

SUISSE-EUROPE

# SI LOIN, SI PROCHES

**P. 18** APRÈS UNE PAUSE DE DEUX ANS, **LES NÉGOCIATIONS EN VUE D'UN ACCORD INSTITUTIONNEL** ENTRE LA SUISSE ET L'EUROPE ONT REPRIS. L'OCCASION DE REVENIR SUR L'ÉVOLUTION DU PROJET EUROPÉEN DEPUIS LES ANNÉES 1950.

---

Dossier réalisé par Vincent Monnet et Anton Vos



**C**atherine Hoeffler a été nommée en février 2024 à la tête du Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes dont l'objectif est de promouvoir la réflexion sur les questions européennes au sein de l'Université de Genève (*lire aussi en page 20*). Spécialiste des enjeux de sécurité, elle porte un regard rétrospectif sur plus de 70 ans d'intégration européenne et analyse les changements récents intervenus au sein de l'Union, à la lumière, notamment, du conflit ukrainien.

**Campus: L'histoire du Vieux-Continent a été marquée par de très nombreux conflits entre les peuples qui le composent. Comment a émergé l'idée de les unir?**

**Catherine Hoeffler:** L'idée d'une «communauté» européenne est évoquée bien avant le XX<sup>e</sup> siècle. Elle prend une certaine réalité au lendemain de la Première Guerre mondiale avec l'émergence de mouvements pro-européens et fédéralistes. Mais c'est seulement après la Deuxième Guerre mondiale que les choses commencent réellement à bouger. L'Europe veut alors éviter une nouvelle guerre et doit se reconstruire. C'est là que certaines figures vont prôner une solution «européenne» à ces enjeux.

**La Suisse n'est pas étrangère à ces travaux préparatoires...**

Elle joue en effet un rôle non négligeable grâce à l'influence de certaines personnalités comme Denis de Rougemont, fervent défenseur de l'idée européenne et fondateur du Centre européen de la culture qui ouvre ses portes à Genève en octobre 1950. La Suisse accueille également un nombre important d'intellectuels engagés en faveur de la cause européenne. Mais ce qui est au centre de leurs préoccupations, ce sont davantage les questions liées à l'identité de l'Europe qu'à celles de l'intégration au sens strict.

**Dans ce domaine, le moment fondateur, c'est la Déclaration Schuman de 1950 qui va mener à la création de la Communauté économique du charbon et de l'acier (CECA) l'année suivante. Que dit ce texte?**

L'idée générale est que la pacification de l'Europe requiert la paix entre l'Allemagne et la France et qu'elle ne se fera pas par le biais de grandes déclarations, mais par des «solidarités de fait». Cette politique des petits pas

visé à lier les économies nationales des principales puissances du continent de manière à ce que plus personne n'ait intérêt à déclencher une guerre. Ce pacte contient par ailleurs au moins deux aspects qui sont tout à fait révolutionnaires à l'époque.

**Lesquels?**

L'accord qui donne naissance à la CECA est signé six ans seulement après la fin de la Deuxième Guerre mondiale et ce qui est mis en commun, ce n'est rien de moins que l'acier et le charbon, soit les commodités qui sont à la base de l'industrialisation et de la puissance militaire. De plus, ce texte introduit une haute autorité, supranationale, qui constitue l'ancêtre de la Commission européenne.

**La solution fédéraliste, qu'appelait de ses vœux une personnalité comme Denis de Rougemont et qui continue à être défendue par certains observateurs, a rapidement été écartée. Pourquoi ?**

L'UE, ce n'est ni les États-Unis ni la Suisse. On parle là d'États souverains qui ont une longue histoire marquée par de profonds antagonismes. Mais, au-delà des discussions sur la désidérabilité du projet fédéraliste, ce que j'observe en tant que scientifique, c'est que ce n'est pas – qu'on le déplore ou s'en réjouisse – la direction vers laquelle se dirigent aujourd'hui les élites nationales et européennes. Ce qu'on voit plutôt, c'est la multiplication des formes de coopération, à des niveaux ou sur des territoires de gouvernance divers (Communauté politique européenne, Triangle de Weimar...).

**Comment s'opère le virage entre la Communauté européenne du charbon et de l'acier, la Communauté économique européenne (CEE), puis l'Union européenne (UE)?**

D'un côté, il y a une volonté manifeste de la part des États européens de pousser plus loin leur coopération pour des questions d'intérêts économiques, sécuritaires et politiques. Et, dans un contexte marqué par les débuts de la Guerre froide, cette volonté est largement encouragée par les États-Unis pour qui une Europe plus forte constitue un rempart plus efficace contre la menace soviétique. Mais l'intégration européenne est aussi poussée par une



**Catherine Hoeffler**

Professeure associée au Global Studies Institute

**Formation:** Après un doctorat en science politique, Catherine Hoeffler est nommée maîtresse de conférences en science politique à l'École européenne des sciences politiques et sociales de l'Université catholique de Lille avant de rejoindre Sciences Po Bordeaux.

**Parcours:** De 2020 à 2023, elle est professeure invitée au Graduate Institute de Genève, puis Jean Monnet Fellow à l'Institut universitaire européen de Florence. En 2024, elle est nommée professeure associée en études européennes au Global Studies Institute et directrice du Centre Sidjanski en études européennes.

# ÉLARGISSEMENT DU PROJET EUROPÉEN



## PÉRIODE DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE (1957-1993)

- Europe des 6
- Europe des 9
- Europe des 10
- Europe des 12
- Réunification allemande

-2007- Date d'adhésion

## PÉRIODE DE L'UNION EUROPÉENNE (1993-)

- Europe des 15
- Europe des 25
- Europe des 27
- Europe des 28
- Rideau de fer

## AUTRES RÉALISATIONS CONCRÈTES

- États ayant adopté l'euro
- Frontières extérieures de l'espace Schengen

## AUTRES PAYS EUROPÉENS

- États candidats à l'UE
- X États ne souhaitant pas intégrer l'UE
- État ayant quitté l'UE le 1<sup>er</sup> janvier 2020

**B.-H.** Bosnie-Herzégovine  
**M.** Monténégro  
**K.** Kosovo  
**M. du N.** Macédoine du Nord

dynamique «fonctionnelle»: plus on intègre ou coopère, plus on a besoin de coopérer sur des questions connexes. Sur le plan factuel, l'intégration s'effectue de manière assez graduelle, par l'ajout progressif de divers éléments entre lesquels des passerelles sont ensuite bâties. Le Traité de Rome, qui donne naissance à la CEE en 1957, marque ainsi également la création de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), organisme qui est chargé de coordonner les programmes de recherche sur l'énergie nucléaire. En 1966, ces trois organismes – CEE, CECA et Euratom – sont rassemblés par un traité de fusion, même si chacun va conserver ses spécificités. L'UE est instituée en 1992, par le Traité de Maastricht, qui prévoit notamment l'introduction d'une monnaie unique. À la suite de l'échec du projet de traité établissant une constitution pour l'Europe (adopté en 2004, mais jamais ratifié par les 25 pays signataires), de nouvelles réformes sont introduites par le Traité de Lisbonne de 2009.

### **Ce processus, qui semble aller de soi aujourd'hui, ne s'est pas fait sans heurt...**

Historiquement, il y a en effet d'importants désaccords sur le visage que doit prendre l'intégration européenne et sur la question du partage des compétences entre États et Union. De Gaulle a notamment provoqué une profonde crise institutionnelle avec sa politique de la «chaise vide» qui consistait à boycotter les réunions du Conseil de l'Union entre ministres nationaux afin de protester contre le poids excessif pris à ses yeux par la CEE – notamment en matière de politique agricole – et de conserver le principe d'unanimité qui protège les États. Ces désaccords sur le degré d'intégration persistent d'ailleurs aujourd'hui.

### **L'agriculture reste un sujet très sensible, aujourd'hui encore. Qu'est-ce qui motive les nombreuses critiques à l'encontre de la politique agricole commune (PAC) ?**

Historiquement, la PAC est une des premières grandes politiques publiques mises en place au sein de l'Union. Et c'est aussi une des plus coûteuses, puisqu'elle absorbait près de 70% du budget de l'Union dans les années 1970, une proportion qui a depuis baissé mais qui s'élève encore à plus de 30% aujourd'hui. Là où le bât blesse, c'est que cette manne ne profite pas à tout le monde de la même façon. Il y a d'importantes disparités entre pays ainsi qu'entre les différents types d'agriculture. La PAC a, par ailleurs, été lancée dans un contexte marqué par la reconstruction européenne et une certaine pauvreté. Elle était destinée à l'origine à soutenir une agriculture productiviste, sans prendre en compte suffisamment les enjeux écologiques,

de durabilité et de respect des territoires – et les débats actuels autour de la PAC reflètent ces différentes demandes sociales. Enfin, il y a aussi des enjeux liés au protectionnisme puisque l'UE subventionne ses agriculteurs contre le reste du monde. Ces derniers n'ont d'ailleurs pas caché leur mécontentement dû à l'accord passé par l'UE pour acheter du blé en Ukraine.

### **L'idéal pacifique qui était la motivation première des pères fondateurs de l'Union est-il toujours d'actualité ou a-t-il été supplanté par des impératifs économiques ?**

C'est une question complexe car les deux sont liés. Dès son origine, la CEE puis l'UE entendent promouvoir la paix, la démocratie et les droits humains par l'économie. L'UE suit en cela une logique libérale selon laquelle la prospérité et les liens qui se créent via les échanges économiques sont des facteurs de paix. En ce sens, on peut considérer que la constitution d'un marché unique ou l'établissement de la libre circulation des personnes et des capitaux, qui ont longtemps fait figure de priorité absolue pour l'Union, sont aussi des moyens de préserver la paix. Après, c'est sûr qu'il y a un aspect incantatoire car les deux dimensions ne vont bien évidemment pas toujours de pair dans la pratique, loin de là. Par exemple, dans les élargissements, l'adoption d'une économie de marché comme précondition à l'entrée dans l'UE a souvent été mise en œuvre avec plus de ferveur que les réformes démocratiques.

### **Le renforcement de l'intégration européenne ces dernières années coïncide avec la montée des partis d'extrême droite sur l'ensemble du continent.**

#### **Existe-t-il un lien de cause à effet ?**

Il faut nuancer, car l'euro-scepticisme représente souvent une forme de désintérêt ou de méconnaissance de l'Europe plutôt qu'une réelle opposition à l'Europe. Mais il est vrai que les partis d'extrême droite ont prospéré au cours des dernières décennies. Plusieurs facteurs peuvent être avancés pour expliquer le rejet dont fait l'objet l'Union à l'extrême droite mais aussi à l'extrême gauche de l'échiquier politique. On a, par exemple, souvent avancé le fait que l'Europe était perçue par une frange de l'opinion comme un succédané de la mondialisation. L'UE a en outre souvent été utilisée pour justifier des mesures d'austérité qui sont un vecteur de polarisation comme le montrent les travaux d'Evelyne Hübscher (Central European University) et Thomas Sattler (Département de science politique de l'Unige). Il y a aussi des éléments plus politiques ou culturels: une opposition à l'ouverture des frontières ou à des valeurs progressistes (antiracisme,

### **Le Centre Sidjanski en études européennes**

a été créé en 2016 au sein du Global Studies Institute, en l'honneur du professeur Dusan Sidjanski, fondateur du Département de science politique de l'Université de Genève. Son objectif est de promouvoir la réflexion sur les questions européennes au sein de l'Université de Genève au travers de l'enseignement (en lien avec le Master en études européennes du GSI), de la recherche (organisation de manifestations scientifiques, projets de recherche, collaborations avec des institutions partenaires en Suisse et au-delà) et du service à la cité (organisation d'événements publics et participation au débat public sur les questions européennes notamment).

droits LGBTQI+). Au final, les partis d'extrême droite ont surfé sur l'ensemble de ces facteurs.

