



4 mars 2025

---

# Rapport complémentaire au message sur la stratégie de coopération internationale 2025-2028

## Décisions de modification prises par le Conseil fédéral et le Parlement après l'adoption du message par le Conseil fédéral le 22 mai 2024

---

### Contexte

Lors de sa séance du 22 mai 2024, le Conseil fédéral a adopté le message sur la stratégie de coopération internationale 2025-2028 (stratégie CI 2025-2028)<sup>1</sup>. Par ce message, trois arrêtés fédéraux ([FF 2024 1519](#), [FF 2024 1520](#) et [FF 2024 1521](#)) ont été soumis au Parlement. Après le 22 mai 2024, diverses modifications formelles, matérielles, financières et sur le contenu ont été apportées, d'abord par le Conseil fédéral, puis par le Parlement, aux arrêtés fédéraux correspondants ainsi qu'à l'orientation stratégique de la coopération internationale.

Le présent rapport contient les modifications en question et complète ainsi le texte du message sur la stratégie de coopération internationale 2025-2028<sup>2</sup>.

### Chronologie des décisions prises depuis l'adoption du message et modifications ajoutées dans les trois arrêtés fédéraux

26 juin 2024 Lors de sa séance du 26 juin 2024, le Conseil fédéral a décidé de consacrer, au cours de la période 2025-2028, un montant de 500 millions de francs à des mesures permettant d'associer davantage le secteur privé suisse à la reconstruction de l'Ukraine. Les moyens financiers proviennent de l'enveloppe de 1,5 milliard de francs prévue pour l'Ukraine dans le cadre de la stratégie de coopération internationale 2025-2028. Pour le budget 2025 / plan financier 2026-2028, un montant de 430 millions de francs a été transféré du DFAE [crédit A231.0329 Coopération au développement (bilatérale)] au DEFR (crédit A231.0202 Coopération économique).

28 août 2024 Lors de sa séance du 28 août 2024, le Conseil fédéral a décidé de soumettre au Parlement une proposition de modification des trois arrêtés fédéraux (ci-après « nouvelle proposition du Conseil fédéral ») pour créer le nouveau crédit d'engagement « Soutien à l'Ukraine et aux régions voisines ».

---

<sup>1</sup> Cf. [communiqué de presse du 22 mai 2024](#) « Des approches flexibles pour un monde instable : le Conseil fédéral adopte la stratégie de coopération internationale 2025-2028 »

<sup>2</sup> Cf. [FF 2024 1518](#) « Message sur la stratégie de coopération internationale 2025-2028 (stratégie CI 2025-2028) »

Cette proposition a modifié les arrêtés fédéraux du 22 mai 2024 élaborés par le Conseil fédéral comme suit :

Crédit d'engagement (et arrêté fédéral concerné)	adopté par le Conseil fédéral le 22 mai 2024	Transfert	Nouveau crédit d'engagement (selon nouvelle proposition du Conseil fédéral)
Aide humanitaire (crédit inscrit dans <a href="#">FF 2024 1520</a> )	2679,8 millions CHF	-472,2 millions CHF	2207,6 millions CHF
Coopération au développement (crédit inscrit dans <a href="#">FF 2024 1520</a> )	6737,1 millions CHF	-781,4 millions CHF	5955,7 millions CHF
Promotion de la paix et renforcement des droits de l'homme (crédit inscrit dans <a href="#">FF 2024 1521</a> )	269 millions CHF	-36,4 millions CHF	232,6 millions CHF
Coopération économique au développement (crédit inscrit dans <a href="#">FF 2024 1519</a> )	1586,9 millions CHF	-210,0 millions CHF	1376,9 millions CHF
Soutien à l'Ukraine et aux régions voisines (nouveau crédit, à inscrire dans <a href="#">FF 2024 1520</a> )	-	+1500,0 millions CHF	1500,0 millions CHF
<b>Total crédits d'engagement stratégie CI 2025-2028</b>	<b>11 272,8 millions CHF</b>	-	<b>11 272,8 millions CHF</b>

Stratégie CI  
Sessions  
d'automne et  
d'hiver 2024

Le message et la nouvelle proposition du Conseil fédéral ont d'abord été discutés au sein des Commissions de politique extérieure et des Commissions des finances des Chambres fédérales<sup>3</sup>. Par la suite, les arrêtés fédéraux relatifs à la stratégie CI 2025-2028 ont été consolidés durant la session d'automne au sein du Conseil des États et lors de la session d'hiver au sein du Conseil national tout d'abord, puis après deux lectures consacrées à l'élimination des divergences entre le Conseil des États et le Conseil national<sup>4</sup>.

