

Guerre contre l'Ukraine



Engagement de la Confédération aux côtés des personnes impactées par la guerre contre l'Ukraine

Le Conseil fédéral condamne avec la plus grande fermeté l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine. Celle-ci constitue en effet une grave violation du droit international, notamment de l'interdiction du recours à la force ainsi que du principe de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de l'Ukraine. La Confédération a multiplié son soutien à l'Ukraine pour apporter une contribution à une paix globale, durable et équitable dans ce pays, conformément à la Charte des Nations Unies.

La Suisse exhorte régulièrement la Russie, par des canaux bilatéraux et multilatéraux, à amorcer dans les plus brefs délais une désescalade de la situation, à cesser tout combat et à rappeler immédiatement ses troupes du territoire ukrainien. Elle a également proposé ses bons offices aux deux parties.

Le soutien apporté à la population touchée par la guerre en Ukraine est axé sur les besoins pressants sur place. Pour ce faire, la Suisse s'appuie sur ses expériences et sur sa présence de longue date en Ukraine. Depuis les années 1990 déjà, elle encourage les réformes engagées par le pays. Elle s'engage en particulier en faveur de l'amélioration du niveau de vie de la population et de services publics plus efficaces. Elle appuie par ailleurs les efforts visant une croissance économique durable dans ce pays.

Aujourd'hui, avec l'agression de l'Ukraine par la Russie, près de la moitié de la population ukrainienne est tributaire de l'aide humanitaire. L'engagement de la Suisse comporte donc une dimension humanitaire importante. Celle-ci est toutefois alignée sur les priorités thématiques du programme de coopération à long terme en vigueur. Les projets sont complémentaires et visent des résultats communs et efficaces

Coopération internationale

La Suisse soutient l'Ukraine depuis les années 1990 dans ses efforts de réforme. Elle s'engage notamment pour l'amélioration du niveau de vie de la population, pour des services publics plus efficaces et pour la promotion d'une croissance économique durable.

Après l'agression militaire de la Russie du 24 février 2022, la Confédération a fortement renforcé la composante humanitaire de son engagement. Celle-ci est toutefois alignée sur les priorités thématiques du programme de coopération à long terme actuel, qui comprend les axes suivants:

- Renforcement des institutions démocratiques
- Amélioration de la santé (amélioration des services de base)
- Développement urbain durable (par ex. efficacité énergétique, mobilité durable)
- Renforcement de la compétitivité des petites et moyennes entreprises (entreprises agricoles, accès aux services financiers).

Cet engagement à long terme se poursuit avec les adaptations nécessaires.

- Dans le domaine de la coopération au développement, un projet de réhabilitation des traumatismes de guerre a par exemple été adapté.
- Par ailleurs, la Confédération s'engage depuis 2015 en faveur de la numérisation et de la décentralisation. Le programme E-Governance for Accountability and Participation (EGAP) offre des services administratifs importants par voie numérique. Il augmente ainsi, même pendant la guerre, la transparence du gouvernement, encourage la participation de la population aux processus de décision et réduit la corruption.
- Des changements ont également été apportés aux projets de développement urbain et à la mobilité pour tenir compte des déplacés internes et des nouvelles conditions socioéconomiques (accessibilité aux services et aux transports).

Première réaction: analyse des besoins et matériel de secours

Aujourd'hui, près de la moitié de la population ukrainienne est tributaire de l'aide humanitaire. Dans une première phase, l'accent a été mis sur l'évaluation des besoins, ainsi que sur la livraison de matériel de secours. Immédiatement après le début de l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine, la Direction du développement et de la coopération (DDC) a donc évalué les besoins en Ukraine, en Pologne et en Moldova et mis en place des centres pour apporter une aide concrète aux personnes touchées par la guerre. Les livraisons de biens de secours ont été coordonnées à partir de ces centres dans un premier temps.

