



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

PROGRAMME POUR L'UKRAINE 2025-2028 (PHASE 1)



STRATÉGIE
DE POLITIQUE
EXTÉRIEURE
2024-2027



PROGRAMME
POUR L'UKRAINE
2025-2028
(PHASE 1)

Avant-propos

L'ampleur des destructions et des pertes humaines dans la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine est inédite en Europe depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Cette agression ne vise pas seulement un pays, mais aussi des valeurs fondamentales comme la démocratie, la liberté et la sécurité. La grave violation de l'interdiction du recours à la force, inscrite dans la Charte de l'ONU, par un membre permanent du Conseil de sécurité marque un changement d'époque et appelle une réorientation de la politique de sécurité européenne.

Le Conseil fédéral accorde une importance stratégique au soutien à l'Ukraine et à sa reconstruction, comme le soulignent la stratégie de politique extérieure 2024–2027¹ et la stratégie CI 2025–2028². La Suisse a réagi promptement à l'agression russe contre l'Ukraine. À partir de février 2022, le Conseil fédéral a renforcé son soutien sur le plan diplomatique et humanitaire et a émis des signaux clairs, comme la reprise des sanctions de l'UE, l'octroi du statut de protection S aux personnes fuyant la guerre, le renforcement de la coopération internationale et l'organisation de conférences internationales, à l'image de la conférence sur la reconstruction de l'Ukraine (Lugano 2022), de la conférence de haut niveau sur la paix en Ukraine (Bürgenstock 2024) ou de la conférence sur le déminage en Ukraine (Lausanne 2024).

Le Conseil fédéral veut soutenir la reconstruction de l'Ukraine à long terme et consacra à cette fin 5 milliards de francs entre 2025 et 2036. Dans une première phase allant jusqu'en 2028, la Suisse débloquera un montant de 1,5 milliard de francs dans le cadre de la stratégie CI 2025–2028, adoptée fin 2024 par le Parlement. S'agissant de la deuxième phase (2029–2036), le Conseil fédéral étudie d'autres moyens de financer les 3,5 milliards de francs restants.



Pour la première phase, le Conseil fédéral a adopté le présent programme pour l'Ukraine 2025–2028, qui sert de cadre stratégique au soutien et à la reconstruction de l'Ukraine et met en œuvre le programme de la législature 2023–2027 (mesure 91). Ce programme s'appuie sur les nombreuses années de présence de la Suisse en Ukraine et associe les instruments de coopération internationale éprouvés que sont l'aide humanitaire, la coopération au développement et la promotion de la paix avec de nouvelles approches telles que le déminage humanitaire et la reconstruction ciblée. Un accent est mis sur la participation de l'économie privée suisse, le but étant de mettre l'expertise et l'innovation au service de la reconstruction et de mobiliser les investissements privés.

Le programme pour l'Ukraine sert de base à l'élaboration d'un cadre de résultats (Results framework) définissant les résultats concrets à atteindre au moyen des différents instruments. Ce modèle permettra de mesurer les résultats, de rendre des comptes aux parties prenantes et de vérifier en permanence les progrès réalisés.

Eu égard à l'importance du programme pour l'Ukraine, le Conseil fédéral a confié la conduite du projet à un « délégué du Conseil fédéral pour l'Ukraine ». Directement subordonné aux chefs du DFAE et du DEFER, celui-ci assure la coordination des travaux de la DDC, du SECO et de la division Paix et droits de l'homme (Secrétariat d'État du DFAE).

Ignazio Cassis
Conseiller fédéral
Chef du Département fédéral
des affaires étrangères DFAE

Guy Parmelin
Conseiller fédéral
Chef du Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFER

1 www.dfae.admin.ch > Politique extérieure > Stratégies et fondamentaux > Stratégie de politique extérieure 2024–2027

2 www.dfae.admin.ch > Politique extérieure > Stratégies et fondamentaux > Stratégies thématiques > Stratégie de coopération internationale

Table des matières

1. Analyse contextuelle	5	6. Instruments	15
1.1. Contexte politique	5	6.1. Partenariats	15
1.2. Contexte économique	5	6.2. Dialogue politique	15
1.3. Contexte social	6	6.3. Exécution financière du programme	15
1.4. Conséquences sur le programme pour l'Ukraine	6		
2. Critères d'intervention	7	7. Coordination des donateurs	16
2.1. Les besoins de l'Ukraine	7	7.1. Pays donateurs	16
2.2. La valeur ajoutée de la Suisse	7	7.2. Plateforme des donateurs pour l'Ukraine	16
2.3. Les intérêts de la Suisse	8		
2.4. Répercussions régionales	8	8. Visibilité de la Suisse	17
3. Références pour la reconstruction	9	8.1. En Ukraine	17
3.1. Les Principes de Lugano pour une reconstruction globale	9	8.2. En Suisse	17
3.2. «Reconstruire en mieux» – moderniser en reconstruisant	9		
3.3. Plan pour l'Ukraine, facilité pour l'Ukraine et réformes	9	9. Bases légales	18
4. Orientations stratégiques	10		
4.1. Reprise économique	10	10. Ressources	19
4.2. Services publics	11	10.1. Budget	19
4.3. Protection de la population civile et promotion de la paix	11	10.2. Coûts relatifs à l'organisation du projet	19
4.4. Éléments clés du programme définis par le Conseil fédéral	12		
4.5. Stratégie d'intervention	12	11. Structure de gouvernance et de pilotage	20
5. Collaboration avec des acteurs suisses	13	11.1. Structure du projet	20
5.1. Secteur privé	13	11.2. Suivi	20
5.2. Autres acteurs importants	14	12. Stratégie de sortie	21
		Annexe	22

1. Analyse contextuelle

1.1. Contexte politique

Au moment de l'élaboration du programme pour l'Ukraine (hiver 2024), on ne sait toujours pas quelles seront la durée et l'intensité de la guerre, ni comment celle-ci se terminera. À brève échéance, la situation devrait rester instable. Une paix juste et durable, conjuguée à une intégration euro-atlantique centrée sur les négociations d'adhésion à l'UE, est au cœur des priorités de l'Ukraine. L'obtention en juin 2022 du statut de pays candidat à l'UE fait certes progresser les réformes, mais les ressources financières manquent en raison du coût de la défense et du manque de personnel qualifié dû à la mobilisation des troupes et à l'exode de nombreux réfugiés. En février 2024, 84 % de la population soutenait l'adhésion à l'UE. L'Ukraine reste également une priorité absolue pour l'UE, qui s'est engagée à la soutenir « aussi longtemps qu'il le faudra ».

Des progrès remarquables ont été réalisés dans la numérisation des services publics qui, malgré la guerre, garantissent l'accès aux prestations, favorisent la transparence et luttent contre la corruption. La décentralisation a également renforcé la résilience en favorisant une prise de décision proche des besoins de la population. Pourtant, le droit de la guerre limite les réformes, réduit les compétences des autorités locales et renforce l'influence des administrations militaires régionales. La liberté d'expression et d'association est largement préservée malgré la loi martiale, alors que l'on peut observer des restrictions de la liberté de réunion et une pression croissante sur les médias indépendants. Sur le plan intérieur, les institutions sont fragilisées : les élections n'ont pu se tenir en raison de la loi martiale, ce qui a été accepté par l'opposition. La confiance dans le président Zelensky s'effrite, même si une majorité de citoyens continue de le soutenir. L'adoption des lois requiert désormais une plus grande implication de l'opposition, constituée en partie de partis anciennement prorusses.

La mobilisation des forces armées affecte durement le pays, mais en dépit des pertes humaines, des frappes aériennes et des coupures de courant, la résilience du gouvernement, de l'administration et de la population reste impressionnante, tout comme leur détermination à défendre le pays. La mobilisation constitue une importante mise à l'épreuve pour les forces armées ukrainiennes.

1.2. Contexte économique

L'Ukraine dépend de l'aide financière internationale fournie principalement par l'UE, les États-Unis, le FMI et la Banque mondiale, car les recettes intérieures sont affectées majoritairement à la sécurité et à la défense. Les dépenses publiques ont augmenté de 270 % en 2023 et le déficit budgétaire s'élève à 41 milliards de dollars³. Les aides sont liées à des réformes de la politique fiscale, de la gouvernance et du dispositif de lutte contre la corruption. D'autres réformes seront mises en œuvre dans le cadre de l'adhésion à l'UE, notamment en ce qui concerne l'accès au marché européen.

