



Berne, le 29 mars 2017

SIFEM SA. Proposition du Conseil fédéral visant à convertir le prêt de la Confédération en capital-actions

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat de la Commission des finances du
Conseil national du 11 novembre 2016 (16.3913)

Sommaire

1	Résumé.....	3
2	Introduction.....	4
3	Présentation de SIFEM	4
4	Contexte international	7
5	SIFEM en comparaison des instruments classiques de l'aide au développement	8
6	Performance de SIFEM.....	10
7	Gestion des risques, problèmes et défis	11
8	Bilan intermédiaire de SIFEM.....	15
9	Conversion du prêt de la Confédération en capital-actions de SIFEM	16
10	Conclusions	17
11	Annexes.....	19
11.1	Postulat 16.3913.....	19
11.2	SIFEM en chiffres	20
11.3	Sources	21
11.4	Glossaire	22

1 Résumé

SIFEM (*Swiss Investment Fund for Emerging Markets*) est la société financière de développement (SFD) de la Confédération et constitue l'un des principaux outils de la coopération économique au développement de la Suisse. SIFEM promeut une croissance économique durable et inclusive dans les pays en développement et les pays émergents en apportant un soutien financier à des PME et des entreprises à croissance rapide sous forme de prêts remboursables ou de participations, ainsi que par le biais de son activité de conseil et de transfert de savoir-faire visant une meilleure gestion d'entreprise.

Le mandat de SIFEM repose sur la conviction que des investissements productifs dans des PME commercialement viables des pays partenaires permettent d'avoir un large impact sur le développement de ces pays, en particulier en termes de création d'emplois. En tant qu'investisseur conscient de ses responsabilités, SIFEM encourage également, au sein des sociétés dans lesquelles elle investit, de bonnes conditions de travail, une production respectueuse de l'environnement et socialement responsable ainsi qu'une éthique commerciale élevée.

SIFEM est une société anonyme de droit privé, détenue à 100% par la Confédération, dont les droits d'actionnaire sont exercés par le Conseil fédéral. Si la mise en œuvre de ses objectifs stratégiques incombe à son conseil d'administration, la direction commerciale et la gestion du portefeuille de SIFEM sont assurées, sur mandat de cette dernière, par la société de conseil en investissement spécialisée Obviam. Cette externalisation garantit, d'une part, le professionnalisme requis et permet, d'autre part, de mobiliser des capitaux privés pour des co-investissements sans engendrer de risques de responsabilité pour la Confédération. L'établissement de SIFEM en 2011 repose sur les normes de bonnes pratiques également en vigueur dans d'autres pays d'Europe pour les SFD.

Le présent rapport met en évidence ce qui suit:

- *Section 3:* L'établissement de SIFEM en tant que SFD autonome a permis de renforcer de manière significative le contrôle et la surveillance, mais aussi la présentation des comptes, la transparence et l'information concernant la promotion des investissements de la Confédération dans le cadre de la coopération internationale. Toutes les recommandations formulées par le Contrôle fédéral des finances (CDF) à l'attention de SIFEM ont été mises en œuvre et reconnues comme telles par le CDF.
- *Section 4:* L'importance des sociétés financières de développement au sein de la coopération bilatérale au développement s'est accrue. Ces dernières ont en effet un rôle important à jouer dans la mise en œuvre des Objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies.
- *Section 5:* La structure organisationnelle d'une SFD autonome est rendue nécessaire par les objectifs de promotion des investissements assignés à SIFEM, tels que formulés par le Conseil fédéral et le Parlement, et ce afin de respecter les exigences en matière de gouvernance, d'efficacité, d'efficience économique, de mobilisation de capitaux privés et de diminution des risques. C'est pourquoi le modèle de société financière de développement est très répandu au sein des banques multilatérales de développement et des bailleurs de fonds de l'aide bilatérale au développement.
- *Section 6:* SIFEM a des effets de développement de large portée. Elle a notamment contribué à créer ou à maintenir des emplois au sein des pays cibles. La création de plus d'emplois de meilleure qualité est un facteur décisif pour que les populations puissent échapper à la pauvreté et choisir une autre voie que celle de la migration. Il est ainsi possible d'offrir des perspectives économiques notamment aux jeunes.
- *Section 7:* De par leur nature, les activités d'investissement de SIFEM dans les pays en développement et les pays émergents comportent des risques et des incertitudes. Des problèmes peuvent surgir lors de la mise en œuvre des projets, les progrès réalisés peuvent être anéantis et des investissements peuvent échouer. SIFEM est une société

qui entend tirer les leçons de ses échecs pour mieux planifier les investissements futurs et s'améliorer en continu.