Jusqu'à présent, l'Aide humanitaire de la Confédération a transporté plus de 1200 tonnes de matériel de secours (p. ex. matériel médical, générateurs, vêtements d'hiver) de la Suisse vers l'Ukraine et les pays voisins. Plus de 4765 tonnes de denrées alimentaires vitales ont été achetées en Ukraine et distribuées à la population.

Secours d'hiver

L'hiver dernier, les attaques ciblées sur les infrastructures civiles ont entraîné la destruction de plus de 40 pourcent du réseau énergétique, l'absence persistante d'accès à l'eau potable à de nombreux endroits et des interruptions fréquentes de l'approvisionnement en électricité et des télécommunications. L'hiver a été rude en Ukraine. Se basant en particulier sur ces conditions météorologiques difficiles, le Conseil fédéral a décidé fin 2022 de mettre en place un plan d'action d'un montant de 100 millions de francs pour le secours d'hiver. Il a notamment soutenu des projets de remise en état urgente des infrastructures civiles détruites (par ex. réparations d'urgence dans les domaines de l'énergie, des routes et de la santé). Diverses mesures ont également été prises pour l'hiver qui arrive.

Le 21 février 2023, le Conseil fédéral a en outre lancé le plan d'action 2023 pour l'Ukraine et la Moldova, qui se monte à 140 millions de francs. Il prévoit des mesures dans les domaines de la promotion de la paix (p. ex. déminage humanitaire), de la santé (p. ex. réhabilitation d'hôpitaux), du développement économique (p. ex. microcrédits pour les PME agricoles), des villes durables (p. ex. remise en état d'écoles) et du soutien multisectoriel (p. ex. livraison de matériel).

Soutien par des experts suisses sur place

Depuis février 2022, plus de 70 experts et expertes du Corps suisse d'aide humanitaire (CSA) ont été déployés en Ukraine et en Moldova pour y renforcer les représentations suisses et soutenir les interventions humanitaires sur place (CICR, ONU, ONG).

Par exemple, après la destruction du barrage de Kakhovka, deux spécialistes du CSA en ingénierie et en WASH (eau, assainissement et hygiène) ont pu aider à trouver des solutions à court et moyen terme afin d'atténuer les effets de la destruction du barrage. En outre, la Confédération a fourni aux exploitants du réseau d'eau en amont du barrage des tuyaux et des pompes achetés sur place et dont ils avaient un besoin urgent. Les systèmes d'approvisionnement en eau peuvent ainsi fonctionner même lorsque le niveau de l'eau est bas. Au total, 31 réservoirs d'eau également achetés en Ukraine ainsi que des supports de remplissage d'eau provenant de Suisse fournissent de l'eau potable à 60'000 personnes.

[Rubrique actualités consacrée à l'Ukraine](#)
[Ukraine \(coopération internationale\)](#)

Aide financière et soutien multilatéral

Pour apporter une aide financière, la Confédération utilise les instruments de diverses organisations internationales telles que la Banque mondiale et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Celles-ci ont institué des fonds afin de rassembler les contributions versées à l'Ukraine par différents pays.

La guerre ayant provoqué un effondrement des recettes fiscales en Ukraine, le fonds pour la paix de la Banque mondiale veille à maintenir l'équilibre des finances de l'État et à garantir le versement des salaires du personnel des services publics par exemple (enseignants, policiers, etc.). La Confédération a soutenu le fonds à hauteur de 10 millions de francs en 2022 et prévoit d'apporter un soutien supplémentaire de 20 millions de francs en 2023.

Par le biais du Fonds d'affectation spéciale pour l'aide, le redressement, la reconstruction et la réforme de l'Ukraine (*Ukraine Relief, Recovery, Reconstruction and Reform Trust Fund* ou URTF), la Confédération participe à la réparation urgente des infrastructures énergétiques détruites à hauteur de 54 millions de francs. Elle fournit en outre 10 millions de francs pour le Fonds de soutien à l'Ukraine dans le domaine de l'énergie, institué par la



Communauté de l'énergie, notamment afin de mettre à disposition l'équipement nécessaire à la remise en état de l'infrastructure énergétique de l'Ukraine (dans la mesure du possible avec des partenaires suisses).