La guerre a durement affecté l'économie ukrainienne : le PIB s'est effondré de 29 % en 2022, avant de se stabiliser à 5 % de croissance en 2023. L'agression russe aggrave les fragilités existantes et cause des dommages massifs aux infrastructures et à l'approvisionnement énergétique, puisque plus de la moitié des capacités énergétiques sont touchées. Les entreprises souffrent d'une pénurie de main-d'œuvre et le commerce est fortement entravé. Malgré tout, l'Ukraine continue de contribuer à la sécurité alimentaire mondiale grâce à ses efforts commerciaux fructueux en mer Noire.

De nombreuses entreprises déplacent leurs activités vers des sites garantissant une plus grande sécurité, ce qui offre des opportunités de développement régional. L'ouest et le centre de l'Ukraine tirent leur épingle du jeu grâce à divers facteurs – sécurité, infrastructures, soutien des autorités et proximité des marchés de l'UE. Malgré les risques, le sud conserve son importance sur le plan logistique, pour le corridor céréalière notamment. Dans le même temps, les inégalités s'accroissent : les régions industrielles de l'est, occupées et très impactées par le conflit, perdent leur avantage géographique et sont moins concernées par l'aide à la reconstruction. Les défis liés à la reprise économique du pays sont également de nature écologique. Des notions telles que « reconstruire en mieux » ou « favoriser une relance et une croissance vertes » revêtent une importance cruciale, en particulier dans les régions défavorisées. À cela s'ajoutent des priorités concernant l'état de droit et des conditions de concurrence équitables pour les entreprises locales et internationales, ainsi que des réformes efficaces dans les domaines de la lutte contre la corruption, de la justice et de la protection des investissements.

³ [https://www.seco.admin.ch/Économie extérieure et Coopération économique > Relations économiques > Informations régions/pays et relations économiques bilatérales avec la Suisse > Europe / Asie centrale > Europe de l'Est et Asie centrale > Ukraine > Rapport économique sur l'Ukraine de l'Ambassade de Suisse à Kiev](https://www.seco.admin.ch/Économie%20extérieure%20et%20Coopération%20économique%20>%20Relations%20économiques%20>%20Informations%20régions/pays%20et%20relations%20économiques%20bilatérales%20avec%20la%20Suisse%20>%20Europe/%20Asie%20centrale%20>%20Europe%20de%20l'Est%20et%20Asie%20centrale%20>%20Ukraine%20>%20Rapport%20économique%20sur%20l'Ukraine%20de%20l'Ambassade%20de%20Suisse%20à%20Kiev)

1.3. Contexte social

La guerre a un impact significatif sur la démographie: les régions du front et les zones rurales se dépeuplent, le taux de natalité diminue et la mortalité augmente, surtout chez les hommes en âge de travailler. La société se féminise et 7 millions de personnes ont cherché refuge à l'étranger. Ces changements influencent la reconstruction, car la composition de la société après la guerre sera différente de celle d'avant.

Selon l'ONU (situation en septembre 2024), environ 15 millions de personnes (soit 40 % de la population) sont tributaires de l'aide humanitaire, dont 5 millions dans les zones occupées par la Russie. Les régions et les villes orientales proches de la ligne de front subissent des bombardements quotidiens. Le taux de pauvreté est passé de 5,5 % (2021) à 24,1 % (2022), et 44 % des ménages ne peuvent subvenir à leurs besoins essentiels. Les femmes et les filles déplacées sont particulièrement exposées aux violences fondées sur le genre. Nombre d'enfants ont un accès limité à l'éducation et le système de santé est soumis à de fortes pressions. Les systèmes sociaux nécessitent une réforme et dépendent de l'aide internationale, tandis que les services sociaux proches du front ont en partie cessé de fonctionner. Les personnes âgées et celles souffrant de handicap sont particulièrement touchées par cette situation.

L'agression russe renforce l'unité, l'identité et la culture nationales, mais exacerbe aussi les tensions sociales entre les différents groupes de population. La guerre hybride menée par la Russie a pour but d'accentuer ces divisions. La réintégration d'anciens combattants et de rapatriés soulève d'importantes difficultés, mais offre également des opportunités, notamment sur le marché de l'emploi.

1.4. Conséquences sur le programme pour l'Ukraine

Le programme pour l'Ukraine reste entouré d'incertitudes. La fin du conflit n'est pas en vue et toute prévision semble aléatoire. Deux facteurs déterminent l'évolution de la situation: les succès militaires et les progrès en matière d'intégration européenne. Fin 2024, le scénario le plus probable semblait être celui du statu quo: poursuite du conflit, zones non contrôlées, progression des négociations d'adhésion à l'UE.

La dynamique du contexte influence la hiérarchisation des actions à mettre en place. La Suisse peut adapter ses instruments de manière flexible, s'agissant notamment de l'aide humanitaire, de la coopération au développement, de la promotion de la paix et des mesures économiques. En cas d'escalade du conflit, l'accent portera sur l'aide humanitaire et la relocalisation géographique. Et si le conflit s'apaise, la priorité sera accordée aux investissements, à la réintégration sociale et économique et aux investissements privés. La paix, les droits de l'homme et le travail de mémoire restent essentiels dans chaque cas de figure.

La résilience de l'Ukraine passe par le renforcement des institutions publiques, des services de base, des infrastructures et de l'économie locale. L'assistance porte sur la sécurité de l'approvisionnement (chauffage, électricité, eau), l'emploi, la cohésion sociale, les réformes et l'aide humanitaire, notamment dans les zones de front. Une reconstruction à grande échelle interviendra dans une phase ultérieure. L'aide comporte des risques tels que la destruction d'infrastructures ou les dommages causés aux entreprises. Ceux-ci peuvent être atténués par des investissements ciblés dans l'infrastructure civile et numérique ainsi que par un développement des capacités visant à offrir un soutien durable à la population.

Face à la situation instable et imprévisible qui prévaut dans le pays, il est essentiel de gérer le programme pour l'Ukraine avec toute la flexibilité requise. Pour rester pertinente et efficace, l'action de la Suisse doit s'adapter en permanence aux changements contextuels.

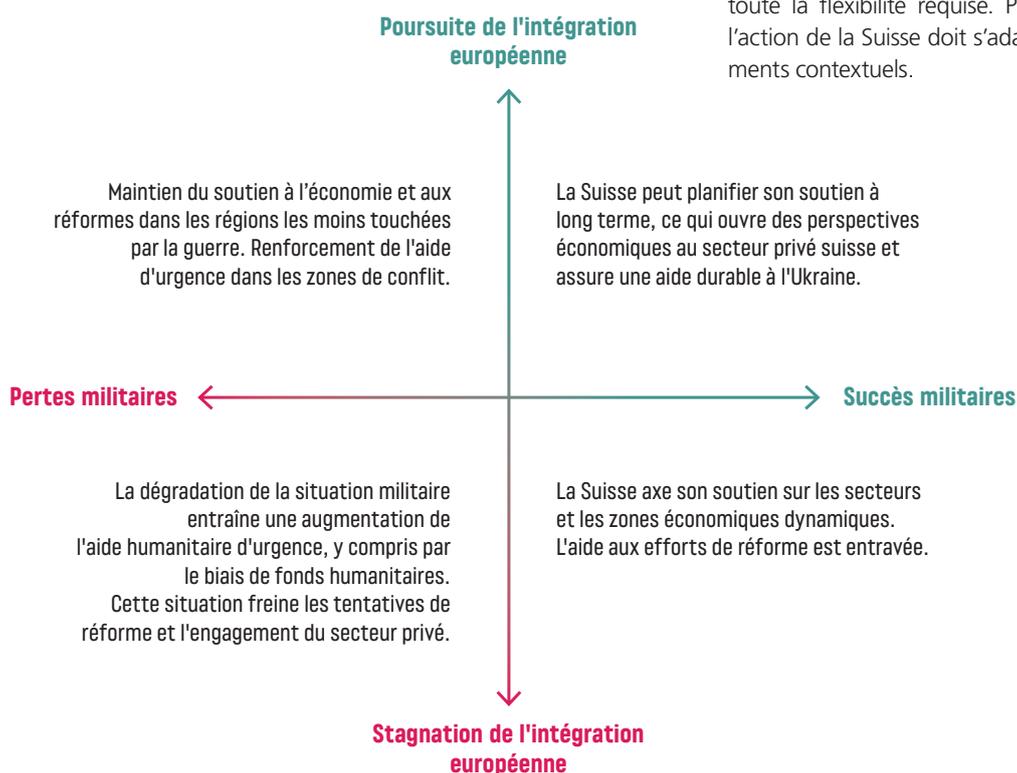


Figure 1 : Facteurs fondamentaux qui déterminent l'évolution du programme par pays et leur impact sur les priorités des mesures [source : DFAE]

2. Critères d'intervention

2.1. Les besoins de l'Ukraine

La Banque mondiale estime le coût de la reconstruction et du redressement économique de l'Ukraine à 486 milliards de dollars, avec une tendance à la hausse en fonction de l'évolution de la guerre. La quasi-totalité des recettes étant affectée à la défense, l'Ukraine largement tributaire de l'aide financière extérieure, pendant que sa dette publique devrait dépasser 90 % fin 2024.