Les actes législatifs finaux ([FF 2024 3219](#), [FF 2024 3220](#) et [FF 2024 3222](#)) ont été quelque peu modifiés par les Chambres fédérales dans le cadre des délibérations parlementaires concernant l'objet [24.049](#) Stratégie de coopération internationale 2025-2028. La version définitive des alinéas modifiés est présentée ci-dessous.

- Arrêté fédéral concernant le financement de la coopération économique au développement pour les années 2025 à 2028 ([FF 2024 3219](#)) – **Modifications apportées à l'art. 1** :
  - **Alinéa 1** : « *Un crédit d'engagement de 1376,9 millions de francs est approuvé en vue d'assurer la continuation du financement de la coopération économique au développement.* »
    - **Information** : ce montant correspond à la nouvelle proposition du Conseil fédéral du 28 août 2024. Par rapport au message adopté le 22 mai 2024, le montant a été réduit de la part allouée au nouveau crédit d'engagement « Soutien à l'Ukraine et aux régions voisines » (cf. arrêté du 28 août 2024).
  - **Alinéa 5 (nouveau)** : « *Le Conseil fédéral réduit les programmes dans les pays prioritaires de la coopération bilatérale au développement si ceux-ci ne sont pas suffisamment prêts à accepter le lien entre la coopération au développement et les questions de migration.* »

<sup>3</sup> Cf. [communiqués de presse](#) des commissions

<sup>4</sup> Cf. [bulletin officiel](#) sur les délibérations dans les deux conseils

- Information : ce nouvel alinéa a été ajouté par la Commission de politique extérieure du Conseil des États le 3 septembre 2024<sup>5</sup>.
- Arrêté fédéral concernant le financement de la coopération au développement et de l'aide humanitaire ainsi qu'en faveur de l'Ukraine et de la région<sup>6</sup> pour les années 2025 à 2028 ([FF 2024 3222](#)) – **Modifications apportées à l'art. 1** :

- **Alinéa 1** : « *Un crédit d'engagement de 9512,3 millions de francs est approuvé pour le financement de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, ainsi qu'en faveur de l'Ukraine et de la région.* » et **alinéa 2, let. a à c** :

	En millions de francs
crédit d'engagement de coopération au développement	5804,7
crédit d'engagement de l'aide humanitaire	2207,6
crédit d'engagement pour l'Ukraine et la région	1500,0

