

Monsieur le Conseiller fédéral
Guy Parmelin
Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche (DEFR)
Palais fédéral
3003 Berne

Par courriel à :
info.cooperation@seco.admin.ch

Berne, le 22 octobre 2025

Prise de position dans le cadre de la procédure de consultation relative à l'approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine.

Monsieur le Conseiller fédéral,
Mesdames, Messieurs,

Nous tenons à vous remercier de l'opportunité qui nous est donnée de prendre position sur l'objet en consultation cité sous rubrique.

Prise de position générale

Comme indiqué à multiples occasions, nous saluons l'intention de renforcer la coopération entre la Suisse et l'Ukraine dans le cadre du processus de reconstruction. Cependant, nous nous opposons au financement de la mesure « Aides financières dans des secteurs spécifiques », qui est au cœur de l'Accord en cause, par le budget de la coopération internationale (CI) jusqu'en 2028, étant donné que cette mesure ne peut pas se baser sur la Loi sur la CI, comme le précise le Rapport explicatif du Conseil fédéral. Nous proposons en conséquence de ne pas approuver l'accord en cause sous sa forme actuelle, car il présente plusieurs ambiguïtés et incohérences quant à sa formulation, son champ d'application et ses modalités de mise en œuvre. Nous estimons en particulier que le recours à « l'aide liée » est contre-productif et établit un précédent regrettable, et que l'exception au champ d'application de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP), soit l'exclusion des soumissionnaires étrangers, n'est pas fondée.

Titre de l'Accord

L'intitulé même de cet Accord entre la Suisse et l'Ukraine porte à confusion. En effet, il est question de « coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine ». Or, cet accord ne porte pas sur l'ensemble des activités prévues par le [Programme pour l'Ukraine 2025-2028](#), adopté par le Conseil fédéral le 12 février 2025, mais uniquement sur une de ses sous-composantes, soit la mesure 5.1.2. intitulée « Aides financières dans des secteurs spécifiques ». Cette mesure n'équivaut par ailleurs qu'à une seule des six « mesures liées au secteur privé » dudit Programme pour l'Ukraine, pour lesquelles un montant de CHF 500 millions a été alloué dans le cadre du crédit d'engagement « Ukraine et région », entièrement financé par le budget de la coopération internationale (CI 2025-2028). Dans un but de transparence, cela aurait dû être spécifié dans le titre même de cet accord.

Portée et champ d'application

L'article 2 alinéa 1 de l'accord parle d'« assistance financière et technique » non remboursable aux fins de l'achat de biens et services auprès d'entreprises suisses pour des projet de reconstruction, principalement en vue de renforcer les services publics dans un certain nombre de domaines, tels que l'énergie, les transports et la mobilité.

Le Rapport explicatif spécifie que l'accord de coopération sert de base à la mise en œuvre de la mesure « Aides financières dans des secteurs spécifiques » qui consisterait en une « aide financière » à l'Ukraine pour l'acquisition de biens et de services par des entreprises suisses.

A nos yeux, cette terminologie est trompeuse. En effet, comme le précise l'article 8 (modalités de paiement), les factures émises par les entreprises suisses (dans le cadre des contrats conclus entre les autorités bénéficiaires et les entreprises suisses) seront réglées par la Partie suisse (SECO) **directement aux entreprises suisses** concernées. Aucun moyen financier ne sera en conséquence alloué aux autorités ukrainiennes. Le terme d'**aide financière** nous semble en conséquence inadéquat. Il s'agit en vérité de subventions (spécifiquement d'aides financières, en application de la Loi sur les subventions) allouées par la Suisse à des entreprises pour la livraison de biens et services en Ukraine. Nous demandons que le Rapport explicatif soit plus précis sur ce point.