Si les dégâts matériels se concentrent dans l'est du pays, les conséquences de la guerre affectent l'ensemble du territoire. Un quart de la population a été déplacé, les infrastructures civiles sont détruites et des millions de personnes ont un accès limité à la nourriture, à l'eau, aux soins médicaux, à l'éducation et à la sécurité du logement. Le secteur privé, en particulier les PME, souffre des destructions, de la pénurie de main-d'œuvre, de l'interruption des chaînes d'approvisionnement, de la baisse de la demande et du manque d'investissements.

La reconstruction doit être étroitement liée aux réformes si l'on entend favoriser le renforcement de l'intégration sociale, politique et économique en Europe. L'objectif est d'offrir aux personnes qui rentrent au pays des conditions attrayantes pour qu'elles puissent utiliser leurs compétences et soutenir la reprise économique de leur pays.

2.2. La valeur ajoutée de la Suisse

L'aide de la Suisse se caractérise à l'international par une vaste panoplie d'instruments flexibles, adaptés aux besoins et ciblés géographiquement. Le partenariat à long terme avec l'Ukraine instauré dès les années 1990 permet à la Suisse de s'appuyer sur une expérience considérable et des réseaux étendus. Sa présence directe dans plusieurs régions lui confère une crédibilité et une compréhension précise de la situation sur le terrain. Elle joue également un rôle de pionnier dans le domaine de la localisation, renforce les organisations partenaires locales et crée ainsi une base propice à l'instauration de mesures durables, susceptibles d'être prolongées ultérieurement même sans la participation directe de la Suisse. D'autres donateurs s'inspirent de cette approche.

Depuis 2014, la Suisse a mis l'accent sur le règlement pacifique des conflits, notamment lors de sa présidence de l'OSCE. De 2015 à 2021, elle a été le seul acteur étatique à pouvoir fournir une aide humanitaire de part et d'autre de la ligne de contact. Son expertise dans des domaines tels que la santé, la numérisation, l'énergie, la planification urbaine, la formation professionnelle, la promotion des PME, la mobilité, la gestion de l'eau, le déminage, la recherche de personnes disparues et la promotion du dialogue est utilisée à bon escient. La flexibilité reste essentielle pour adapter rapidement les projets aux développements d'un contexte dynamique.

La Suisse profite en outre de sa neutralité pour lancer et soutenir des initiatives internationales telles que la conférence sur la reconstruction de l'Ukraine (Lugano 2022) ou la conférence sur la paix (Bürgenstock 2024), qui visent à promouvoir une paix juste et durable.

2.3. Les intérêts de la Suisse

Le Conseil fédéral accorde une importance stratégique au soutien et à la reconstruction de l'Ukraine, comme l'indique l'objectif 5 de la stratégie de politique extérieure 2024–2027. La guerre d'agression menée par la Russie viole le droit international et remet en question la démocratie, la liberté et les valeurs libérales, contraignant l'Europe à réorienter son ordre de sécurité. L'avenir du Vieux Continent est étroitement lié à celui de l'Ukraine. Un échec de ce pays affaiblirait la capacité d'influence de l'Europe et de la Suisse. La reconstruction de l'Ukraine en tant qu'État souverain et démocratique sert donc les intérêts de la Suisse.

La Suisse a réagi rapidement à travers une série d'actions politiques, humanitaires et diplomatiques : reprise des sanctions de l'UE, statut de protection S, aide humanitaire, activités de déminage, soutien aux réformes, enquête sur les allégations de crimes de guerre et conférence sur la paix au Bürgenstock. Si les livraisons et les réexportations d'armes restent exclues pour des raisons de neutralité, la Suisse se montre active par le biais d'une aide financière d'urgence, de la promotion de la paix et de la reconstruction à long terme.

Ce soutien renforce les relations bilatérales et crée des perspectives pour les Ukrainiens rentrant au pays et pour les activités d'investissement. Les entreprises suisses pourraient être davantage impliquées dans la reconstruction. Dans le cadre de la double approche de l'OCDE⁴, il est prévu que les entreprises privées suisses participant à la reconstruction de l'Ukraine emploient des personnes qui ont bénéficié en Suisse du statut de protection S.

La renégociation de l'accord de libre-échange entre l'Ukraine et l'AELE ainsi que la coopération au sein de la BERD, où la Suisse représente l'Ukraine, devraient encore renforcer les relations économiques.

2.4. Répercussions régionales

La guerre menée par la Russie a un impact massif sur la région, en particulier sur la République de Moldova, l'un des États les plus pauvres d'Europe. La Moldova a accueilli quelque 120 000 réfugiés ukrainiens, ce qui pèse lourdement sur ses services sociaux, éducatifs et de santé. Les chaînes d'approvisionnement sont rompues, les marchés se sont effondrés et les prix de l'énergie ont explosé. On enregistre parallèlement une aggravation des tensions sociales, renforcée par la guerre hybride menée par la Russie.

Conformément à la stratégie de politique extérieure 2024–2027, la Suisse renforcera son soutien à la Moldova dans le but d'atténuer les conséquences de la guerre et de promouvoir la stabilité régionale. L'accord de libre-échange avec les États de l'AELE consolide les relations économiques bilatérales. La Moldova et l'Ukraine partagent en outre une perspective européenne, toutes deux ayant obtenu le statut de pays candidat. Le budget de la DDC pour la Moldova a été doublé et 4 à 5 % des fonds du programme « Ukraine et région » sont destinés aux pays voisins fortement touchés, en particulier la Moldova. Cela explique pourquoi le crédit d'engagement destiné au présent programme pour l'Ukraine est intitulé « Ukraine et région ».

⁴ Cette approche vise à préserver et à développer les compétences professionnelles des personnes bénéficiant du statut de protection S en vue de leur retour en Ukraine. Les expériences acquises pendant leur séjour en Suisse pourront être utilisées pour la reconstruction de l'Ukraine. Les contacts établis en Suisse pourraient également déboucher sur des opportunités commerciales.

3. Références pour la reconstruction

3.1. Les Principes de Lugano pour une reconstruction globale

La reconstruction globale de l'Ukraine dépasse le cadre de la coopération internationale classique. La réussite d'un tel projet requiert une large collaboration entre différents acteurs. La Suisse et l'Ukraine ont lancé ce processus lors de la Conférence sur la reconstruction de l'Ukraine (*Ukraine Recovery Conference*, URC2022) à Lugano en juillet 2022, dans le but de débattre des priorités de la reconstruction et de coordonner le soutien. La conférence a abouti à l'adoption de la Déclaration de Lugano (voir annexe), signée par 41 États et 18 organisations internationales. Les sept Principes de Lugano sont les suivants: (1) partenariat, (2) focalisation sur les efforts de réforme, (3) transparence, responsabilité et état de droit, (4) participation démocratique, (5) engagement multipartite, (6) égalité des genres, inclusion, et (7) durabilité.

3.2. «Reconstruire en mieux» – moderniser en reconstruisant

Grâce au large soutien dont elle bénéficie et à la perspective d'une adhésion à l'UE, l'Ukraine a l'opportunité de mettre à profit la reconstruction pour entreprendre des réformes en profondeur. L'attention internationale peut être utilisée pour promouvoir la lutte contre la corruption, la transparence, l'indépendance du système judiciaire, la durabilité environnementale et la qualité des infrastructures et des services.

