

Alliance Sud, février 2024

Reconstruction de l'Ukraine : globale et extraordinaire

Il est indéniable que la reconstruction de l'Ukraine nécessitera des moyens considérables et que la communauté internationale devra se montrer solidaire. Le parti politique du Centre écrit à ce sujet que la guerre contre l'Ukraine est un événement du siècle qui doit être géré comme tel.¹ La Suisse doit aussi apporter une contribution financière substantielle à la reconstruction de ce pays. Plusieurs interventions ont déjà été déposées au Parlement sur ce thème (p. ex. [motion 23.3056](#) ; [motion 23.3437](#)). La commission spécialisée du Conseil national dans ce domaine — la commission des finances — recommande à son conseil de créer un fonds pour la reconstruction de l'Ukraine ([motion 23.4350](#)). Les montants ainsi mis à disposition sont à comptabiliser à titre extraordinaire et ne doivent pas être imputés au budget ordinaire de la coopération internationale (CI).

Projet de consultation sur la Stratégie de coopération internationale 2025-2028

Vu le contexte financier et politique actuel, il est rapidement apparu qu'un cofinancement de tous les départements pour la reconstruction de l'Ukraine ne trouverait pas de majorité au sein du Conseil fédéral. Ainsi, en juin 2023, le DFAE et le DEFR ont fait une proposition de financement commune dans le cadre de la consultation relative à la Stratégie de coopération internationale 2025-2028. De 2025 à 2028, 650 millions de francs pour la reconstruction de l'Ukraine devraient provenir du budget de la coopération internationale (CI). Avec l'aide humanitaire et la coopération au développement, un total de 1,5 milliard de francs, soit 13% de l'ensemble des fonds de la CI, devrait être alloué à l'Ukraine.

L'analyse des réponses à la consultation montre sans ambiguïté qu'une très large majorité de 85% des prises de position ne soutient pas l'allocation des ressources proposée par le Conseil fédéral. 75% des prises de position défendent l'idée que l'aide à l'Ukraine ne doit pas se faire au détriment d'autres régions et priorités de la CI, comme l'Afrique subsaharienne ou le Moyen-Orient (voir figure 1).

À l'exception de l'UDC, qui, notons-le, entend, selon son programme de parti, supprimer la coopération au développement, aucun parti ne soutient le financement de la reconstruction de l'Ukraine par la CI. Les Verts, le PS, les Verts libéraux et le Centre souhaitent clairement des moyens supplémentaires pour l'Ukraine en dehors de la CI. Et le PLR demande aussi qu'au moins les fonds pour la reconstruction ne grèvent pas le budget de la CI. Un signal sans équivoque a donc été envoyé au gouvernement et au Parlement : la reconstruction ne doit pas être financée par la CI. S'en tenir au 1,5 milliard financé par le budget de la CI revient donc à faire totalement fi de la consultation.

¹ [Réponse à la consultation](#) du parti Le Centre sur la Stratégie 2025-2028

L'aide à l'Ukraine ne doit pas se faire au détriment d'autres régions et priorités de la CI