La Confédération a contribué à hauteur de 3 millions de francs à une initiative de la Banque mondiale qui identifie et évalue les dégâts causés par la guerre et détermine les réparations à mener en priorité. Elle soutient également une initiative de la BERD qui poursuit le même objectif et vise à garantir que la reconstruction de l'Ukraine se fonde sur des réformes.

Par le biais de la BERD, la Confédération s'engage avant tout en faveur du secteur privé dans le pays. Le fonds d'aide aux petites entreprises (Small Business Impact Fund, SBIF) de la BERD contribue par exemple à améliorer le contexte dans lequel évoluent les PME. Les activités menées à cet effet consistent à fournir des conseils, à consolider les chaînes d'approvisionnement, à assurer l'accès au financement et à créer des parcs industriels. Au travers de la SFI (Société financière internationale), la Confédération soutient un instrument de financement mixte à hauteur de 10 millions de francs, qui permet d'octroyer des crédits aux agriculteurs et aux entreprises agricoles. Par l'intermédiaire du Fonds d'investissement suisse pour les marchés émergents (SIFEM), elle investit dans le fonds de croissance Horizon Capital (*Horizon Capital Growth Fund*, HCGF) qui encourage les start-up actives dans les secteurs de l'informatique et de l'exportation et par lequel les exploitations agricoles continuent d'avoir accès au crédit.

[Ukraine \(SECO\)](#)

Aperçu financier

Depuis février 2022, la Confédération a alloué plus de 350 millions de francs à la coopération internationale en Ukraine et dans les pays voisins. Le Parlement a approuvé trois crédits supplémentaires, notamment pour atténuer la situation d'urgence humanitaire, pour le secours d'hiver 2022 et pour d'autres mesures telles que le soutien au système de santé, la promotion de la décentralisation ou le renforcement du secteur agricole.

Dans le cadre de la prochaine période stratégique de coopération internationale (CI) 2025–2028, le Conseil fédéral a réservé des moyens à hauteur d'environ 1,5 milliard de francs en faveur de l'Ukraine. Ce montant se compose de 5 à 10% du budget total de la CI qui seront consacrés à des actions de soutien (aide humanitaire et coopération au dévelop-

pement) en faveur de l'Ukraine et de la région et de la croissance des dépenses durant cette période stratégique qui sera réservée à titre préventif pour la reconstruction en Ukraine.

[Ukraine-Newsticker](#)

[Ukraine \(SECO\)](#)

Déminage humanitaire

Depuis le début de la guerre, l'Ukraine est devenue l'un des pays les plus minés au monde. Un tiers de son territoire est soupçonné d'être contaminé par les mines et d'autres engins explosifs, à savoir 174'000 km². Cela correspond à quatre fois la superficie de la Suisse.

Le Conseil fédéral a approuvé le 29 septembre 2023 un paquet de 100 millions de francs pour déminer les zones civiles et agricoles d'Ukraine et permettre au pays de se relever. Ce montant est fourni à parts égales entre le DDPS et le DFAE.

La Confédération s'est d'ores et déjà investie dans le déminage humanitaire en Ukraine. En 2022 et 2023, un montant global de 15,2 millions de francs a été alloué par le DFAE, notamment pour le soutien aux opérations du GICHD et de la FSD. Le DDPS a fait don d'une machine de déminage de l'organisation jurassienne Digger aux secouristes ukrainiens et finance la formation d'expertes et d'experts ukrainiens du déminage humanitaire dispensée par le GICHD.

Paix, droits de l'homme et droit international humanitaire

En l'absence de justice, aucune paix durable ne sera possible en Ukraine. C'est pourquoi la Confédération soutient les mécanismes et les processus de poursuite pénale des violations du droit international qui constituent notamment les crimes de guerre ou le crime d'agression. Avec 42 autres pays, elle a ainsi déféré la situation en Ukraine à la Cour pénale internationale, de sorte que le procureur a pu ouvrir des investigations immédiatement.