3.3. Plan pour l'Ukraine, facilité pour l'Ukraine et réformes

Présenté en mars 2024, le «plan pour l'Ukraine» fixe le cadre général de la reconstruction, de la modernisation et des réformes du pays. Après l'octroi du statut officiel de candidat à l'adhésion à l'UE en juin 2022 et l'ouverture des négociations d'adhésion en juin 2024, le succès du processus dépendra dans une large mesure du vaste programme de réformes en cours. La Suisse soutient ces actions depuis de nombreuses années grâce à des projets sur le terrain et à son engagement politique, concrétisé notamment par l'organisation de la conférence sur la reconstruction de l'Ukraine en 2022 à Lugano. Le plan pour l'Ukraine facilite la coordination et la hiérarchisation de l'aide et des réformes; il constitue un guide important pour la Suisse dans ses activités de soutien.

Dans le cadre du plan pour l'Ukraine, l'UE a approuvé en mars 2024 la «facilité pour l'Ukraine», un instrument financier de soutien pour la période 2024–2027 pouvant atteindre 50 milliards d'euros sous forme d'aides et de prêts. Des États tiers peuvent y participer. Les paiements sont liés à la conduite de réformes dans les domaines de la gouvernance, de l'état de droit et de la lutte contre la corruption et la fraude. Le plan pour l'Ukraine, aligné sur le processus d'adhésion à l'UE, complète les accords de financement avec le G7, le FMI et la Banque mondiale, également conditionnés par les réformes.

La Suisse suit avec attention la mise en œuvre du plan pour l'Ukraine, notamment dans la perspective de synergies avec la facilité pour l'Ukraine. Elle soutient les efforts de réforme de l'Ukraine à travers différents projets et aide le pays à se préparer à l'adhésion à l'UE en dépit du conflit armé.

4. Orientations stratégiques

Le programme pour l'Ukraine 2025-2028 marque le début d'un processus de soutien de douze ans, que le Conseil fédéral a décidé de financer à hauteur de 5 milliards de francs (dont 1,5 milliard pour la période 2025-2028). L'objectif est de soutenir l'Ukraine en tant qu'État démocratique et indépendant dans sa reconstruction, dans ses réformes et dans son développement durable. Le programme réagit aux conséquences de la guerre, encourage le cours des réformes et crée les conditions d'un retour des personnes ayant fui le pays.

Le programme s'appuie sur des projets éprouvés et des réseaux déjà constitués avec les autorités, les entreprises, les villes et la société civile ukrainiennes. De nouvelles approches complètent les réalisations déjà accomplies. Le programme met l'accent sur trois domaines :

- a) la reprise économique,
- b) les services publics, ainsi que
- c) la protection de la population civile et la promotion de la paix.

4.1. Reprise économique

4.1.1. Besoins et opportunités

La guerre menée par la Russie détruit les infrastructures, le capital et le potentiel de l'Ukraine, déplace les populations et affecte durement l'économie. Les disparités régionales en matière de risques sécuritaires et de dommages exigent une approche graduelle : réparation des infrastructures critiques, stabilisation, reconstruction et modernisation de l'économie, édification des bases de la reprise économique. Ces processus doivent être mis en place malgré l'enlisement de la guerre afin de favoriser le retour de la population à une vie normale.

4.1.2. Priorités de la Suisse

La Suisse soutient pleinement l'Ukraine dans ses efforts de stabilisation et de reconstruction économiques, en adéquation avec les besoins des partenaires actifs sur le terrain. Elle privilégie le développement du secteur privé, en particulier des PME et de l'agriculture, ainsi que le processus transparent de reconstruction des infrastructures urbaines.

Elle soutient en particulier le développement des PME, leur intégration sur les marchés mondiaux, la création de parcs industriels, une approche de la formation adaptée aux besoins du marché – par exemple dans le secteur de la construction – et l'intégration des femmes, des anciens combattants et des rapatriés sur le marché du travail. Dans les

régions fortement impactées par la guerre, la Suisse soutient des activités économiques qui visent à assurer la subsistance et la réinsertion des déplacés internes.

La Suisse joue un rôle de premier plan dans la réhabilitation des infrastructures critiques et encourage la mise en place d'un cadre économique propice aux investissements. Ses actions incluent le soutien au secteur financier, l'accès des PME aux sources de financement et la promotion d'un environnement commercial compétitif. Des mesures liées à la politique monétaire et à la gestion de la dette favorisent la stabilisation des conditions macroéconomiques. En améliorant la compétitivité et la qualité des exportations de l'Ukraine, la Suisse facilite l'accès de ce pays au marché européen. Une économie stable attire les investissements, auxquels les entreprises privées suisses sont également associées. La participation de la Suisse à l'augmentation de capital de la BERD en faveur de l'Ukraine concourt à ces objectifs⁵.

4.1.3. Résultats escomptés

Le soutien à la reconstruction renforce les compétences locales, les bases juridiques et les systèmes en Ukraine et encourage les partenariats entre les acteurs suisses et ukrainiens, notamment dans le domaine des infrastructures urbaines. Ce processus favorise l'intégration à l'UE, les réformes et la modernisation des infrastructures d'inspiration soviétique.

La Suisse encourage le développement d'une économie résiliente, fondée sur un secteur privé fort et intégrant davantage de partenariats avec des acteurs suisses. Un meilleur environnement commercial et une compétitivité accrue créent des emplois, favorisent une croissance équilibrée et réduisent le déficit commercial et la pauvreté, notamment dans les régions touchées par la guerre.

Les personnes ayant fui l'Ukraine qui apportent des connaissances spécialisées en Suisse ou les ont acquises dans notre pays peuvent fournir une contribution précieuse à la reconstruction.

⁵ Conformément à la décision du Conseil fédéral du 13 septembre 2024 [EXE 2024.1610], les fonds destinés à l'augmentation de capital de la BERD seront à la charge des moyens réservés pour l'Ukraine dans le cadre de la stratégie de coopération internationale. La compensation se fait à 3/4 par le crédit budgétaire A231.0202 «Coopération économique au développement» du DEFR (60 millions de francs) et à 1/4 par les moyens réservés pour l'Ukraine dans le crédit budgétaire A231.0457 «Soutien à l'Ukraine et aux régions voisines» du DFAE (20 millions de francs).

4.2. Services publics

4.2.1. Besoins et opportunités

Assurer l'accès aux services de base – santé, éducation, services sociaux, énergie, transport, traitement de l'eau et des eaux usées – reste un défi majeur pour l'Ukraine en temps de guerre. La fourniture de ces services dépend pour l'heure fortement de l'aide internationale. Parallèlement, la mise en place de réformes et l'octroi d'un soutien ciblé dans ces domaines sont indispensables. Ils doivent être complétés par une aide budgétaire et une expertise technique.

La guerre a fait progresser l'innovation et la numérisation, qui peuvent être considérées comme partie intégrante d'une stratégie de survie. Pour autant, des progrès supplémentaires doivent impérativement être réalisés dans les domaines de la gouvernance démocratique, de l'état de droit, de la lutte contre la corruption, de la transparence et de la participation citoyenne. La reconstruction exige de solides capacités à tous les niveaux politiques, notamment celui de la participation des autorités locales et des citoyens. Les exigences conditionnant l'adhésion à l'UE constituent un moteur de ces réformes.

4.2.2. Priorités de la Suisse

Il est essentiel d'assurer le bon fonctionnement des services de base pour offrir des perspectives à la population ukrainienne et permettre aux Ukrainiens de retour de se construire un avenir dans leur pays. La Suisse continue à soutenir les secteurs de la formation, de la santé, des transports et de l'approvisionnement en eau, intégrés dans une politique d'urbanisme et d'aménagement du territoire durable, par le biais d'une aide budgétaire indirecte et d'une expertise technique. Elle met l'accent sur les infrastructures de base telles que l'eau, l'énergie et les transports, auxquelles s'ajoute une aide d'urgence dans les régions particulièrement touchées par le conflit. À long terme, des réformes sont indispensables pour garantir des services publics de qualité et dignes d'un État de droit. La Suisse encourage l'innovation, la numérisation et la décentralisation dans le dessein de renforcer les administrations locales durant la phase de reconstruction. Elle encourage les pratiques de bonne gouvernance en mettant l'accent sur la participation démocratique, la transparence et la responsabilité devant les citoyens.

4.2.3. Résultats escomptés

En aidant l'Ukraine à assurer les services de base, la Suisse crée des perspectives pour la population et favorise le retour des personnes ayant fui le pays. Les communes et les autorités régionales sont formées pour planifier la reconstruction de manière inclusive, transparente et durable. Les services tels que l'urbanisme, les transports, l'énergie, l'eau, la santé, l'éducation et les services sociaux doivent être efficaces, conformes à l'état de droit et accessibles à tous. La numérisation contribue à la lutte contre la corruption et facilite un accès sûr aux services

publics. Par son soutien, la Suisse appuie l'Ukraine dans la mise en œuvre du processus de réformes européennes.