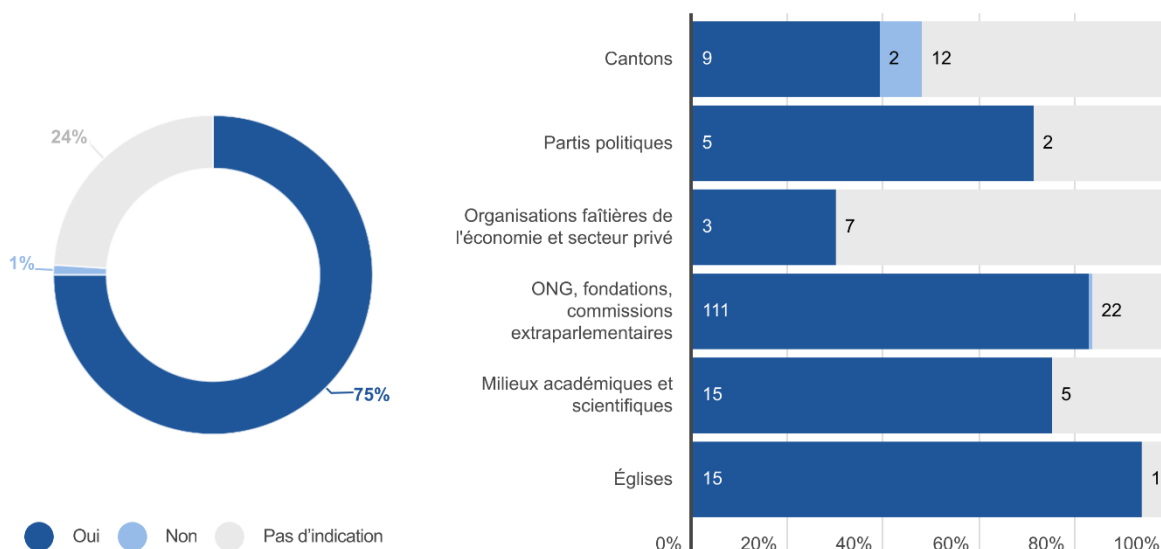


Figure 1: La consultation relative à la Stratégie de la CI 25-28 montre clairement que l'aide à l'Ukraine ne doit pas se faire au détriment d'autres régions et priorités de la CI. Source: [Prises de position relatives au projet de Stratégie de la CI 25-28](#)

Le bienfondé d'une comptabilisation extraordinaire

La situation financière de la Suisse est actuellement tendue en raison de l'accroissement des dépenses militaires décidée par le Parlement et de l'interprétation stricte du frein à l'endettement. Sur la toile de fond des crises à répétition dans le monde, la question cruciale est de savoir si les avantages d'un endettement encore plus faible l'emportent sur ses coûts.² Même la commission des finances du Conseil national conclut, dans sa motion, que la reconstruction de l'Ukraine doit et peut être comptabilisée de manière extraordinaire et le propose à son conseil.

Les investissements urgents pour une communauté mondiale durable et pacifique sont aujourd'hui plus urgents que jamais. C'est pourquoi il ne faut pas que la reconstruction de l'Ukraine se fasse sur le dos de la CI. Comme le frein à l'endettement ne permet pas la comptabilisation ordinaire de montants aussi considérables sans faire des économies massives dans d'autres domaines, les dépenses pour la reconstruction doivent être d'urgence comptabilisées à titre extraordinaire.

Un tel mode de faire crée-t-il un précédent ?

Dans les débats politiques sur le financement de l'Ukraine, certains avancent que la marge de manœuvre financière de la Suisse est extrêmement restreinte, qu'une comptabilisation extraordinaire de la reconstruction de l'Ukraine est impossible et qu'elle créerait un précédent. Aucune de ces trois affirmations ne résiste aux faits. La Suisse aurait une marge de manœuvre financière bien plus large :

- Le débat sur le frein à l'endettement est entaché de malentendus fondamentaux :
 - Contrairement aux dettes des particuliers et des entreprises, les dettes de l'État ne doivent pas être remboursées. Pour rembourser les dettes publiques, il est possible de contracter de nouvelles dettes d'un montant équivalent, sans que cela ne change quoi que ce soit au niveau

² Brühlhart, Marius (2023) : [La politique d'endettement de la Suisse est-elle trop stricte ?](#) In : La Vie économique

d'endettement. Une réduction complète de toutes les dettes publiques n'est donc ni nécessaire ni judicieuse.

- Les dettes de l'État sont compensées par des avoirs considérables. La Suisse est l'une des rares nations à avoir plus d'actifs que de dettes. Elle bénéficiera donc à moyen et à long termes de conditions favorables sur les marchés des capitaux.
- L'ampleur de la dette absolue en francs utilisée par la Suisse n'est pas pertinente. Ce qui prime, c'est le rapport entre la dette et le PIB, et ce ratio diminue en Suisse malgré les aides financières liées à la pandémie de coronavirus (voir figure 2).