- *Section 8:* Le Conseil fédéral, la Commission consultative de la coopération internationale et l'OCDE tirent un bilan intermédiaire positif de SIFEM. Selon un état des lieux réalisé à l'intention de la Délégation des finances des Chambres fédérales, SIFEM remplit les objectifs définis lors de sa création.
- *Section 9:* La conversion du prêt de la Confédération en capital propre de SIFEM permet d'éliminer les effets négatifs au niveau de la présentation des comptes et d'accroître l'attrait de SIFEM lors de la mobilisation d'investisseurs privés. Elle n'entraîne aucun désavantage majeur pour la Confédération: le pilotage, le contrôle et la surveillance de SIFEM ne sont pas affaiblis.
- *Section 10:* La conversion souhaitée par le Conseil fédéral contribue à pérenniser SIFEM.

2 Introduction

Par le présent rapport, le Conseil fédéral répond au postulat de la Commission des finances du Conseil national du 11 novembre 2016 (16.3913 «SIFEM SA. Proposition du Conseil fédéral visant à convertir le prêt de la Confédération en capital-actions»).

Le 25 janvier 2017, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat, qui a été transmis par le Conseil national le 7 mars 2017.

Le postulat (annexe 1) charge le Conseil fédéral de présenter un rapport pour justifier sa proposition, dans le cadre du budget 2017, de convertir en capital-actions le prêt accordé par la Confédération à SIFEM. Dans ce rapport, le Conseil fédéral doit en particulier préciser dans quelle mesure les objectifs fixés lors de la création de SIFEM ont été réalisés et si ceux-ci peuvent être (mieux) atteints avec les instruments classiques de la coopération au développement.

Le rapport s'articule comme suit: après une brève présentation de SIFEM, y compris du modèle de gouvernance d'entreprise (sect. 3), et de son rôle dans le contexte international (sect. 4), le rapport analyse la promotion des investissements dans le cadre de SIFEM par rapport aux instruments classiques de la coopération au développement (sect. 5). Il présente ensuite la performance de SIFEM (sect. 6) et la manière dont celle-ci gère les défis et les risques (sect. 7). Dans un bilan intermédiaire, il examine notamment si les objectifs définis lors de l'établissement de SIFEM ont été atteints (sect. 8). Il expose ensuite les arguments du Conseil fédéral en faveur de la conversion du prêt de la Confédération en capital-actions SIFEM (sect. 9). Enfin, il présente la position du Conseil fédéral concernant les questions centrales posées par l'auteur du postulat (sect. 10).

3 Présentation de SIFEM

SIFEM (*Swiss Investment Fund for Emerging Markets*) est la société financière de développement de la Confédération. Elle constitue un instrument important de la coopération économique au développement de la Suisse pour le financement des entreprises ainsi que pour le maintien et la création d'emplois dans les pays bénéficiaires.

Aux côtés d'autres investisseurs publics et privés, SIFEM apporte son soutien à des PME ainsi qu'à des entreprises à croissance rapide par la mise à disposition de financements à long terme, mais aussi d'une activité de conseil et de transfert de savoir-faire, dans le but de favoriser leur croissance. Elle investit sous forme de prêts remboursables (le plus souvent directs) ou de prises de participation (indirectes, par l'intermédiaire de sociétés financières locales ou de fonds de capital-risque), en veillant à éviter les effets d'aubaine. SIFEM investit en priorité dans les domaines revêtant une importance particulière pour le développement de l'économie réelle des pays concernés. Il s'agit notamment des secteurs de la logistique et de

la communication ainsi que des projets d'infrastructures axés sur les énergies renouvelables. L'industrie manufacturière constitue également un secteur privilégié, étant donné qu'elle crée un grand nombre d'emplois au profil d'exigences simple. Les investissements dans les domaines de la santé et de la formation ont, quant à eux, une importante dimension sociale.