**Est-ce que le renforcement des partis nationalistes, qui s'est confirmé lors des dernières élections européennes, constitue à terme une menace pour la santé de l'Union?**

Cette évolution a effectivement quelque chose d'un peu effrayant parce que traditionnellement, l'extrême droite dans le Parlement européen, c'est le loup dans la bergerie. Cette menace est toutefois quelque peu atténuée par les règles et par les pratiques des groupes politiques présents dans cette institution qui exercent un cordon sanitaire. De plus, au sein du Parlement européen, les formations d'extrême droite sont divisées sur de nombreux sujets. Cela étant, même si les partis «centristes» restent majoritaires, la droite radicale a aujourd'hui le potentiel pour exercer une réelle influence sur les politiques européennes.

**Jusqu'à réclamer une sortie de l'Union ou de la zone euro?**

Cet argument a fait long feu après le Brexit et rares sont les partis qui le revendiquent. Qui peut encore penser que le Royaume-Uni a gagné quelque chose dans cette affaire? Mais à défaut de quitter l'Union, certains partis ne se priveront pas d'essayer de changer les choses de l'intérieur.

**Depuis deux ans et demi, la guerre est de retour aux portes de l'Europe. Comment l'UE se positionne-t-elle face à l'offensive russe en Ukraine?**

Cette crise a mené à des changements importants au sein de l'UE qui est plus unie et plus décidée à coopérer militairement qu'avant. Un certain nombre de tabous ont été brisés. Bien entendu, cela n'efface pas toutes les divergences, mais c'est notable. A priori, le développement d'une politique de défense ne fait pas partie de l'ADN de la CEE ni de l'UE. Après l'échec du projet – très ambitieux – de Communauté européenne de défense au début des années 1950, c'est en effet à l'OTAN qu'a été dévolue la coopération en matière de défense. Les traités de l'UE contiennent d'ailleurs des clauses concrètes qui interdisent par exemple de financer des opérations militaires. La crise ukrainienne a cependant provoqué des changements du rôle de l'Union dans ces questions.

**Lesquels?**

La Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'UE, créée à la fin des années 1990, est une politique dite intergouvernementale, dans le sens où, contrairement à la politique commerciale ou le marché unique, les États

## «L'ADOPTION D'UNE ÉCONOMIE DE MARCHÉ COMME PRÉCONDITION À L'ENTRÉE DANS L'UE A SOUVENT ÉTÉ MISE EN ŒUVRE AVEC PLUS DE FERVEUR QUE LES RÉFORMES DÉMOCRATIQUES.»

membres gardent la main sur le processus décisionnel. La Commission et les autres organes supranationaux comme la Cour européenne n'y jouent pas de rôle. Pourtant, de nombreux travaux ont révélé une institutionnalisation croissante de cette politique au sein de l'Union, que ce soit par la création de structures intergouvernementales – comme le Comité politique et de sécurité (CoPS), l'état-major, ou encore l'Agence européenne de défense – ou le rôle grandissant de la Commission européenne. La guerre en Ukraine a également remis sur le devant de la scène la nécessité pour les États de coopérer davantage, notamment via l'UE.

**Comment cette évolution se traduit-elle concrètement?**

Au niveau de l'armement, l'UE est passée d'une logique économique (réguler les marchés d'armement) à une logique de politique industrielle, par laquelle elle soutient les États membres afin qu'ils produisent et/ou achètent davantage d'armes – si possible européennes. Par exemple, un instrument d'achat en commun a été créé. Même si les montants engagés restent pour le moment assez modestes, cette stratégie permet à la Commission européenne de mettre un pied dans la porte et de s'arroger de nouvelles compétences. Il y a également une logique financière et budgétaire qui s'est mise en place. Soutenue par certains gouvernements comme la France ou l'Italie, l'UE a évoqué l'idée d'émettre des actions dans le domaine de la défense. Même si l'Allemagne y reste opposée pour l'instant, il y a de plus en plus d'États qui estiment que ce ne serait pas nécessairement absurde. La Banque européenne d'investissement – qui restait jusque-là éloignée de ces questions – a par ailleurs adapté ses conditions de prêt et de financement d'entreprises pour se rapprocher du domaine de la sécurité et du militaire. L'Union européenne est donc clairement passée d'un acteur qui régule simplement les marchés à celui qui s'affirme dans le développement de capacités militaires.

# LE RÊVE HELVÉTIQUE D'UNE ZONE DE LIBRE-ÉCHANGHE PANEUROPÉENNE



**Alexander Fasel, secrétaire d'État aux Affaires étrangères, coordonne les négociations depuis mars 2024 entre la Suisse et l'Union européenne (UE). Le diplomate a rappelé l'historique des relations entre la Confédération et le reste du continent lors d'une conférence qui s'est tenue au printemps à l'Université de Genève.**

**1948**

Fondation de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) dont le but est de mettre en œuvre le plan Marshall et de créer un espace de libre-échange paneuropéen. Séduit par cette perspective, la Suisse rejoint immédiatement cette institution.

**1949**

Création du Conseil de l'Europe afin de protéger les droits de l'homme et de renforcer la démocratie en Europe. L'institution se dote en 1953 de la Convention européenne des droits de l'homme et, pour la faire respecter, de la Cour européenne des droits de l'homme. La Suisse la rejoindra en 1963.

**1953**

Création de l'Union européenne (UE), suivie du Traité de Rome en 1957. La Suisse comprend que la zone de libre-échange dont elle rêve ne se fera pas.

**1960**

Création de l'AELE (Association européenne de libre-échange) par la Suisse, le Royaume-Uni et d'autres pays comme une alternative à l'UE. Petit à petit, des membres quitteront l'AELE pour l'UE. Il ne reste aujourd'hui plus que la Suisse, le Liechtenstein, la Norvège et l'Islande.

**1972**

Accord de libre-échange (ALE) entre la Suisse et l'UE, qui est à la base d'une multitude d'autres accords et traités (plus d'une centaine en tout) signés entre les deux entités. C'est une passerelle indispensable pour la Suisse dont l'économie est basée sur l'exportation, essentiellement vers le marché européen.

**1984**

Évocation de la création d'un Espace économique européen (EEE) par les ministres des États membres de l'UE et de l'AELE. L'idée d'une grande zone de libre-échange paneuropéenne refait surface. Logiquement, la Suisse remonte dans le train. Après la signature de l'Acte unique et la création du marché intérieur, le concept de l'EEE devient un marché obéissant aux seules règles définies par l'UE et ouvert aux participants extérieurs.

**1992**

Dépôt le 18 mai par le Conseil fédéral d'une lettre de demande d'ouverture de négociation en vue d'un acte d'adhésion à l'UE. Le 6 décembre, le peuple rejette l'entrée de la Suisse à l'EEE, ce qui arrête net le processus d'intégration européenne. La demande d'adhésion est gelée.

**1999**

Signature par le Conseil fédéral des accords bilatéraux I qui donnent à la Suisse l'accès de façon sectorielle au marché intérieur de l'UE (libre circulation des personnes, obstacles techniques au commerce, marchés publics, agriculture, transports terrestres, transports aériens, recherche).

**2004**

Signature des accords bilatéraux II, de nature plus politique (Schengen/Dublin, fiscalité de l'épargne, lutte contre la fraude, produits agricoles transformés, environnement, statistique, pensions...). L'UE refuse d'étendre la participation de la Suisse au marché intérieur avant que ne soit mis de l'ordre dans la relation institutionnelle entre les deux parties qui devient, à ses yeux, beaucoup trop complexe.

**2005**

Extension de la libre circulation des personnes à l'UE-10.

**2009**

Reconduction de la libre circulation des personnes et extension à la Bulgarie et à la Roumanie.

**2010**

Ouverture de négociation en vue d'un accord-cadre qui réglerait toutes les questions institutionnelles non résolues telles que la reprise de l'acquis communautaire, le règlement des différends, les aides étatiques, etc. Les discussions sont longues et difficiles.

**2016**

La demande d'adhésion de la Suisse à l'UE est retirée le 27 juillet.

**2021**

Constat d'échec par le Conseil fédéral qui tire la prise des négociations sur l'accord-cadre institutionnel le 26 mai. Le geste jette un froid et, du côté de l'UE, c'est l'incompréhension. L'opinion publique suisse pousse néanmoins son gouvernement à trouver une solution.

**2022**

Proposition par le Conseil fédéral de reprendre la discussion mais selon une «approche par paquet», c'est-à-dire en négociant des accords secteur par secteur. Des discussions exploratoires se déroulent entre février 2022 et octobre 2023.

**2023**

Publication d'une «déclaration commune» comprenant les solutions et les questions ouvertes qui doivent être négociées. Le 8 novembre, les deux parties approuvent des mandats de négociation respectifs sur cette base.

**2024**

Lancement des négociations le 19 mars. Environ 70 négociateurs répartis dans 14 groupes travaillent tous les jours. Leurs chefs sont, pour la Suisse, Patric Franzen, chef de la division Europe du DFAE, et, pour l'UE, le diplomate britannico-polonais Richard Szostak, négociateur du Brexit. Au niveau diplomatique, Alexander Fasel fait face au Slovaque Juraj Nociar et au niveau politique, le conseiller fédéral Ignazio Cassis se mesure au commissaire européen Maros Sefcovic. Le 4 juillet, signe que l'évolution des négociations suit une «dynamique positive», la Commission européenne pousse un peu la porte du programme européen de recherche Horizon en ouvrant trois appels d'offres du Conseil européen de la recherche (ERC) aux scientifiques suisses.

**2025**

Le Conseil fédéral souhaite signer des accords avant le 1<sup>er</sup> janvier 2025, date à laquelle la nouvelle équipe de la Commission européenne entre en fonction. En cas de signature, les paquets négociés seront soumis aux chambres puis au peuple par référendum obligatoire ou facultatif. En cas d'échec, il n'y aura pas de statu quo. Les accords signés jusqu'à aujourd'hui resteront valables, mais subiront une lente érosion dans différents domaines.