4.3. Protection de la population civile et promotion de la paix

4.3.1. Besoins et opportunités

La guerre fragilise la société ukrainienne à plusieurs niveaux. Fin 2024, 40% des habitants étaient tributaires de l'aide humanitaire. Les priorités sont l'accès aux services sociaux et médicaux, l'éducation, la protection civile et la protection des groupes particulièrement vulnérables. Les besoins sont également très importants dans les zones occupées par la Russie, même si l'accès y est limité. Les mines et autres engins explosifs entravent la reconstruction et mettent des vies en danger. Le conflit aggrave les inégalités et met en péril la cohésion sociale. La Suisse combine judicieusement les efforts politiques avec la coopération internationale et la diplomatie humanitaire pour relever ces défis.

4.3.2. Priorités de la Suisse

Dans ses activités humanitaires et de politique de paix, la Suisse concentre son action sur l'aide d'urgence et sur la protection des personnes affectées par la guerre. Elle privilégie les zones de front qui, pour des raisons de sécurité, sont difficiles d'accès pour de nombreux acteurs internationaux. Pour y atteindre les groupes de population vulnérables, elle encourage la localisation de l'aide humanitaire et recherche des synergies avec des acteurs tels que le CICR ou l'ONU. Elle met notamment l'accent sur l'intégration des femmes et des victimes de la guerre dans les processus de décision politique. Une autre priorité est le déminage humanitaire⁶ qui inclut l'éducation aux risques, l'assistance aux victimes et le déminage des engins explosifs, et qui vise à assurer la sécurité, faciliter les retours et rendre à nouveau utilisables les zones anciennement touchées. La recherche et l'identification des personnes disparues restent essentielles pour permettre aux familles d'entamer leur travail de deuil et renforcer la cohésion sociale.

La Suisse soutient également le respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme ainsi que la répression des violations, afin de démasquer les injustices et de jeter les bases d'un suivi judiciaire et d'un travail de mémoire. Son objectif est d'aider l'Ukraine à surmonter les conséquences sociales à long terme de la guerre. Ces mesures complètent les efforts politiques déployés par la Suisse en faveur d'une paix juste et durable, notamment au travers des bons offices

⁶ Le Conseil fédéral a approuvé le 29 septembre 2023 une enveloppe de 100 millions de francs destinée au déminage humanitaire pour la période 2024-2027. La mise en œuvre des projets est pilotée par un comité de coordination dans lequel siègent également des représentants de la DDC, du SECO et du DDPS (SEPOS et RI D).

et du dialogue. La Suisse soutient en outre le développement des capacités de l'Ukraine en vue de négociations de paix.

4.3.3. Résultats escomptés

La Suisse contribue à sauver des vies et à atténuer les souffrances, à couvrir les besoins fondamentaux et à protéger au mieux les personnes concernées. Il est essentiel de rendre justice aux victimes et de punir les crimes. La Suisse s'emploie à rendre les populations plus résilientes et à améliorer la cohésion sociale au sein des communautés et entre elles. Elle peut également jouer un rôle dans la préparation de futures négociations sur la cessation des hostilités, en vue de parvenir à une paix globale, juste et durable en Ukraine, basée sur la Charte des Nations Unies.

4.4. Éléments clés du programme définis par le Conseil fédéral

Le 10 avril 2024, le Conseil fédéral a défini les éléments clés sur lesquels doit reposer le présent programme :

Approche bilatérale et multilatérale équilibrée : utilisation des canaux bilatéraux et multilatéraux appropriés pour la mise en œuvre du programme, en tenant compte de la visibilité de la Suisse.

Coopération avec le secteur privé visant à favoriser la reprise économique : les entreprises suisses et ukrainiennes doivent participer aux travaux.

Utilisation de différents instruments : pour la mise en œuvre du programme, il est prévu d'utiliser des contributions à fonds perdu, des prêts, des participations et des garanties.

Communicabilité : le caractère bénéfique des activités doit être communiqué, aux niveaux national et international, de manière à en garantir la compréhension et la traçabilité. Les activités doivent refléter l'expertise de la Suisse et pouvoir être comptabilisées au niveau international.

Stratégie de sortie : quelle que soit l'issue de la guerre, la Suisse doit pouvoir se retirer de manière ordonnée. La situation sera régulièrement réexaminée.

4.5. Stratégie d'intervention

Le graphique ci-après illustre la stratégie d'intervention applicable au programme pour l'Ukraine. Compte tenu de l'hétérogénéité du contexte ukrainien, le programme comprendra des actions de soutien à court, moyen et long terme, allant des mesures visant à assurer la survie à des opérations d'investissement dans le secteur privé. Les instruments de coopération au développement, d'aide humanitaire, de promotion de la paix ainsi que les mesures du secteur privé seront appliqués dans le respect des trois piliers « résilience, réforme, reconstruction ».

Voici deux exemples : le déminage comprend la sensibilisation aux dangers (prévention des accidents, résilience), les adaptations du cadre juridique (réformes), le déminage des zones agricoles et la remise en culture des terres arables (reconstruction). La réhabilitation des infrastructures comprend la réparation des réseaux énergétiques détruits (résilience), l'adoption de mesures tarifaires applicables à la consommation d'énergie (réforme) et la modernisation ou la remise en état des réseaux énergétiques existants (reconstruction).

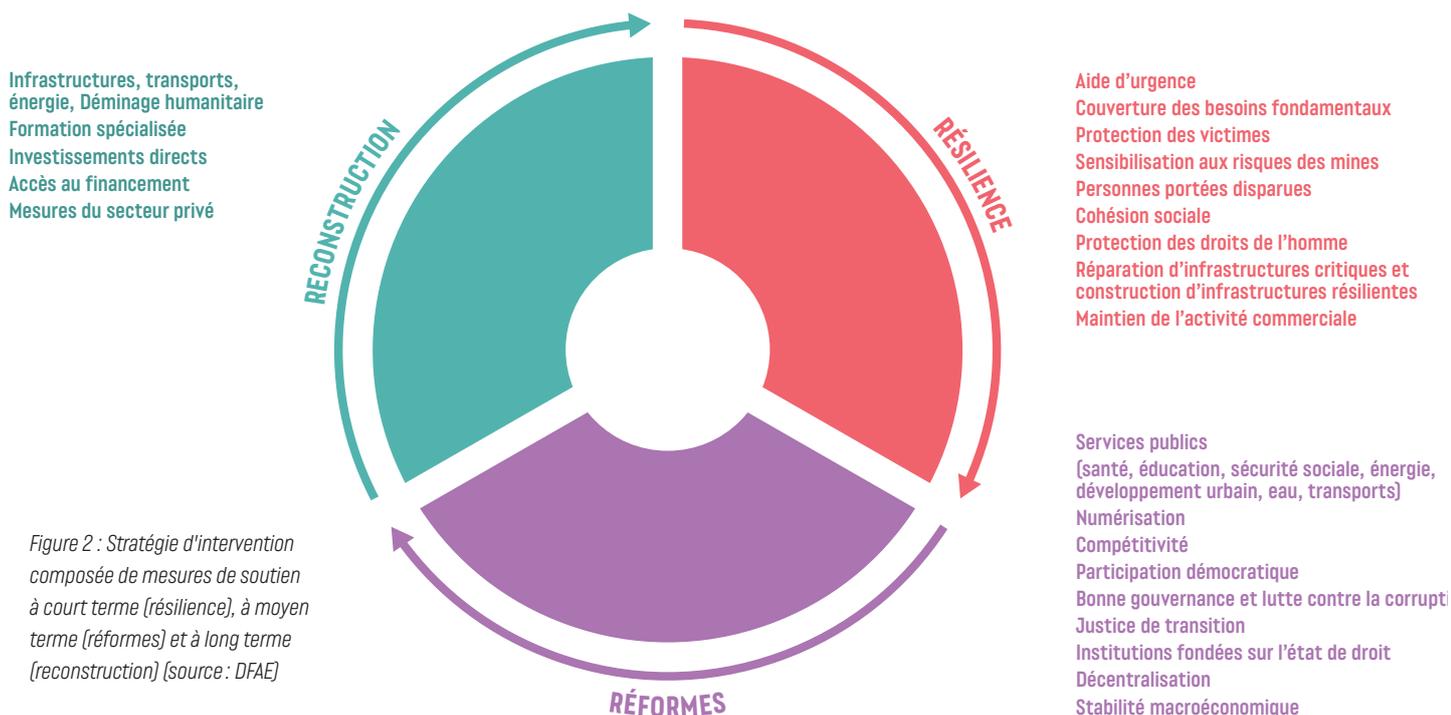


Figure 2 : Stratégie d'intervention composée de mesures de soutien à court terme (résilience), à moyen terme (réformes) et à long terme (reconstruction) [source : DFAE]

5. Collaboration avec des acteurs suisses

Pour pouvoir mettre à disposition son expertise de manière ciblée, la Suisse mise sur des partenariats avec divers acteurs – secteur privé, milieux scientifiques, ONG, administration publique, etc.

