

**Revue québécoise de droit international**  
**Quebec Journal of International Law**  
**Revista quebequense de derecho internacional**



**LE PARTENARIAT : instrument juridique et/ou politique, le cas de l'OSCE**

Corinne Mérini

Volume 9, 1995

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1100768ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1100768ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (imprimé)

2561-6994 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Mérini, C. (1995). LE PARTENARIAT : instrument juridique et/ou politique, le cas de l'OSCE. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 9, 21–34.  
<https://doi.org/10.7202/1100768ar>

Tous droits réservés © Société québécoise de droit international, 1995

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

**é**rudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

# Colloque sur le partenariat

## LE PARTENARIAT : Instrument juridique et/ou politique, le cas de l'OSCE

Corinne MÉRINI\*

### I - Les dimensions extra-juridiques du partenariat

#### A - La notion

- 1) *Analyse archéologique du mot*
- 2) *La notion de partenariat au sein de l'OSCE de l'Acte final d'Helsinki à la Charte de Paris, le développement d'un projet*

#### B - Le partenariat comme instrument politique, l'exemple de la Charte de Paris

- 1) *Un instrument politique au service d'un projet interculturel*
- 2) *La Charte de Paris : développement du projet conjoint*

### II - Les ambiguïtés de la dimension juridique du partenariat

#### A - Analyse des mécanismes d'obligation propres à la situation partenariale

- 1) *L'effectivité de résultat*
- 2) *Le volontariat*
- 3) *L'implication des États*
- 4) *Le contrat de collaboration*

#### B - Institutionnalisation du partenariat de la Charte de Paris à la Déclaration de Budapest

- 1) *La CSCE devient OSCE*
- 2) *L'OSCE comme entité internationale*

Le partenariat envahit discours et pratiques du champ social, et on ne peut que légitimement s'interroger sur les causes et les significations de son apparition. En effet, doit-on voir dans la multiplication de ses utilisations, l'émergence d'une nouvelle notion ou d'un concept propre au champ social, ou doit-on l'attribuer à un seul phénomène d'enthousiasme collectif pour ce qui se voudrait être une modernité? Un certain nombre de projets, qu'ils soient régionaux ou internationaux, n'auraient peut-être pourtant jamais vu le jour, si leurs acteurs n'avaient pas « agi de concert ». Mais alors qu'est ce que le partenariat apporte de plus ou de différent à la notion de coopération utilisée habituellement en droit international? Enfin, comment doit-on situer le partenariat dans une perspective juridique? Nous nous proposons d'apporter quelques éléments de réponse à ces questions à partir de l'analyse du processus en cause dans le cas de l'OSCE qui après avoir jetté les principes de base d'un projet européen de sécurité et de coopération lors du Sommet d'Helsinki (1975)<sup>1</sup>, développé ce projet dans la *Charte de Paris* (1990)<sup>2</sup>, l'a institutionnalisé dans sa déclaration au Sommet de Budapest (1994)<sup>3</sup> en renommant ce qui jusque-là était la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe en Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe.

À mi-chemin entre actions et valeurs, la notion de partenariat dans l'OSCE apparaît plus comme étant une construction pragmatique qu'un modèle théorique (c'est peut être là une des spécificités du partenariat?). Notre intention n'est donc pas de présenter le partenariat comme un modèle d'organisation potentielle des échanges internationaux, mais plutôt de tenter une modélisation de la démarche susceptible d'être réinvestie dans des projets similaires ou à venir. Cette intention n'est cependant pas sans problème au plan épistémologique, puisqu'à la fois il nous faut interroger l'action, ses conditions d'émergence, ses effets mais aussi leur statut, ce qui d'un point de vue théorique renvoie à des registres très différents. La complexité de l'objet, et notre souci de nous inscrire dans un registre de sens et d'interprétation, et non dans celui du modèle d'action plus normatif, nous conduit à adopter une posture multiréférentielle<sup>4</sup>, agencée autour de trois approches théoriques majeures;

• **la sociologie de l'action organisée**<sup>5</sup> parce qu'elle est opérante à rendre compte des interdépendances et des liens existant, tant entre acteurs et système<sup>6</sup> qu'entre systèmes ou entre les acteurs eux-mêmes. Cette sociologie porte en effet intérêt à la fois à l'action pour analyser les processus qui s'y nouent, et aux espaces d'interactions qui permettent de comprendre les négociations qui s'y développent, nous croisons là, de fait, les travaux de Weber de l'école de Chicago ou de Touraine.

\* Chargée de recherche au CECA 92 de l'Université Paris-Sud (XI)

<sup>1</sup> *Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, publication autorisée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, No. de catalogue E2-107/1984F, 1984 [ci-après *Acte final d'Helsinki* ou *Acte final*].

<sup>2</sup> *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, document reprographié, Paris, (19-21 novembre 1990), à la p. 56 [ci-après *Charte de Paris*].

<sup>3</sup> Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), *Document de Budapest 1994. Vers un authentique partenariat dans une ère nouvelle*, Doc. RC/1/95, version corrigée le 27 janvier 1995, document reprographié, à la p. 37 [ci-après *Document de Budapest*].

<sup>4</sup> J. ARDOINO, « L'approche multiréférentielle (plurielle) des situations éducatives et formatives », (1993) 25 *Revue pratique de formation*, aux pp. 15-34.

<sup>5</sup> E. FRIEDBERG, « Les quatre dimensions de l'action organisée », (1992) 33 *Revue française de sociologie*, aux pp. 531-557.

<sup>6</sup> M. CROZIER et E. FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, Paris, Éditions du Seuil, 1977, à la p. 500.

- **La philosophie politique** pour les justifications apportées à l'organisation de l'action et à ses spécificités.

- enfin, **la lecture doctrinale** du processus et de ses résultats pour nous aider à pointer les évolutions des pratiques sociales en matière juridique.

Nous aborderons donc le problème en deux temps :

- Dans un premier temps, nous interrogerons les dimensions extra-juridiques du partenariat dans une analyse archéologique et sociologique de la notion nous permettant de présenter le partenariat comme un instrument politique intéressant.

- Dans un deuxième temps, nous pointerons les ambiguïtés juridiques du partenariat dans une analyse du mécanisme des obligations partenariales et des structures inhérentes à son institutionnalisation.

## I - Les dimensions extra-juridiques du partenariat :

### A. - La notion de Partenariat

L'apparition d'un mot dans le langage commun ou technique n'est pas neutre, pas plus d'ailleurs que les évolutions et les transformations qu'il subit avec le temps ou les changements de champ d'application, nous interrogerons donc l'étymologie du mot avant d'interroger la notion dans le contexte spécifique de l'OSCE.

#### 1) Analyse archéologique du mot

##### a) étymologie

Le mot partenariat est relativement neuf, il n'apparaît dans le *Petit Larousse Illustré* qu'en 1987 sous la définition suivante : « système associant des partenaires sociaux ou économiques »<sup>7</sup>. Issu des champs social et économique c'est dans les années 60-68 qu'il prend son sens moderne dans le cadre des négociations salariales et des accords sociaux de cette époque. Contrairement à l'idée communément partagée, le mot partenaire (partner) n'est pas d'origine anglo-saxonne, mais d'origine latine. *Partner* vient en effet du français du XVIII<sup>e</sup> siècle, apparu pour la première fois dans une lettre de Mme du Deffand sous les formes de *parçuner*, *parcener* : il signifiait à l'époque propriétaire indivis, co-partageant. La dimension forte est donc ici la dimension d'association, dans le contexte de l'OSCE les partenaires sont donc **propriétaires indivis du projet** et de l'action conjointe visant **le maintien de la sécurité et la coopération en Europe**. Sous cet aspect, la dimension de coopération, nous dirons « l'avec » est primordial. Cependant, si l'on creuse plus avant l'origine étymologique de *parçuner*, c'est la dimension contraire qui émerge. *Parçuner*, *parcener* viennent en effet du vieux français *parcion* issu du latin *partitio-partitionis* signifiant division, séparation, partage. Cette fois, c'est plutôt la dimension

d'opposition, « le contre » qui prévaut.

Autrement dit, s'il y a bien fait d'association dans le partenariat, ce n'est pas seulement sur la base de communautés, c'est aussi sur la base des différences existantes, ce qui nous permet de dire que la relation partenariale est paradoxale, interactive et évolutive parce que justement elle s'organise autour du double aspect : **agir avec / contre l'autre**. Notons que l'on retrouve cette ambiguïté avec le verbe partager qui au sens propre signifie diviser, séparer, et qui au sens figuré, veut dire : prendre part à, comme dans : « partager la responsabilité de... » Il faut donc voir dans le partenariat à la fois le fait que les partenaires associent leurs ressources, leur volonté ou leur savoir-faire, et que ce faisant, il s'établit des partages d'autorité et de pouvoir qui aboutissent à des formes d'abstention réciproques délimitant des zones d'influence spécifiques au projet conjoint.

En ce qui concerne l'émergence du mot dans les textes de l'OSCE, partenariat n'apparaît qu'en **Décembre 1994** dans le *Document de Budapest* : « Vers un authentique partenariat dans une ère nouvelle »<sup>8</sup>, celui de partenaire apparaît dès 1975 dans l'*Acte Final d'Helsinki* dans le *Document sur les mesures de confiance et certains aspects de la sécurité et du désarmement*<sup>9</sup>, mais nous notons que son utilisation est liée à l'aspect économique des mesures de confiance (*Coopération dans les domaines de l'économie, de la science et de la technique, et de l'environnement*) et non aux aspects de sécurité et du désarmement où il est question d'États participants corroborant ainsi le fait que le champ d'origine du mot reste l'économie. Nous sommes bien dans le registre de l'échange au sens économique des cambistes qui suppose des formes d'équivalence permettant à chacun d'être quitte dans le dispositif conjoint. Corinne Vadcar, parle de son côté de « nouveaux modes contractuels de coopération respectant les intérêts respectifs »<sup>10</sup> des partenaires. Il nous faut par ailleurs souligner que les auteurs du document, comme dans le cas de l'accord « co-latéral » germano-soviétique, *De bon voisinage, de coopération et de partenariat* (1991)<sup>11</sup>, semblent faire une distinction entre coopération et partenariat. Pour notre part, nous situerions cette distinction dans la reconnaissance de la différence des parties. Ainsi, agir en partenariat, c'est le faire **avec / contre** ce qui est différent chez l'autre, ce serait une sorte de jeu en contre-point. On ne peut manquer par ailleurs de pointer l'évolution somme toute historique d'un ensemble de notions connexes au partenariat, ayant croisé ou traversant encore le champ des relations internationales tel que : la coexistence, la coopération, le consensus et l'accord.