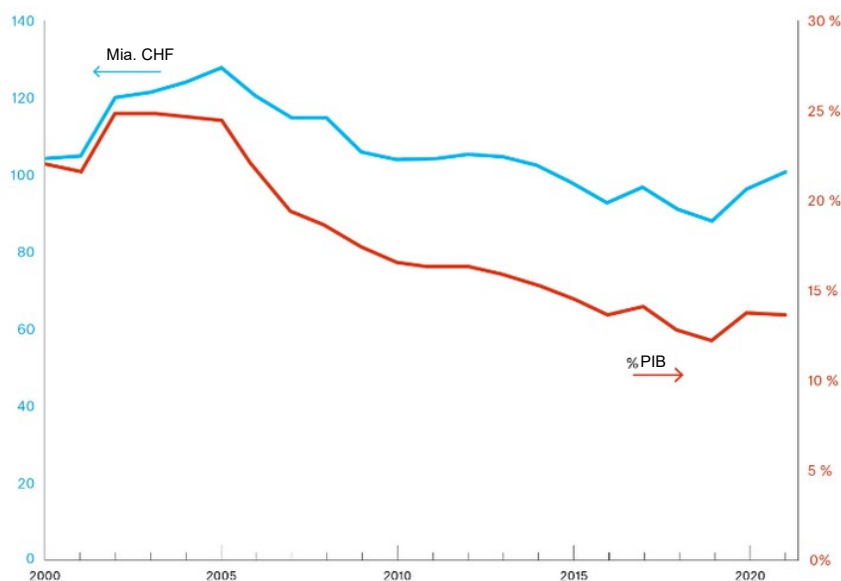


Figure 2: Evolution de la dette publique helvétique : la dette de la Suisse a diminué de manière significative au cours des dernières années. Source : Tille, Cédric (2023)

- La Confédération elle-même souligne l'écart entre la norme internationale sur la durabilité des dettes et la pratique suisse : d'un côté, il y a le concept de durabilité qui correspond à la norme reconnue au niveau international par l'OCDE, le FMI et la Commission européenne. Selon ce concept, les finances publiques sont durables lorsque la dette publique peut être stabilisée à un niveau suffisamment bas par rapport au PIB (taux d'endettement). Le frein à l'endettement de la Confédération est plus restrictif. Il stabilise les dettes de la Confédération à leur valeur nominale en francs.³
- Professeur au fameux Institut de hautes études internationales et du développement à Genève et ancien membre du Conseil de banque de la Banque nationale suisse, l'économiste Cédric Tille arrive à la conclusion suivante dans une analyse⁴ mandatée par Alliance Sud : économiquement parlant, la Confédération n'a aucune raison d'épargner. Au contraire, l'endettement public exceptionnellement bas de la Suisse rend possible des investissements supplémentaires dans les prochaines années. Selon Cédric Tille, au moins 15 milliards de francs sont disponibles pour des dépenses supplémentaires d'ici 2030, et même 25 milliards de francs d'ici 2050 — sans que le taux d'endettement extrêmement bas de la Suisse n'augmente de manière significative.

Un financement sortant du cadre du frein à l'endettement est une question politique et non juridique :

³ Message sur le programme de la législature 2023-2027, annexe 4 : Plan financier 2025-2027 de la législature

⁴ Tille, Cédric (2023): [Medium and long-term outlook for the Swiss Confederation's debt: when are adjustments needed, and by how much?](#)

- Les décisions de politique financière, y compris les questions budgétaires, sont du ressort du Parlement. Comme l'a montré la gestion de la crise du coronavirus ou le soutien aux réfugiés au bénéfice d'un statut de protection S, l'application du caractère extraordinaire est une décision politique et non juridique.

Le cas extrême de la guerre en Ukraine ne crée pas de précédent :

- Reconnaître que le financement de la reconstruction de l'Ukraine ne peut pas être assuré par le budget ordinaire ne signifie pas que la porte soit ouverte à d'autres dépenses. Il est indéniable que la guerre en Ukraine a une dimension qui n'est comparable à aucun autre événement survenu en Europe dans un passé récent. Il faut en tenir compte sur le plan de la politique financière.

Conclusion

Le financement de la reconstruction de l'Ukraine à partir du budget de la coopération internationale entraînerait un changement de paradigme désastreux dans la CI suisse. Le nouvel accent serait mis sur les foyers de tension à court terme et l'aide humanitaire, tandis que l'engagement à long terme et stabilisateur de la coopération au développement, pour lequel la Suisse est connue, serait massivement freiné. Les pays du Sud global, qui souffrent déjà de la crise climatique, des conséquences de la crise du coronavirus et du poids de la dette, seraient ainsi particulièrement touchés par les mesures d'austérité. Cela se ferait tout particulièrement au détriment de l'engagement de la Suisse en Afrique subsaharienne. Faire maintenant des économies sur la CI reviendrait à plonger encore davantage de gens dans la pauvreté et la misère.

L'Ukraine est tributaire de la solidarité internationale pour sa reconstruction. La Suisse neutre joue un rôle particulier dans ce contexte. Elle est certes un site important de l'industrie de l'armement, mais contrairement à d'autres pays au profil similaire, elle ne livre pas d'armes. Sa contribution à l'aide humanitaire et à la reconstruction devrait donc être d'autant plus substantielle. Notre pays doit être à la hauteur de sa réputation de partenaire fiable et de sa tradition humanitaire et financer l'aide à l'Ukraine à titre extraordinaire.

Contacts : Andreas Missbach, andreas.missbach@alliancesud.ch
Laura Ebnetter, laura.ebnetter@alliancesud.ch