- Information : le montant total est inférieur de 151 millions de francs par rapport à la nouvelle proposition du Conseil fédéral du 28 août 2024 (coupe effectuée dans le crédit d'engagement « Coopération au développement ») et reflète les transferts au nouveau crédit d'engagement « Soutien à l'Ukraine et aux régions voisines » par rapport au message du 22 mai 2024 (cf. arrêté du 28 août 2024)<sup>7</sup>.
- **Alinéa 3 (nouveau)** : « *Le Conseil fédéral est autorisé à procéder à des transferts de crédit entre les crédits d'engagement suivants [...]* »
  - Information : la Commission de politique extérieure du Conseil des États a introduit cette possibilité de transfert le 16 décembre 2024.<sup>8</sup>
- **Alinéa 5 (nouveau)** : « *S'agissant de la libération des engagements pour la mise en œuvre du programme de soutien à l'Ukraine au sens de l'al. 2, let. c, le Conseil fédéral élabore les bases légales dans un délai d'un an et les soumet aux Commissions de politique extérieure des Chambres fédérales.* »
  - Information : la Commission des finances du Conseil national et la Commission de politique extérieure du Conseil national ont ajouté ce nouvel alinéa lors de leurs séances qui se sont tenues, respectivement, le 10 octobre et le 5 novembre 2024<sup>9</sup>.
- **Alinéa 9 (nouveau)** : « *Le Conseil fédéral réduit les programmes dans les pays prioritaires de la coopération bilatérale au développement si ceux-ci ne sont pas suffisamment prêts à accepter le lien entre la coopération au développement et les questions de migration.* »
  - Information : ce nouvel alinéa a été ajouté par la Commission de politique extérieure du Conseil des États le 3 septembre 2024<sup>10</sup>.
- **Alinéa 10 (nouveau)** : « *La politique extérieure en matière de santé 2019-2024 est prolongée d'une période supplémentaire.* »
  - Information : ce nouvel alinéa a été ajouté par la Commission de politique extérieure du Conseil national le 5 novembre 2024<sup>11</sup>.
- **Alinéa 11 (nouveau)** : « *Les thèmes de la formation et de la santé sont pris en compte lors de l'utilisation des ressources disponibles dans l'enveloppe financière prévue à l'al. 2.* »

<sup>5</sup> Cf. [dépliant destiné au Conseil des États](#)

<sup>6</sup> L'ajout du segment de phrase « ainsi qu'en faveur de l'Ukraine et de la région » correspond à la nouvelle proposition du Conseil fédéral du 28 août 2024.

<sup>7</sup> Après diverses propositions et décisions de réductions budgétaires dans les deux Chambres, ce montant a été fixé par la Commission du Conseil des États le 16 décembre 2024. Cf. [dépliant destiné au Conseil des États](#).

<sup>8</sup> Cf. [dépliant destiné au Conseil des États](#)

<sup>9</sup> Cf. [dépliant destiné au Conseil national](#)

<sup>10</sup> Cf. [dépliant destiné au Conseil des États](#)

<sup>11</sup> Cf. [dépliant destiné au Conseil national](#)

- **Information :** ce nouvel alinéa, après consolidation de ses différentes versions, a été ajouté par la Commission de politique extérieure du Conseil national le 11 décembre 2024<sup>12</sup>.
- Arrêté fédéral concernant le financement des mesures de promotion de la paix et de renforcement des droits de l'homme pour les années 2025 à 2028 ([FF 2024 3220](#)) – **Modifications apportées à l'art. 1 :**
  - **Alinéa 1 :** « Un crédit d'engagement d'un montant de 232,6 millions de francs est approuvé afin d'assurer la continuation de mesures de promotion de la paix et de renforcement des droits de l'homme. »
    - **Information :** cette modification correspond à la nouvelle proposition du Conseil fédéral du 28 août 2024. Par rapport au message adopté le 22 mai 2024, le montant a été réduit de la part allouée au nouveau crédit d'engagement « Soutien à l'Ukraine et aux régions voisines » (cf. arrêté du 28 août 2024).

Budget  
Session d'hiver  
2024

En parallèle, les Chambres fédérales ont discuté des budgets de la coopération internationale 2025-2028 dans le cadre des délibérations parlementaires concernant l'objet [24.041](#) Budget 2025 assorti du plan intégré des tâches et des finances 2026-2028. Dans ce contexte, l'arrêté fédéral du 19 décembre 2024 prévoit des coupes dans la coopération internationale concernant le budget 2025 et le plan financier 2026-2028 et charge le Conseil fédéral de prendre des mesures d'économie pour les années 2026 à 2028 :<sup>13</sup>

Ligne de crédit	Arrêté des Chambres fédérales concernant le budget 2025	Arrêté des Chambres fédérales concernant le plan financier 2026-2028 <sup>14</sup>	Total des coupes budgétaires
A231.0329 Coopération au développement (bilatérale)	810,1 millions -56,6 millions	2,35 milliards -96,3 millions	-152,9 millions
A231.0330 Contributions à des organisations multilatérales	277,4 millions -31,1 millions	933,8 millions ±0	-31,1 millions
A231.0202 Coopération économique	372,7 millions -25 millions	1,342 milliard -224,7 millions	-249,7 millions
<b>Total des coupes budgétaires</b>	<b>-112,7 millions</b>	<b>-321 millions</b>	<b>-433,7 millions</b>