## LA SUISSE, TANCÉE POUR SON INACTION CLIMATIQUE

Dans un arrêt du 9 avril dernier, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que la Suisse avait violé l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme

(CEDH) en ne prenant pas de mesures suffisamment efficaces pour atteindre ses objectifs de limitation de l'augmentation de la température globale conformément à l'Accord de Paris de 2015 et atténuer les effets du changement climatique. La Cour a également considéré que la Suisse avait violé l'article 6 de la

CEDH en refusant à l'association requérante (Verein KlimaSeniorinnen, les Aînées pour le climat) l'accès à ses tribunaux pour faire valoir ses griefs relatifs au changement climatique. «La CEDH est l'instrument du Conseil de l'Europe dont la Suisse fait partie», explique Marco Sassòli, professeur

au Département de droit international public et organisation internationale (Faculté de droit). *On pourrait imaginer que certains mouvements politiques se servent de ce jugement international en matière de droits de l'homme pour tenter de justifier le rejet d'un autre tribunal, la Cour de justice de l'Union européenne.*

*Mais l'Europe des 27 refusera tout accord (bilatéral ou autre) avec la Suisse si cette dernière n'accepte pas la compétence de cette Cour pour interpréter les règles de droit européen qu'elle s'engagerait à respecter.»*

### Qu'en est-il de la dissuasion nucléaire?

Les paroles de Donald Trump remettant en cause la solidité de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord ont ébranlé la certitude que l'Europe bénéficie de la protection nucléaire américaine. La France étant depuis le Brexit le seul membre de l'Union européenne détenteur de la force nucléaire, l'idée d'une dissuasion nucléaire française «européanisée» est un sujet qui a logiquement fait couler beaucoup d'encre, même si cette question reste marginale par rapport à la réalité des négociations quant aux moyens concrets d'améliorer la coopération européenne en matière de défense. Dans un tel contexte, les propos d'Emmanuel Macron en avril 2024 ont naturellement fait beaucoup de bruit, mais sa pensée a souvent été mal comprise: il ne suggère pas d'étendre la dissuasion nucléaire française aux Européens, mais simplement d'en discuter davantage.

### Il n'empêche que selon le résultat des prochaines élections américaines, il existe un risque que les États-Unis se désengagent de l'OTAN. Est-ce que l'Europe est capable de prendre le relais?

Dans les faits, depuis la présidence de Barack Obama, le centre de gravité de la pensée stratégique états-unienne, c'est l'Asie et non plus l'Europe. Quel que soit le président élu en novembre prochain, les Européens doivent s'ajuster à cette situation, ce qu'ils n'ont pas fait jusqu'à maintenant.

### Comment cela?

Plusieurs facteurs expliquent la faiblesse des capacités militaires européennes. D'abord, au sein de l'Alliance atlantique, les Européens se sont longtemps reposés sur les capacités militaires des États-Unis. Depuis les années 1990, cette position s'est doublée d'une conception géopolitique reposant sur l'idée que l'UE n'avait pas besoin d'une défense forte dans la mesure où la pacification du continent était assurée par les échanges économiques. À cela se sont ajoutées des coupes budgétaires qui n'ont pas épargné le secteur de la défense, dont on a fait une sorte de variable d'ajustement. Ensuite, quand les Européens ont pensé à développer une politique européenne de sécurité et de défense, ces initiatives pro-européennes ont parfois été perçues comme allant *contre* les États-Unis et l'OTAN. Aujourd'hui, on tente de réconcilier les deux: il

est en effet aussi dans l'intérêt de l'OTAN de renforcer la défense communautaire. Même des États très atlantistes comme les pays baltes, la Pologne et les Pays-Bas estiment aujourd'hui qu'une défense forte en Europe est dans l'intérêt de tous – si tant est que l'on respecte les prérogatives de l'OTAN. Ce qui est un exercice d'équilibriste délicat.

### L'UE compte aujourd'hui 27 membres. Y a-t-il une limite à son élargissement?

En théorie non, et le prochain grand élargissement, outre l'intégration de l'Ukraine qui se fait à marche forcée, devrait concerner les pays des Balkans qui sont tous candidats à l'adhésion. Ce qui constitue d'ailleurs un enjeu politique et géostratégique majeur. Cela étant, il ne faut pas oublier que l'Europe ne se fait pas uniquement par l'élargissement de l'Union européenne. Aujourd'hui, le développement d'une coopération européenne se construit en effet également en dehors des limites de l'Union avec la Communauté politique européenne, défendue par le président français Emmanuel Macron qui vise à discuter de questions stratégiques au niveau du continent tout entier, ou, à plus petite échelle, avec le Triangle de Weimar qui réunit la France, l'Allemagne et la Pologne.

### Alors que la démographie européenne est en chute libre, notamment en Italie ou en Allemagne, on persiste à faire de l'immigration un danger quasiment existentiel pour l'Europe. Comment s'explique ce paradoxe?

Des travaux, comme ceux de Frank Schimmelfennig, chercheur à l'EPFZ, ont montré l'existence d'une double dynamique entre, d'une part, une ouverture et une fluidité des échanges en interne et, de l'autre, un durcissement de nos frontières externes et une crispation autour de la question de la migration. Les critiques contre le *Wir schaffen das* de l'ancienne chancelière allemande Angela Merkel illustrent parfaitement les difficultés électoralistes des politiques migratoires. Il existe malheureusement une profonde contradiction entre les valeurs revendiquées par l'UE, en termes de respect des droits humains et du droit international, et la réalité de la politique aux frontières, particulièrement en Méditerranée (*lire aussi l'article en page 30*).



## ACCORD INSTITUTIONNEL

# BILATÉRALES III, LA SUISSE ET L'UE METTENT LE PAQUET

LES NÉGOCIATIONS ENTRE LA SUISSE ET L'UE PORTENT SUR **LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES** TELLES QUE LA REPRISSE DYNAMIQUE DE L'ÉVOLUTION DU DROIT EUROPÉEN ET LA PROCÉDURE DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS.



## Christine Kaddous

Professeure au Département de droit international public et organisation internationale (Faculté de droit)

**Formation:** Après avoir étudié le droit à l'Université de Neuchâtel, elle obtient un Master en droit à l'Université de Cambridge (Royaume-Uni) et un Master en droit européen à l'Université libre de Bruxelles. Sa thèse de doctorat a porté sur le droit international dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

**Parcours:** Nommée professeure à la Faculté de droit en 2002, elle prend la direction du Centre d'études juridiques européennes en 2004 et est titulaire de la chaire Jean Monnet *ad personam*. Elle a été présidente de la Société suisse de droit international de 2008 à 2020 et est actuellement vice-présidente de l'Association suisse pour le droit européen.

**D**epuis mars de cette année, la Suisse et l'Union européenne se sont remises à la table des négociations. Au menu, un paquet d'accords, les futures «Bilatérales III», lesquelles devraient assurer à la Suisse l'accès au marché intérieur de l'Union européenne. En effet, après avoir mis unilatéralement fin en 2021 au projet d'accord institutionnel, qui avait été négocié mais jamais signé, le Conseil fédéral a tenu neuf mois avant de relancer le processus, proposant, en février 2022, une approche «par paquet», idée qui a été positivement reçue à Bruxelles. C'est ainsi que les deux parties ont repris des discussions exploratoires qui ont abouti en novembre 2023 à un document intitulé *Common Understanding*. Celui-ci compile toutes les questions résolues ainsi que celles restées ouvertes qui doivent faire l'objet de discussions.

Entamées le 19 mars 2024, les négociations entre la Suisse et l'UE portent sur les éléments institutionnels à intégrer dans les accords existants (transports aériens, transports terrestres, libre circulation des personnes, reconnaissance mutuelle et produits agricoles) et dans les accords futurs d'accès au marché. L'approche par paquet devrait également inclure deux nouveaux accords en matière d'électricité et de sécurité alimentaire, des règles en matière d'aides d'État, un accord sur la participation aux programmes de l'Union, un accord sur la participation financière de la Suisse et un dialogue politique de haut niveau (voir aussi l'infographie ci-contre).

En réalité, le contenu des questions institutionnelles est quasiment le même que dans l'accord abandonné 3 ans auparavant. Mais l'emballage est différent. Et ça change tout, selon les autorités.

«Les éléments institutionnels dans ce nouveau round de négociations couvrent en effet les mêmes thématiques que celles

discutées depuis plus de dix ans avec l'Union européenne, mais certaines des solutions diffèrent partiellement», constate Christine Kaddous, professeure et directrice du Centre d'études juridiques européennes et titulaire de la chaire Jean Monnet *ad personam* à la Faculté de droit. «Il s'agit de l'adaptation du droit (c'est-à-dire la reprise dynamique du droit de l'UE) contenu dans les accords bilatéraux d'accès au marché, de la surveillance de l'application des accords, de leur interprétation et du règlement des différends entre parties contractantes. La bonne nouvelle, c'est que ces éléments ne sont désormais plus isolés. Ils font partie d'un paquet de négociations qui se déroulent actuellement

de manière parallèle dans les divers secteurs (transports terrestres, transports aériens, agriculture...). Cette approche facilitera l'équilibre de l'ensemble des négociations.»

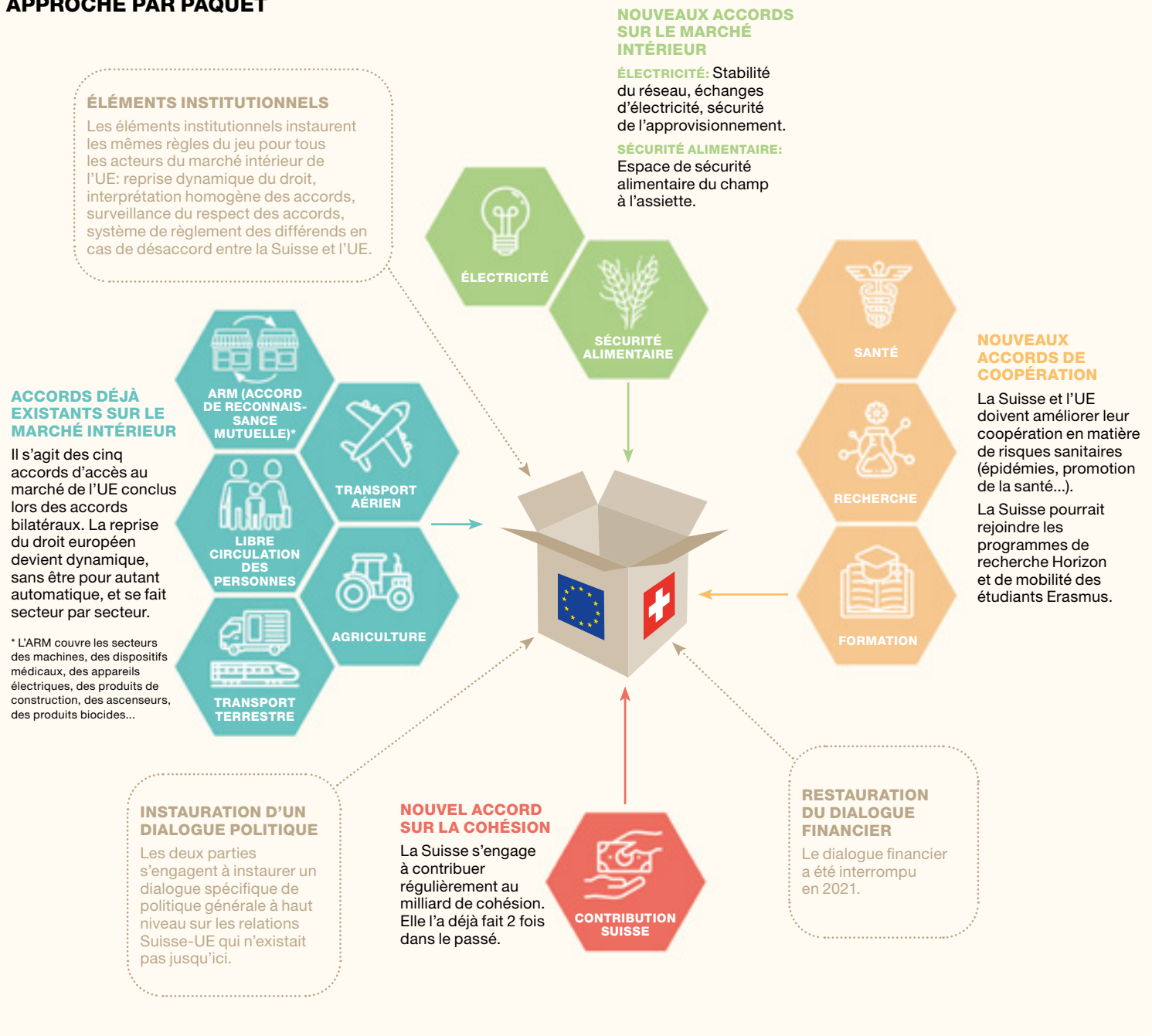
Cette démarche permet aussi de mieux aborder les particularités de chaque accord sans risquer de mettre à chaque fois tout l'édifice en péril.

