SWI swissinfo.ch La voix de la Suisse dans le monde depuis 1935

Crise et responsabilités: la première présidence suisse de l'OSCE

▲ À Vienne, Flavio Cotti, président en exercice de l'OSCE, explique sa décision de tenir des élections générales en Bosnie-Herzégovine au mois de septembre 1996. KEYSTONE/AP Photo/Martin Gnedt

En 1996, le ministre suisse des Affaires étrangères assuma pour la première fois la fonction de président en exercice de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Ce rôle permit à la Suisse, qui n'était membre ni de l'ONU, ni de l'OTAN ou de l'UE, d'affirmer sa présence sur la scène internationale.

Ecouter l'article Enregistrer Partager

10 novembre 2026 - 09:09 12 minutes

Thomas Bürgisser, blog du Musée national suisse

Autre langue: 1

Swissinfo publie régulièrement d'autres articles tirés du **blog du Musée national suisse** consacrés à des sujets historiques. Ces articles sont disponibles en allemand, en français et en anglais.

L'accroc en dit long sur le poids de la Suisse dans la politique européenne. Le 11 juin 1996, le président français Jacques Chirac est en visite en Suisse. Invité d'honneur de la Conférence internationale du travail, il tient un discours au Palais des Nations à Genève avant de rencontrer le chef du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), le conseiller fédéral Flavio Cotti, pour une brève réunion de travail.

Entre ces deux engagements, il répond aux questions des médias lors d'une conférence de presse. Un journaliste souhaite savoir à quel moment les conditions seraient selon lui réunies pour tenir des élections générales en Bosnie-Herzégovine, alors ravagée par la guerre et placée sous tutelle internationale, et si ses décisions seraient en harmonie avec celles de M. Cotti.

Perplexe, Jacques Chirac se tourne vers son conseiller, alors que le micro est allumé: «Qui est Monsieur Cotti?» Après quelques explications, le chef d'État acquiesce et répond avec conviction: «Je fais toute confiance à M. Cotti qui préside l'OSCE et je pense que les élections, plus elles auront lieu rapidement et mieux cela vaudra.»

Qui est Monsieur Cotti? Moment de gêne lors de la visite de Jacques Chirac à Genève en juin 1996 (RTS):

Jacques Chirac: qui est monsieur Cotti?

L'épisode montre clairement que le fait que le conseiller fédéral Cotti assure la présidence de l'OSCE en 1996 ne signifie aucunement que les ténors de la politique européenne sont conscients du rôle du Tessinois qui dirige le DFAE depuis 1993.

Cette situation n'allait toutefois pas tarder à changer. Lorsque Cotti se présente devant les médias le 25 juin 1996 à la Hofburg de Vienne à l'issue d'une réunion spéciale du Conseil permanent de l'OSCE, il est certain de retenir l'attention de l'opinion publique mondiale. L'avenir de la Bosnie-Herzégovine, sujet brûlant de la politique européenne, dépend en effet de sa décision.

Une grande responsabilité pour la Suisse

Revenons en arrière: en novembre 1995, sous la pression massive des États-Unis et à l'issue d'intenses frappes aériennes de l'OTAN, les présidents de la Bosnie, de la Croatie et de la Serbie concluent un accord de paix sur la base aérienne Wright-Patterson à Dayton, dans l'Ohio, alors entièrement isolée du reste du monde. Des années de meurtres, de tortures, de destructions et d'expulsions s'achèvent enfin.

Force multilatérale sous le commandement de l'OTAN, l'*Implementation Force* assure par sa présence le maintien d'une paix fragile en Bosnie-Herzégovine. L'OSCE joue un rôle clé dans la mise en œuvre des accords de Dayton, puisqu'elle est chargée de surveiller le processus de paix et d'organiser les premières élections libres d'après-guerre.

▲ Ruines à Sarajevo photographiées par des soldats américains en mars 1996. Wikimédia

Le 1er janvier 1996, la Suisse prend la présidence de l'OSCE, et avec elle une responsabilité aux implications exceptionnelles. En sa qualité de président en exercice, le ministre des Affaires étrangères Cotti doit décider si les élections pourront avoir lieu d'ici le 14 septembre 1996, comme le prévoient les accords de paix. Il doit par ailleurs attester que ces élections peuvent se dérouler dans des conditions libres et équitables. Cette dernière responsabilité allait le confronter à un dilemme.