Ainsi, si dans les années 1990 la coopération était présentée comme une forme supérieure à la coexistence<sup>12</sup>, amenant à des obligations constructives, là où la coexistence ne

<sup>8</sup> *Document de Budapest*, supra, note 3.

<sup>9</sup> *Acte final d'Helsinki*, supra, note 1, à la p. 17.

<sup>10</sup> C. VADCAR, « Relations Nord-Sud. Vers un droit international du partenariat? », (1995) 122 *Journal du droit international* 599, aux pp. 599-605.

<sup>11</sup> Documentation personnelle de l'auteur.

<sup>12</sup> P. REUTER et J. COMBACAU, *Institutions et relations internationales*, 4e éd., Paris Thémis, 1988, à la p. 589.

<sup>7</sup> *Petit Larousse illustré*, Paris, Librairie Larousse, volumes de 1936 à 1992.

proposait que partage et abstention réciproque, le partenariat aujourd'hui pourrait constituer une forme de relation supérieure à celle de la coopération. On retrouve bien, en effet, dans le partenariat l'aspect constructif de la coopération dont l'objet est de s'entendre pour agir en commun et qui pour ce faire amène les États à proposer des obligations constructives, à partir : soit d'accord, c'est à dire du produit brut de la négociation qui a fait l'objet d'un vote, soit le plus souvent de consensus, c'est à dire d'une base commune mettant en avant la communauté d'idées mais qui reste toujours sous l'influence de pressions multiples traduisant plutôt un compromis sur les désaccords existants.

Corinne Vadcar reconnaît elle aussi la nuance existant entre coopération et partenariat en reprenant les termes d'un communiqué de l'OCDE, « De l'aide au « partenariat » pour le développement: Marchés Tropicaux et Méditerranéens »<sup>13</sup>, qui voudrait que le partenariat, mette les « parties intéressées - mieux que la coopération - en face de leurs obligations et de leurs responsabilités »<sup>14</sup>. L'auteure souligne par ailleurs que le « partenariat repose sur l'intérêt conjoint et réciproque des acteurs publics et privés[...] »<sup>15</sup>. Contrairement au schéma de la coopération, la communauté d'idées dans le partenariat serait plus définie à partir des différences et des contre-points que par les points communs et, s'il est bien question de consensus dans le partenariat, il se décrit au moins autant, si ce n'est plus, par les différences que par les points communs. Le conflit est fondamental dans le partenariat, nous parlerons même d'**espace de conflits autorisés** là où la coopération tente d'amoindrir les différences au profit de la communauté de point de vue, affichant une forme d'unanimité de façade. Ainsi, le partenariat en tant qu'espace de conflits autorisés serait un schéma qui s'adapterait au caractère conflictuel de la vie internationale permettant l'expression des différences, voire une certaine forme d'affrontement, tout en restant dans un cadre général d'autorisation et de respect de l'intégrité de chacun des partenaires. Nous soulignerons donc une fois encore les deux caractères fondamentaux du partenariat : **le conflit et la négociation**.

#### b) Le partenariat comme système d'action concret<sup>16</sup>

Dans le cadre de travaux antérieurs<sup>17</sup>, nous avons défini le partenariat comme étant « **le minimum d'action commune négocié** » grâce auquel les partenaires sont momentanément associés dans un ensemble de synergies organisées à la fois par des systèmes d'intérêts plus vastes que la seule résolution du problème commun, et une double relation paradoxale avec /

contre l'autre. Les années 1980 nous ont révélé en effet l'importance de ce qu'il est convenu d'appeler selon les champs d'application : « réseau, network, alliances, joint-ventures ou linkage ». La sécurité et le maintien de la paix en Europe passeraient donc plus par le développement et le renforcement de ces réseaux, que par un éventuel équilibre ou rapport de forces. Créer des synergies et trouver conjointement des solutions négociées aux problèmes identifiés comme communs serait une réponse à l'hypothèse d'un nouvel ordre Européen élaboré conjointement dans le cadre de l'OSCE. Agir de concert<sup>18</sup> pour le maintien de la paix et le développement de la coopération en Europe serait une manière nouvelle de mobiliser un ensemble de ressources existantes et de créer un nouveau pouvoir d'action autour des préoccupations communes de sécurité et de coopération. C'est ce que nous allons à présent tenter d'analyser au travers des structures de l'OSCE et de son évolution.

#### 2) La notion de partenariat au sein de l'OSCE : de l'Acte d'Helsinki à la Charte de Paris, le développement d'un projet

Rappelons que la notion de partenariat n'apparaît pas en tant que telle explicitement dans les textes émanant de l'OSCE avant le Document de 1994 (Budapest)<sup>19</sup> et qu'il nous faut en conséquence pointer ce qui constitue le partenariat dans ce qui « au départ n'était qu'une aventure diplomatique »<sup>20</sup> ayant débuté le 1er août 1975 lors de la signature de l'*Acte final* de la Conférence sur la Coopération et la Sécurité en Europe (CSCE devenue OSCE par la suite)<sup>21</sup>. Ce texte présente, selon nous, le double mérite de consacrer le *statu quo* territorial et politique de l'Europe d'après guerre, et d'engager dans le même temps un véritable processus de coopération et de maintien de la sécurité, sans vraisemblablement que ses trente-cinq signataires n'aient, à l'époque, véritablement mesuré l'ampleur du processus engagé. En effet, et peut-être contrairement à la résolution 41 de l'OTAN, il ne s'agit pas d'un programme d'action mais d'un processus.

#### a) Identification et fonction du processus en cause dans la CSCE

Partant de la *Déclaration sur les principes qui régit les relations mutuelles des Etats participants*<sup>22</sup> qui énumère une liste de dix principes (nombre d'entre-eux reprenant d'ailleurs la *Charte des Nations Unies*<sup>23</sup>), les États participants s'engagent sur la voie de l'élaboration conjointe et progressive d'un code de bonne conduite. Pour ce faire, les États participants adhèrent à l'idée de rencontres régulières et de négociations permanentes visant le respect, l'adoption et la mise en oeuvre du décalogue présenté dans l'*Acte final* définissant quatre corbeilles de négociation :

<sup>13</sup> Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), Communiqué « Vers un partenariat pour le développement dans le nouveau contexte mondial », *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 19 Mai 1995, à la p.1022 dans C. VADCAR, *loc.cit. supra*, note 10, à la p. 605.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> C.VADCAR, *ibid.*

<sup>16</sup> CROZIER et FRIEDBERG, *op. cit. supra*, note 6.

<sup>17</sup> Analyse de contenu de l'ouvrage *L'Acteur et le système* (CROZIER et FRIEDBERG, *ibid*) présentée dans C. MÉRINI, « Le partenariat comme objet d'étude: vers un fondement théorique » dans *Les Cahiers du D.E.A.*, No. 1, Paris, Université de Paris VIII, 1993, aux pp. 7-41.

<sup>18</sup> J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social au principe de droit politique*, Paris, Union générale d'Éditions, 1963, à la p. 589.

<sup>19</sup> *Document de Budapest*, *supra*, note 3.

<sup>20</sup> E. DECAUX, *La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, 11ème éd., Paris, Éditions Que sais-je?, 1992.

<sup>21</sup> Voir *Acte final d'Helsinki*, *supra*, note 1 et *Document de Budapest*, *supra*, note 3.

<sup>22</sup> *Acte final d'Helsinki*, *ibid.*

<sup>23</sup> C.I.J., *Charte des Nations Unies, statut, règlement*, No. 1, Série D, Leiden, A.W. Sijthoff, 1947, à la p. 7.

- la première des corbeilles portant sur la sécurité en Europe;  
 - la seconde intéressait la coopération économique;  
 - la troisième concernait la dimension humaine;  
 - la quatrième portant en fait sur la procédure de suivi, elle définit les termes dans lesquels se dérouleront les « Suites de la Conférence ».

Ainsi, voit-on dès le départ s'engager un processus qui s'appuie à la fois sur :

- une volonté politique exprimée dans les dix principes de l'*Acte final* et dans la définition des trois premières corbeilles de négociation,

- un mode de fonctionnement, celui de la négociation permanente soutenue à la fois : par les réunions des suites, par la règle du consensus qui veut qu'un seul État participant peut à tout moment s'opposer et bloquer la négociation, par la notion de synergie (linkage) qui inscrit le problème de la sécurité européenne dans un vaste ensemble d'intérêts économiques, politiques et sociaux.

La périodicité des rencontres et la multiplicité de leur niveau (réunions principales de suivi, sommets, réunions préparatoires et réunions collatérales) traduisent avant tout la volonté d'ouverture des États participants et l'abandon de la logique antérieure de bloc. Fondamentalement le partenariat en matière de sécurité vise la transparence et la confiance, là où en matière de coopération, il s'agit d'échanges mutuels équitables visant des projets d'intérêt commun. Les États sont mutuellement engagés selon l'*Acte final* dans l'action conjointe usant de leurs différences et visant la recherche d'équilibre entre la sécurité et la coopération :

« Conscients de leur histoire commune et reconnaissant que l'existence d'éléments communs dans leurs traditions et leurs valeurs, peut les aider à développer leurs relations, et désireux de rechercher, en tenant pleinement compte de l'originalité et de la diversité de leurs positions et de leurs vues, des possibilités d'unir leurs efforts afin de surmonter la méfiance et d'accroître la confiance, de résoudre les problèmes qui les séparent et de coopérer dans l'intérêt de l'humanité »<sup>24</sup>.