Cependant, étant donné l'ampleur sans précédent des crimes liés à l'agression militaire de la Russie, il sera impossible d'engager des poursuites pénales pour chaque cas. C'est pourquoi la Suisse soutient l'Ukraine dans sa volonté de compléter par d'autres mécanismes et activités l'obligation de rendre des comptes en matière pénale. Dans cette optique, elle apporte son appui aux organisations non gouvernementales ukrainiennes, à l'OSCE et à l'ONU, p. ex.,

pour documenter les violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme perpétrées. Les éléments recueillis pourront être utilisés ultérieurement lorsqu'il s'agira d'établir la vérité sur des faits.

La Confédération assiste par ailleurs les autorités ukrainiennes dans la recherche et l'identification de personnes disparues. Il est particulièrement éprouvant pour l'entourage de ne pas savoir ce qui est arrivé à un proche. Sans compter que ces disparitions entravent également les efforts visant à promouvoir la paix et la cohésion sociale.

Enfin, la Suisse encourage les efforts ukrainiens en faveur de mesures de réparation globales pour les victimes de guerre. La Suisse est membre du registre international des dommages subis par l'Ukraine et finance les consultations menées par les autorités ukrainiennes auprès de la population victime de la guerre afin que les besoins de cette dernière soient pris en compte dans les futurs mécanismes et mesures de réparation.

[Droit international humanitaire](#)
[Diplomatie des droits de l'homme](#)
[Paix](#)

Processus de reconstruction

Début juillet 2022, Ignazio Cassis, alors président de la Confédération, et Denys Chmyhal, premier ministre ukrainien, ont réuni les principaux acteurs (UE et organisations internationales) autour d'une même table afin de faire progresser le processus de reconstruction de l'Ukraine. La Déclaration de Lugano en fixe le cadre politique. Cette déclaration prévoit que le processus soit piloté par l'Ukraine, mais que celle-ci devra également poursuivre les réformes engagées. Les Principes de Lugano, qui font partie intégrante de la déclaration, englobent les valeurs de référence communes pour l'avenir. Les délégations de 59 États et organisations ont pris part à la conférence qui s'est tenue à Lugano.

Les Principes de Lugano ont été rappelés lors des conférences de Berlin (octobre 2022) et de Paris (décembre 2022), qui ont toutes deux traité du soutien à l'Ukraine et de la poursuite du processus de reconstruction, et de la conférence sur la reconstruction de l'Ukraine de 2023 à Londres.

Soutien aux actions futures

Dans la perspective de la prochaine période stratégique de la CI (2025–2028), le Conseil fédéral a réservé des fonds pour un montant d'environ 1,5 milliard de francs en faveur de l'Ukraine. Ce montant comprend entre 5 à 10% des ressources de la CI consacrées aux opérations de soutien menées en Ukraine et dans la région (aide humanitaire et coopération au développement), auxquels s'ajoute l'accroissement des dépenses réalisées au cours de cette période stratégique, réservé à titre préventif pour la reconstruction en Ukraine (environ 650 millions de francs).

En comptant également les quelque 300 millions de francs prévus pour 2023–2024, le montant total est estimé à environ 1,8 milliard de francs.

Bons offices

Au début du conflit, la Suisse a proposé ses bons offices aux deux belligérants. La Suisse et l'Ukraine ont, à la demande de cette dernière, négocié un accord sur la représentation des intérêts de l'Ukraine en Russie par la Suisse (mandat de puissance protectrice). La Russie ayant rejeté publiquement le mandat, celui-ci n'a pu être activé. Dans le cadre d'une médiation, il revient aux deux camps de se mettre d'accord sur une partie médiatrice extérieure.

En outre, la Suisse offre ainsi la plateforme reconnue que constitue la Genève internationale. En tant que siège européen des Nations Unies, Genève offre une valeur ajoutée aux processus de paix. Genève réunit continuité, expertise, infrastructure et acteurs pertinents.