**Signaux contradictoires** Les nouvelles sur l'état des négociations actuelles, forcément confidentielles, sont rares et ambiguës. Une réunion au sommet prévue en juin dernier entre le conseiller fédéral Ignacio

Cassis et son homologue le commissaire européen Maros Sefcovic a été annulée au dernier moment, faute d'avancée suffisante. Ce signal plutôt pessimiste a aussitôt été suivi d'un autre, plus encourageant. Le 4 juillet, la Commission européenne a en effet ouvert trois appels d'offres du Conseil européen de la recherche (ERC) aux scientifiques suisses qui remettent ainsi un pied dans le programme européen de recherche Horizon dont ils sont exclus depuis 2021 (lire également en page 34). Les négociateurs suisses et européens se sont fixé comme objectif la fin de l'année pour aboutir à un accord global dans les divers domaines. C'est-à-dire avant que la nouvelle Commission européenne, issue des élections de ce printemps, ne prenne ses

**LE CONTENU DES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES EST QUASIMENT LE MÊME QUE DANS L'ACCORD PRÉCÉDENT. MAIS L'EMBALLAGE EST DIFFÉRENT. ET ÇA CHANGE TOUT, SELON LES AUTORITÉS.**

## APPROCHE PAR PAQUET



fonctions avec les changements d'équipes et les retards dans les dossiers que cela peut impliquer.

Pour la Suisse, l'enjeu de ces négociations qui durent depuis des décennies a toujours été le même. Il s'agit essentiellement d'assurer la pérennité de l'accès au marché de l'Union européenne afin d'y vendre et d'y acheter avec un minimum d'entraves le plus de biens et de services possible, et ce, de manière durable. Le tout en se protégeant au maximum de l'intrusion des règles de l'UE sur le marché helvétique (notamment en termes de protection des salaires et de l'aide sociale ainsi que des aides de l'État).

«Si on veut bénéficier de l'accès au marché intérieur de l'Union, il est logique qu'il faille aussi respecter les règles de ce même marché», estime Christine Kaddous qui connaît bien le dossier puisqu'elle a participé aux négociations sur l'Espace économique européen (EEE) au début des années 1990 au

sein du Département fédéral de justice et police. *La participation à l'EEE, refusée le 6 décembre 1992 par le peuple et les cantons, aurait permis cet accès comprenant la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux sans pour autant impliquer une adhésion à l'UE. C'est la voie qu'ont choisie la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein. Je suis d'ailleurs de celles et ceux qui pensent que le fait d'avoir déposé une "lettre de demande d'ouverture de négociations en vue d'un acte d'adhésion à l'UE" quelques mois avant la votation sur l'EEE était une erreur. Les deux sujets sont indépendants l'un de l'autre mais ont semé la confusion dans la tête de certains citoyens, une confusion alimentée par des politiciens et qui a débouché sur le résultat que l'on sait.»*

Depuis ce «dimanche noir», le Conseil fédéral, aiguillé par l'intérêt national, essaye sans cesse – malgré l'opposition de certains partis politiques – de raccrocher le wagon

## SOIXANTE ANS D'ÉTUDES DU DROIT EUROPÉEN

Fondé en 1963, le Centre d'études juridiques européennes (CEJE) de la Faculté de droit s'intéresse depuis soixante ans à l'intégration européenne, avec un accent particulier sur les relations extérieures de l'Union européenne avec des États tiers, tels que la Suisse, les États de l'ALE (Association européenne de libre-échange), le Canada, Singapour, le Japon, la Chine et les pays du sud de la Méditerranée, etc.

Les domaines de recherche développés par le Centre d'études juridiques européennes portent sur le droit de l'Union européenne, le droit du marché intérieur, la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, le contentieux de l'Union européenne, le droit européen de l'environnement, les interactions entre le droit de l'Union européenne et le droit de l'OMC, la politique commerciale (y compris les investissements) ainsi que les accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne.

La commission de direction du CEJE comprend neuf professeurs, sept de l'Université de Genève et deux de l'Institut de hautes études internationales et du développement de Genève (IHEID). Le Centre a reçu en 2014 le label «Centre d'excellence Jean Monnet», un gage de qualité confirmé en 2017.

<https://ceje.ch>

de la Suisse au train du marché européen. C'était le cas avec la conclusion réussie des accords bilatéraux I (1999) et II (2004). Cela le sera avec l'approche actuelle par paquet qui devrait mener avec succès vers ce qu'on appelle les Bilatérales III.

**Reprise du droit** «Si l'on a tant besoin d'un accord sur les questions institutionnelles, c'est notamment parce que les accords bilatéraux actuellement en vigueur ne présentent pas, pour la plupart d'entre eux, un mécanisme d'adaptation dynamique, explique Christine Kaddous. Seul l'acquis de l'Union européenne antérieur à la date de signature de ces accords s'applique dans les relations entre la Suisse et l'UE.»

Ces accords se basent sur le principe de l'équivalence des législations», ancré dans les accords bilatéraux et indispensable pour que le droit suisse puisse évoluer plus ou moins en même temps que celui de l'UE. L'adaptation de ces accords s'opère via une décision d'un «comité mixte», composé du même nombre de Suisses et d'Européens et qui prend une décision par consensus. À l'heure actuelle, la Suisse peut donc facilement s'opposer à une évolution du droit en ne donnant pas son consentement. La législation en matière de transports routiers ou de normes techniques portant sur les machines à laver la vaisselle, pour prendre des exemples concrets, pourrait ainsi, le cas échéant, un jour diverger des deux côtés de la frontière et constituer des obstacles au commerce si elle n'est pas régulièrement adaptée.

Les Bilatérales III et les règles institutionnelles envisagées devraient donc permettre d'intégrer de manière plus fluide dans les accords bilatéraux existants les développements pertinents du droit de l'UE dès que possible après leur adoption par l'Union.

«Plus fluide» ne signifie toutefois pas encore «de manière automatique». L'adaptation dynamique permettrait en effet de respecter le pouvoir décisionnel helvétique, en particulier le délai référendaire. Et la Suisse conservera la possibilité, après un vote négatif par la population par exemple, de ne pas adapter le contenu d'un accord bilatéral

à un développement spécifique du droit. Avec le risque que l'Union européenne entame la procédure de règlement des différends qui est envisagée dans les adaptations institutionnelles (*lire plus loin*).

«La Suisse et l'Union européenne envisagent en outre des exceptions en vue de la non-application du mécanisme de la reprise dynamique du droit de l'UE dans certains domaines, confirme Christine Kaddous. De telles exceptions ouvrent la porte à des solutions pragmatiques qui restent à trouver lors de ces négociations, notamment dans le dossier de la libre circulation des personnes, qui est l'un des sujets les plus délicats sur le plan politique. Cet assouplissement est un réel avantage pour la Suisse.»

### Interprétation et application

Une chose est de reprendre le droit de l'UE relatif aux accords bilatéraux, une autre est de l'appliquer. Ce travail est effectué de manière indépendante par les juridictions respectives suisses et européennes. Des ambiguïtés peuvent toutefois survenir quant à l'interprétation de certaines notions de droit contenues dans lesdits accords, par exemple celle de travailleur. La notion devrait être comprise de la même manière dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes

par les tribunaux suisses et les tribunaux dans l'Union européenne. En vue d'assurer ce point, les négociations en cours dans le cadre des Bilatérales III prévoient que les notions de droit de l'Union figurant dans les accords bilatéraux d'accès au marché devraient faire l'objet d'une interprétation et d'une application uniformes sur le territoire suisse et sur celui des États membres de l'Union.

«Et lorsque ces textes se réfèrent à des notions de droit de l'UE, les dispositions de ces accords devraient être interprétées conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE (CJUE), précise Christine Kaddous. L'objectif est d'assurer une uniformité d'approche dans les domaines du marché intérieur auxquels la Suisse participe.»

Quant à la surveillance du respect des accords d'accès au marché européen sur le territoire suisse, elle est assurée par les autorités suisses, l'UE faisant de même chez elle.

**UNE CHOSE EST DE  
REPRENDRE LE DROIT  
DE L'UE RELATIF AUX  
ACCORDS BILATÉRAUX.  
UNE AUTRE EST DE  
L'INTERPRÉTER ET  
DE L'APPLIQUER.**



«**Pertinent et nécessaire**» Si des difficultés apparaissent entre les deux parties dans l'interprétation ou l'application des accords, la négociation en cours entre la Suisse et l'UE prévoit un mécanisme de règlement des différends. Celui-ci commence par une phase de consultation au sein du comité mixte, une structure existante et qui serait préservée. Ce comité, composé de manière paritaire par des représentants suisses et européens, doit trouver une solution mutuellement acceptable par consensus. S'il n'y arrive pas, le mécanisme prévoit un deuxième échelon, à savoir la constitution d'un tribunal arbitral. Sa composition n'est pas totalement précisée dans le *Common Understanding*, mais la Suisse et l'Union européenne y seront représentées et un président ou présidente sera choisie d'un commun accord. Si, à ce stade, le litige soulève une question concernant une notion du droit de l'Union et si le tribunal arbitral estime que son interprétation est «pertinente et nécessaire» à la résolution du différend – et seulement dans ce cas de figure précis –, il saisira la Cour de justice de l'Union européenne. Celle-ci répondra à la question qui lui est posée et cette réponse sera ensuite utilisée par le tribunal arbitral pour trancher le litige.