Certains voient en cet engagement mutuel un nouveau concept de sécurité régionale<sup>25</sup> ou de nouvel ordre européen. En un sens, le partenariat constitue une réponse locale à un problème local, ou tout au moins une contextualisation du problème engendrant une réponse locale, contextualisation qui est vraisemblablement à l'origine de l'aspect protéiforme du partenariat. Nous croisons là les travaux de Katia Boustany<sup>26</sup> qui

pointent très bien en quoi la « polymorphologie des institutions », alliée à « l'interconnexion des réseaux institutionnels » et comment la « circulation des normes dans ces réseaux impriment des tonalités politiques » et sociologiques « aux instruments normatifs », afin de « concilier des données et des ordres de préoccupation disparates ». Ainsi, essentiellement basé sur l'action et le pragmatisme, le partenariat engage un processus de résolution de problèmes à partir de négociations visant la recherche d'un équilibre dynamique entre des potentialités ou des réalités de conflits et la volonté des États participants à coopérer en matière de sécurité et d'économie. Dans le cadre de l'OSCE, le partenariat est un espace de divergences autorisées, où se prennent des séries de décisions, s'élaborent des systèmes d'action concrets de coopération et d'accord mutuels traduits en termes de principes (*Acte final*<sup>27</sup>), de règles d'action communes (accords multilatéraux de coopération), de projet politique (la *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*<sup>28</sup>), de code de bonne conduite ou de déclaration (*Document de Budapest: Vers un authentique partenariat dans une ère nouvelle*<sup>29</sup>). Mais la volonté d'agir ou le projet d'action ne suffisent pas pour qu'il y ait partenariat. Le projet doit être traduit en actes (minimum d'action négociée) et son schéma directeur est celui de la loi de l'effet obtenu. L'opérationnalisation du projet suppose de fréquentes évaluations et régulations (fonction de la quatrième corbeille) pour mesurer, interpréter et réagir en fonction des effets obtenus. L'évaluation du partenariat et de ses effets pose, cependant, un certain nombre de problèmes liés à la multidimensionnalité, la multifonctionnalité et l'hétérogénéité d'ensemble du système d'action<sup>30</sup>.

En ce qui concerne le cas de l'OSCE, nous avons pu identifier au moins trois problèmes majeurs :

- Celui de l'identification des contours des zones d'influences et d'action des États participants et de ce partenariat européen qui sont étroitement liés aux principes de la *Charte des Nations Unies*<sup>31</sup>, à la Communauté européenne ou à l'OTAN et plus récemment encore aux différentes organisations non gouvernementales (O.N.G.) (*Déclaration de Budapest*<sup>32</sup>) sans toutefois se confondre n'y se substituer à ces organisations. Dans la même idée, et même si il est bien question de Sécurité européenne, la stabilité régionale ne peut être envisagée hors de son contexte plus vaste:

« Maintenant qu'une ère nouvelle s'ouvre en Europe, nous sommes résolus à développer et renforcer les relations amicales et la coopération entre les États d'Europe, les États-Unis d'Amérique et le Canada »<sup>33</sup>.

<sup>24</sup> *Acte final d'Helsinki*, *supra*, note 1, à la p. 9.

<sup>25</sup> DECAUX, *op. cit.*, *supra*, note 20.

<sup>26</sup> K. BOUSTANY, « Technologie(s) et phénomène d'internationalisation des normes », dans R. CÔTÉ et G. ROCHER, dir., *Entre droit et technique: Enjeux normatifs et sociaux*, Montréal, Thémis, 1994, aux pp. 365-402.

<sup>27</sup> *Acte final d'Helsinki*, *supra*, note 1.

<sup>28</sup> *Charte de Paris*, *supra*, note 2.

<sup>29</sup> *Document de Budapest*, *supra*, note 3.

<sup>30</sup> C. MÉRINI, « Complexité de l'action partenariale et hétérogénéité de la mondialisation », *Communication au Colloque AFIRSE - 1990, La recherche en éducation, la personne et le changement social*, Québec, Université Laval, Document reprographié, à la p. 8.

<sup>31</sup> *Charte des Nations Unies*, *supra*, note 23.

<sup>32</sup> *Document de Budapest*, *supra*, note 3.

<sup>33</sup> *Charte de Paris*, *supra*, note 2.

De même, la Méditerranée est une question centrale de l'OSCE.

- Celui de la gestion de la multiplicité et de l'hétérogénéité dans le processus que ce soit dans l'action ou dans l'interprétation du partenariat et de ses effets afin que le processus ne dérive pas au regard des principes politiques de départ :

« Nous veillerons à ce que chacun jouisse de recours effectifs sur le plan national ou international contre toute violation de ses droits. Le plein respect de ces préceptes constitue l'assise sur laquelle nous nous efforcerons d'édifier la nouvelle Europe »<sup>34</sup>.

Cela suppose d'instrumenter et de multiplier les niveaux d'observation, sans pour cela démultiplier les contrôles, les émettre ou faire double emploi.

- Celui de la gestion de l'incertitude, incertitude liée à la présence volontaire des États participants qui peuvent à tout moment abandonner leurs engagements comme ce fut le cas lors de la Conférence de Madrid marquée de 1980 à 1983 par la crise des Euromissiles, la violation des droits de l'Homme dans plusieurs pays de l'Est, et la répression en Pologne avec l'instauration de l'état de guerre en décembre 1981, ou lors du coup d'État survenu le 19 août 1991 et qui a renversé M. Gorbatchev remettant ainsi en cause le principe d'État de droit consacré lors de la *Charte de Paris*<sup>35</sup>, ou celui de détente exprimé dans l'*Acte final d'Helsinki*<sup>36</sup>. Dans les deux cas, les États participants n'ont pas été les auteurs exclusifs du règlement de la crise, il faut tenir compte aussi bien du soutien des organisations internationales que de celui des populations animées de la même volonté démocratique. Le processus en cause est l'inscription d'une volonté collective de coopération et de sécurité appuyée sur le consensus et la solidarité dans un tissu multi-dimensionnel d'échanges entre États participants à l'OSCE, mais aussi en liaison avec les organisations internationales, les États-Unis d'Amérique et le Canada.

**Le partenariat a certes une dimension locale ou régionale qui reste néanmoins indissociable de son contexte d'ensemble.**

Ce processus jette les bases d'une institutionnalisation du maintien de la sécurité et de la paix en Europe à partir des principes d'Helsinki, sur la base de négociations permanentes et des progrès obtenus dans les corbeilles de négociation, l'alternance de sommets, conférences et réunions des suites. La fonction majeure du processus est l'élaboration d'un projet politique conjoint de coopération et de sécurité susceptible de sous-tendre l'institutionnalisation du maintien de la paix en Europe de manière directe ou indirecte. Le partenariat est fondé sur la volonté d'ouverture des États participants. L'ouverture, elle, engendre le constat de décalages et de conflits de valeurs. Le conflit est alors utilisé pour réordonner la situation dans une dynamique de négociation toujours inachevée, n'aboutissant d'ailleurs pas à des accords définitifs mais à des

recommandations ou des principes. Cette dynamique de négociations présente l'avantage d'être souple et plastique mais entrave, par ailleurs, nous le verrons plus loin, l'institutionnalisation du processus.

#### **b) La négociation: moteur du processus**

Les réunions se succèdent et s'étirent dans le temps, dans le cadre initial de l'OSCE, mais il faut ajouter en marge, les réunions d'experts, ou celles des groupes restreints chargés de coordonner l'élaboration des textes qui deviendront des propositions communes parrainées par deux ou plusieurs États, rapports, déclaration ou *Acte final*. La négociation de ces textes, nourrie par les différentes propositions et initiatives est dans le même temps un espace stratégique dont l'enjeu immédiat peut sembler être le partage des décisions. Fondamentalement, il s'agit plutôt de partager des gains, qu'ils soient traduits en termes d'influences, d'avantages stratégiques, économiques ou politiques. Le partage de ces gains s'établit dans une sorte d'équilibre et d'ordre local<sup>37</sup> admettant le conflit ou la crise mais pas la rupture :

« Les États participants reconnaissant qu'une telle coopération, en tenant compte des différents niveaux de développement économique, peut être développée, sur la base d'égalité et de satisfaction mutuelle des partenaires, et de réciprocité permettant, dans l'ensemble, une répartition équitable des avantages et des obligations d'ampleur comparable, dans le respect des accords bilatéraux et multilatéraux ».

Le partenariat est le moyen utilisé par les États participants de maintenir la sécurité et favoriser la coopération en Europe. Ainsi l'hypothèse qui sous-tend le processus est, nous l'avons déjà dit, que la stabilité et le développement passent plus par l'équilibre des gains et le partage de valeurs que par l'équilibre des forces, mais ceci suppose à la fois de prendre le temps nécessaire à la réduction des tensions ou à l'évolution des mentalités (vingt ans en ce qui concerne l'OSCE) et une souplesse indispensable au dénouement des jeux stratégiques des États. Nous ne devons en effet ni perdre de vue l'ambivalence et les ambiguïtés de la relation partenariale, ni perdre de vue que les décisions sont inscrites dans un ensemble de systèmes d'intérêts propres aux États, ou collectifs, placés sous la pression plus ou moins flagrante des influences en présence. Nous avons pu montrer dans des travaux antérieurs<sup>38</sup> que la relation partenariale s'organise autour de 3 dimensions fondamentales :

- celle de **monopole** marquant la maîtrise d'un champ spécifique, que ce monopole s'exprime en termes d'influence, de savoir-faire stratégique, diplomatique ou économique.

- celle de **concurrence** qui témoigne de la rivalité des États et de la compétition internationale dans les luttes d'influence et de pouvoir, où chacun tend à défendre ses propres logiques.

- et, enfin, une dimension de **complémentarité** par

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Acte final d'Helsinki, supra, note 1.*

<sup>37</sup> FRIEDBERG, *loc cit., supra*, note 5.