De la CSCE à l'OSCE

L'OSCE est issue de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). L'Acte final de la CSCE signé à Helsinki le 1er août 1975 par les chefs d'État et de gouvernement de 33 pays d'Europe de l'Est et de l'Ouest, ainsi que des États-Unis et du Canada, fixa les principes politiques des relations entre ces États et conclut des accords en matière de sécurité, de coopération économique et de droits de l'homme.

Ce chef d'œuvre de diplomatie paneuropéenne instaura un dialogue Est-Ouest constant en pleine période de confrontation entre les blocs. Jusqu'à la fin de la Guerre froide, le processus de la CSCE constitua l'unique forum au sein duquel les membres de l'OTAN et du Pacte de Varsovie, de même que des États neutres et non alignés, pouvaient échanger d'égal à égal.

Pays neutre, la Suisse joua un important rôle de médiation au sein de la CSCE. Celui-ci perd toutefois rapidement de son importance avec la fin de la Guerre froide en 1989. Le sommet de la CSCE à Paris en novembre 1990 entérine les résultats de ce tournant et ouvre une nouvelle ère de coopération paneuropéenne.

Le Téléjournal de la TSR du 10 novembre 1989 relate la chute du mur de Berlin, signifia la fin du conflit Est-Ouest aux yeux du monde entier:

Moment historique

L'euphorie générale cède néanmoins très vite la place à la désillusion. Face au déclenchement des hostilités sur le territoire d'une Yougoslavie en pleine désintégration, la diplomatie suisse s'engage résolument en faveur d'un élargissement de la marge de manœuvre de la CSCE, qui doit désormais se transformer davantage en un instrument de prévention des conflits, de gestion des crises et de maintien de la paix.

En parallèle, la Suisse doit faire face à la perte d'importance de la neutralité et se cherche un nouveau rôle sur la scène politique internationale. En refusant l'adhésion à l'Espace économique européen (EEE), l'électorat s'oppose de justesse à un rapprochement avec les structures européennes en décembre 1992.

Peu de temps après, le oui à l'initiative des Alpes et le non à la loi fédérale concernant les troupes suisses chargées d'opérations en faveur du maintien de la paix marquent une nouvelle opposition du peuple à la volonté du gouvernement d'ouvrir la Suisse à l'international. Fin juin 1994, soit trois semaines après le rejet de la «loi sur les Casques bleus», le Conseil fédéral décide que la Suisse sera candidate à la présidence de la CSCE en 1996. Il marque ainsi «la présence de la Suisse sur l'échiquier politique européen lors d'une phase où celle-ci risque de se retrouver encore plus fortement marginalisée sur le plan politique».

Bien que le président en exercice assume la direction politique de la CSCE compte tenu de son faible degré d'organisation, le Conseil fédéral indique que sa marge de manœuvre et ses chances de réussite restent faibles en raison des «divergences de vues, notamment entre la Russie et les États membres de l'OTAN». Moscou s'opposait déjà farouchement au projet d'élargissement de l'OTAN vers l'Est.

LA LIBERTÉ
TRIBUNE DE GENÈVE
NEIN!
Les Alémaniques imposent l'isolement aux Romands
La Suisse frôle l'exploit

▲ Le non à l'EEE toucha de plein fouet la Suisse romande, mais aussi le Conseil fédéral qui s'était fortement mobilisé en faveur d'une adhésion. Musée national suisse / ASL

Au cours du sommet de la CSCE de décembre 1994, la décision est prise de renommer l'organisation OSCE, tandis que les États membres acceptent la candidature de la Suisse. Le chef du DFAE Flavio Cotti prend alors place au sein de la troïka de l'OSCE au titre de futur président.

Cotti considère que la mission principale de l'OSCE consiste à «apaiser les craintes d'isolement de la Russie» et à accorder à cet État, dans le cadre d'une coopération en matière de sécurité véritablement paneuropéenne «un port d'attache européen, mais pas un rôle particulier officiellement reconnu».

Tout au long de l'année 1995, les préparatifs en vue de la présidence suisse de l'organisation sont donc marqués par la diplomatie de crise en Bosnie, mais aussi sur le territoire de l'ancienne Union soviétique, entre autres en Tchétchénie. En novembre 1995, à l'invitation de Flavio Cotti, la diplomate Heidi

Tagliavini se présente devant la Commission de politique extérieure du Conseil national et rend compte de son engagement spectaculaire à Grozny, où l'OSCE est parvenue, dans des conditions extrêmement difficiles et au terme de négociations acharnées, à amener la Fédération de Russie et les groupes rebelles tchétchènes à signer un accord militaire.