«*Cette approche permet de réduire grandement la portée de l'obligation du Tribunal arbitral de saisir la CJUE, commente Christine Kaddous. On est très loin de la figure du "juge étranger" qui viendrait faire la loi dans nos tribunaux, brandie comme un épouvantail par les opposants à tout accord avec l'UE.*»

## LE 6 DÉCEMBRE 1992: «UN DIMANCHE NOIR»

Le 6 décembre 1992, les conseillers fédéraux Jean-Pascal Delamuraz, René Felber et Arnold Koller (*ci-dessus*) annoncent lors d'une conférence de presse le rejet de l'initiative pour l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen (EEE). Cette journée est alors qualifiée de «dimanche noir» par Jean-Pascal Delamuraz. La votation a en effet été refusée par une majorité ténue de la population (50,3 %) et par les cantons. Tous les cantons alémaniques, à l'exception de Bâle, ainsi que le Tessin se retrouvent dans le camp du non. La participation est exceptionnelle et s'élève à 78,3%. Le Conseil fédéral, le Parlement, les principales organisations

économiques et sociales du pays ainsi que la presse sont désavoués. La politique de la Confédération envers l'Union européenne doit être revue. La demande d'adhésion de la Suisse à l'Europe, déposée en 1992, est «gelée» avant d'être retirée en 2016. Le pays choisit alors de privilégier les accords bilatéraux dont le troisième volet est actuellement en pleine négociation.

## NÉGOCIATIONS

# «ON S'ÉCHARPE SUR DES DÉTAILS ALORS QU'IL EXISTE UN TERRAIN D'ENTENTE»

**EN 2021, LA CONFÉDÉRATION CLAQUAIT LA PORTE DES NÉGOCIATIONS SUR L'ACCORD-CADRE AVEC L'UNION EUROPÉENNE. TROIS ANS PLUS TARD, LES POURPARLERS ONT REPRIS, MAIS LE DOSSIER SEMBLE TOUJOURS PATINER. ANALYSE.**

**L**e 26 mai 2021, le Conseil fédéral choisissait, à la surprise générale, de mettre un terme de manière unilatérale aux négociations sur l'accord-cadre avec l'Union européenne. Moyennant quelques adaptations formelles, la Confédération a toutefois récemment fait machine arrière. Mais, malgré les importants moyens déployés depuis le mois de mars de cette année, les résultats sont maigres et le dossier semble s'enliser. Observateur aguerri des relations entre la Suisse et la communauté européenne, René Schwok, professeur honoraire de la Faculté des sciences de la société depuis septembre et ancien directeur du Global Studies Institute, analyse cette étrange séquence en s'avouant quelque peu déboussolé par la tournure des événements.

**Campus: Dans l'ouvrage que vous avez publié quelques mois seulement après la décision du Conseil fédéral de «tirer la prise» (lire «Campus» n° 150), vous estimiez que ce choix était avant tout motivé par des considérations liées à la politique intérieure. Avec le recul dont on dispose aujourd'hui, maintenez-vous cette position?**

**René Schwok:** Tout à fait. Sur le fond, il n'y avait aucune raison objective de claquer la porte – ce qui se produit d'ailleurs assez rarement dans les relations que l'Union entretient avec ses partenaires ou les pays candidats à l'intégration – puisque la Suisse avait obtenu un certain nombre de concessions de la part de l'UE sur les dossiers posant problème. À la veille des élections pour le renouvellement du Conseil fédéral qui, pour certains membres du gouvernement, s'annonçaient relativement périlleuses, ce geste a cependant permis d'évacuer totalement la question européenne de la campagne et de couper l'herbe sous le pied de l'UDC pour qui le sujet aurait été du pain béni.

**Au vu de ce qui s'est passé en Italie, avec l'arrivée au pouvoir de Giorgia Meloni, ou en France, avec la montée en puissance du Rassemblement national, peut-on dire que le calcul était judicieux?**

Il est encore un peu trop tôt pour le dire. On verra dans quelques années si la voie choisie était la bonne. Les

conseillers fédéraux en place ont certes assuré leur réélection, mais je trouve que tout cela ressemble beaucoup à des calculs d'apothicaire. Et je peine à comprendre que les personnes qui nous gouvernent n'aient pas une vision un peu plus large de l'avenir de la Suisse.

**Quel est l'objet des négociations qui ont débuté au mois de mars de cette année?**

Grosso modo, il n'y a pas de changement majeur sur le fond, c'est juste l'emballage qui a été modifié.

**C'est-à-dire?**

Le contenu est similaire à celui de l'accord-cadre, mais au lieu de tout présenter en bloc, les négociations se font par paquet (*voir aussi l'infographie en page 25*). La Confédération a déployé des moyens importants, avec 90 fonctionnaires qui travaillent sur ce dossier. Il y a eu plus de 80 réunions depuis le mois de mars, la signature d'un mémorandum extrêmement détaillé et pourtant, les choses n'avancent pas plus vite qu'aparavant.

**Qu'est-ce qui coince?**

Il me semble que les blocages sont inversement proportionnels à l'importance des enjeux. On s'écharpe sur des questions de détails techniques alors que politiquement il serait tout à fait possible de trouver un terrain d'entente sur les points qui font débat.

**À savoir?**

Les deux éléments principaux sur lesquels il y a un désaccord, c'est la reprise dynamique de l'évolution du droit de l'UE et la mise en place d'un mécanisme juridique pour trancher les différends (*lire aussi en page 26*). Sur le premier point, le Conseil fédéral a donné son assentiment il y a une dizaine d'années déjà. Par ailleurs, la Suisse a obtenu qu'en cas de non-reprise de certains éléments, ce qui est son droit, les mesures de rééquilibrage prises par l'UE soient proportionnées et que leur proportionnalité soit évaluée par un tribunal arbitral. Dans les grandes lignes, la voie est donc dégagée.

### Qu'en est-il du deuxième point, à savoir le règlement des différends?

La Suisse en a également accepté le principe en 2018. Ce qui signifie qu'en cas de différend, l'affaire sera tranchée par le tribunal arbitral avec, si nécessaire, un avis de la Cour de justice de l'UE sur des points qui sont de son ressort, d'où la fameuse référence aux «juges étrangers» brandie par l'UDC. Un argument très efficace en termes de communication, mais qui est basé sur une lecture mythologique de l'histoire nationale.

### Pouvez-vous préciser?

Les opposants prétendent que la Suisse a précisément été fondée pour résister à la tyrannie des *Fremde Richter* comme on dit en Suisse allemande. Mais ces fameux *Fremde Richter* n'étaient pas des juges étrangers. C'étaient simplement des «Landman» ou des proconsuls dont la fonction était d'imposer la volonté des Habsbourg et de rapporter de l'argent à l'empire. Et cela n'a rien à voir avec ce dont on parle aujourd'hui. Le concept revient cependant régulièrement à la surface, notamment lors de l'initiative populaire «Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination)», rejetée par le peuple en 2018 et qui voulait instaurer la primauté du droit constitutionnel suisse sur les traités internationaux.

### La droite a également des réticences sur la directive

#### concernant le droit des citoyens de l'UE...

En effet, mais les arguments avancés me semblent là aussi largement exagérés. Dans les médias et au sein de la classe politique, on parle volontiers de «droit de la citoyenneté» quand on évoque ce sujet. Mais c'est un abus de langage qui est dommageable dans la mesure où il laisse penser que cette mesure va donner le droit de vote ou d'éligibilité aux citoyens de l'UE établis en Suisse. Un sujet très sensible, comme l'ont démontré les récentes votations à Genève [61% des Genevois ont refusé en juin d'accorder le droit de vote et d'éligibilité cantonal aux étrangers résidant dans le canton depuis huit ans]. Dans les faits, ce n'est pas du tout de cela qu'il s'agit. Cette mesure porte essentiellement sur des droits sociaux. Elle permettra notamment aux ressortissants des pays membres de l'UE travaillant en Suisse de toucher un peu plus facilement le chômage qu'actuellement pour autant qu'ils y aient droit. Elle facilite légèrement le regroupement social et rend très compliqué le renvoi d'un délinquant issu d'un pays de l'UE. Mais cela ne va pas beaucoup plus loin et le risque que cela engendre une forme de tourisme social me semble tout à fait négligeable.

### À gauche, c'est la question du travail détaché qui fait grincer les dents...

Avec l'appui des socialistes et d'une bonne partie des Verts, les syndicats sont en effet montés au créneau en dénonçant le risque d'un horrible dumping salarial et la fin de ce qu'on appelle les mesures d'accompagnement, qui sont destinées à faciliter la mise en place de conventions collectives de travail. Mais le travail détaché représente 0,5% de la masse de travail en Suisse et il est essentiellement concentré dans trois secteurs dans lesquels il n'y a quasiment pas de concurrence avec les travailleurs suisses: les ouvriers agricoles, l'hôtellerie et le tourisme et la construction. Quant aux conventions collectives, il en existe déjà un bon nombre en Suisse et certains cantons, comme Genève, se sont même dotés d'un salaire minimum.

### Quel est le risque pour la Suisse si ces négociations devaient ne pas aboutir?

Une érosion à moyen-long terme de l'accès au marché intérieur de l'UE qui pourrait toucher des secteurs clés de l'économie nationale comme les instruments médicaux, les machines ou les produits pharmaceutiques. Mais, pour l'instant, on ne sent pas vraiment de sentiment d'urgence en Suisse.

### La Suisse a besoin de l'UE, mais est-ce que l'UE a besoin de la Suisse?

La Suisse est tout de même le 4<sup>e</sup> partenaire économique de l'Union. Il y a beaucoup de ressortissants de l'UE en Suisse et beaucoup de frontaliers. La Suisse contrôle par ailleurs les routes et les chemins de fer qui permettent de traverser l'Europe. Ce n'est donc pas un élément négligeable pour l'Union. Cela étant, même s'il n'y a pas de véritable animosité à l'égard de notre pays, c'est un sujet dont on ne parle pas beaucoup à Bruxelles. L'UE a d'autres problèmes, bien plus importants, à gérer.

### La guerre en Ukraine ne plaide-t-elle pas pour un rapprochement plus significatif avec l'Union?

Il y a effectivement eu un choc à la suite de l'agression de l'Ukraine. Beaucoup de Suisses se sont sans doute sentis plus Européens à ce moment-là, mais j'ai l'impression que cette forme d'union sacrée est déjà en train de s'étioler, tant en Suisse qu'à l'intérieur de l'UE. À cet égard, le Conseil fédéral a récemment proposé que la Suisse participe davantage aux manœuvres militaires de l'OTAN, proposition qui a été refusée de manière assez significative par une coalition entre l'UDC et la gauche.



### René Schwok

Professeur honoraire de la Faculté des sciences de la société

**Formation:** Après un doctorat à l'Institut universitaire de hautes études internationales, il rejoint l'Institut für Europäische Geschichte de Mayence, puis le Center for European Studies de Harvard.

**Parcours:** Enseignant au Département de science politique et relations internationales depuis 1992, René Schwok a été directeur du Global Studies Institute entre 2015 et 2019. Titulaire de la chaire Jean Monnet en science politique et Research Fellow au Geneva Center for Security Policy (GCSP), il est l'auteur d'une vingtaine d'ouvrages, ainsi que de près de 100 articles scientifiques ou articles de livres sur l'intégration européenne.

