



UNION EUROPÉENNE

Délégation de l'Union européenne en Suisse et pour la Principauté de Liechtenstein

Petros Mavromichalis, Ambassadeur de l'Union européenne

Les relations UE-Suisse à l'aune des bouleversements internationaux

Discours lors de la Journée de l'Europe de l'Université de Fribourg,
21 mai 2025

Mme la rectrice

Mme la directrice du Centre d'études européennes

Excellences

Chers membres de la faculté, étudiants, amis de l'Europe

La date retenue pour cette conférence ne pourrait être mieux choisie !

Le 21 mai 2000, donc exactement il y a 25 ans, le peuple suisse vota en faveur des Bilatérales I avec un score de 67,2%

Ce matin même à Berne, les négociateurs-en-chef de l'Union européenne et de la Suisse ont paraphé le nouveau paquet d'accords bilatéraux.

Je viens directement de cette cérémonie, qui marque une étape importante dans la mise en œuvre de ces accords, après que les présidentes Ursula von der Leyen et Viola Amherd aient scellé d'une poignée de main hautement symbolique, le 20 décembre dernier, la conclusion des négociations sur le plan matériel.

Le nouveau paquet d'accords suit l'approche des Bilatérales I d'il y a 25 ans en le portant à un niveau supérieur. Son objectif est clair : stabiliser, moderniser et élargir la participation sectorielle de la Suisse au marché intérieur européen et ainsi faire progresser nos relations.

Les nouveaux accords stabilisent la participation de la Suisse au marché intérieur de l'UE, par le biais de la « voie bilatérale », en renforçant la sécurité juridique de toutes les parties.

L'Union européenne comme la Suisse sont fondées sur l'état de droit, la démocratie, la protection des droits de l'homme. Ces principes ne régissent pas seulement nos systèmes internes, mais également nos relations extérieures. Nous sommes l'un pour l'autre des partenaires fiables. Je reviendrais sur ce point dans le contexte de la relation EU-Suisse plus tard.

- Les bouleversement géopolitiques -

Permettez-moi d'abord de replacer notre relation dans le contexte des développements et enjeux internationaux actuels.

Trop souvent, j'ai l'impression que la relation UE-Suisse est perçue et débattue comme une question isolée, fortement émotionnelle et déconnectée du reste du monde, à l'image d'un vieux couple enfermé dans ses propres dynamiques.

Or, la coopération entre la Suisse et l'UE s'inscrit dans un cadre bien plus large, influencé par des dynamiques globales et des défis communs.

Nous vivons une époque de transformations multiples et profondes, qui touchent la Suisse autant que le reste du continent.

Il y a quelques années, nul n'aurait imaginé qu'une guerre néocoloniale puisse à nouveau faire partie de notre quotidien en Europe.

C'est justement ce à quoi nous assistons depuis plus de trois ans. L'Ukraine fait face à une agression impérialiste, une agression telle que notre continent n'avait plus connu depuis 80 ans.

Si Putin gagne en Ukraine, il ne s'arrêtera pas là. La Russie mène depuis longtemps une politique agressive de déstabilisation envers d'autres pays qu'elle considère comme faisant partie de sa sphère d'influence.

Elle mène une guerre hybride consistant en actes de sabotage, d'assassinats d'opposants, de désinformation et de propagande contre l'Europe dans son ensemble, y compris la Suisse, preuve en est l'arrestation récente en Thurgovie d'un saboteur travaillant pour les services de renseignements russes.

En même temps, les États-Unis, notre traditionnel partenaire et allié, laissent planer le doute sur leur engagement vis-à-vis de la sécurité de notre continent et déclarent une guerre commerciale à l'Europe, y compris la Suisse.

Le nouveau président des États-Unis a une conception de la politique internationale « transactionnelle », fondée sur la primauté absolue et exclusive des intérêts nationaux de son pays et les rapports de forces.

Il tend la main aux autocrates et semble enclin à une politique d'apaisement avec la Russie, au détriment de la sécurité de l'Ukraine et de l'Europe.