Le Rapport explicatif fait en outre mention du but (additionnel) de ladite mesure « Aides financières dans des secteurs spécifiques » soit de *favoriser à moyen terme l'établissement de ces entreprises* (non encore actives en Ukraine) *sur le marché local, afin qu'elles effectuent des investissements en Ukraine et génèrent un impact sur le développement*. Nous considérons à nouveau cet élément trompeur, respectivement non démontré. Le fait de financer par la Confédération les exportations depuis la Suisse n'incite justement pas une entreprise à envisager un investissement en Ukraine, puisqu'elle couvre déjà ce marché. Un tel objectif semble a priori plutôt être poursuivi, respectivement atteignable par le biais des mesures 5.1.3 (Extension du mandat GPI), respectivement 5.1.4 (Communication, gestion des parties prenantes), voire 5.1.5 (Renforcement de la capacité à assumer des risques ASRE) et/ou 5.1.6 (Réduction des risques liés aux investissements en Ukraine), soit des mesures du Programme pour l'Ukraine qui, on le rappelle, ne sont pas couvertes par l'« Accord de coopération » en cause. Nous demandons que le Rapport explicatif soit plus clair sur ce point.

Nécessité d'agir / Base juridique matérielle

Le Rapport explicatif mentionne la nécessité de clarifier deux questions centrales : (1) l'identification de la **base juridique matérielle** qui peut fonder la mesure « *Aides financières dans des secteurs spécifiques* » et ; 2) la clarification de questions relevant de la **législation sur les marchés publics**, notamment celle portant sur l'**exclusion des soumissionnaires étrangers** dans le cadre des appels d'offre.

Concernant la question 1), nous saluons la clarification apportée concernant le fait que ladite mesure *sert les intérêts de la politique économique extérieure de la Suisse* et que, en conséquence, elle ne peut **pas avoir comme base légale la Loi sur la Coopération internationale (CI)**.

En effet, comme le précise le Rapport explicatif, même si la Loi CI prévoit diverses formes de coopération, notamment avec le secteur privé (article 6, lettre h), cette loi a pour objectif cible clair les régions (et populations) défavorisées (objet du soutien) et non pas la politique économique extérieure suisse. Comme le souligne la note de bas de page 19, la Loi CI met ainsi en œuvre l'article 54, alinéa 2 de la Constitution fédérale, en vertu duquel la Confédération contribue à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté. **Le secteur privé suisse n'est pas – en conséquence – l'objet du soutien de cette loi.**

Étant donné que la mesure « Aides financières dans les secteurs spécifiques » ne peut pas se baser sur la Loi CI, l'accord de coopération en cause ne peut pas se baser sur l'article 10 de la Loi CI.¹

En conséquence, l'exclusion du champ d'application de la LMP (article 10, alinéa 1, let. h, ch.1 et 2) ne s'applique pas.² En effet, l'Accord de coopération n'a pas pour objet des « marchés passés dans le cadre de l'aide humanitaire internationale d'urgence ou de l'assistance internationale agricole ou alimentaire » (ch.1), et n'est pas non plus « un accord international relatif (...) à la mise en œuvre conjointe d'un projet (...) » (ch.2).

En effet, le Message sur la révision totale de la Loi sur les marchés publics (FF 2017, p. 1750 ; voir note de bas de page 27 du Rapport explicatif) précise :

« **Dans le cadre de la coopération internationale**, la Suisse conclut dans la mesure du possible avec les États bénéficiaires des accords internationaux portant sur les projets à réaliser en commun. Les signataires conviennent dans ces accords des modalités et principes selon lesquels les marchés publics nécessaires pour la mise en œuvre des projets seront passés (ch. 2) ».

Or, comme indiqué, en l'espèce, l'accord de coopération n'entre **pas dans le champ d'application de cette exception**, l'accord n'étant pas conclu « dans le cadre de la coopération internationale », étant donné que, comme le spécifie le Rapport explicatif la mesure « Aides financières dans les secteurs spécifiques » ne peut **pas se baser sur la Loi CI** (voir ci-dessus).

Dès lors, la conclusion selon laquelle « les parties ont fait usage de cette exception dans le cas de l'accord de coopération » est erronée. Selon notre analyse, la Loi sur les marchés publics (LMP) devrait s'appliquer, et les contrats en cause devraient faire l'objet d'un appel d'offre et être ouverts aux soumissionnaires étrangers.