[Bons offices](#)

Organisations internationales

Depuis le début de l'agression militaire russe, la situation en Ukraine a souvent fait l'objet de débats au sein de diverses organisations. L'Ukraine a ainsi régulièrement figuré à l'ordre du jour des séances du Conseil de sécurité de l'ONU.

Dans ses prises de position sur la situation en Ukraine, tant devant l'Assemblée générale qu'au Conseil de sécurité de l'ONU, dont elle est membre non permanent depuis début 2023, la Suisse condamne sévèrement l'agression militaire russe et plaide de manière répétée pour le respect du droit international et la protection de la population civile.



Le Conseil des droits de l'homme de l'ONU, à Genève, a créé, notamment avec l'appui de la Suisse, une commission d'enquête qui réunit des informations sur les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire dans le cadre du conflit.

La Suisse prend chaque fois position sur la situation en Ukraine lors des débats consacrés à ce sujet au Conseil de l'Europe et au sein de l'Organisation pour la sécurité et la collaboration en Europe (OSCE).

[Rubrique Actualités Conseil de sécurité de l'ONU](#)

[OSCE](#)

[«À moyen terme, il sera très important de réunir tout le monde autour de la table»](#)

[Conseil de l'Europe](#)

[«Le choc a été grave mais il n'a pas affaibli le Conseil de l'Europe, au contraire»](#)

Recherche et préservation des biens culturels

Au travers du Fonds national de la recherche scientifique, un crédit de solidarité scientifique en faveur des chercheurs ukrainiens en Suisse doté de 9 millions de francs a été mis en place.

La Confédération s'est engagée pour la protection du riche patrimoine culturel ukrainien en finançant des projets d'acteurs de la société civile et en soutenant financièrement des organisations internationales telles que l'UNESCO ou l'OSCE. Pour empêcher la destruction et le transfert illégal de biens culturels ukrainiens, des fonds ont par exemple été alloués pour renforcer les contrôles aux frontières et mettre en place une plateforme en ligne en vue de faciliter les échanges d'informations entre pays.

Du matériel de protection et de conditionnement, désormais introuvable en Ukraine, a aussi été livré dans plus de cinquante musées des régions d'Odessa et de Kharkiv. Plusieurs pièces uniques issues de la collection du Musée national d'art de Kiev ont en outre été acheminées en Suisse dans le but de les préserver et de les présenter au public. Une collection de livres en langue ukrainienne a par ailleurs été constituée pour les bibliothèques publiques suisses grâce à l'aide financière octroyée par la Confédération.

[Guerre en Ukraine: mesures pour les scientifiques \(Fonds national suisse\)](#)

Sanctions

Le 28 février 2022, le Conseil fédéral a décidé de reprendre les sanctions de l'UE contre la Russie et le Bélarus pour en accroître l'impact. La Suisse s'est également associée très rapidement aux autres séries de sanctions que l'UE a adoptées par la suite.

Ces sanctions comprennent entre autres des mesures ciblées à l'encontre de plus de 1450 personnes et 206 entités (blocage de valeurs patrimoniales et interdiction de voyager), de nombreuses mesures dans le domaine financier, l'interdiction du commerce de certains biens, ainsi que des interdictions de fournir certains services au gouvernement ou à des entreprises russes. La Suisse a en outre repris les plafonds de prix applicables au pétrole brut et aux produits pétroliers russes (oil price cap). Elle veille à ce que les sanctions comportent des exceptions afin de ne pas entraver les activités humanitaires.

En reprenant les sanctions de l'UE, la Suisse ne porte nullement atteinte à sa neutralité. Elle continue de respecter sans restriction la neutralité au sens strict, c'est-à-dire le droit de la neutralité. Elle ne favorise aucun belligérant sur le plan militaire. Le Conseil fédéral a toutefois fait usage de la marge de manœuvre que lui ménage la politique de neutralité: en décidant de reprendre les sanctions contre la Russie, il a tenu compte du fait que l'agression militaire russe contre l'Ukraine constitue une violation grave des normes élémentaires du droit international.