<sup>38</sup> C. MÉRINI, *De la formation en partenariat, ou la formation au partenariat*, 3 volumes, Thèse de Doctorat de l'Université de Paris VIII, dir. G. BERGER, (1994), 535 p.

laquelle les ressources de chacun sont au service de l'oeuvre commune de recherche conjointe de cohésion et d'harmonie:

« Les États participants considérant que la coopération industrielle, motivée par des considérations d'ordre économique peut [...] permettre une utilisation mutuellement avantageuses des complémentarités économiques grâce à une meilleure utilisation de tous les facteurs de production »<sup>39</sup>.

L'articulation de ces dimensions témoigne du fait que nous sommes en présence d'un modèle dynamique (c'est-à-dire en constante évolution) de construction, de sécurité et de coopération mais qui, nous le verrons, n'est pas sans problème en termes d'interprétation juridique.

Au terme de cette partie nous établirons une différence entre :

- la **coopération**, que nous définirons comme un ensemble d'actions organisées dans un programme conjoint élaboré à partir d'objectifs communs et une volonté commune d'agir.
- et le **partenariat** qui est un ensemble d'actions organisées par la loi des résultats obtenus et le partage des gains, ensemble inscrit dans des systèmes d'intérêts et des zones d'influence hétérogènes dépassant le problème commun de maintien de la sécurité et du développement de la coopération en Europe.

S'il nous fallait un exemple pour illustrer la multifonctionnalité du système nous pourrions reprendre celui de la Conférence de Sofia sur la protection de l'environnement en 1989, durant laquelle les écologistes bulgares ont manifesté en marge de la Conférence et se sont faits reconnaître sous le regard impuissant de leur régime, devenant ainsi force d'opposition reconnue par les autres États.

Ainsi, si plus loin nous serons amenés à parler de « soft law », nous nous permettrons de parler de « hard relationships » en matière de partenariat, lesquelles sont confondues par certains avec la « loi de la jungle ». Dans le partenariat chacun accepte l'autre en fonction de sa capacité à être complice dans ce qui n'est pas identique à soi et qui permet de se définir comme différent et ceci, tant que l'égalité des gains est respectée. Nous soulignerons malgré tout que les États participants ont été mis sur un pied d'égalité dès la Conférence d'Helsinki, chacun ayant voix au chapitre, quelle que soit sa taille ou son influence. Chacun est là grâce à sa propre volonté et chacun peut, à tout moment, bloquer le processus ou quitter le dispositif.

## B. - Le partenariat, instrument politique : la Charte de Paris

### 1) Instrument politique au service d'un projet interculturel

Mettre en oeuvre des intérêts contradictoires provoque à la fois de nouvelles interdépendances et des conflits de valeurs

comme cela a été le cas dans la rencontre des logiques socialistes et libérales occidentales. Ce conflit a été particulièrement sensible en matière de coopération dans les domaines de l'économie, de la science et de la technique et de l'environnement. Cette corbeille a été longtemps en difficulté malgré les consultations d'Helsinki qui recommandaient aux États participants d'étudier

« Les voies et moyens grâce auxquels il serait possible par accord mutuel entre les États participants de faciliter compte tenu de la diversité des systèmes économiques et sociaux, et dans des conditions de réciprocité, des avantages et des obligations, le développement du commerce et de la coopération dans différents domaines de l'activité économique, de la science et de la technique ainsi que celui de l'environnement »<sup>40</sup>.

Ainsi, suite à ces recommandations, quatre grands thèmes de négociation sont mis en relief:

- les échanges commerciaux;
- la coopération industrielle et les projets d'intérêt commun;
- les sciences et les techniques;
- et l'environnement.

Peu à peu un équilibre s'installe entre les différentes logiques et pour ne prendre qu'un exemple, les préoccupations occidentales en matière d'environnement contrebalancent les intérêts soviétiques concernant les transferts de technologies, ce qui aboutit à une restructuration des thèmes de négociation:

- commerce et coopération industrielle
- sciences et techniques
- environnement

Le lien établi entre le maintien de la paix et la coopération économique apparaît très distinctement :

« Nous sommes résolus à intensifier les consultations politiques et à élargir la coopération pour résoudre les problèmes économiques, sociaux, environnementaux, culturels et humanitaires. Cette résolution commune et notre interdépendance croissante contribueront à vaincre la méfiance de plusieurs décennies, à accroître la stabilité et à bâtir une Europe unie »<sup>41</sup>.

Le développement des synergies et des interdépendances permettent de clarifier les divergences et de négocier les différences dans le respect, la transparence et la confiance indispensable à la stabilité. Il n'est plus question d'opposer les différences, mais de les rendre lisibles, identifiables, et de les utiliser dans la négociation pour diminuer le risque de conflit militaire. Ainsi la négociation multidimensionnelle des conflits potentiels dans des systèmes d'action élargis se substitue au règlement militaire classique des conflits. Les États évitent dans les négociations d'aviver les vieilles querelles et soignent le texte des rapports en évitant certaines formulations marquant ainsi leur respect des différences,

<sup>39</sup> Charte de Paris, *supra*, note 2.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid.*

ce qui aboutit à l'élaboration de nouvelles expressions ou de nouvelles formulations ainsi la formule « d'activités militaires » remplace un vocabulaire plus technique et précis comme ceux de manœuvres ou de mouvements. Il nous semble que ces évolutions de langage témoignent d'un **réel changement de mentalité** et non de la seule prise en compte de la susceptibilité des États participants. On peut en effet les rapprocher de ce qui apparaît comme des changements de systèmes de valeurs dans la rencontre entre les logiques socialistes et les logiques libérales. On passe par exemple de formulations lourdes et sinueuses de l'*Acte final* qui propose d'étudier en 1975 :

« Les voies et les moyens grâce auxquels il serait possible par accords mutuels entre les États participants de faciliter compte-tenu de la diversité des systèmes économiques et sociaux dans des conditions de réciprocité, des avantages et des obligations, le développement du commerce et de la coopération dans les différents domaines de l'activité économique, de la science et de la technique ainsi que celui de l'environnement »<sup>42</sup>, à des formulations exprimant le résultat des négociations engagées antérieurement comme dans le *Document de clôture de Vienne* (1989):

« Les États participants reconnaissent que dans le cadre de leurs économies respectives, une autonomie accrue des entreprises peut les aider à mieux répondre aux besoins du marché et contribuer ainsi au développement du commerce et de la coopération entre-eux »<sup>43</sup>.

E. Decaux souligne ce qu'il identifie comme un passage à l'économie de marché, confirmé d'ailleurs, par la *Charte de Paris* quelques mois après :

« Nous insistons sur le fait qu'une coopération économique fondée sur l'économie de marché, constitue un élément essentiel de nos relations et contribuerait à la construction d'une Europe prospère et unie. Les institutions démocratiques et la liberté économique favorisent le progrès économique et social »<sup>44</sup>.

Ainsi, du conflit entre les mondes socialistes et capitalistes émergent deux valeurs communes majeures : **l'État de droit et l'économie de marché**.

<sup>42</sup> *Acte final d'Helsinki*, *supra*, note 1.

<sup>43</sup> *Concluding Document of the Vienna meetings 1986 of representatives of the participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe*, Vienne 1989, C.S.C.E./WT, Publication officielle, Université de Montréal, Québec.

<sup>44</sup> DECAUX, *op. cit.*, *supra*, note 20.

Reprenant notre analyse du partenariat à propos du cas de l'OSCE, nous dirons que le partenariat constitue une **localisation** (l'Europe) **d'expériences interculturelles** (socialistes et capitalistes) qui permettent d'établir les **limites d'un nouvel ordre local**, en ce sens, le partenariat nous semble être un espace potentiel de changement et d'évolution. Travailler ensemble sur et avec la différence, permet de repérer et de faire interagir les systèmes de référence en cause. Le processus d'« interculturelité »<sup>45</sup>, au sein duquel chacune des logiques s'altère et se féconde, constitue une dynamique de transformation. Les coexistences paradoxales deviennent une occasion de remettre en cause les modèles et les schémas existant afin d'élaborer de nouveaux systèmes de référence communs. Ceci, en un sens, tend à s'opposer aux schémas habituels qui veulent que les liens conjoints s'élaborent à partir de l'analogie des valeurs et d'une certaine linéarité réflexive, et non à partir des différences, ce qui constitue, selon nous, une évolution des schémas de coopération.

Les conflits de valeurs, de normes et de logiques permettent aux partenaires de se connaître et de se faire reconnaître, ce qui favorise la transparence et la confiance recherchées en matière de sécurité. Le projet de collaboration, de fait, se globalise en créant de nouvelles interdépendances entre les États mais aussi entre les différents champs d'organisation. Ainsi, si paradoxalement le partenariat appartient à des logiques pragmatiques et empiriques, il est indissociable de la notion de projet et de valeurs.

La recherche d'un nouvel ordre européen lors du Sommet de Paris serait donc le témoignage des premiers résultats obtenus après 15 années de travail conjoint, de respect des principes d'Helsinki et d'un ensemble de petites avancées diplomatiques et concrètes. Nous soulignerons donc que si le projet (l'*Acte final*) est bien le ciment du partenariat, il se produit un effet téléologique qui veut que le partenariat soit, en retour, générateur de projets.

## 2) La Charte de Paris<sup>46</sup>: Développement du projet conjoint

L'intitulé même de la *Charte* marque l'intention des États de changer de projet : *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*. Même si cette intention apparaissait aussi dans l'*Acte final*, elle n'était pas aussi clairement et fermement avancée:

« Nous, chefs d'État ou de gouvernement des États participant à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, sommes réunis à Paris à une époque de profonds changements d'espérances historiques. L'ère de la confrontation et de la division en Europe est révolue. Nous déclarons que nos relations seront fondées désormais sur le respect et la coopération »<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> C. CLANET, *L'interculturel*, Toulouse, PUM, 1990, 236 p.

<sup>46</sup> *Charte de Paris*, *supra*, note 1.

<sup>47</sup> *Ibid.*

Les États ont appris à se connaître, à travailler avec / contre leurs différences et, si ces quinze premières années ont été celles de l'amélioration des relations, les suivantes espèrent l'amélioration des résultats. Il est ainsi question « d'objectifs ambitieux, d'engagements et de fondement aux initiatives des États ».