En outre, le Rapport explicatif, bien que soulignant que la mesure en cause est liée à des *intérêts économiques spécifiques de la Suisse* (p.10), constate que cette mesure ne peut pas se baser sur la [Loi sur la promotion des exportations](#), dont l'objet et le but sont totalement différents; En effet, cette loi vise principalement à informer les entreprises suisses sur les marchés étrangers, à les conseiller et à faciliter leurs contacts avec des partenaires étrangers, mais ne prévoit nullement des subventions aux exportations de biens ou de services par des entreprises suisses.

Force est de constater que la mesure en cause, qualifiée de « pierre angulaire » de l'objectif visant à mettre directement à profit l'expertise du secteur privé suisse pour la reconstruction de l'Ukraine n'est justifiée ni par la Loi sur la CI, ni par la Loi sur la promotion des exportations. Elle constitue donc une nouveauté et est étrangère au système juridique suisse actuel.

Mécanisme de sélection (Article 5)

La qualification à l'article 5 de la procédure de marché public conformément à la législation suisse sur les marchés publics comme un marché public relevant de l'annexe 5, ch. 1, let. **d** LMP nous semble erronée, ces marchés publics n'étant **pas passés dans le cadre de la coopération internationale au développement**.

¹ Art. 10 Accords internationaux (Loi CI)

Pour l'utilisation des crédits d'engagement, le Conseil fédéral peut conclure des accords internationaux portant sur les mesures prévues par la présente loi, à l'exception des accords définis à l'art. 89, al. 4, de la constitution (qui correspond actuellement l'art. 141 al. 1 let. d de la Cst.)

² Art. 10 Exceptions (LMP)

¹ La présente loi ne s'applique pas :

h. aux marchés :

1. passés dans le cadre de l'aide humanitaire internationale d'urgence ou de l'assistance internationale agricole ou alimentaire,
2. passés conformément aux procédures ou conditions particulières fixées dans **un accord international relatif** au stationnement de troupes ou **à la mise en œuvre conjointe d'un projet** par les pays signataires,

La qualification desdites transactions en tant que « marché public » (au sens de l'article 8 LMP) se pose dès lors.

En outre, l'article 5 de l'Accord exclut l'application de l'article 6, al. 2 LMP³ et décide que « seuls les soumissionnaires suisses sont autorisés à présenter une offre », ce qui déroge à la LMP.

A cet égard, le Rapport explicatif ne fait aucune mention du **risque qu'un Etat retire la réciprocité aux entreprises suisses** dans le cadre de leurs (propres) marchés publics – notamment ceux découlant de l'*UKRAINE Facility* de l'UE d'un montant total de 50 milliards d'Euro – en réaction au fait que l'accord de coopération en cause restreint l'accès aux seules entreprises suisses.

Le Rapport explicatif est en outre muet sur le fait de savoir si la mesure en cause est conforme avec les obligations de la Suisse et de l'Ukraine découlant du chapitre 6 de l'**Accord de libre-échange modernisé AELE-Ukraine**, signé à Kiev le 28 avril 2025.

Surveillance, évaluation et audit (Article 10)

Nous demandons que l'évaluation de l'impact développemental des projets soit effectuée de manière indépendante par un tiers, qui ne peut être la « tierce partie » mandaté par la Suisse pour surveiller l'état d'avancement des projets. A ce titre, les critères prévus à l'article 5, alinéa 2 (mécanisme de sélection) devraient faire l'objet d'une telle évaluation indépendante.

Autres aspects

Impact sur le développement (long-terme)

Au vu du fait que la mesure en cause (« Aides financières dans des secteurs spécifiques ») sera financée en tout cas jusqu'en 2028 par le crédit d'engagement « Soutien à l'Ukraine et régions voisines » du SECO, approuvé annuellement par le Parlement suisse dans le cadre du budget de la CI, le Rapport explicatif doit être plus explicite quant aux exigences posées en termes d'évaluation de l'impact (voir ci-dessus).