Les règles du commerce mondial sont remises en question, ce qui crée une grande insécurité pour les opérateurs économiques et des bouleversements sur les marchés.

L'ère de l'après-guerre et de l'après-guerre froide est bel et bien révolue !

Nous sommes passés de “la fin de l’histoire” à l’“âge de la non-paix”, et Dieu sait ce qui nous attend.

Tout cela se produit dans un contexte mondial qui n’est pas moins inquiétant :

Des guerres atroces ravagent également la périphérie européenne, au Moyen-Orient, au Soudan et ailleurs en Afrique et en Asie.

À l’échelle mondiale, les autocraties gagnent du terrain. L'exclusion et la haine s’imposent comme les nouvelles normes. La liberté, la démocratie, l'ouverture et la tolérance sont en recul.

En Europe pourtant, j’ose croire que nous tenons encore à nos valeurs de démocratie, de l’État de droit, de protection des droits de l’homme et des minorités, d’égalité des genres, qui sont la marque de fabrique de notre mode de vie européen.

Mais notre modèle de société et de vie est sous pression et en danger.

La liberté et la démocratie ne sont pas des acquis. Nous devons nous battre pour elles tous les jours, sinon nous risquons de les perdre. Il appartient à chacun d'entre nous de contribuer à la défense de nos valeurs en tant que citoyen, électeur, militant, entrepreneur, consommateur, voyageur...

- *L'Europe face aux défis globaux* -

Face à ces défis, l'Europe tient bon, en défendant ses valeurs et un ordre global fondé sur des règles, seul rempart contre la tyrannie de la loi du plus fort.

Actuellement, l'Union européenne renforce ses capacités en matière de sécurité et de défense. Comme l'a déclaré le président du Conseil, António Costa : « L'Europe est un projet de paix, mais la paix sans défense est une illusion. »

Il ne s'agit pas seulement d'un effort des gouvernements, mais d'une mission qui doit mobiliser l'ensemble de la société.

Au cours de l'année écoulée, nous avons renforcé notre soutien à l'Ukraine. Depuis le début de la guerre, l'UE et ses États membres ont débloqué plus de 134 milliards d'euros d'aide financière, militaire, humanitaire et en faveur des réfugiés. (États-Unis : 128 milliards USD = ca. 115 mrd. EUR)

Au-delà de l'Ukraine, l’Union européenne défend un ordre mondial basé sur la Charte des Nations Unies et le droit international. Elle le fait non seulement en paroles mais surtout par des engagements concrets.

Là où d'autres se retirent, l'UE continue d'apporter une aide humanitaire et au développement substantielle :

- Notamment à la population palestinienne de Gaza et de Cisjordanie. Depuis le 7 octobre 2023, sous des circonstances de plus en plus difficiles, l'UE et ses États membres ont alloué 1,3 milliard d'euros.
- Au Soudan, où en 2025 l'UE a alloué presque 300 millions d'Euros pour soutenir la population civile affectée par cette « guerre oubliée » qui dure depuis cinq ans.
- L'UE dans son ensemble - institutions européennes et États membres - est le plus grand donateur d'aide publique au développement au monde, représentant 43 % de l'aide totale.

L'UE et ses États membres soutiennent le système de gouvernance internationale créé après la deuxième mondiale. Nous finançons environ 30% du budget des organisations onusiennes, entre autre à Genève, le double de la part de l'UE au PIB mondial (environ 15%) – parce que nous croyons au multilatéralisme.

L'UE est depuis longtemps un fervent défenseur de la Cour pénale internationale, agissant comme un tribunal de dernier recours dans la poursuite des crimes internationaux les plus graves. L'UE a pris des engagements juridiquement contraignants pour promouvoir l'universalité et l'intégrité du Statut de Rome, le traité fondateur de la Cour, et à soutenir son indépendance.

Le mandat et la mission de la Cour sont actuellement gravement attaqués, rendant d'autant plus urgente une réaction de l'UE pour défendre l'ordre international.

L'influence politique de l'Union européenne repose avant tout sur son poids économique, en tant que premier marché intérieur mondial et puissance commerciale de premier plan, aux côtés des États-Unis et de la Chine.