## IMMIGRATION

# L'EUROPE VEUT UNE SOLIDARITÉ OBLIGATOIRE MAIS FLEXIBLE EN MATIÈRE D'ASILE

UN NOUVEAU **PACTE DE L'UNION EUROPÉENNE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE** A ÉTÉ ADOPTÉ EN MAI. LA SUISSE, QUI FAIT PARTIE DE L'ESPACE SCHENGEN ET DU RÈGLEMENT DE DUBLIN, DOIT DÉFINIR LES ÉLÉMENTS QU'ELLE REPRENDRA DANS SA PROPRE LÉGISLATION.



## Sandra Lavenex

Professeure au Département de science politique et relations internationales (Faculté des sciences de la société)

**Formation:** Elle réalise une thèse à l'Institut universitaire européen de Florence en 1999 et obtient une «habilitation» à l'Université de Berne en 2009.

**Parcours:** Après avoir été assistante dans les universités de Constance, Florence puis Zurich, elle décroche un poste de professeure à l'Université de Berne (2001), suivi d'un autre à l'Université de Lucerne (2006). Elle est nommée professeure à l'UNIGE en 2008.

**L**e 14 mai dernier, le Conseil de l'Europe a adopté le «Pacte de l'Union européenne sur la migration et l'asile». Ce texte contient dix actes législatifs censés réformer l'ensemble du cadre européen sur cette question et offrir une réponse à la crise du système d'asile qui doit faire face à un afflux continu de réfugiés par les voies de la Méditerranée et des Balkans depuis les années 2010 et spécialement en 2015 (avec plus d'un million d'entrées cette année-là). Pour Sandra Lavenex, professeure au Département de science politique et relations internationales (Faculté des sciences de la société), ces réformes constituent cependant surtout une «continuation de la politique existante». Le seul aspect innovant étant, selon elle, l'introduction de mécanismes de solidarité «obligatoires mais flexibles».

Ceux-ci prévoient qu'un minimum de 30 000 requérants d'asile par année (l'Europe a enregistré plus de 275 000 entrées en 2023, en progression de 50% par rapport à 2022) devront être relocalisés dans un autre État membre que les États qui se trouvent à la frontière extérieure de l'UE, le long des routes migratoires (Espagne, Italie, Grèce...) et qui supportent actuellement une grande partie de la charge de l'immigration. Le texte ne définit pas une obligation de participer aux relocations, mais les pays qui refuseront d'accueillir des migrants sur leur sol devront contribuer à l'effort autrement, notamment par des mesures financières ou opérationnelles, telles que le développement de l'aide au retour.

Cette réforme du système de l'asile, qui entrera en vigueur dans 2 ans, concerne aussi la Suisse. Tout comme les autres États membres de l'UE, elle doit développer un plan national de réforme sur la question avant la fin de l'année. Mais, au-delà de ce qui est «pertinent» pour le règlement de Dublin et l'espace Schengen dont elle fait partie, la Suisse n'est pas tenue de reprendre l'ensemble du Pacte européen. Le 14 août dernier, le Conseil fédéral a d'ailleurs lancé une procédure visant à identifier les éléments qu'elle intégrera dans sa législation. En ce qui concerne le volet de la solidarité, bien qu'elle ne soit pas juridiquement concernée, elle est néanmoins invitée à réfléchir à la manière dont elle voudrait participer.

**LES PAYS QUI REFUSERONT D'ACCUEILLIR DES MIGRANTS SUR LEUR SOL DEVRONT CONTRIBUER PAR DES MESURES FINANCIÈRES OU OPÉRATIONNELLES.**

**Le droit de refuser** Cette «solidarité obligatoire mais flexible» ressemble à s'y méprendre à la possibilité d'acheter le droit de refuser des requérants d'asile. Ce qui fait penser aux permis d'émission de CO<sub>2</sub> dont l'échange entre pays est prévu dans le Protocole de Kyoto sur le réchauffement climatique. Un mécanisme qui

est d'ailleurs lui aussi désigné comme une «flexibilité» dans l'effort conjoint des nations visant à contrer l'augmentation de l'effet de serre.

«Le parallèle est intéressant, concède Sandra Lavenex. Mais il n'est pas question de marché d'échange de quotas d'admission de réfugiés. Cela ne se fera sans doute jamais car nous parlons tout de même ici d'êtres humains, pas de gaz à effet de serre. Et il n'est pas sûr que, dans ce domaine, la rationalité l'emporte sur les émotions.»

Le 16 novembre 2021, des équipes de Médecins sans frontières à bord du «Geo Barents» ont sauvé 99 personnes, des femmes, des hommes et des enfants, en détresse sur un bateau en bois au large de la Libye. En surcharge, l'embarcation commençait à prendre l'eau. Dix personnes sans vie, dont cinq mineurs, ont été découvertes dans le fond du bateau, mortes par suffocation.



AFP / VIRGINIE NGUYEN HOANG / HANS LUCAS

Quoi qu'il en soit, l'ajout de ce pilier solidaire à une politique d'asile européenne basée jusqu'ici sur la seule responsabilité et souveraineté des États permet de présenter le pacte adopté au printemps comme «un système de migration plus juste et plus solide qui [fera] une différence concrète sur le terrain». Pour Sandra Lavenex, toutefois, ce texte, qui a mis huit ans à voir le jour, échoue à réformer le mécanisme principal qui est à l'origine des fragilités du système commun en matière d'asile, à savoir le règlement de Dublin. Celui-ci stipule qu'un seul État doit être amené à examiner la demande d'asile d'un requérant, c'est-à-dire celui par lequel il est entré. C'est assez pratique pour la Suisse qui peut plus rapidement renvoyer des demandeurs d'asile vers l'État qui l'a enregistré en premier (selon le Secrétariat d'État aux migrations, le rapport entre le nombre de requérants transférés vers d'autres États «Dublin» et pris en charge en Suisse était de 4,5 pour 1 en 2019). Ça l'est logiquement moins pour ceux qui sont situés en première ligne, comme l'Italie, la Grèce, Malte ou encore l'Espagne, qui doivent assumer le gros de la responsabilité du traitement de l'asile.

**L'«Europe passoire»** «Le règlement de Dublin est né en même temps que l'instauration de la libre circulation des personnes (espace de Schengen) à la fin des années 1980, rappelle Sandra Lavenex. En effet, face à la suppression des frontières intérieures, des voix ont rapidement dénoncé une «Europe passoire», avec la perspective de requérants d'asile libres, une fois à l'intérieur, de déposer une nouvelle demande d'accueil dans chaque État membre. Toute la politique européenne a justement consisté à éviter une telle perspective. L'ouverture des frontières intérieures n'a donc été possible qu'en échange d'un renforcement des frontières extérieures dont le mécanisme de Dublin fait partie.»

Il se trouve cependant que ce mécanisme n'est pas à toute épreuve. Dès 2010, l'Europe voit augmenter considérablement l'immigration pour atteindre un afflux record en 2015 avec plus d'un million de personnes se présentant à ses frontières, essentiellement en provenance de Syrie, alors en pleine guerre civile. Les systèmes d'accueil, surtout dans les pays à la frontière extérieure de l'UE, sont submergés. Parmi les nombreux problèmes qui surgissent à cette occasion se pose la question épineuse d'une redistribution plus



équitable des demandeurs d'asile dans les pays de l'UE. Mais toutes les tentatives visant à modifier le règlement de Dublin échouent. Même la relocation ponctuelle de 150 000 réfugiés en 2015 dans toute l'UE, approuvée par vote à la majorité qualifiée des États membres au Conseil de l'UE, et dont le caractère obligatoire a été confirmé par la Cour de justice de l'Union européenne, n'est pas parvenue à lever le refus obstiné de la Hongrie. Les autorités européennes ont donc dû se résoudre à accepter le fait qu'une redistribution obligatoire des demandeurs d'asile est tout bonnement impossible à appliquer.

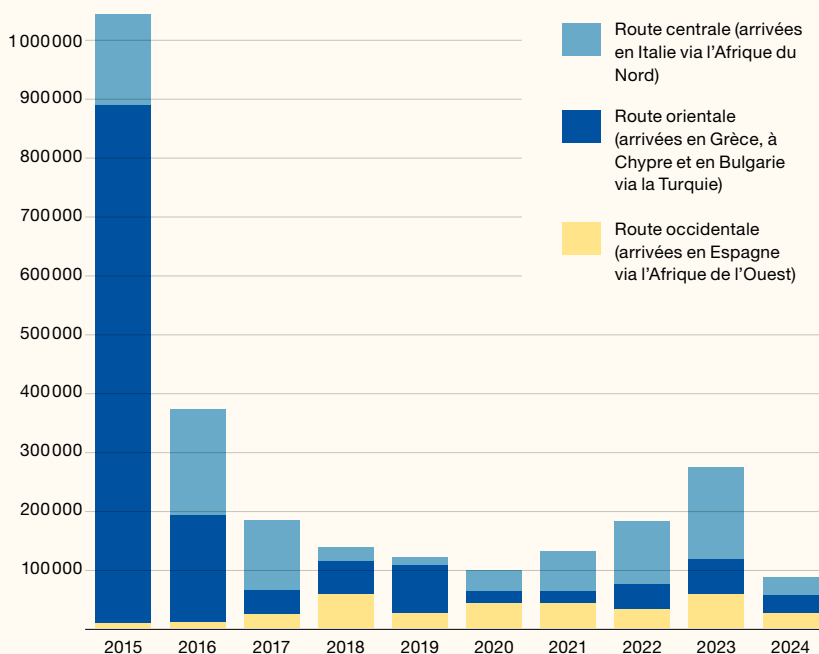
Malgré cela, l'UE a réussi à communautariser partiellement le contrôle et la gestion des réfugiés à ses frontières. Censé accélérer la procédure de demande d'asile, un filtrage (*screening*) obligatoire des arrivants est réalisé dans

une sorte de zone tampon sur la frontière extérieure de l'UE. Ces «points d'accès», ou *hotspots*, permettent depuis 2015 de maintenir en détention administrative des gens durant un maximum de douze mois au cours desquels leurs droits sont limités. Plusieurs agences européennes, dont Frontex (l'agence européenne de gardes-frontières et de gardes-côtes), jouent un rôle important dans différentes étapes de l'immigration en assumant une part significative des coûts financiers, procéduraux et administratifs, soulageant d'autant le pays hôte, au prix, il est vrai, d'une partie de sa souveraineté.