5.1. Secteur privé

Le Conseil fédéral estime qu'un rôle de premier plan doit être accordé au secteur privé suisse dans la reconstruction de l'Ukraine. Il a élaboré six mesures qui permettront au secteur privé suisse de tirer parti de son expertise, de sa capacité d'innovation et de son approche qualitative pour promouvoir une économie résiliente et durable – en complément des activités menées par la coopération internationale.

5.1.1. Financement d'études préparatoires de projets

La Suisse finance des études préparatoires dans des domaines spécifiques afin d'intégrer l'expertise suisse (notamment en ingénierie et en planification) dans les projets d'infrastructure en Ukraine par le biais d'études de faisabilité. Dans ce cadre, des projets spécifiques seront également mis en œuvre et cofinancés par la facilité. Un renforcement des réseaux d'entreprises entre la Suisse et l'Ukraine est également prévu.

5.1.2. Aides financières dans des secteurs spécifiques

Cette mesure consiste en une aide financière à l'Ukraine pour l'acquisition de produits et de services proposés par des entreprises suisses. L'objectif est que ces entreprises investissent à moyen terme en Ukraine et s'établissent sur le marché local. La priorité sera donnée, sur la base des besoins de l'Ukraine, à des branches dans lesquelles la coopération internationale de la Suisse en Ukraine est déjà active et dans lesquelles la Suisse est compétitive. Il s'agit pour l'heure des secteurs de l'énergie, des transports et de la mobilité, des équipements mécaniques, de la construction, de l'eau et de la santé.

5.1.3. Extension du mandat GPI

Cette mesure doit permettre à l'Ukraine d'utiliser davantage de biens et de services produits en Suisse. Elle vise en outre à faciliter l'accès de l'industrie d'exportation aux projets de reconstruction soutenus par la Suisse, par d'autres pays et par des institutions financières multilatérales. Elle repose sur une extension du projet qui, depuis 2021, vise à améliorer l'accès des entreprises suisses aux grands projets d'infrastructure internationaux (GPI). Dans ce cadre, l'Ukraine sera ajoutée à la liste des pays prioritaires du projet. Certaines activités GPI pertinentes seront adaptées au contexte spécifique de l'Ukraine. Sous certaines conditions, le secteur privé suisse pourrait également participer aux appels d'offres de l'UE dans le cadre de la facilité pour l'Ukraine.

5.1.4. Communication, gestion des parties prenantes

Mesure destinée à renforcer la coopération entre les parties prenantes suisses et ukrainiennes. Les instances bilatérales existantes entre la Suisse et l'Ukraine (p. ex. CEM, chambre de commerce conjointe, associations) doivent en outre être mises à profit pour approfondir les relations économiques entre les deux pays. Des mesures d'accompagnement telles que l'organisation de forums économiques, la participation à des foires ou la mise sur pied de missions exploratoires (*fact-finding missions*) sont également prévues. Les informations pertinentes seront regroupées sur un portail d'information public et mises à la disposition des milieux concernés.

5.1.5. Renforcement de la capacité à assumer des risques de l'ASRE

Cette mesure doit permettre à l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE) de renforcer la couverture des exportations vers l'Ukraine afin d'encourager les projets commerciaux privés dans ce pays et de soutenir efficacement la reconstruction de l'Ukraine. La mesure prévue est une mesure purement suisse, qui ne sera mise en œuvre que si les bases légales en vigueur le permettent.

5.1.6. Réduction des risques liés aux investissements en Ukraine

Mesure permettant à la Confédération – en association avec des partenaires internationaux – d’assumer une partie des risques et de permettre au secteur privé d’investir en Ukraine (p. ex. assurance contre les risques de guerre). Cette démarche se révèle indispensable, car les banques et les assurances ne seraient pas en mesure d’assumer des risques aussi importants, ou alors à des coûts extrêmement élevés. La réduction des risques se fait en principe aux travers de deux instruments principaux : (i) participation aux mécanismes de réduction des risques créés par les institutions financières internationales et (ii) participation aux mesures de réduction des risques mises en place par l’UE.

5.1.7. Conclusion

L’application de ces mesures est étroitement coordonnée avec l’Ukraine. La Suisse adapte en permanence ces mesures aux besoins sur place et aux évolutions internationales afin de garantir leur efficacité. À noter que leur mise en œuvre n’est pas nécessairement simultanée, car les différentes actions envisagées dépendent de l’évolution du contexte et sont soumises à des conditions différenciées (durée de la planification, demande des entreprises, etc.).

Dans une première étape débutant en 2025, la Suisse prévoit de déployer une série de projets individuels reposant sur la législation qui régit actuellement la coopération internationale. Dans ce cadre, la Suisse financera des produits utiles à l’Ukraine pour sa reconstruction et qui seront fabriqués ou livrés en Ukraine et dans la région par des entreprises suisses déjà présentes sur place (vitres incassables, matériaux de construction d’abris pour écoles et hôpitaux, etc.). La Suisse contribue ainsi à pérenniser la main-d’œuvre locale.

Outre les projets individuels, le programme pour l’Ukraine prévoit d’instaurer une collaboration ciblée et durable avec des entreprises suisses, y compris celles qui ne sont pas encore actives dans le pays. Cela permettra, dans une phase ultérieure, de proposer un ensemble de mesures élargi, pour autant que l’Ukraine y soit favorable. Ces mesures peuvent inclure la fourniture de biens et de services financés par la Suisse et proposés par des entreprises suisses. Cette étape nécessitera une nouvelle base légale (voir chap. 9).

5.2. Autres acteurs importants

La Suisse a instauré en Ukraine de nombreux partenariats fructueux qui lui permettent d’apporter son expertise de façon ciblée et d’accroître sa visibilité. Ces partenariats doivent être poursuivis et développés dans le cadre du nouveau programme pour l’Ukraine.

Des partenariats étroits ont été noués par des universités et des hautes écoles spécialisées suisses, notamment dans les secteurs de la santé (Clinique psychiatrique universitaire de Zurich, Université de Zurich, Hôpitaux universitaires de Genève, Université de Bâle, Institut des sciences infirmières, Institut tropical et de santé publique suisse), de la gouvernance (Université de Bâle, Haute école pédagogique de Zurich), des PME et de la compétitivité (Haute école spécialisée de Berne, Université de Genève, Institut de recherche de l’agriculture biologique).

Les jumelages entre villes gagnent également en importance. Vinnytsia a manifesté son intérêt pour un partenariat avec une ville suisse, tout comme Odessa, Soumy et Kharkiv.

Enfin, les organisations non gouvernementales suisses sont également des acteurs importants, notamment dans la réalisation de projets liés aux domaines de la formation professionnelle, de la lutte antimines, de la numérisation, de la gouvernance et du renforcement de la société civile.

6. Instruments

6.1. Partenariats

Les grandes lignes du programme pour l'Ukraine définies par le Conseil fédéral (chap. 4.4) précisent que les mesures bilatérales et multilatérales sont équilibrées et mises en œuvre de manière à assurer la visibilité de la Suisse.

6.1.1. Au niveau bilatéral

Les partenariats bilatéraux contribuent à améliorer l'image de la Suisse et à renforcer le soutien qu'elle apporte au pays et à sa population, tout en lui permettant d'accroître sa visibilité. La mise en œuvre d'activités bilatérales mobilise toutefois d'importantes ressources humaines. Pour ce faire, la Suisse s'appuie sur des partenaires locaux (ONG, autorités régionales, etc.) qui contribuent à renforcer son ancrage sur le terrain, gage de l'obtention de résultats durables (voir également 5.2).