Cependant, les dernières années, l'Europe a perdu du terrain en raison d'un retard persistant de la croissance de sa productivité.

C'est une tendance que l'actuelle Commission von der Leyen est déterminée à inverser, en renforçant la compétitivité économique de l'Union européenne et en allégeant la charge législative qui pèse sur nos entreprises.

Comme l'a déclaré la présidente von der Leyen en janvier, lors de la présentation de la « Boussole pour la compétitivité » de la nouvelle Commission :

« L'Europe a tout ce qu'il faut pour réussir dans la course au sommet. La boussole pour la compétitivité transforme les recommandations du rapport Draghi en feuille de route. Elle trace la voie pour que l'Europe devienne le lieu où les technologies, les services et les produits propres de demain sont inventés, fabriqués et mis sur le marché, tout en devenant

le premier continent neutre sur le plan climatique. Nous avons un plan et une volonté politique. »

L'Union européenne est un partenaire fiable, prévisible et ouvert au commerce équitable. Nous avons conclu des accords commerciaux avec 76 pays et nous continuons à étendre ce réseau.

Nous venons de conclure des accords nouveaux ou actualisés avec le MERCOSUR, le Chili, le Mexique ! Nous avons récemment conclu des accords numériques avec le Japon, la Corée et Singapour. Nous avons lancé le tout premier partenariat de commerce et d'investissement propre avec l'Afrique du Sud. Des négociations sont en cours avec l'Australie, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, la Thaïlande et les Émirats arabes unis.

Nous continuerons à jeter des ponts vers tous ceux qui, comme nous, sont attachés à un commerce équitable et fondé sur des règles, base d'une prospérité partagée.

L'Union européenne reste aussi attachée à la protection du climat et aux engagements pris dans le contexte des objectifs climatiques de Paris, notamment la réduction des émissions de 55% jusqu'en 2030 et la neutralité carbone jusqu'en 2050.

Nous considérons la transition vers une économie circulaire non seulement comme une responsabilité morale envers nos enfants, mais aussi comme une opportunité économique pour les générations actuelles et futures, partout dans le monde - en favorisant l'accès à l'énergie propre, à la mobilité et aux ressources hydriques.

Ces défis globaux ne peuvent être relevés qu'ensemble. Nous croyons dans la coopération, les partenariats internationaux et le multilatéralisme.

Ceux-ci sont ancrés dans l'ADN de l'UE.

Les relations Suisse-Ue dans le contexte global

Les crises et clivages que j'évoquais ne connaissent pas de frontières, et leurs répercussions se font sentir bien au-delà des nations. La Suisse, malgré sa neutralité historique, n'est pas épargnée.

Les interdépendances économiques, énergétiques et sécuritaires lient les nations européennes plus que jamais. Ces crises nous rappellent aussi les valeurs qui lient la Suisse et l'UE :

- L'engagement en faveur d'un ordre mondial fondé sur des règles, l'Organisation des Nations unies étant au cœur du système pour œuvrer à trouver des solutions aux défis auxquels l'humanité est confrontée en fait certainement partie ;

- La condamnation de l'agression russe, la solidarité avec l'Ukraine et l'engagement pour une paix juste, pas seulement en Ukraine mais aussi au Moyen-Orient, en Soudan et d'autres zones de conflit ;
- La défense du droit humanitaire et la promotion de la démocratie comme aussi la politique climatique ;
- Un commerce mondial ouvert et équitable, basé sur les règles de l'Organisation Mondiale pour le Commerce (OMC).

Dans ces domaines comme dans beaucoup d'autres, l'Union européenne et la Suisse partagent intérêts et objectifs et œuvrent ensemble dans les fora internationaux compétents.

Parce que nous ne voulons pas vivre dans un monde où le droit international, y compris le droit international humanitaire, est bafoué. Où les populations civiles sont bombardées, les agressions sexuelles sont la norme, les enfants sont enlevés à leurs familles et où ni les écoles, ni les hôpitaux et les ambulanciers ne sont épargnés !

Au niveau international, la Suisse et l'UE sont parmi les alliés les plus proches. Nous savons que nous pouvons compter sur notre solide partenariat.