Les entreprises jugées éligibles pour un investissement doivent attester d'une gestion financière durable, proposer de bonnes conditions de travail, appliquer les normes internationales en matière sociale, environnementale et de gouvernance et respecter les droits de l'homme. En outre, elles ne doivent pas avoir obtenu de financement local pour financer leur croissance de manière appropriée. SIFEM a actuellement dans son portefeuille quelque 488 entreprises en Afrique, en Asie, en Amérique latine et dans des pays en transition d'Europe de l'Est.

SIFEM investit entre 80 et 100 millions de dollars par an et est parvenue à doubler sa capacité d'investissement depuis sa création. Ses investissements bruts annuels constituent près de 3 % de l'aide publique au développement fournie au total par la Suisse. SIFEM investit notamment les retours générés par des investissements fructueux en cours ou déjà échus. La part nette de SIFEM dans les dépenses publiques liées au développement se monte actuellement à environ 1 %.

La loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0; art. 15), l'ordonnance du 12 décembre 1977 concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (SR 974.01; en particulier la sect. 8a intitulée «Société appuyant la Confédération dans la coopération économique avec les pays en développement et les pays en transition»), la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est (RS 974.1; art. 14) et l'ordonnance du 6 mai 1992 sur la coopération renforcée avec les États d'Europe de l'Est (RS 974.11) constituent la base juridique de SIFEM. Suite à plusieurs décisions du Conseil fédéral et du Parlement, SIFEM a été établie en tant que société anonyme de droit privé en 2010, dans le cadre du budget 2011, et est opérationnelle sous cette forme depuis presque 6 ans. En tant que société anonyme détenue par la Confédération, elle fait partie de l'administration fédérale décentralisée [1].

La gouvernance de la société obéit aux principes du rapport sur le gouvernement d'entreprise de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise du 13 septembre 2006 et rapport complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise du 25 mars 2009) et est précisée dans un programme de controlling et de surveillance:

Organe	Fonction
Parlement	Haute surveillance
Contrôle fédéral des finances	Vérifications en vertu de la loi du 28 juin 1967 sur le contrôle des finances (RS 614.0)
Conseil fédéral	• Adoption de dispositions d'organisation (ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales) • Définition des objectifs stratégiques de SIFEM • Établissement de rapports sur la mise en œuvre des objectifs stratégiques • Exercice des droits des actionnaires: - Élection du conseil d'administration - Élection de l'organe de révision externe - Établissement et amendement des statuts - Approbation des comptes annuels et des rapports annuels de SIFEM • Définition des honoraires du conseil d'administration et des principales données concernant la rétribution du gestionnaire du portefeuille
DEFR/SECO	• Préparation et coordination des affaires relevant de la politique de la Confédération • Controlling stratégique et revues de portefeuille
Conseil d'administration de SIFEM	• Décisions d'investissement • Organisation et direction de SIFEM • Choix de la direction commerciale et du gestionnaire de portefeuille

	• Approbation du contrat commercial et du contrat de gestion de portefeuille
Obviam	• Direction commerciale de SIFEM • Gestion de portefeuille

La **Confédération** est l'unique propriétaire de SIFEM.

Les droits d'actionnaires sont exercés par le **Conseil fédéral**. Se basant sur l'ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales et dans le droit fil des priorités en matière de coopération au développement économique, celui-ci définit tous les quatre ans les objectifs stratégiques qui permettent d'évaluer les activités de SIFEM.

Le **conseil d'administration** de SIFEM est responsable de la conduite de la société et de la mise en œuvre de ces objectifs stratégiques. Il veille au respect des principes d'investissement, accessibles au public [2]. Le conseil d'administration est composé de personnalités qui, ensemble, disposent d'un large spectre de connaissances et d'expériences pertinentes pour SIFEM. En 2014, au terme de leur premier mandat, le Conseil fédéral a décidé de ne pas reconduire les représentants de la Confédération au sein du conseil d'administration. Cette stricte séparation des responsabilités entre le propriétaire et l'organe suprême de direction de SIFEM est ainsi conforme aux normes fédérales.