6.1.2. Au niveau multilatéral

Indispensables à la reconstruction, les partenaires multilatéraux disposent de moyens financiers et de capacités d'absorption supérieures à ceux des donateurs individuels. Ils se révèlent efficaces dans les grands projets d'infrastructures et de réformes, ont la capacité de mobiliser rapidement des fonds en cas de crise et apportent une valeur ajoutée grâce à leur assise politique et à leur expertise thématique.

Les partenariats avec des institutions telles que la Banque mondiale, le FMI, l'ONU, la facilité pour l'Ukraine mise en place par l'UE, la BERD, le Conseil de l'Europe ou l'OCDE permettent à la Suisse d'influer sur des projets qui dépassent les budgets bilatéraux. Grâce à son réseau, sa crédibilité, son expertise et sa présence sur le terrain, la Suisse est en mesure de renforcer à bon escient l'impact des projets multilatéraux.

6.2. Dialogue politique

6.2.1. Au niveau bilatéral

La Suisse met à profit sa neutralité, sa crédibilité et son expérience en matière de médiation et de promotion du dialogue pour obtenir une paix globale, équitable et durable. En tant qu'hôte de la conférence du Bürgenstock, elle contribue activement au développement de solutions susceptibles de mettre fin à la guerre et, partant, au renforcement de la sécurité européenne. En tant qu'État dépositaire des Conventions de Genève, la Suisse milite pour le respect du droit international humanitaire et pour l'accès humanitaire aux populations dans

le besoin, y compris dans les territoires occupés. L'Ambassade de Suisse à Kiev joue un rôle clé dans le dialogue politique, en particulier dans des domaines tels que la santé, l'économie et la transformation numérique. Elle coordonne sur place les activités avec la communauté internationale, encourage les échanges avec la société civile et fait office de point de contact direct pour les discussions et l'échange d'informations. La Suisse renforce en outre les relations bilatérales par le biais de la coopération interparlementaire et par des échanges au sein de forums parlementaires internationaux.

6.2.2. Au niveau multilatéral

Les enceintes multilatérales et les organisations régionales telles que l'ONU, l'OSCE, l'UE, le CICR, le Conseil des droits de l'homme à Genève, le Conseil de l'Europe à Strasbourg et l'OTAN/PPP à Bruxelles offrent des plateformes de coopération avec l'Ukraine. La Suisse les soutient par des contributions politiques, humaines, matérielles et financières, en déployant par exemple des experts suisses dans des organisations comme l'ONU, l'OSCE, l'OIM ou l'AIEA. La Suisse encourage également la mise en place de mécanismes de surveillance des droits de l'homme et de reddition de comptes, tels que la nomination de rapporteurs spéciaux, les commissions d'enquête, le mécanisme de Moscou de l'OSCE ou le Registre des dommages du Conseil de l'Europe. Elle défend fermement ses positions dans les enceintes internationales afin de renforcer les droits des victimes de guerre et la protection des droits de l'homme.

6.3. Exécution financière du programme

La Suisse utilise différents instruments aux fins de la mise en œuvre du programme pour l'Ukraine :

- Les aides financières octroyées par des institutions financières internationales qui sont reconnues et dotées des mécanismes de suivi appropriés fournissent un soutien direct à l'État ukrainien, par exemple par des contributions au budget de l'État.
- L'assistance technique promeut de façon sélective des projets, des réformes et le transfert de connaissances.
- Des garanties, prêts et participations facilitent les investissements en réduisant les risques et en tenant compte de la probabilité de remboursement.
- L'octroi d'aides financières sous forme de prêts à moyen ou long terme est également envisageable.

Ces approches reprennent les éléments clés définis par le Conseil fédéral et s'appuient sur les bonnes pratiques en vigueur.

7. Coordination des donateurs

7.1. Pays donateurs

La coordination est la clé d'une aide efficace et rationnelle. Comme c'est généralement le cas, la coordination des donateurs en Ukraine s'effectue à trois échelons: le niveau politique le plus élevé (ministres/ambassadeurs), le niveau stratégique (responsables des bureaux de coopération) et le niveau des experts. À l'heure de l'élaboration du présent programme, cette structure ne fonctionne qu'imparfaitement: on constate un manque de cohérence et de coordination à plusieurs niveaux, et nul ne sait si la structure de coordination à trois niveaux entre le gouvernement et les donateurs sera maintenue, et le cas échéant, sous quelle forme elle se présentera à l'avenir.

Cela fait plus de vingt ans que la Suisse est un membre actif et éminent de la coordination des donateurs. Avec les États-Unis, l'Union européenne, le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Canada et la Suède, elle forme un groupe informel de donateurs de premier plan, dont le siège se trouve à Kiev. La Suisse assure en outre la coprésidence de deux groupes de travail (décentralisation et transformation numérique), également installés à Kiev.

7.2. Plateforme des donateurs pour l'Ukraine

Une structure interministérielle de coordination des donateurs, nommée plateforme des donateurs pour l'Ukraine (*Ukraine Donor Platform*, UDP), a été créée début 2023 sur la base d'une décision des chefs d'État et de gouvernement du G7. Elle réunit de hauts fonctionnaires d'Ukraine, de l'UE et des pays du G7 ainsi que des partenaires des institutions financières internationales, notamment la Banque européenne d'investissement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale.

Cette plateforme a été créée dans le but de garantir l'octroi d'une aide cohérente, transparente et efficace à l'Ukraine. Elle a notamment pour rôle d'éviter les doublons et d'assurer une meilleure coordination entre les besoins et les ressources. La collaboration étroite avec les autorités locales doit en outre permettre de concilier les besoins et les priorités de l'Ukraine avec les conditions des principaux donateurs et les exigences du processus d'adhésion à l'UE.

L'UDP est dirigée par un comité de pilotage coprésidé par l'Ukraine, les États-Unis et la Commission européenne. La plateforme et le comité de pilotage sont composés de représentants de l'Ukraine, de l'UE, des pays du G7 et des institutions financières internationales. Les États qui soutiennent l'Ukraine à hauteur d'au moins 0,1 % de leur PIB et d'au moins 1 milliard de dollars peuvent devenir membres temporaires pour un an, alors que ceux qui fournissent une aide d'au moins 0,05 % de leur PIB ou 300 millions de dollars peuvent prétendre au statut d'observateur. Au moment d'établir le présent programme, les membres temporaires sont la République de Corée, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède, tandis que le Danemark, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, l'Espagne, la Belgique, la Finlande et, depuis avril 2024, la Suisse ont le statut d'observateur. Selon l'ampleur et la nature de son soutien futur (aide budgétaire, mesures de reconstruction ou autres soutiens financiers imputables au CAD de l'OCDE, mais ne relevant pas de l'aide militaire ou humanitaire), la Suisse pourrait bientôt devenir membre temporaire de l'UDP et participer à la définition des grandes orientations de la plateforme.

8. Visibilité de la Suisse

Conformément aux éléments clés définis par le Conseil fédéral (chap. 4), les activités doivent être communiquées au niveau national et international afin d'en garantir la compréhension et la traçabilité.

8.1. En Ukraine

Des préparatifs sont en cours pour assurer la communication des activités de la Suisse en Ukraine. L'Ambassade de Suisse à Kiev a créé la plateforme de narration numérique [MadeWithSwitzerland](#), dont l'objectif est de fournir une image globale du soutien de la Suisse par une présentation des différentes activités de la coopération – de l'aide humanitaire aux réformes, en passant par les mesures en faveur du secteur privé et les initiatives diplomatiques, politiques et culturelles de la Suisse.

Les partenaires locaux sont de précieux relais de la communication de la Suisse. L'ambassade les formera afin qu'ils assurent eux aussi une communication efficace par l'intermédiaire de ces canaux. Certains projets d'envergure peuvent être mis en exergue, notamment s'ils ont un lien particulier avec la Suisse et qu'ils illustrent des partenariats entre les deux pays. On peut citer à cet égard les trams des transports publics de Zurich, Berne et Bâle circulant dans les villes de Vinnytsia et de Lviv, ou encore le *Dija Digital Summit* qui s'est déroulé à Zurich à l'été 2024 sous l'égide du vice-premier ministre ukrainien.

8.2. En Suisse

Une communication claire sur des projets concrets permettra de présenter les réflexions stratégiques de manière compréhensible, d'expliquer aux contribuables en quoi consistent les mesures de soutien, pourquoi elles sont prises et à quel moment, et d'attirer l'attention du public suisse sur l'aide substantielle accordée à l'Ukraine.