**Frontex, le «bad cop»** Élément essentiel de la politique migratoire européenne, Frontex résume bien l'ascension de la question de l'asile dans l'agenda politique de l'UE. C'est l'agence européenne qui a crû le plus cette dernière décennie. Son budget est ainsi passé de 6 à 845 millions d'euros de 2015 à 2023. En 2027, il devrait atteindre 900 millions d'euros et le nombre de ses gardes-frontières devrait passer à 10 000, contre 2 100 aujourd'hui. Il s'agit donc de «supranationaliser» la mission des gardes-frontières, assurée jusqu'ici par les fonctionnaires nationaux, épaulés par ceux de Frontex. Frontex a également vu son mandat s'élargir. Elle s'occupe notamment de coopération avec les États tiers pour former des gardes-frontières, les inciter à mener des opérations communes et à échanger des informations. *«Officiellement, la Commission européenne et les États membres affirment aujourd'hui que Frontex remplit son double mandat consistant à protéger l'espace de liberté, de sécurité et de justice européen (l'espace Schengen) tout en défendant les droits des migrants, rappelle Sandra Lavenex. Mais en réalité, Frontex, c'est un peu le «mauvais flic» que l'UE peut se permettre de conserver et même de promouvoir. Le Parlement européen, l'Agence européenne pour les droits fondamentaux, l'Office européen de la lutte contre la fraude, sans parler de toutes les ONG actives dans ce domaine, ont accusé Frontex ces dernières années de violer les droits humains des migrants en étant complice de refoulements illégaux. Mais cela ne change rien. Le Parlement européen, qui a maintenant viré plus à droite, la Commission européenne et les États ont tous besoin de Frontex. Pour son travail, mais aussi pour lui rejeter la faute en cas de mauvais traitement de migrants. Cette agence est une autorité abstraite, qui n'est pas personnifiée, et qui est très difficile à responsabiliser.»*

Il faut en effet chercher un peu pour connaître le nom de son directeur actuel, le Néerlandais Hans Leijtens. Le précédent, le Français Fabrice Leggeri, a démissionné en 2022

#### IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE DANS L'UNION EUROPÉENNE ENTRE 2015 ET JUILLET 2024



après l'ouverture d'une procédure disciplinaire contre lui, conséquence d'une enquête concernant plusieurs centaines de cas de refoulements illégaux de migrants à la frontière gréco-turque. Ce qui ne l'a pas empêché d'être élu en 2024, sous les couleurs du Rassemblement national, au Parlement européen qui est justement chargé de contrôler les actions de Frontex.

**Deux poids, deux mesures** Pour l'UE, comme pour les autres pays du monde d'ailleurs, tous les migrants ne se valent pas. La preuve la plus récente en est l'accueil rapide et presque sans restriction des réfugiés ukrainiens face à l'agression russe contre leur pays.

*«Dans ce cas de figure, la géopolitique a pris le dessus sur le reste, explique Sandra Lavenex. Pour l'Europe – et la Suisse –, cette guerre est un affrontement entre la démocratie et l'autoritarisme. Ce sont leurs valeurs des droits humains qui sont en jeu et il est donc essentiel de se positionner politiquement sur ce point. Cela contribue à expliquer le recours en 2022 à la Directive sur l'admission temporaire, un instrument développé en 2000 dans le contexte de l'afflux massif de réfugiés fuyant la guerre au Kosovo et les violences serbes. Soit dit en passant, cette directive aurait pu être activée en 2015 aussi, lors de la guerre civile syrienne. Cela aurait pu éviter l'effondrement du système d'asile européen. Mais ça n'a pas été fait, car il n'y avait pas d'intérêt politique à agir ainsi.»*

Car, face à l'immigration, les États membres doivent aussi tenir compte de leur propre population dont une partie croissante est prête à s'enflammer au moindre prétexte, fût-il fallacieux. Cette tension a récemment surgi avec les émeutes dans plusieurs villes au Royaume-Uni, déclenchées par le meurtre au couteau d'au moins trois filles de 6 à 9 ans en juillet. De nombreux slogans et incidents ont spécifiquement visé des personnes issues de l'immigration. *«Il faut dire que les discours politiques et électoralistes nourrissent depuis des années les craintes de la population envers l'immigration, analyse Sandra Lavenex. L'immigration est présentée comme une menace, un problème sécuritaire. On l'associe souvent au terrorisme et au crime. Cet amalgame se retrouve aussi dans la politique européenne puisqu'avec l'abolition des frontières intérieures et le renforcement des frontières extérieures de l'Union, on a mis dans le même sac de menaces les migrants, les criminels et les terroristes. Je suis quant à moi persuadée que l'immigration n'est pas un problème en soi. C'est un défi. Et on pourrait le relever d'une autre manière.»*

Ce d'autant plus que la démographie européenne n'est pas exactement la plus favorable à moyen terme. Les chiffres

## FRONTEX EST L'AGENCE EUROPÉENNE QUI A CRÛ LE PLUS CETTE DERNIÈRE DÉCENNIE. SON BUDGET EST PASSÉ DE 6 MILLIONS D'EUROS EN 2015 À 845 MILLIONS EN 2023.

en 2021 montrent en effet une baisse de 0,6% de la population. Et sans l'immigration (+1,9%), la chute serait encore plus brutale. Plusieurs pays ressentent déjà une pénurie sur le marché du travail. Un projet de recherche auquel Sandra Lavenex participe étudie comment les États de l'UE s'y prennent, dans ce contexte, pour attirer la main-d'œuvre nécessaire. Certains (ré)inventent même des pratiques d'immigration ouvrière temporaire, à l'image des saisonniers d'après la Deuxième Guerre mondiale. Le travailleur, après avoir contribué à l'économie nationale durant quelques mois, devrait ensuite rentrer chez lui. De tels statuts précaires représenteraient une régression vis-à-vis des acquis sociaux obtenus de haute lutte dans ce domaine à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, notamment avec le droit au regroupement familial et à un statut permanent.

*«La perception de l'immigration est biaisée car on entend surtout les mauvaises histoires, insiste Sandra Lavenex. Mais il y en a aussi de belles. Dans lesquelles on parle d'enfants qui s'intègrent dans les écoles, qui vont au collège et réussissent leur maturité, se lancent dans les études universitaires, travaillent dans le tissu économique... J'estime qu'il est nécessaire de raconter ces histoires et de rappeler que tous les pays du monde sont issus de l'immigration. Dans l'histoire de l'humanité, les mouvements de populations ne sont pas l'exception, mais la norme. La chose la moins naturelle, c'est le concept d'État souverain en tant que territoire délimité par des frontières. Frontières qui sont devenues de véritables obstacles à partir de la fin de la Première Guerre mondiale seulement. Autrement dit, la pression migratoire a toujours existé. Et elle ne va pas disparaître de sitôt.»*

## RECHERCHE

# À QUAND UN RETOUR EN «LIGUE DES CHAMPIONS»?

DEPUIS 2021, LA SCIENCE SUISSE VIT SOUS PERFUSION GRÂCE AUX MESURES TRANSITOIRES ÉDICTÉES PAR LE CONSEIL FÉDÉRAL. UN PANSEMENT INDISPENSABLE, MAIS QUI NE CACHE PAS LA PLAIE, SELON ROMAIN CARTONI, DIRECTEUR DU SERVICE DE SOUTIEN À LA RECHERCHE DE L'UNIGE.



## Romain Cartoni

Directeur du Service de soutien à la recherche

**Formation:** Après un Doctorat en biologie à l'UNIGE, il poursuit sa formation à l'Université de Lausanne, puis à la Harvard Medical School.

**Parcours:** Professeur assistant à l'Université Duke, il est nommé Whitehead Scholar en 2019 et reçoit le prix Thomas R. Lee de la fondation BrightFocus ainsi qu'un financement fédéral des National Institutes of Health en 2021. Il rejoint le service de soutien à la recherche de l'UNIGE en 2023.

**C**et été, les membres de la communauté scientifique suisse sont partis en vacances le cœur un peu plus léger. Le 4 juillet, Maros Sefcovic, commissaire européen responsable des négociations avec notre pays, a en effet posté sur X un message annonçant la possibilité pour les chercheurs et chercheuses helvétiques de participer à trois appels à projets du programme Horizon Europe. De là à envisager un retour prochain dans ce qui constitue la «champions league» de la recherche, il y a un pas, qui n'est de loin pas franchi. Mais la nouvelle demeure encourageante pour un secteur qui, depuis 2021, vit sous perfusion grâce aux mesures transitoires édictées par le Conseil fédéral. Point de situation avec Romain Cartoni, directeur du Service de soutien à la recherche de l'UNIGE.

«L'annonce de M. Sefcovic est très positive, mais il faut attendre la suite des négociations avec l'Union européenne pour pouvoir se faire une idée plus précise de ce que sera l'avenir de la science suisse, analyse le spécialiste. Ce premier pas permet à nos chercheurs et chercheuses de participer aux appels à projets ERC Starting Grant 2025, ERC Synergy Grant 2025 et ERC Consolidator Grant 2025. Ce n'est de loin pas négligeable, mais il ne s'agit là que d'une toute petite partie des appels à projets d'Horizon Europe, qui en comporte plus d'une centaine.»

Tant que la Suisse ne retrouvera pas son statut d'associée à part entière, c'est par ailleurs à la Confédération qu'il reviendra d'assumer les coûts d'une éventuelle participation, étant entendu que ses ressortissant-es ne peuvent ni proposer ni diriger des projets collaboratifs. Pour ce faire, le Conseil fédéral a débloqué un crédit de 650 millions de francs pour l'année 2024 (contre 615 millions en 2023), dont la gestion est assurée par le Fonds national de la recherche scientifique (FNS).

«Ces mesures transitoires sont tout à fait exceptionnelles, précise Romain Cartoni. Je ne suis pas sûr que beaucoup d'autres pays en Europe auraient été capables de mettre en place un tel système, non seulement en termes de coût, mais aussi en termes d'organisation, parce qu'au final cela fonctionne plutôt bien. Le risque, c'est que cette manne, qui est rediscutée année après année, se tarisse avant que l'on soit réintégrés aux programmes de l'UE. Si cela se produit, ce qu'on ne peut pas exclure, la situation deviendra réellement catastrophique.»

**«CES MESURES TRANSITOIRES SONT TOUT À FAIT EXCEPTIONNELLES, NON SEULEMENT EN TERMES DE COÛT, MAIS AUSSI EN TERMES D'ORGANISATION.»**

Tout le monde n'est cependant pas exposé de la même manière aux risques que représente l'exclusion de la Suisse. La position des groupes qui jouaient un rôle moteur dans certains projets européens comme le Flagship Quantum, qui vise à développer, entre autres, des ordinateurs quantiques, s'est ainsi considérablement détériorée depuis 2021. De façon significative, l'entreprise ID Quantique, spin-off de l'UNIGE leader mondial dans le domaine de la communication quantique, a ainsi choisi d'installer sa nouvelle antenne à Vienne afin de conserver son accès aux

programmes européens. Genève ayant perdu au passage une centaine d'emplois.

«De manière générale, ce sont les grands laboratoires et les équipes qui jouent un rôle de pointe dans leur domaine qui sont les plus impactés, parce que c'est là que la concurrence est la plus ardue», confirme Romain Cartoni.

À l'autre bout du spectre académique, le statut actuel de la Suisse pèse aussi sur les carrières des jeunes chercheurs et chercheuses.

Au moment où la Suisse a été éjectée d'Horizon Europe, l'UNIGE abritait ainsi une trentaine de talents prometteurs sélectionnés pour une bourse ERC. Dans les jours qui ont suivi, toutes et tous ont été prévenus par



Lorsque la Suisse a été éjectée d'Horizon Europe, l'UNIGE abritait une trentaine de chercheurs sélectionnés pour une bourse du Conseil européen de la recherche (ERC). Beaucoup sont alors partis dans une institution sur le territoire européen.

un courrier de l'UE que, s'ils voulaient bénéficier de ce financement, ils n'avaient d'autre choix que de rejoindre une institution sur le territoire de l'UE. Courtisés par de grandes universités étrangères, beaucoup sont partis, même si la Confédération se proposait de compenser la perte de ces bourses.