La direction commerciale et la gestion du portefeuille de SIFEM incombent à **Obviam**, une société de gestion spécialisée dont le siège est établi à Berne. En 2015, ce mandat a été à nouveau mis au concours dans le cadre d'un appel d'offres OMC selon la procédure sélective (art. 15 de la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics; RS 172.056.1) et attribué par publication sur simap.ch le 18 novembre 2015¹. Seule société en lice, Obviam a soumis une offre, qui a été acceptée après avoir fait l'objet d'une évaluation minutieuse.

Obviam prépare les décisions relatives aux investissements à l'attention du conseil d'administration, les met en œuvre et surveille les investissements. Un système sur mesure de monitoring et de contrôle des différents risques est utilisé à cet effet, et tous les investissements sont soumis dans ce cadre à une «vérification préalable». Durant la phase de mise en œuvre des investissements, ceux-ci font l'objet d'une surveillance étroite consistant en visites sur le terrain, participation aux organes de surveillance des fonds, rapports réguliers et autres mesures.

Pour le contrôle financier de SIFEM, le **SECO** est en contact régulier avec le conseil d'administration et avec Obviam. En tant que représentant du Conseil fédéral, le SECO conduit périodiquement des entretiens de controlling et des réunions de revue de portefeuille conformément au programme de controlling et de surveillance. Il réalise également des visites de projet².

La haute surveillance du **Parlement** s'appuie en particulier sur les instruments et mesures ci-dessous:

- le Conseil fédéral informe le Parlement au moins une fois par année de la performance de SIFEM et de la surveillance qu'il exerce sur elle, par le biais du rapport sur la réalisation des objectifs stratégiques et du rapport d'activités de SIFEM;
- le chef du DEFR, le SECO et/ou le conseil d'administration informent les commissions de surveillance (Délégation des finances et Commissions des finances) et d'autres commissions par écrit ou par oral de toutes les questions touchant à SIFEM. Cette

¹ Le CDF (par lettre du 28 septembre 2016 à l'intention du SECO) a jugé que la procédure d'appel d'offres s'est déroulée conformément aux règles, de manière neutre et transparente.

² Cf. exemple «Abagold» (novembre 2015) à la sect. 6.

pratique existait déjà durant la phase d'institutionnalisation de SIFEM et s'est encore renforcée depuis le début de son activité opérationnelle.

Le **CDF** peut ordonner des vérifications, que ce soit au niveau de l'entreprise, de la direction commerciale ou de certains investissements opérés par SIFEM. Il a d'ailleurs déjà fait régulièrement usage de cette possibilité. Les audits effectués jusqu'ici n'ont mis en évidence aucun manquement grave. Au contraire, dans son dernier rapport (2013), le CDF a salué l'excellent niveau d'exigence de SIFEM [3]. Dans sa lettre du 7 octobre 2016 à l'intention du SECO, il a estimé que toutes les recommandations qu'il avait formulées dans son rapport concernant SIFEM avaient été mises en œuvre.

4 Contexte international

Outre les banques multilatérales de développement, les plus grands pays donateurs d'Europe de l'Ouest et les États-Unis ont tous créé des SFD spécialisées placées sous le contrôle de l'État, chargées de la **promotion des investissements dans le cadre de l'aide bilatérale au développement**. Au sein de l'Association européenne des institutions financières de développement (EDFI), SIFEM, qui figure parmi les plus récentes et les plus petites, a pu profiter au moment de son institutionnalisation des normes de bonnes pratiques développées par ces SFD étrangères. Le volume du portefeuille de SIFEM est actuellement de quelque 688 millions de dollars. SIFEM se situe ainsi à la 12^e place parmi les 15 SFD membres de l'EDFI. En moyenne, les investissements bruts annuels des SFD européennes (c.-à-d. sans déduction des retours sur investissement) représentent 10 % de l'aide publique au développement fournie par leurs pays respectifs [4], tandis que la part des investissements bruts de SIFEM dans l'aide *bilatérale* publique au développement de la Suisse est d'environ 3,5% (2015).