Des projets importants qui illustrent l'approche et l'expertise suisse seront mis en évidence afin de présenter de manière simple et concrète le travail de la Suisse en Ukraine. De plus, une communication cohérente entre les différents départements concernés de l'administration fédérale sera assurée. À cette fin, les canaux de communication existants seront mobilisés et bénéficieront d'une collaboration étroite entre les acteurs sur le terrain et la Berne fédérale.

9. Bases légales

La plupart des projets figurant dans le programme pour l'Ukraine s'appuient sur les dispositions légales en vigueur régissant la coopération internationale⁷. En revanche, les mesures portant sur la coopération avec le secteur privé suisse, en particulier avec les entreprises qui ne sont pas encore actives en Ukraine, ne sont pas toujours adossées à la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. Si cette loi est formulée de manière très ouverte en ce qui concerne les formes de coopération, son objectif est clairement axé sur les régions ayant besoin d'aide (objet de l'aide). Ces types de projets devraient faire l'objet d'appels d'offres conformément à la loi fédérale sur les marchés publics. L'implication ciblée d'entreprises suisses nécessite la création d'une nouvelle base légale.

Les nouvelles dispositions légales (formelles) à mettre en œuvre peuvent prendre la forme d'un traité international soumis au référendum ou d'une loi fédérale ad hoc. Elles créeraient une solution spéciale, limitée dans le temps et dans l'espace, pour l'Ukraine, et définiraient les dispositions du droit des marchés publics permettant d'exclure les soumissionnaires étrangers sans affecter les obligations internationales de la Suisse.

⁷ Loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0).

10. Ressources

10.1. Budget

Dans le cadre de la stratégie de coopération internationale 2025–2028, un crédit d'engagement « Ukraine et région » a été créé et peut être utilisé pour la mise en œuvre du présent programme. L'allocation des fonds est prévue comme suit :

DFAE : 57,3%		DEFR : 42,7%	
Direction du développement et de la coopération (DDC)	Secrétariat d'État, division Paix et droits de l'homme (DPDH)	Mesures destinées spécifiquement au secteur privé suisse	Coopération économique au développement
836 mio CHF	24 mio CHF	500 mio CHF	140 mio CHF

Il en découle la planification suivante pour les quatre prochaines années :

Dépt	Office		2025	2026	2027	2028	Total 2025–2028
DFAE	DDC	Crédit Ukraine et région	125,7	139,9	176,2	226,2	668
DFAE	DDC	Contributions provenant d'autres crédits	42,7	41,65	41,3	42,35	168
DFAE	DPDH	Gestion civile des conflits et droits de l'homme	4,6	5,6	6,5	7,5	24
DEFR	SECO	Mesures liées au secteur privé	93	124,4	140,7	141,9	500
DEFR	SECO	Coopération économique au développement	35	35	35	35	140
Total (en mio CHF)			300,95	346,5	399,65	452,9	1500

Cette répartition est indicative. Les incertitudes liées à l'évolution de la guerre obligent à faire preuve d'une certaine flexibilité. En conséquence, l'arrêté fédéral la concernant le budget 2025 avec PITF 2026 à 2028 prévoit la possibilité de transférer des crédits entre les départements à hauteur de 30 millions de francs.

10.2. Coûts relatifs à l'organisation du projet

Le financement du poste de délégué, de ceux de ses collaborateurs et de leurs dépenses de fonctionnement est assuré pour la période 2025–2028 par le budget du programme de soutien. Trois nouveaux postes à temps plein (ETP) sont prévus : celui du délégué, un poste d'état-major et un poste d'assistance.

Par ailleurs, les membres du personnel compétents de la DDC, du SECO et de la DPDH sont associés aux activités du programme pour l'Ukraine, que ce soit à la centrale ou sur le terrain.

11. Structure de gouvernance et de pilotage

11.1. Structure du projet

Compte tenu de la dimension unique du programme pour l'Ukraine et afin d'assurer une mise en œuvre coordonnée, une organisation de projet spécifique a été mise en place. Les détails sont réglés dans l'ordonnance sur le groupe de travail du programme pour l'Ukraine du 28 août 2024⁸.

Un groupe de pilotage constitue l'organe de direction stratégique suprême du groupe de travail. Il se compose des chefs du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR).

La personne déléguée par le Conseil fédéral dirige l'organisation du projet.

Les personnes suivantes assistent le groupe de pilotage :

- le secrétaire d'État du SECO ;
- les secrétaires généraux du DEFR et du DFAE ;
- le directeur de la DDC ;
- le chef de la DPDH ;
- le délégué du Conseil fédéral pour l'Ukraine.

Un comité consultatif composé de membres du personnel de l'administration et de personnes externes assiste le groupe de pilotage et le délégué dans l'élaboration et la mise en œuvre du programme pour l'Ukraine. La composition du comité consultatif est arrêtée par le groupe de pilotage.

Les services compétents du SECO, de la DDC et de la DPDH mettent à la disposition du groupe de travail le personnel nécessaire à l'élaboration et à la mise en œuvre du programme. Les membres du personnel mis à la disposition du groupe de travail sont techniquement subordonnés au délégué pour toutes les activités déployées dans le cadre de ce programme.

11.2. Suivi

La corruption qui sévit en Ukraine représente un risque institutionnel pour la mise en œuvre du programme. La Suisse utilisera ses instruments habituels pour évaluer correctement les risques, les minimiser et prendre les mesures adéquates en cas d'infraction. Ceux-ci incluent l'analyse des risques de chaque projet, l'analyse des risques des partenaires, le système de contrôle interne, des outils de suivi et d'audit ainsi que des formations internes du personnel et des partenaires du projet.

Eu égard à l'instabilité du contexte, à l'ampleur financière exceptionnelle du projet et au caractère parfois unique des instruments mis en œuvre, il est prévu de renforcer l'assurance qualité afin de garantir une gestion rapide et adaptée du programme. À cette fin, le suivi de l'exécution des projets doit être assuré, d'une part, par les partenaires concernés et par la représentation suisse sur place, et d'autre part, par un prestataire de services externe (tierce partie effectuant un suivi). Les différentes perspectives et les connaissances qui en découlent doivent permettre d'obtenir une vue d'ensemble de la réalisation des projets et d'assurer un pilotage adéquat garantissant une mise en œuvre efficace.

⁸ Ordonnance sur le groupe de travail du programme pour l'Ukraine du 28 août 2024 (RS 172.211.41).

12. Stratégie de sortie

Le contexte instable, fragile et imprévisible de la guerre appelle une gestion flexible du programme pour l'Ukraine. La Suisse doit suivre et analyser la situation en continu, réexaminer régulièrement le programme et l'adapter aux circonstances, tant au niveau de l'utilisation des instruments que de la focalisation géographique.

Un ralentissement de la guerre conjugué à une intégration plus poussée de l'Ukraine dans les structures européennes et euro-atlantiques augmenterait les chances de succès des mesures associant le secteur privé et portant sur la promotion des investissements. Cela permettrait également de mieux cibler le soutien aux réformes et de réduire les mesures d'aide humanitaire. À l'inverse, une intensification de la guerre menée par la Russie affaiblirait encore l'État ukrainien et son économie, aggravant par là même la situation de la population civile. Dans ce cas de figure, la Suisse mettrait l'accent sur l'aide humanitaire, au détriment d'autres mesures qui passeraient alors au second plan. Entre ces deux extrêmes existe toute une série de scénarios possibles dans lesquels la Suisse peut et doit s'impliquer de manière ciblée et adaptée au contexte grâce à sa gamme étendue d'instruments.

Il convient par ailleurs de garder à l'esprit les grandes disparités géographiques de l'Ukraine sur le plan contextuel et en termes de besoins. On veillera donc, là également, à utiliser les instruments disponibles de manière appropriée et sans perdre de vue la cohésion nationale.

Annexe

[Outcome Document of the
Ukraine Recovery Conference URC2022](#)
'Lugano Declaration'



Impressum

Édition :

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
3003 Berne
www.dfae.admin.ch

Date de publication :

12.02.2025

Conception :

Audiovisuel DFAE, Communication DFAE, Berne

Photo de couverture :

Tramway suisse donné à la ville de Vinnytsia en Ukraine en juillet 2022.

© Valerii Starzhynskiy, Museum of Vinnytsia Tram

Cette publication est également disponible en allemand, italien et anglais et peut être téléchargée sur www.eda.admin.ch/strategies.

Berne, 2025 / © DFAE