Au-delà de ce cas particulier, l'accès aux bourses ERC Starting Grant permettait de recruter à moindres frais puisque la plupart des coûts engendrés pour le Département concerné étaient couverts pour la durée du subside. *«À l'issue de celui-ci, soit l'institution parvenait à stabiliser le poste, soit la personne s'en allait, emportant dans ses bagages l'expérience acquise, note Romain Cartoni. Mais cela n'est hélas plus possible à l'heure actuelle, ce qui péjore la capacité de recrutement des hautes écoles suisses.»*

Malgré une surcharge de travail importante pour ses collaborateurs et collaboratrices – sur les 17 employé-es que compte le Service de soutien à la recherche, huit se concentrent sur les projets en lien avec Horizon Europe –, Romain Cartoni se refuse à peindre le diable sur la muraille. *«Il est vrai que dans certains domaines, les programmes européens sont incontournables, poursuit l'expert. Y participer constitue par ailleurs un cap important pour un chercheur, en termes de recherche, mais aussi en termes de prestige. Mais cela ne doit pas faire oublier que la majeure partie des fonds compétitifs obtenus par les chercheurs et chercheuses de l'UNIGE restent rattachés au FNS (plus de 130 millions sur un total de presque 150 millions pour l'année 2023).»*

Par ailleurs, dans les projets collaboratifs, auxquels ils continuent d'avoir accès, les chercheurs et chercheuses suisses sont des partenaires gratuits pour le consortium puisque le budget de leur collaboration est assumé par le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (Sefri). Une donnée qui peut être avantageuse même si le message est parfois difficile à faire passer. *«Côté européen, la plupart des équipes considèrent que la Suisse est hors-jeu et ils ne pensent donc généralement même pas à solliciter une collaboration, précise Romain Cartoni. Et côté suisse, beaucoup sont dissuadés de tenter l'aventure compte tenu de la situation actuelle. Nous nous efforçons de leur démontrer qu'il vaut parfois la peine de tenter de convaincre leurs partenaires européens, ce qui implique un important travail de communication de notre part.»*

Au-delà d'un hypothétique retour dans le giron européen, deux tendances lourdes sont également sources de préoccupation pour Romain Cartoni. La première est la lente érosion des crédits destinés aux infrastructures de recherche nationales, qui constituent un élément essentiel au maintien du niveau d'excellence de la science suisse. La seconde est la part toujours plus grande accordée aux hautes écoles spécialisées dans la distribution des subsides du Fonds national. Une concurrence accrue avec les universités qui traduit une volonté politique de mettre l'accent sur la recherche appliquée au détriment de la recherche fondamentale et qui risque également de prêter la recherche universitaire sur le long terme.

MYTHOLOGIE

# EUROPE, UNE HISTOIRE VACHE!

LE VIEUX-CONTINENT TIRE SON NOM D'UN **MOT GREC SIGNIFIANT «LA LARGE» OU «AU LARGE REGARD»**. ET SA NAISSANCE EN TANT QUE RÉALITÉ GÉOPOLITIQUE EST INTIMEMENT LIÉE À L'HISTOIRE D'UNE PRINCESSE ENLEVÉE À LA PHÉNICIE PAR LE ROI DE L'OLYMPE.



**D**epuis l'Antiquité, l'histoire de son enlèvement par le roi de l'Olympe a inspiré une foule d'auteurs, de sculpteurs ou de peintres. Mais au-delà de ce récit rocambolesque, que sait-on de cette princesse venue du Proche-Orient qui a donné son nom au Vieux-Continent ? Éclairage avec Philippe Borgeaud, professeur honoraire à la Faculté des lettres et grand spécialiste de la mythologie classique.

*«Si le mythe d'Europe (qui signifie «la large» ou au «large regard» en grec ancien) a pris une telle importance, explique Philippe Borgeaud, c'est notamment parce que sa trajectoire s'entrecroise avec la fondation des deux principales villes de la Grèce archaïque que sont Argos, dans le Péloponnèse, et Thèbes, qui est située aux environs d'Athènes. Deux cités qui sont le cœur battant d'une civilisation appelée à rayonner des siècles durant bien au-delà de ses frontières naturelles.»*

C'est dans l'*Illiade*, soit le texte le plus ancien du monde grec parvenu jusqu'à nous, puisqu'il remonte au VIII<sup>e</sup> siècle avant notre ère, qu'apparaît pour la première fois le nom

d'Europe. Mais la mention est fugace. Alors qu'Héra s'efforce de raviver la flamme de son époux en se parant de ses plus beaux atours, raconte le poète, Zeus s'exclame qu'il n'a jamais été aussi amoureux d'aucune femme et que même ses élans pour Europe n'avaient pas la même intensité. Homère précise que ladite Europe est la fille de Phénix, dont est dérivé le nom de la Phénicie – un territoire qui recouvre le Liban et la Palestine actuels. Il ajoute également qu'elle est la mère de Minos, roi de Crète, lequel a donné son nom à la civilisation minoenne, florissante au cours du II<sup>e</sup> millénaire av. J.-C.

Environ un siècle après Homère, Hésiode permet de préciser un peu le portrait. Dans un poème intitulé *Le Catalogue des femmes*, qui n'est connu que par fragments, l'auteur de la *Théogonie*, soit l'histoire des divinités antiques, consacre également quelques lignes à Europe. On y apprend que la jeune fille est en train de cueillir des fleurs dans une sorte de jardin d'Eden qu'on imagine proche du rivage de la mer, lorsque Zeus lui apparaît

«L'Enlèvement d'Europe»,  
par Rembrandt. Huile sur  
toile, 64,6 × 78,7 cm, 1632.

sous la forme d'un magnifique taureau au museau couvert de crocus. Europe tombe sous le charme de l'animal qui l'emporte sur son dos à travers les flots.

Après avoir pris le temps de la mettre enceinte, Zeus confie sa nouvelle conquête au roi de Crète, Astérion, qui la prend pour femme. Europe donnera ensuite naissance à trois fils – Minos, Rhadamante et Sarpédon – avant qu'on en perde la trace.

Elle ne sombre pas pour autant dans l'oubli, son histoire devenant progressivement un motif récurrent dans la poésie grecque. Au II<sup>e</sup> siècle avant notre ère, un certain Moschos donne ainsi son nom à un de ses textes. On y retrouve Europe avant son enlèvement par Zeus aux prises avec un songe assez curieux. La jeune fille est ainsi d'abord courtisée par deux femmes qui lui intiment de la suivre. La première est Asia (l'Asie), tandis que la seconde, qui n'est pas nommée, est présentée comme «la terre qui fait face à l'Asie», soit la Grèce ou, par extension, l'Europe.

Dans la deuxième partie de ce même songe, on retrouve Europe dans un champ, à nouveau occupée à cueillir des fleurs, comme elle le faisait juste avant que Zeus ne surgisse des eaux pour s'en emparer.

«Ce qui est intéressant ici, note Philippe Borgeaud, c'est qu'Europe tient dans sa main une corbeille qu'on dit avoir été fabriquée par Héphaïstos, le dieu du feu et de la métallurgie. Et sur ce récipient figurent diverses représentations. On y voit l'Afrique, ce qui permet de réunir dans le même récit les trois continents qui forment le monde de l'époque. Et on y voit également une référence à Io, la fille du fleuve Inachos, roi d'Argos.» Une mention qui n'a rien d'anecdotique puisqu'elle permet de relier la destinée d'Europe à celle de la ville principale du Péloponnèse au travers d'une épopée légendaire dont les Grecs anciens avaient le secret.

Prêtresse au temple d'Héra à Argos, Io est un jour remarquée par Zeus qui en fait une de ses nombreuses maîtresses jusqu'à ce qu'Héra démasque les deux amants. Pour se tirer

de ce mauvais pas, le roi de l'Olympe transforme alors Io en belle génisse blanche qu'il continue à visiter sous l'apparence d'un taureau. Jalouse, Héra envoie sur sa concurrente un taon chargé de la piquer sans cesse. Affolée et furieuse, Io entame alors un très long périple qui la conduit jusqu'en Égypte où elle retrouve forme humaine avant de donner naissance à un fils, Épaphos, lui-même ancêtre de Danaos et des Danaïdes qui retournent à Argos pour refonder la cité et lui assurer une prospérité durable.

## LA JEUNE FILLE EST EN TRAIN DE CUEILLIR DES FLEURS LORSQUE ZEUS, SOUS LA FORME D'UN TAUREAU BLANC, L'EMPORTE VERS LES RIVES DE LA CRÈTE.

Associée à la grandeur d'Argos via ce lien indirect avec Io, Europe n'est pas étrangère non plus à la fondation de l'autre cité grecque d'importance de la période archaïque, à savoir Thèbes. Après l'enlèvement d'Europe, son père envoie en effet ses fils à sa recherche. Le plus obstiné d'entre eux, Cadmos, qui refuse de se résoudre à l'échec, décide finalement de se rendre à l'oracle de Delphes afin de prendre conseil auprès d'Apollon. À défaut de lui révéler où se trouve sa sœur, l'oracle lui conseille de suivre la

première vache dont il croisera le chemin, précisant qu'il lui faudrait fonder une cité à l'endroit où s'allongerait la bête. Cité qui deviendra précisément celle de Thèbes et où, ajoute la légende, Cadmos introduira l'alphabet phénicien. «Ces deux cités, qui sont les plus importantes du monde grec de l'époque, précise Philippe Borgeaud, constituent le fondement de ce qui va progressivement devenir une réalité géographique. Dès le VI<sup>e</sup> siècle avant notre ère, dans un hymne homérique à Apollon, l'auteur distingue ainsi clairement le Péloponnèse, les îles et une région qu'il nomme Europe et qui recouvre la Grèce du Nord. Et un siècle plus tard, avec Hérodote, les choses sont définitivement en place avec les trois continents bien distincts que sont l'Asie, la Libye (soit l'Afrique) et enfin l'Europe, qui englobe le reste du monde connu. Un découpage que l'on rapprochera plus tard du thème biblique des trois fils de Noé, Cham représentant l'Afrique, Sem, héritier de l'Asie et Japhet qui est associé à l'Europe du Nord.»



### Philippe Borgeaud

Professeur honoraire de la Faculté des lettres

**Formation:** Après une licence en lettres à l'Université de Genève, un séjour à l'Université de Chicago ainsi qu'à l'Institut suisse de Rome, Philippe Borgeaud obtient un doctorat avec une thèse sur le dieu Pan. Assistant puis chef de travaux à l'UNIGE, directeur d'études associé à l'École pratique des hautes études (Paris) en 1985, il devient professeur ordinaire d'histoire des religions antiques en 1987.

**Parcours:** Directeur du Département des sciences de l'Antiquité de l'UNIGE (1990-1992), puis directeur du Centre d'études du Proche-Orient ancien (1992-1995), Philippe Borgeaud est un spécialiste mondialement connu de l'histoire des religions antiques. Il est l'auteur ou l'éditeur de nombreux ouvrages et recueils d'études.