Effets d'éviction des entreprises locales (*Crowding-out*)

Alors que le Rapport explicatif est explicite sur le caractère d'aide liée (*tied aid*) de la mesure en cause, il passe comme chat sur braise sur le risque d'éviction qu'une telle aide provoque pour les entreprises ukrainiennes et le marché local (p. 17). En effet, le rapport mentionne que l'Ukraine déterminera les biens et les services dont elle a besoin de la part des entreprises suisses **qui ne seraient pas disponibles sur place**. Or, on ne comprend pas comment l'Ukraine pourra garantir que cela sera effectivement le fait, puisque l'accord ne spécifie pas quelle procédure l'Ukraine – lesdits marchés n'étant pas ouverts aux entreprises ukrainiennes – mettra sur pied pour garantir la non-éviction d'entreprises ukrainiennes.⁴

Coûts de projets / Efficacité de l'utilisation des deniers publics

Un des buts centraux de la Loi sur les marchés publics (LMP) est une utilisation des deniers publics qui soit économique (Art. 2, lit. a). Or, en l'espèce, l'accord de coopération exclut les soumissionnaires étrangers des procédures d'accès aux marchés publics en cause. Les études existantes ont cependant démontré que le recours à l'aide liée a pour conséquence une augmentation des coûts des projets de 15-30 %. L'approche prônée par l'accord de coopération va donc clairement à l'encontre du but susmentionné de la LMP.

³ Les soumissionnaires étrangers sont autorisés à présenter une offre pour des marchés non soumis aux accords internationaux, à condition qu'ils proviennent d'États accordant la réciprocité ou que l'adjudicateur les y autorise.

⁴ Le projet de la phase en cours finançant la construction et le montage de fenêtres représente, sans nul doute, un exemple où des entreprises ukrainiennes auraient été en mesure de fournir les biens et services en cause.

Aide liée (*Tied Aid*)

Le Rapport explicatif fait mention (5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse) la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement que la Suisse a adoptée. Le Rapport ne mentionne cependant pas la recommandation du récent rapport de l'examen des pairs (OECD/DAC Peer Review) qui enjoint la Suisse de mettre fin à ce type d'aide liée, afin de garantir l'optimisation des ressources de ses programmes et de ne pas porter préjudice à l'impact et la réputation de la Suisse.⁵ Nous demandons que le Rapport soit précisé sur ce point.

Confidentialité (article 13)

Nous demandons que le Rapport précise que la transmission d'informations confidentielles aux commissions compétentes du Parlement fédéral soit possible (paragraphe 2).

Durée (article 20) en lien avec les Conséquences financières (4.1)

L'Accord a effet jusqu'au 31 décembre 2036. A nos yeux, cela est problématique au vu du fait que le financement des mesures en cause n'est (a priori) assuré que jusqu'en 2028, soit l'échéance de l'arrêt fédéral du 17 décembre 2024 concernant le financement de la coopération au développement et de l'aide humanitaire et du programme Ukraine. Le Rapport rappelle bien que pour 2029-2036, le Conseil fédéral prévoit d'étudier d'autres possibilités pour financer les 3,5 milliards restants de l'aide pour l'Ukraine. Dès lors, à ce jour, le financement de la mesure en cause (« Aides financières dans des secteurs spécifiques ») qui est au cœur de cet Accord n'est pas assuré.

Nous demandons en conséquence, que, dans l'attente de nouvelles sources de financement pour lesdites mesures en dehors du budget de la CI (ces mesures ne pouvant pas se baser sur la Loi CI, l'Accord ne soit approuvé que jusqu'en 2028.

Nous vous remercions pour l'attention que vous porterez à notre prise de position et restons à votre disposition pour toute question y relative.

Nous vous adressons, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames et Messieurs, nos salutations respectueuses.

Alliance Sud



Andreas Missbach
Directeur



Kristina Lanz
Experte Politique de développement



Laurent Matile, Expert Entreprises et
Développement
Personne de contact en cas de questions :
Laurent.Matile@alliancesud.ch
Téléphone : 022.901.14.81

⁵“Recognizing Switzerland’s strong track record on untying, in order to ensure the value for money of its programmes, and in line with the DAC Recommendation on Untying of Official Development Assistance, Switzerland should seek to keep its ODA untied, including for the Ukraine country Programme”. OECD Development Cooperation Peer Reviews: Switzerland 2025, p. 12