La mise en œuvre effective et complète des sanctions adoptées constitue une priorité pour le Conseil fédéral. Dans ce domaine, la collaboration technique entre la Suisse et ses partenaires internationaux fonctionne parfaitement. Les experts compétents entretiennent des contacts quotidiens avec les autorités de sanction des différents pays. Les autorités suisses pratiquent activement l'échange d'informations, qu'autorise la loi sur les embargos. La Suisse est déterminée à poursuivre et, si nécessaire, à intensifier cette bonne collaboration avec les pays partenaires, dans un esprit constructif et en s'appuyant sur des valeurs et des objectifs communs.

[Mesures en lien avec la situation en Ukraine \(SECO\)](#)

[Questions-réponses au sujet de la neutralité de la Suisse](#)

Migration

En mars 2022, le Conseil fédéral a décidé pour la première fois d'activer le statut de protection S. Ce statut accorde aux personnes ayant fui l'Ukraine le droit de séjourner en Suisse sans devoir passer par une procédure d'asile ordinaire. En novembre 2023, le gouvernement a ensuite annoncé son intention de maintenir le statut de protection S jusqu'en mars 2025 en l'absence de stabilisation durable de la situation en Ukraine. Jusqu'à fin octobre 2023, la Suisse a accordé ce statut à plus de 88 000 personnes venues d'Ukraine, dont plus de 66 000 étaient actives à cette date.

Dans le cadre de la plateforme de solidarité avec la Moldova, la Suisse s'est déclarée prête à accueillir un contingent de 500 personnes ayant fui l'Ukraine en quête de protection et se trouvant dans ce pays. Elle a également admis sur son territoire des personnes civiles venues d'Ukraine pour soigner des affections physiques aiguës. D'autres groupes de personnes ayant besoin d'une protection particulière, tels les enfants orphelins ou placés, ont trouvé refuge en Suisse.

L'accueil et l'accompagnement des réfugiés ukrainiens ainsi que le grand nombre de requérants d'asile mettent le système de l'asile à rude épreuve. Depuis janvier 2023, l'armée met à disposition des places d'hébergement supplémentaires pour accueillir ces personnes. Elle offre également un soutien pour l'aménagement et la gestion de ces infrastructures.

Pour faciliter l'intégration des personnes titulaires du statut S sur le marché du travail, la Suisse les a autorisées non seulement à exercer une activité salariée mais aussi une activité indépendante et a aboli le délai d'attente de trois mois. En avril 2022, le Conseil fédéral a de plus décidé de soutenir d'autres mesures en faveur des bénéficiaires du statut S, notamment pour les aider à apprendre une langue nationale et à participer au marché du travail.

La Confédération finance, dans le cadre du fonds d'intervention rapide créé au titre de la deuxième contribution de la Suisse en faveur des pays voisins de l'Ukraine, un projet de l'UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance) à hauteur de 5 millions de francs qui vise à assurer la protection et l'intégration des personnes ayant fui l'Ukraine. Elle a également consacré 5 millions de francs à un projet de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en 2022, visant à améliorer la protection des personnes déplacées par la guerre en Ukraine. À partir de fin 2023, sept autres projets d'organisations internationales et d'ONG menés dans des pays voisins de l'UE bénéficieront d'une contribution s'élevant à environ 9 millions de francs au total.

La Suisse fournit en outre un soutien à des réfugiés ukrainiens en Moldova, pays non membre de l'UE. Dans ce cadre, la Confédération consacre environ 1 million de francs à un projet du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés axé sur la mise en œuvre du statut de protection temporaire local et sur l'intégration sur le marché du travail des personnes ayant fui l'Ukraine en quête de protection.

[Informations sur la crise ukrainienne \(SEM\)](#)



Photo: Keystone