Ainsi, s'il s'agissait de s'engager « en faveur de la paix, de la sécurité, et de la justice ainsi que du développement continu des relations amicales et de la coopération » dans l'*Acte final*, la *Charte de Paris* lie les efforts de stabilité à la consolidation des droits de l'Homme et à la démocratie, imposant du même coup l'idée d'État de droit. Le partenariat dont il était question jusque là visait l'amélioration des liens et l'élaboration de systèmes de référence commun, la *Charte de Paris* identifie clairement les valeurs conjointes:

« Nos relations reposeront sur notre adhésion commune aux valeurs démocratiques, aux droits de l'Homme et aux libertés fondamentales. Nous sommes convaincus que les progrès de la démocratie, ainsi que le respect et l'exercice effectif des droits de l'Homme, sont indispensables au renforcement de la paix et de la sécurité entre nos États. [...] Nous insistons sur le fait qu'une coopération économique fondée sur l'économie de marché constitue un élément essentiel de nos relations et contribuera à la construction d'une Europe prospère et unie »<sup>48</sup>.

Mais la *Charte* marque aussi une redéfinition de l'objet du partenariat dans les années à venir en termes d'actions, d'objectifs et de résultats à obtenir :

« Afin de poursuivre nos objectifs, nous insistons sur le fait qu'il est indispensable de coordonner efficacement les activités de ces organisations (CEE-ONU-OCDE-AELE-CCI-BERD) et mettons l'accent sur la nécessité de mettre au point des méthodes à tous nos États de prendre part à ces activités »<sup>49</sup>.

C'est en ce sens que nous parlions d'instrument politique à propos du partenariat dans l'OSCE qui, après avoir abouti à des systèmes de valeur commun, est refinalisé et appelé à être utilisé pour mettre en action le projet politique tel qu'il est défini en termes de démocratie et d'économie libérale. De fait, il s'opère une démultiplication des projets et des synergies concernant, en particulier, les organisations internationales précitées. Cette complexité croissante des niveaux d'action et des relations tendent à illustrer le fait que le partenariat soit un système complexe qui avec le temps tend à devenir de plus en plus complexe<sup>50</sup> et à multiplier le foisonnement d'actions et de décisions dans les niveaux et les formes d'interdépendance.

Ainsi, après avoir réaffirmé les principes politiques du projet européen, la *Charte de Paris* identifie une série de champs d'action qui prouve que les quinze premières années de travail ont permis de préciser, cibler et clarifier les problèmes, facilitant ainsi leur résolution. On trouve donc après la présentation du projet en termes politiques sous le titre *Une nouvelle ère de démocratie, de paix et d'unité*, une deuxième partie dite « Les orientations à venir », qui présente une énumération de centres d'intérêts susceptibles de constituer la liste des « chantiers » à engager dans le partenariat à venir. Le processus de construction de stabilité européenne est ainsi pérennisé et légitimé par les actions à mener. Si, lors du sommet d'Helsinki, il s'agissait d'engager un processus, la *Charte de Paris* développe son opérationnalisation à la fois dans la mise en forme du projet politique et dans la clarification des actions à conduire. Cependant, parler en termes d'action suppose des structures de fonctionnement et des règles de fonctionnement, de sorte que la deuxième partie de la *Charte* prévoit une première forme d'institutionnalisation de ses structures de fonctionnement en intensifiant, d'abord, le rythme des rencontres, en créant:

- un Conseil constitué par la réunion une fois l'an des ministres des Affaires étrangères dont la vocation centrale est d'ordre politique;
- un comité de hauts fonctionnaires ayant à charge la préparation des réunions du Conseil;
- un Secrétariat basé à Prague,;
- un Centre de prévention des conflits à Vienne;
- un Bureau des élections libres à Varsovie;
- et une Assemblée parlementaire de l'OSCE réunissant des membres des Parlements de tous les États participants.

Le respect des principes d'Helsinki et les quinze années passées à créer des liens de travail ont contribué à l'élaboration d'une sorte d'éthique locale, code de bonne conduite propre à l'OSCE à partir duquel les États s'engagent à respecter de manière volontaire et volontariste une sorte de contrat moral qui les mettent en quelque sorte en demeure d'appliquer ou de faire appliquer les décisions prises. En effet comme pour l'*Acte final*, la *Charte de Paris* spécifie que le texte de la *Charte* « n'est pas recevable pour être enregistré au titre de l'article 102 de la *Charte des Nations Unies* » ce qui n'est pas sans ambiguïté en termes juridiques, car si chacun des États est « co-impliqué » ou « co-responsable » de l'ensemble du dispositif, rien, et cela est bien explicitement spécifié, n'oblige les États participants à le faire. En ce sens, le partenariat qui est nourri de la volonté et des valeurs des différentes logiques nous semble être plus un instrument politique, qu'un outil juridique.

## II - Les ambiguïtés de la dimension juridique du partenariat

Dans le cas de l'OSCE, le partenariat s'apparente donc à un engagement volontaire et contractuel de la part des États d'agir de concert dans la perspective du maintien de la sécurité et du développement économique en Europe :

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> M. GELL MANN, *Le quark et le jaguar: Voyage au coeur du simple et du complexe*, Paris, Albin Michel, 437 p.

« Nous sommes résolus à intensifier les consultations politiques et à élargir la coopération pour résoudre les problèmes économiques, sociaux, environnementaux, culturels et humanitaire. Cette résolution commune et notre interdépendance croissante contribueront à vaincre la méfiance de plusieurs décennies, à accroître la stabilité et à bâtir une Europe unie ». (extrait de la *Charte de Paris*)<sup>51</sup>

Reste qu'aucune obligation juridique ne pèse sur le processus, l'*Acte final* lui-même rappelle « qu'il exprime la volonté politique de ses auteurs et n'est pas un traité ou un accord international ». Mais rappelons que le partenariat, tel que nous l'avons modélisé depuis le début, se trouve organisé par la loi de l'effet obtenu. Ainsi, dans le cas de l'OSCE, l'effectivité de résultat se substitue à l'obligation juridique, ce que les États avaient perçus, semble-t-il, dès la Conférence d'Helsinki en instaurant la procédure des conférences de suivis et des réunions d'évaluation. Avec le temps, les procédures de suivi et de contrôle, qu'elles soient d'initiative publique ou privée, européenne ou non, se sont multipliées (agences gouvernementales créées en 1976 aux États-Unis, *the U.S commission on security and cooperation in Europe*, *the Congressional Human Rights Foundation*, ou le mandat confié au Gouvernement fédéral de Bundestag). Là encore, le foisonnement de procédures nous ramène à la complexité croissante du système propre aux systèmes complexes<sup>52</sup>. Car si au départ les mécanismes de contrôle étaient plutôt cloisonnés, répondant ainsi aux spécificités des corbeilles de négociation, rapidement les États ont eu à créer des liens entre les principes et la réalité des événements les obligeant à démultiplier les mécanismes de contrôle.

## A. - Analyse des mécanismes d'obligations en situation partenariale

Les mécanismes d'obligation propres à la situation partenariale renvoient, selon nous, à quatre points majeurs : l'effectivité de résultat, le volontariat, l'implication des États dans l'élaboration du processus et la présence implicite du contrat de collaboration.

### 1) l'effectivité de résultat

Nous l'avons déjà évoqué plus haut, l'effectivité de résultat reste sans doute la pression majeure qui pèse sur le système d'action, mais elle n'est pas sans problème non plus. En effet, l'effectivité de résultat suppose à la fois la définition d'objectif(s) commun(s) à atteindre et des critères de mesure qui seront utilisés, les instruments de mesure eux-mêmes étant à définir en commun. D'ores et déjà, on peut constater que le contrôle de résultat lui-même, bien que très instrumental, doit être un objet commun. L'instrument ne peut être réduit à sa seule technicité. Un certain nombre de choix et de valeurs fondent sa sélection et son utilisation, mais que dire de l'étape

d'interprétation qui suit la mesure ou le constat de décalage par rapport aux résultats attendus ? Cette fois, ce sont les grilles de compréhension qui entrent en conflit et demandent à ce que chacune de ces grilles soit à la fois explicitée, justifiée<sup>53</sup> et, en retour, légitimée. Tout ce travail de confrontation et de mise en commun renforce un peu plus le processus d'« interculturelité » défini et identifié plus haut. Chacun devra, en effet, clarifier ses schémas de compréhension, les « resituer » par rapport au projet interne des États participants et au projet commun, tout en veillant à les légitimer ou les faire légitimer par les partenaires. On mesure bien là comment un point qui peut sembler technique, comme l'effectivité de résultat, peut intervenir en retour dans le processus collectif de construction de sécurité et de coopération conjoint.

Katia Boustany<sup>54</sup> attribue la multiplication des actes conventionnels non concertés, au souci d'efficacité des instances internationales et de leur volonté à concilier des données hétérogènes. Elle mentionne aussi que les synergies créées entre ces instances favorisent la circulation de normes et de techniques propres à marquer « les instruments normatifs d'une empreinte technologique, économique et/ou politique »<sup>55</sup>, qui tend à accentuer l'hétérogénéité « du spectre normatif ».

### 2) le volontariat

Paradoxalement, le fait que chacun des États participe au processus sur la base du volontariat et qu'il peut, à tout moment, s'opposer et bloquer la négociation, à parité avec les autres États, est un élément d'obligation. Aucun d'entre eux, en effet, ne peut prendre le risque de la rupture. La démocratie passe à la fois par le respect de l'intégrité de l'autre, la légitimité de l'action et l'explicitation des intentions.

En effet si les traités sont obligatoires en tant que sources, ils peuvent contenir des normes incertaines dont l'application est soumise à l'appréciation de leurs destinataires en jouant par exemple sur l'obligation de résultat ou l'obligation de comportement.

