de l'externe, la notion traditionnelle d'intérêt national est remise en cause dans un système-monde où l'avenir du citoyen est tout autant fonction de la politique de l'État-nation dont il fait partie que des enjeux post-nationaux et même post-internationaux qui l'intéressent — au sens fort — très directement. Il s'ensuit dans ces conditions que le discours autorisé selon lequel l'intérêt national extérieur est incommensurable aux intérêts privés et ne regarde pas les citoyens, parce qu'il concerne la sécurité et la puissance de l'entité étatico-nationale indépendamment du sort des individus-membres la composant, est battu en brèche. Davantage même, la définition benthamienne de l'intérêt public comme somme des intérêts privés des membres composant le public est aujourd'hui, *mutatis mutandis*, applicable à la politique extérieure, tant la politique internationale d'un pays a des répercussions immédiates sur la vie quotidienne des individus.

Il n'est donc guère exagéré d'affirmer que la définition objective de l'intérêt national comme intérêt à la fois unitaire de l'État-nation face au monde extra-national et transcendantal face aux intérêts privés des individus-membres de l'État-nation ne se justifie plus :

- si la vie politique se déroule dans un contexte politique interne et externe caractérisé par l'entrecroisement d'une multitude d'intérêts d'ordre infra — supra — et transnational, c'est à tort qu'est postulée l'existence d'un intérêt national unique et unitaire, comme l'ont prouvé, entre autres exemples, la ratification des accords de Maastricht en France, et du traité de l'ALENA aux États-Unis, ainsi que les pressions exercées tout au long des négociations du cycle Uruguay du GATT ;

- si la satisfaction de l'intérêt national consiste moins en la poursuite de la puissance, le maintien de la sécurité et la conquête de territoires qu'en la sauvegarde de marchés, la protection de l'environnement et la promotion du développement, alors l'intérêt national n'est plus transcendant ni prioritaire par rapport aux intérêts privés, mais leur est immanent.