Les montants des moyens d'engagement et le plan financier correspondent à ceux qui ont été décidés au moment de l'adoption de la stratégie CI 2025-2028 (décembre 2024). La planification financière peut changer au cours de la période sur laquelle porte la stratégie. Le budget et le plan financier mis à jour chaque année peuvent être consultés ici : <https://www.deza.eda.admin.ch/fr/la-strategie-de-cooperation-internationale-de-la-suisse-2025-2028>

29 janvier 2025

Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) ont pris des mesures initiales pour mettre en œuvre ces coupes budgétaires et ont informé les Commissions de politique extérieure et la population dans un communiqué publié le 29 janvier 2025<sup>15</sup>. Les réductions budgétaires décidées par le Parlement ont des conséquences sur la mise en œuvre de la stratégie CI 2025-2028. Elles concernent la coopération bilatérale, économique et thématique ainsi que les organisations multilatérales.

<sup>12</sup> Cf. [dépliant destiné au Conseil national](#)

<sup>13</sup> Cf. [arrêtés fédéraux concernant le budget 2025 avec plan intégré des tâches et des finances 2026-2028](#)

<sup>14</sup> Pour les années du plan financier 2026-2028, les Chambres fédérales ont également décidé de réduire les dépenses de la recherche sectorielle. Les crédits de la DDC (A231.0329 et A231.0330) sont impactés, mais ils n'ont pas encore été pris en compte dans ce tableau.

<sup>15</sup> Cf. [communiqué de presse du 29 janvier 2025](#) « Coopération au développement : mise en œuvre des décisions du Parlement par le DFAE et le DEFR »

Les effets directs sur le texte du message et sur les organisations et pays explicitement mentionnés dans la stratégie CI sont notamment les suivants : Le retrait de la DDC d'ici à 2028 des programmes de développement bilatéraux menés dans les pays prioritaires que sont l'Albanie, le Bangladesh et la Zambie va entraîner une diminution, d'année en année, des moyens engagés dans ces pays. Le désengagement du Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) et du Partenariat mondial pour l'éducation (GPE) implique un changement au niveau des organisations multilatérales considérées comme prioritaires. Le SECO mettra fin à son engagement dans les domaines de la gestion de l'eau et de la formation professionnelle supérieure. En outre, il réduira ses activités en Azerbaïdjan et se retirera de certains sous-secteurs dans d'autres pays prioritaires (par exemple le soutien macroéconomique, la promotion du commerce, les infrastructures). Il réduira également ses projets dans les pays qui ne font pas partie de ses pays prioritaires. Les autres mesures sont mentionnées dans le communiqué de presse du 29 janvier 2025.

### **Répercussions sur le texte du message du Conseil fédéral du 22 mai 2024**

La teneur du **message du Conseil fédéral du 22 mai 2024**, tel qu'il a été publié dans la Feuille fédérale ([FF 2024 1518](#)), demeure telle quelle. Les adaptations et les décisions de modification impactent uniquement la mise en œuvre de la stratégie CI et le matériel de communication, à savoir notamment la brochure de la stratégie CI 2025-2028. Les moyens qui seront alloués à des mesures permettant d'associer davantage le secteur privé suisse à la reconstruction de l'Ukraine, les nouveaux alinéas des arrêtés fédéraux relatifs à la stratégie CI 2025-2028, ainsi que les coupes budgétaires prévues dans le budget 2025 et les réductions attendues pour les années 2026 à 2028 conformément au plan financier 2026-2028 auront des répercussions concrètes.

La **brochure de la stratégie CI 2025-2028**, qui reprend le contenu du message du Conseil fédéral, a été complétée, avant sa publication, avec les derniers éléments d'information. Les modifications ont été signalées par des notes de bas de page.