- Les résultats obtenus sont en effet eux-mêmes plus contraignants qu'une obligation d'attitude décrite en termes vagues;

- Le traité peut comporter des clauses de sauvegarde ou des clauses dérogatoires;

- et si l'*Acte final d'Helsinki* ou la *Charte de Paris* ne présentent pas, eux, de caractère obligatoire, ils ont fait l'objet de longues négociations, d'une présentation solennelle et ont bénéficié d'une large publicité.

Il nous faut souligner, par ailleurs, que les réunions de suivi comme dans le cas par exemple de la « dimension humaine » à Belgrade en 1977, à Madrid en 1980 ou à Ottawa en 1985 constituent un système de pression parallèle supplémentaire en ce qui concerne l'application des dispositions de l'*Acte final* et l'exécution des tâches définies par la Conférence, la *Charte de Paris* ou la *Déclaration de Budapest* en 1994, de sorte que les

<sup>51</sup> *Charte de Paris*, *supra*, note 1.

<sup>52</sup> GELL MAN, *op. cit.*, *supra*, note 50.

<sup>53</sup> MÉRINI (1996), *supra*, note 30.

<sup>54</sup> BOUSTANY, *loc. cit.*, *supra*, note 26.

<sup>55</sup> *Ibid.*

États sont à la fois impliqués dans la négociation des dispositions, coauteurs des déclarations et responsables de leur mise en application au regard des dispositifs de suivi et d'évaluation. Ils devront rendre compte de l'effectivité des résultats obtenus.

Si un État s'oppose à la négociation, il peut soit se désengager, soit expliciter sa position, traçant ainsi les limites du possible et de l'acceptable. Ainsi, la fragilité de la situation et le fait que « l'exit » soit possible à tout moment pour sauver son intégrité et imposer ses différences sont les éléments de force du processus où chacun est « co-responsable » et « co-observateur » du processus. Il s'établit une sorte de contrôle croisé entre les partenaires qui les oblige à l'expliquer ou à justifier leur non contribution aux progrès accomplis et mesurés par les mécanismes de contrôle prévus à cet effet. Nous voyons en cet état de fait un changement de paradigme, un passage du normatif comme dans le cas de l'application des accords issus des traités à l'interprétatif propre à faire évoluer les systèmes de référence en cause. « La contrainte cède le pas à l'approche volontaire » note Katia Boustany<sup>56</sup>. Pour notre part, nous préférierions dire que l'effectivité de résultat modifie la source de la contrainte et en étant contractuellement engagés dans le désir d'obtenir des résultats, les États « s'auto-contrainent » à respecter le schéma décisionnel et/ou d'action qui leur est proposé.

### 3) l'implication des États

Rappelons que la légitimité première de l'engagement des États est sans doute leur « co-responsabilité » dans l'élaboration des principes et documents divers. Être auteur responsabilise et chacun se trouve indirectement « co-engagé » dans la mise en oeuvre et le bon déroulement du processus. Les États sont, en quelque sorte, comme le signifiait l'analyse étymologique, propriétaires indivis du projet. Cet engagement moral plus que tout autre s'est avéré efficace à l'épreuve du temps, puisque l'OSCE vient de fêter son vingtième anniversaire et les décisions qui en émanent ne sont ni plus ni moins respectées que dans le cas de certains traités ou accords comme nous avons pu le voir dans le paragraphe ci-dessus.

### 4) le contrat de collaboration

La mobilisation des États et leurs engagements mutuels reposent essentiellement sur la bonne foi et la confiance. Ainsi, si les États ne sont pas liés par des dispositions, le sont-ils tout de même ne serait-ce que par le principe de bonne foi, fondamental en relations internationales? Dans des travaux antérieurs<sup>57</sup>, nous avons montré qu'en ce qui concerne le partenariat, ces échanges prenaient forme dans le cadre général d'un contrat de collaboration définissant, le plus souvent implicitement, l'ensemble des règles qui organise les jeux des partenaires en limitant leur zone de devoir et de responsabilité. Ce contrat s'organise à la fois autour:

- de l'aspect technique et instrumental du projet d'action (en termes de moyens, d'échéances, de répartition de tâches) propre à la gestion du projet.

- de la valeur que les partenaires accordent à leurs échanges et à leur développement, et de leur attachement à l'oeuvre commune.

- des systèmes de référence politique et sociale et des valeurs fondamentales auxquelles renvoient cette action.

Ainsi, les jeux stratégiques associés à la volonté politique commune seraient de puissants mécanismes d'obligation, dont reconnaissons-le, le statut juridique est plus que contestable à la fois en raison de la temporalité du processus (qui évolue et se déforme rapidement) et de la difficulté de réglementer les configurations locales et spécifiques des situations partenariales. Dans un autre sens, ces mécanismes d'obligation sont évolutifs et d'une grande souplesse, ce qui répond bien à l'évolution rapide des échanges internationaux. Reste simplement à déterminer leur statut juridique et à en connaître les mécanismes d'obligation. Ni traités, ni accords, les textes de l'OSCE entrent au chapitre des actes concertés non conventionnels même si l'évolution du processus conduit les États à élaborer des actes mixtes comme dans le cas de la *Charte de Paris* qui spécifie que le texte « n'est pas recevable pour être enregistré au titre de l'article 102 de la *Charte des Nations Unies* » bien que « le Gouvernement de la République française [soit] prié de transmettre au Secrétaire général des Nations Unies en vue de sa diffusion à tous les membres de l'organisation comme document officiel des Nations Unies »<sup>58</sup> et définit par ailleurs que l'État hôte (la République française) devra diffuser aux autres États le texte de *Charte*.

La *Charte* est donc un acte mixte, car si elle est à la base un « acte concerté non conventionnel », elle comporte des dispositions obligatoires comme le financement des instances, ce qui pose parfois des problèmes face aux exigences constitutionnelles des États comme c'est d'ailleurs le cas pour la *Charte de Paris* face à l'article 53 de la *Constitution française* qui ne prévoit pas le financement des instances conçues dans le cadre des actes concertés non conventionnels<sup>59</sup>. Pellet et Daillier<sup>60</sup> prétendent, dans le cas de la *Charte de Paris*, qu'il s'agit d'un acte unilatéral concerté.

Ainsi, les actes concertés non conventionnels, sans être obligatoires, ont néanmoins une certaine portée juridique et s'imposent malgré tout, en ce sens que si l'obligation juridique n'est pas établie dans le cas de l'OSCE, on ne peut cependant pas contester l'influence du processus d'élaboration de sécurité et de développement collectif dont les termes sont repris par exemple dans un des articles du *Traité de Maastricht*<sup>61</sup>. Ainsi, si l'on ne peut nier l'absence d'obligation juridique, on ne peut que constater l'autorité du processus et faire l'hypothèse d'un lieu

<sup>58</sup> *Charte de Paris*, *supra*, note 2.

<sup>59</sup> *Ibid.* Et documentation personnelle de l'auteur.

<sup>60</sup> NGUYEN QUOC DINH, P. DALLIER, A. PELLET, *Droit international public*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence E.J.A., 1994, 1317 p.

<sup>61</sup> *Traité de l'Union européenne*, [1992] 1 C.M.L.R. 719 [ci-après *Traité de Maastricht*].

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> MÉRINI (1994), *op. cit.*, *supra*, note 38.

d'élaboration de nouvelles normes, tout au moins de normes régionales propres à constituer des zones d'essais et d'évolution de la vie internationale. Si les actes concertés non conventionnels peuvent être rapprochés des *Gentleman's agreements* propres à la doctrine anglo-saxonne qui s'appuient sur l'honneur et la bonne foi, en ce qui concerne le partenariat nous soulignerons que l'on ne peut négliger malgré tous les jeux stratégiques et les pressions diverses qui s'exercent sur le caractère effectif des engagements pris et sur les négociations.

Il faut souligner que les États signataires ne peuvent invoquer l'exception de compétence nationale dans le domaine dans lequel ils sont intervenus et qu'une demande d'exécution émanant d'un État partenaire ne constitue pas une ingérence illicite dans les affaires des États. Elle ne peut non plus être considérée comme un acte<sup>62</sup>. Enfin, ces auteurs rappellent que les actes concertés non conventionnels « ont une valeur permissive en ce sens qu'ils neutralisent l'application d'une éventuelle règle antérieure dans les rapports entre signataires »<sup>63</sup>.

La localisation et la contextualisation propres aux actions en partenariat posent par ailleurs le problème du lien à établir entre les règles et normes locales susceptibles :

- soit de s'appuyer sur des règles coutumières existantes comme c'est le cas de nombreuses fois dans l'*Acte final Helsinki* ou la *Charte de Paris*, l'exemple le plus marquant étant celui de la *Déclaration finale de la Conférence sur l'interdiction des armes chimiques* (Paris, Janv. 1989) par laquelle les États participants « reconnaissent l'importance et la validité du *Protocole de 1925* ».

- soit de contribuer à la formation de règles coutumières propres aux États concernés par le processus en cause.

Mais ce processus ne peut être imaginé en marge de la vie internationale et des décisions prises dans le cadre de traités collatéraux. Ainsi, par le biais d'un traité, l'acte concerté non conventionnel prend force obligatoire pour les États l'ayant accepté comme c'est le cas avec l'article J1 du *Traité de Maastricht*<sup>64</sup> par lequel les États membres de l'Union Européenne proclament :

« [q]ue les objectifs de la politique étrangère et de sécurité communes sont [...] le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale conformément [...] aux principes de l'*Acte final d'Helsinki* et aux objectifs de la *Charte de Paris* »<sup>65</sup>.

La portée juridique du processus apparaît ici plus clairement. Nous constatons donc que si les textes issus du processus en cause dans l'OSCE ont clairement un statut d'actes concertés non conventionnels et ne présentent pas *a priori* de caractère obligatoire, leur portée juridique est incontestable et s'entremêle à la vie internationale en réglant par les interstices les relations d'échange entre les États et en orientant leurs conduites et leur projets. Certains auteurs parlent de « navigateurs de l'ombre » à propos des « artisans du partenariat »<sup>66</sup>.