C'est d'autant plus surprenant que dans notre relation bilatérale, nous semblons avoir de la peine à régler des questions concernant la participation de la Suisse au marché unique européen, qui sont, en fin de compte, plutôt des affaires techniques.

Je ne dois sans doutes pas rappeler en détail toute l'histoire des accords dits bilatéraux, qui trouvent leur origine dans le souhait de la Suisse de participer à certaines réalisations du projet européen, sans pour autant adhérer à l'UE ou à l'EEE.

Le marché unique est la pierre angulaire de la construction européenne. Nos États membres ont consenti d'exercer conjointement leur souveraineté afin de créer un espace de droit homogène assurant les quatre grandes libertés économiques qui constituent ce marché : La libre circulation des marchandises, des services, des personnes et des capitaux.

Le marché unique, aussi appelé « marché intérieur », est donc avant tout une politique interne européenne, que l'UE a développé pour ses États membres, ses citoyens, ses entreprises, et qu'elle a ensuite ouvert à quelques pays voisins sous certaines conditions, notamment l'obligation de respecter les règles établies, ce que nous appelons l'acquis communautaire, qui est pour moi, en tant que juriste, notre bien le plus précieux.

Cela signifie qu'ils doivent, comme le font d'ailleurs les états participant à l'Espace Economique Européen (EEE) :

- Reprendre l'acquis communautaire pertinent dans les secteurs du marché intérieur auxquels ils participent ;
- Souscrire à un mécanisme juridique international pour la résolution des différends ;
- Et contribuer équitablement à la politique de cohésion européenne, visant à réduire les écarts de richesse et de développement entre les régions d'Europe.

Ce sont les fameuses questions institutionnelles que nous essayons de résoudre avec la Suisse depuis de longues années. En effet, dans les accords bilatéraux I de 1999/2000, qui étaient censés être provisoires en vue de l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne — un objectif envisagé à l'époque —, ces questions avaient été mises de côté.

- Le nouveau paquet d'accords Ue-Suisse -

Après presque 20 ans de discussions et plus de 10 ans de négociations - incluant l'échec de l'accord-cadre le 26 mai 2021, il y a quatre ans - le 20 décembre dernier l'Union Européenne et la Suisse ont pu conclure un long processus de négociations et se mettre d'accord sur un paquet d'accords nouveaux ou mis à jour.

Ce paquet de nouveaux accord consiste :

- En cinq accords de mise à jour, ceux des Bilatérales I concernant
 - la libre circulation des personnes,
 - la reconnaissance mutuelle des normes techniques pour l'export de marchandises,
 - les transports terrestres et aériens,
 - le commerce de produits agricoles transformés.

La mise à jour – ou modernisation – concerne le complément de ces accords existants par les dispositions institutionnelles, notamment la reprise dynamique du droit européen et un mécanisme juridique pour la résolution des différends basé sur une Cour arbitrale paritaire.

Les accords incluent des dispositions spéciales et exceptions qui ont été convenues notamment dans le domaine de la libre circulation de personnes et la protection des salaires.

- Trois nouveaux accords portant sur la participation au marché européen de l'électricité, la sécurité alimentaire et la santé publique.

- Un accord associant la Suisse aux programmes de l'UE, entre outre le programme de recherche Horizon Europe et celui sur la mobilité des jeunes Erasmus+.
- Un accord sur la pérennisation de la contribution de la Suisse à la cohésion européenne.

Il s'agit donc d'accords visant

- À stabiliser et moderniser la relation actuelle.
- À développer cette relation, à savoir l'élargir à des nouveaux secteurs du marché intérieur et politiques de l'UE et jeter les bases pour une évolution future dans de nouveaux domaines si les deux parties le souhaitent.

Le tout forme un nouveau paquet, qui du côté suisse inclura aussi les mesures internes de mise en œuvre dans la loi suisse.