Lorsque Cotti se rend à Washington peu de temps après, il apparaît clairement que la présidence suisse se focalisera non pas sur les conflits dans l'ex-URSS, mais sur la mise en œuvre du futur accord de paix pour la Bosnie-Herzégovine. L'application des accords de Dayton doit permettre de reconstruire la Bosnie dévastée par la guerre, mais aussi d'«anticiper le modèle de la future coopération européenne en matière de sécurité» et de clarifier les rôles respectifs de l'OTAN, de l'OSCE, des États-Unis et de la Russie.

L'entrée en vigueur de ces accords en 1996 constitue alors la plus grande opération de terrain de l'histoire de l'OSCE. Quelque 70 volontaires de l'Armée suisse dépourvus d'armes, appelés «bérets jaunes», apportent un soutien logistique à la mission de l'OSCE. Plus de 2000 superviseurs et observateurs internationaux sont mobilisés rien que pour l'organisation et l'observation des élections, parmi lesquels figurent également un grand nombre de Suissesses et de Suisses. Le président en exercice Cotti évalue la situation politique sur place avec une grande ardeur, puisqu'il se rend cinq fois en Bosnie entre janvier et juin 1996.

▲ Les «bérets jaunes» suisses apportèrent leur soutien à la mission de l'OSCE en Bosnie en mettant à disposition leur savoir-faire logistique. Musée national suisse / ASL

Cotti estime encore au mois de mai que les conditions ne sont pas réunies pour des élections libres et équitables. La sphère publique est dominée par des partis nationalistes, Radovan Karadžić, leader des Serbes de Bosnie accusé de crimes de guerre devant la Cour pénale internationale, est encore influent, la liberté de circulation en Bosnie reste restreinte, et le retour des personnes réfugiées ne progresse que lentement.

L'inscription sur les listes électorales est un sujet politique explosif: autoriser les personnes déplacées à voter dans leur nouveau lieu de résidence risque de sceller démocratiquement les conséquences des nettoyages ethniques. Si sur le plan technique, des élections en septembre semblent faisables, sur le plan politique, leur validation reste incertaine.

Pression croissante pour l'organisation d'élections

À Florence le 14 juin, Cotti surprend la communauté internationale, qui réclame la tenue rapide d'élections en Bosnie, en déclarant qu'il ne s'était pas encore résolu à prendre une décision. Ce n'est qu'au dernier moment possible, le 25 juin, qu'il convoque une réunion spéciale du Conseil permanent au siège de l'OSCE, à la Hofburg de Vienne.

La pression internationale est considérable. Le chancelier allemand Helmut Kohl finit par téléphoner à son ami Cotti: «Dans la vie il faut parfois dire oui, Flavio», lui aurait glissé l'Allemand selon d'anciens collaborateurs du chef du DFAE.

Cotti entama son discours très attendu en affirmant qu'en dépit des progrès réalisés en Bosnie, les conditions minimales requises pour des élections libres ne sont pas réunies. Un report créerait néanmoins de l'incertitude, pourrait renforcer des forces centrifuges et aggraver les divisions politiques au sein du pays. Les avantages et les inconvénients de la tenue d'élections conformément au calendrier prévu s'équilibreraient peu ou prou. «Après avoir soigneusement pesé tous les facteurs, j'arrive à la conclusion», annonça Cotti, «qu'il n'existe pas de solution de rechange convaincante à l'organisation des élections.»

En donnant son feu vert à des élections en Bosnie le 25 juin 1996, Cotti est probablement le premier ministre suisse des Affaires étrangères à prendre une décision d'une telle portée internationale, vouée à avoir un impact direct sur la vie des citoyennes et citoyens de la société bosniaque d'après-guerre. À travers sa première présidence de l'OSCE en 1996, la Suisse influence considérablement l'évolution de l'organisation, et il y a fort à parier que Jacques Chirac savait désormais qui était Monsieur Cotti.

Dans le même temps, il devient évident que la marge de manœuvre de la Suisse au sein de l'OSCE et dans la construction de la politique européenne de sécurité reste limitée. Ce constat transparaît également dans le conflit fondamental entre l'élargissement de l'OTAN et l'implication de la Russie, dans lequel l'OSCE, selon la sobre conclusion tirée par le conseiller fédéral Cotti en fin d'année, «se verra attribuer un rôle subsidiaire».

Sur l'auteur

L'article original sur le blog du Musée national suisse