Plus instrument politique qu'outil juridique, le partenariat appartient à ce qu'il est convenu de reconnaître comme « soft law » et nous oblige à « réinterroger » les rapports existant entre les registres politiques et juridiques.

## B. - Institutionnalisation du partenariat de la Charte de Paris à la Déclaration de Budapest

### 1) La CSCE devient l'OSCE

Cinq ans après la *Charte de Paris*, le Sommet de Budapest en décembre 1995 constitue sans aucun doute le second virage du processus. Après l'élaboration du projet politique de Paris et les bases de l'institutionnalisation de sa mise en œuvre, le Sommet de Budapest achève son institutionnalisation. Ce qui jusque-là était une Conférence diplomatique, (la CSCE) devient au moins nominativement une Organisation qui marque dans la présentation des vingt deux points du document le début d'une troisième étape :

« La CSCE est la structure de sécurité qui englobe les États de Vancouver à Vladivostok. Nous sommes déterminés à lui donner un nouvel élan politique, afin de lui permettre ainsi de jouer un rôle clef pour faire face aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle. À l'appui de cette détermination, la CSCE s'appellera désormais l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) »<sup>67</sup>.

Le processus continue de s'institutionnaliser en terme de structures et tente de le faire en prenant la dénomination d'organisation, ce qui n'est pas sans poser de nouveau le problème de l'ambiguïté juridique de l'OSCE. En effet, si nous reprenons la définition doctrinale d'une organisation internationale: « Association d'États constituée par traité, dotée d'une constitution et d'organes communs, et possédant une personnalité juridique distincte de celle des États membres »<sup>68</sup>. Un certain nombre de points pourraient laisser penser que l'OSCE puisse être définie comme une organisation internationale.

\*Tout d'abord parce que cette **structure est bien une entité distincte des États qui la composent** et même si ce n'est pas un traité, mais une *Charte* (celle de Paris) qui a fondé son institutionnalisation, elle acquiert ainsi un caractère permanent,

\*dont on peut par ailleurs identifier des **structures de fonctionnement propres** :

- Réunion biennale des chefs d'État et de Gouvernement;
- Conseil de l'OSCE;
- Comité de hauts fonctionnaires;
- Secrétariat, etc.

<sup>62</sup> PELLET et DALLIER, *op. cit.*, *supra*, note 60.

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> *Traité de Maastricht*, *supra*, note 61.

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> G. PELLETIER, « Les Navigateurs des frontières organisationnelles, Regard sur les artisans du partenariat », dans Colloque AQUFOM, *L'Université et le milieu scolaire: Partenaires en formation des maîtres*, Montréal, Université McGill, 1993, 13 p.

<sup>67</sup> *Document de Budapest*, *supra*, note 3.

<sup>68</sup> DALLIER et PELLET, *supra*, note 60.

\* Il faut souligner que la *Charte de Paris* définit les termes de l'**indépendance financière** de l'OSCE en fixant la répartition des contributions, l'alternance des présidences et, par conséquent, celle des États hôtes qui auront à charge le financement des réunions et de leur diffusion, de sorte qu'elle marque dans le même temps son autonomie et son effectivité<sup>69</sup>.

Cependant, et ceci bien qu'elle se soit dotée du titre générique d'Organisation en 1994 lors du Sommet de Budapest, l'OSCE ne constitue pas à proprement parler une entité juridique au sens que les décisions prises sont des actes concertés non conventionnels ne présentant pas de caractère obligatoire, même si une large publicité leur est faite, et qu'un ensemble de pressions (qu'elles soient stratégiques ou liées aux mécanismes propres du partenariat tels que nous les avons décrits précédemment) amènent les États participants et la communauté internationale dans son ensemble à les prendre en compte.

Dans un autre sens, l'*Acte final* lui-même marquait déjà bien les limites de compétence de l'OSCE en matière de sécurité et de coopération en Europe, la *Charte de Paris* et la *Déclaration de Budapest* renforcent elles aussi ce qui apparaît comme l'expertise propre de l'OSCE: la prévention des conflits en Europe par la coopération et le développement économique. On peut donc parler de compétences propres dont l'exercice tend à installer une forme de pouvoir d'action dite de compétence fonctionnelle. Ainsi donc, si, par moments, il n'est pas possible de qualifier l'OSCE d'organisation internationale, d'autres points tendent à nous prouver le contraire, ce qui renforce d'autant plus l'ambiguïté juridique du processus.

Face à ce dilemme deux questions doivent être soulevées :

1) Ne sommes-nous pas en face d'une impossibilité à institutionnaliser un processus, (ce qui, selon nous, est un trait caractéristique du partenariat)?

2) Quels rôles le temps et une sorte d'habitude à prendre en compte une nouvelle entité juridico-politique comme l'OSCE jouent-ils dans l'institutionnalisation d'une organisation internationale. Par voie de conséquence, peut-on pointer des liens avec la construction d'une identité régionale (identité Européenne)?

## 2) L'OSCE comme entité internationale

Plus que la Conférence diplomatique d'Helsinki, l'OSCE en changeant de nom devient une entité internationale marquant ainsi la volonté collective des États de jouer un rôle dans l'élaboration de la sécurité et de la coopération européenne et tentant de proposer à la communauté internationale un nouveau schéma de maintien de la paix qui témoigne à la fois de la solidarité géographique et idéologique des États. Notons que l'institutionnalisation du processus présente certes le mérite d'en identifier ses contours, mais ouvre la porte à d'éventuelles dérobades en permettant aux États d'utiliser l'Organisation comme un écran pour désengager quelque peu leur implication.

Dans le cadre de la Conférence diplomatique, les États étaient les signataires directs de l'évolution du processus, ils étaient coauteurs et leur responsabilité semblait plus flagrante. Il n'était pas question de se réfugier derrière le « on » organisationnel qui ne marque pas toujours la volonté individuelle. On peut souligner là ce qui est vraisemblablement le résultat du partenariat car en aménageant des synergies et des confrontations directes, le partenariat implique, oblige, avons-nous même vu, sans que des pressions externes telles que celles émanant d'un traité n'interviennent.

Le passage de la CSCE à l'OSCE marque par ailleurs d'autres transformations. En effet, les États estiment les progrès établis depuis Helsinki suffisants pour institutionnaliser le processus et relancer le travail conjoint autour de nouveaux débats plus contemporains (l'environnement, le terrorisme) afin de préparer politiquement le projet d'une Europe du XXI<sup>e</sup> siècle, déclarant dans le *Document de Budapest* :

« La CSCE a contribué de façon décisive à faire tomber les barrières et gérer les changements dans toute la région. Depuis notre dernier Sommet, de nouveaux progrès encourageants ont été enregistrés. Les vestiges de la guerre froide ont pour la plupart disparu. Des élections libres ont eu lieu et la démocratie a poussé plus loin et plus profond ses racines. Pourtant, la voie vers une démocratie stable, le bon fonctionnement des économies de marché et la justice sociale reste hérissée d'obstacles »<sup>70</sup>.

On perçoit bien là, qu'il ne s'agit plus d'adopter les principes politiques de l'État de Droit ou de l'Economie libérale, comme c'était le cas dans la *Charte de Paris*, mais d'opérationnaliser ces principes en termes de « démocratie stable » et de « bon fonctionnement des économies de marché ».

L'objet du partenariat s'est précisé. Le problème commun n'est pas tant la stabilité de l'Europe que celle de la démocratie et de l'économie libérale, marquant ainsi ce qui constitue la nouvelle identité européenne. Devenant organisation, elle devient une entité repérable qui peut s'autoriser, par exemple, après l'accord de porter un différend devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, l'OSCE institutionnalise ses relations avec les autres organisations internationales et avec les États non participants. Ces relations existaient déjà, puisque la base de ces collaborations avaient été jetées dans la *Charte de Paris*, mais l'OSCE devient, en quelque sorte, un partenaire officiel potentiel et lance une offre de service:

« Nous avons également décidé de maintenir une coopération plus systématique et plus concrète entre la CSCE, les organisations et institutions européennes, ainsi que les autres organisations et institutions régionales transatlantiques qui partagent les mêmes valeurs et objectifs »<sup>71</sup>.

À propos du changement de nom du processus, les États participants précisent et insistent sur le fait que cela ne modifie en rien son « évolution structurelle » ni l'aspect fondateur « souple et dynamique »<sup>72</sup> de la CSCE. Ils rappellent par ailleurs que

<sup>69</sup> D. DORMOY, « Aspects récents de la question du financement des opérations de maintien de la paix de l'ONU », (1993) A.F.D.I. 131.

<sup>70</sup> *Document de Budapest, supra*, note 3.

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> *Ibid.*

comme par le passé, les effets obtenus et les modes d'organisation seront évalués régulièrement dans les réunions de suivi. Deux points nouveaux apparaissent cependant :

1) Le premier par lequel l'OSCE « poursuivra l'examen des questions concernant le développement de son cadre institutionnel, y compris le renforcement et la rationalisation de ses instruments et mécanismes »<sup>73</sup>.

2) Le second qui veut que l'OSCE « examine [...] la mise en oeuvre de la *Décision de Rome* relative à la capacité juridique et aux privilèges et immunités et, si nécessaire, étudiera la possibilité de conclure d'autres arrangements à caractère juridique. Par ailleurs, les États participants examineront la possibilité de traduire leurs engagements dans leur législation nationale et, s'il y a lieu, de conclure des traités ».<sup>74</sup>

De cette façon, l'OSCE pose en même temps comme indispensable une réflexion sur ses modes et structures de fonctionnement, sur la portée juridique de ses actes. Ne serait-ce pas là les indices témoignant de l'évolution vers le statut d'organisation internationale? Évolution rationalisée qui veut se donner le temps de la maturité et celui d'établir une existence pour l'instant encore précaire et ambiguë.

Le processus et les valeurs fondatrices de l'OSCE ne sont donc absolument pas remis en cause. C'est le problème de son évolution et de la portée de ces actes qui sont posés dans la *Déclaration de Budapest*.