Ce paquet est le résultat d'un long travail. Il est dans la nature de telles négociations que le résultat soit toujours imparfait. Car aucune partie ne peut atteindre tous ses objectifs. Les deux parties doivent faire des concessions. Sinon, il ne s'agirait pas d'une négociation, mais d'un diktat ; et nous n'aimons ni l'un ni l'autre cela !

Le paquet d'accords sur la table est un bon compromis qui est dans l'intérêt des deux parties. De nombreux souhaits suisses ont été pris en compte :

- La procédure législative suisse et la démocratie directe sont préservées, y inclus la possibilité de dire « non » à la reprise d'un nouvel acte législatif européen (ce qui impliquerait des mesures de compensation) ;
- Les litiges sont tranchés par un tribunal arbitral paritaire (pas de « juges étrangers ») ;
- La libre circulation des personnes avec la Suisse reste centrée sur le marché du travail ;
- La protection des salaires reste garantie, notamment par les mesures d'accompagnement, que l'UE accepte dans une forme aménagée ;
- Clause de sauvegarde en cas de graves problèmes économiques ;
- La Suisse peut expulser les ressortissants de l'UE qui auraient été condamnés pour certains crimes.

Le processus de signature et de ratification, qui a commencé formellement par le paraphe des accords ce matin, sera long et impliquera un référendum du côté suisse, sans doute en 2027 ou 2028.

J'ose espérer qu'au final, la raison et la sagesse du peuple suisse l'emporteront.

Concrètement, le nouveau paquet d'accords apporte à la Suisse les avantages suivants :

- Pour l'économie : un accès privilégié au plus grand marché intérieur du monde avec 450 millions de consommateurs.
- Pour la population : plus de prospérité et plus de liberté.
- Pour la sécurité de l'approvisionnement : nouveaux accords dans les domaines de l'électricité, de la sécurité alimentaire et de la santé publique.
- Pour les jeunes et les chercheurs : Accès complet à Erasmus+ et Horizon Europe, les programmes d'échange les plus importants au monde.

Politiquement, le nouveau paquet d'accords signifie la stabilisation et pérennisation de la « voie bilatérale » entendue comme le modèle suisse de participation au projet européen.

À savoir un règlement à long terme de la relation avec l'UE, le principal partenaire de la Suisse.

Ce qui comportera, je le souhaite, aussi un apaisement du débat suisse sur cette relation, qui souffre toujours encore des crispations et blessures datant des confrontations d'il y a 20-30 ans au sujet de l'adhésion à l'EEE ou à l'UE.

De notre côté, je vous l'assure, il n'y a pas d'agenda cachée. L'Union européenne n'a jamais et ne va jamais pousser la Suisse à une adhésion ou à tout autre engagement non souhaité.

Nous ne souhaitons rien d'autre que de donner des règles claires et prévisibles à cette relation avec un partenaire important, que nous estimons et respectons.

- Conclusion -

Pour arriver à ma conclusion, il est essentiel de rappeler que les liens entre l'UE et la Suisse ne se limitent pas aux échanges commerciaux. Ils englobent la recherche, l'innovation, l'énergie, ainsi que les valeurs communes que nous défendons au niveau mondial, où la coopération est aujourd'hui vitale.

La relation entre l'Union européenne et la Suisse ne peut pas être vue comme un dossier isolé, déconnecté des réalités mondiales. Chaque défi international met en lumière l'importance de notre interdépendance.

Le partenariat UE-Suisse constitue un pilier stratégique pour affronter ensemble les turbulences actuelles, en favorisant une stabilité commune et un dialogue renforcé.

Par les temps qui courent, des partenariats stables et prévisibles, basés sur des valeurs partagées et des règles communes, sont indispensables !

J'ose affirmer que l'UE est pour la Suisse non seulement le partenaire le plus important mais aussi le plus fiable !

Face aux enjeux globaux, le moment est venu pour les démocraties de s'unir et de se défendre les unes les autres et de défendre nos valeurs communes.

Pour l'UE et la Suisse le temps est venu de régler les questions liées à la participation suisse au marché intérieur européen et de renforcer nos liens, non pas comme un simple partenariat bilatéral, mais comme une coopération stratégique au cœur de l'Europe.

Merci beaucoup pour votre attention!