Mais au-delà de cette institutionnalisation et de ses répercussions, le Sommet de Budapest marque le deuxième virage du processus qui, après avoir aidé à la construction de relations amicales (d'Helsinki à Paris) et avoir permis de jeter les bases d'un projet politique européen (de Paris à Budapest), l'OSCE devient un outil politique au service des États pour « édifier une communauté de nations libres de toute division ancienne ou nouvelle, où l'égalité souveraine et l'indépendance de tous les États soit pleinement respectée »<sup>75</sup>. Le huitième (8ième) point est très explicite à ce sujet : « [l]a CSCE sera un instrument de premier recours pour l'alerte rapide, la prévention des conflits et la gestion des crises dans la région »<sup>76</sup>.

De même que l'*Acte final* instituait le foisonnement de négociations et de relations, que la *Charte de Paris* faisait, elle, mention d'un foisonnement de valeurs et de systèmes de référence, la déclaration de Budapest apparaît au lecteur comme une véritable « boîte à outils » laissant apparaître un foisonnement d'instruments politiques et juridiques témoignant bien du pragmatisme dans lequel s'inscrit le processus. Les vingt-deux points de la déclaration mêlent par exemple<sup>77</sup> :

- La *Convention relative à la conciliation et l'arbitrage de la CSCE*;
- le *Code de conduite relatif aux aspects politico-militaires de la sécurité*;
- le Forum pour la coopération en matière de sécurité;

- le traité *Ciel ouvert*;
- le Forum économique et les liens créés entre la CSCE;
- la BERD et la BEI, le *Pacte de stabilité*;
- la position commune des pays méditerranéens à l'égard de la CSCE
- ou, enfin, « la présence de la République de Corée pour la première fois au Sommet de Budapest ».

Faisant suite à la déclaration, une liste de dix « chantiers » est dressée confirmant ainsi le souci des États participants d'« opérationnaliser » les principes de l'*Acte final d'Helsinki*. L'institutionnalisation du partenariat, développée dans le cadre de CSCE, aboutit, selon nous, à deux tendances fortes :

- en tant qu'organisation **le processus devient une entité clairement identifiable** et repérable **tendant ainsi à s'imposer dans le faisceau des relations internationales**;

- **cette entité** réaffirme sa volonté de favoriser le projet d'une Europe unie et stable, **s'impose comme acteur du** « modèle de sécurité commun et global pour l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle » en créant des synergies, en ouvrant un certain nombre de chantiers et en se présentant comme une force consultative en matière de prévention des conflits.

Arrivés au terme de l'analyse du partenariat dans l'OSCE, nous souhaiterions souligner deux caractéristiques fortes du partenariat :

- **l'importance du rôle joué par la différence** dans l'émergence, l'élaboration et la mise en oeuvre du projet commun, non pas pour écraser ou gommer cette différence, pas même pour la respecter généreusement, mais pour l'utiliser comme levier dans l'organisation stratégique des jeux des États et de leur zone d'influence et d'action;

- **l'importance accordée à l'action et à la résolution des problèmes** communs, ce qui oblige, en parallèle, à faire des changements de paradigmes et de postures théoriques.

Le partenariat nous plonge dans l'action et bouscule les systèmes de référence qui encadrent cette action. Il semble que le choc négocié des logiques, des valeurs et des normes soit à l'origine de l'évolution et du changement. Les interactions et les interdépendances entre des objets de négociation, des sujets (qu'ils soient individuels ou de droit) et des projets sont à l'origine de ce changement : changement de projets politiques, de procédures d'action et évolution du cadre juridique et théorique.

Ainsi, le partenariat s'inscrit dans une idéologie du consensus (forme supérieure de consensus ?) qui au lieu de présenter une unanimité de façade présente en contre point les termes des désaccords qui, loin d'être sources de crise, seront au contraire les bases d'un projet commun. Sorte de libéralisme atténué, le partenariat tout fonctionne sur la logique de l'effet obtenu qui n'est pas pour autant celle de la concurrence pure et dure. Si le partenariat est un objet qui traverse nombre de champs propres aux sciences humaines, nous devons convenir de sa pertinence en matière de relations internationales au moins pour trois raisons :

1) la première est la plasticité et la malléabilité de ce mode d'organisation très adapté à l'évolution de la vie internationale;

2) la seconde est le paradoxe de l'opposition /

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> Ibid.

coopération propre à la relation partenariale qui répond parfaitement à la nature des relations internationales;

3) et, enfin, l'importance de la bonne foi qui est toute aussi essentielle au droit international en matière d'exécution des obligations qu'à l'élaboration et au développement du contrat de collaboration qui lie les partenaires en matière de partenariat.

\*\*\*

Pour conclure je crois qu'il nous faut pointer quelques effets inhérents à ce mode d'organisation de l'action et de la relation. Tout d'abord nous aimerions souligner qu'un pragmatisme non interrogé présente autant de limites ou un idéalisme presque excessif. En effet, à force de s'attacher aux résultats obtenus et à l'action commune, les États peuvent perdre de vue leurs attachements politiques et historiques originels, abandonnant ainsi dans leur évolution, leurs citoyens à d'autres logiques. En d'autres termes, en cherchant la construction d'une Europe prospère et sûre, il faut veiller à ce que les peuples qui la composent soient parties prenantes du projet au risque d'exacerber les sentiments nationalistes ou la colère des minorités. En effet, construire un projet en partenariat, c'est unir ses forces à d'autres pour réaliser le projet commun. Autrement dit, on crée par des synergies une force d'action qui reconfigure inévitablement les zones de pouvoir et d'influence antérieures. Ainsi, la création d'une nouvelle force provoque inmanquablement des réactions en particulier de la part de ceux qui s'en ressentent exclus. Si le partenariat est un outil de changement dans le cadre de l'OSCE en matière de relations interétatiques, il doit l'être aussi dans l'articulation du projet Européen aux projets politiques internes. On peut dire néanmoins, à propos des signataires de l'*Acte final*, de la *Charte de Paris* et de la *Déclaration de Budapest* que le partenariat témoigne d'une certaine maturité démocratique des États.

Katia Boustany montre très bien en quoi « les procédés normatifs de la *soft law*, correspondent à un mécanisme d'auto-limitation du droit » permettant de « résorber hésitations, refus ou conflits » en attendant que chacun puisse « s'engager formellement ou solennellement dans un dispositif plus contraignant »<sup>78</sup>, ce qui, par ailleurs, souligne l'importance du temps dans l'élaboration des normes et des instruments juridiques qui les accompagnent. Entre actions et valeurs, la notion de partenariat est davantage issue du pragmatisme que des recommandations théoriques. C'est vraisemblablement ce qui explique son apparente efficacité. Néanmoins, ne pas interroger le processus et laisser sa modélisation dans l'ombre nous fait courir le risque de ce que nous qualifierons d'impérialisme du modèle d'action au détriment de la modélisation de l'action qui interroge à la fois le sens, les méthodes et les effets obtenus.

Nous voudrions souligner, par ailleurs, combien le partenariat dans l'OSCE est un lieu d'articulation entre des logiques régionales, individuelles et transnationales qui nous amène à nous demander si le partenariat comme la multiplication

des organisations internationales ne témoignent pas de la prise en compte des individus par rapport aux relations interétatiques propres à la société internationale. Le partenariat permet en effet d'inscrire les intentions individuelles dans des structures et des logiques institutionnelles. Il reste alors peut-être à définir la nouvelle portée juridique. Si nous reprenons le cas de l'OSCE, ce qui est fondamentalement en jeu, c'est la sécurité et le maintien de la paix en Europe. Mais faisant l'hypothèse que la stabilité européenne ne peut que passer par une synergie d'intérêts liant par exemple l'économie, les problèmes d'environnement et ceux des droits de l'Homme à la sécurité, les États participants introduisent la dimension individuelle dans le schéma interétatique de maintien de la paix :

« Nous reconnaissons que notre culture commune européenne et nos valeurs partagées ont contribué de manière essentielle à surmonter la division du continent [...]. Nous sommes résolus à faire des efforts particuliers dans nos politiques nationales pour promouvoir une meilleure compréhension, notamment entre les jeunes, par des échanges culturels, la coopération dans tous les domaines de l'éducation et, plus spécifiquement par l'enseignement et la formation dispensés dans les langues d'autres États participant ». (*Charte de Paris 1992*)<sup>79</sup>

Ce qui n'est pas sans poser problème quant à l'articulation à faire entre ce qui est du domaine public et de l'intérêt des États avec ce qui est du domaine privé, qu'il s'agisse de l'intérêt économique des entreprises ou de l'intérêt propre des individus. Les logiques sont parfois diamétralement opposées ou dissonantes.

Corinne Vadcar<sup>80</sup>, de son côté, souligne combien « la relation d'homme à homme est indispensable » au partenariat de développement et à la « personnalisation des rapports humains ». Il reste alors à s'interroger sur l'articulation de ces différents registres du droit et des liens à établir entre droit des États et droit des entreprises ou des individus ?

Enfin et nous terminerons sur ce point, ne doit-on pas prendre en compte l'omniprésence de la notion de partenariat dans le champ des sciences humaines afin de comprendre de quoi elle est le signe, en créant des unités de recherche pluridisciplinaires, afin d'avoir une approche multiréférentielle (plurielle)<sup>81</sup> de la nature et du sens de cette notion? Mais cela suppose, bien entendu, l'abandon du cloisonnement disciplinaire ou de l'idée que l'objet appartienne plus à un champ scientifique qu'à un autre. Les pratiques sociales, dans leur ensemble, possèdent des objets comme le partenariat, le projet ou l'évaluation qui croisent tous les champs scientifiques propres aux sciences humaines et, s'ils sont parfois sources de changement dans certains de leurs champs d'application, ils pourraient peut-être devenir sources de changement en matière de recherche et de postures théoriques.

<sup>79</sup> *Charte de Paris*, *supra*, note 2.

<sup>80</sup> VADCAR, *loc. cit.*, *supra*, note 10.

<sup>81</sup> ARDOINO, *loc. cit.*, *supra*, note 4.

<sup>78</sup> BOUSTANY, *loc. cit.*, *supra*, note 26.