Les différences de taille et de capacité d'investissement entre les SFD ne sont pas seulement historiques, mais résultent également de recapitalisations récentes. Ainsi, la Belgique, la Finlande, la France la Norvège et la Suède ont recapitalisé leur SFD depuis 2013 [5]. En Grande-Bretagne, une loi prévoyant des apports supplémentaires à la SFD britannique jusqu'à concurrence de 12 milliards de livres a été approuvée en février 2017 [6]. Au Danemark, dans la foulée de la réorientation stratégique de la coopération au développement, le fonds danois d'investissement en faveur des pays en développement a été désigné acteur central de la politique bilatérale de développement [7].

L'importance grandissante des SFD s'explique notamment par la crise structurelle de l'emploi affectant de nombreux pays cibles. De plus, selon la dernière édition des «Perspectives économiques mondiales» de la Banque mondiale [8], les investissements directs privés dans les pays en développement et les pays émergents connaissent un recul en raison du ralentissement prononcé de la croissance économique, des incertitudes économiques et politiques qui perdurent, et de l'aversion des investisseurs pour les risques. Ce recul explique la forte demande en financement d'entreprises dans le cadre de partenariats public-privé.

Cette évolution repose par ailleurs sur le constat selon lequel la réalisation des **Objectifs de développement durable (ODD)** et de l'Agenda 2030 des Nations Unies nécessite des investissements du secteur privé nettement supérieurs à l'ensemble de l'aide publique internationale au développement. À cet égard, la mobilisation de fonds privés par les SFD dans une perspective à long terme est déterminante. En adoptant en 2015 l'Agenda 2030 au siège de l'ONU, les principaux décideurs ont indiqué que le secteur privé et les SFD doivent jouer un rôle-clé dans la promotion du développement durable et la lutte contre la pauvreté.

Selon l'institut britannique *Overseas Development Institute* (ODI), la promotion des investissements des SFD est devenue si importante que son effet dépasse les projets soutenus et que son impact sur la croissance économique des pays en développement peut être démontré statistiquement.

Dans ce contexte, l'**OCDE** souligne elle aussi l'importance des instruments de promotion du secteur privé tels que les SFD. Soucieux de créer des incitations ciblées relatives à cette forme de financement du développement, les États représentés au sein du Comité d'aide au développement de l'OCDE ont adopté, en février 2016, un nouveau règlement portant sur l'intégration des SFD dans l'aide publique au développement [10]. Cet instrument permet de vérifier que les SFD soient effectivement utilisées pour la promotion du développement et définit à la fois les normes de transparence ainsi que les modalités de reddition des comptes et de présentation des rapports relatives aux activités d'investissement des SFD. Ce nouveau règlement devrait être finalisé d'ici à l'été 2017.

5 SIFEM en comparaison des instruments classiques de l'aide au développement

SIFEM met à disposition aux entreprises privées non cotées en bourse dans des pays en développement et des pays émergents du capital-risque nécessaire à leur développement et à la réalisation de leurs objectifs. La plupart du temps, ces placements se font sous la forme de capital-investissement (*private equity*) ou de capital étranger (prêt), lequel devrait générer un rendement conforme au marché. Par le biais de ces investissements dans le développement, SIFEM renforce l'entrepreneuriat local et les pouvoirs publics en contribuant à créer des emplois et à générer des revenus et des impôts. La mise à disposition du capital-risque n'est pas un investissement passif et ne se limite pas au financement de l'entreprise, puisque SIFEM a ainsi la possibilité d'influer sur le développement de l'entreprise. Parallèlement, elle poursuit une stratégie de placement à long terme, qui prend en considération le fait que le développement du secteur privé dans les pays cibles est un processus qui s'inscrit dans le temps.

Les activités de SIFEM se distinguent des «instruments classiques» de la coopération au développement. Globalement, ces derniers regroupent les mesures de conseil, de transfert de connaissances, d'assistance technique et les mécanismes de partage des risques financés par des versements à fonds perdus et donc non remboursables. Le Conseil fédéral est d'avis que l'encouragement du développement à large échelle nécessite une combinaison de diverses mesures – notamment celles ayant un fondement commercial qui agissent directement sur le développement des acteurs économiques, ce qui est le cas des mesures proposées par SIFEM, et celles ayant un impact systémique qui favorisent une transformation générale ou fournissent une aide initiale. SIFEM exerce une action complémentaire par rapport aux instruments de l'aide au développement «classique» et fait partie intégrante de la coopération économique au développement de la Confédération. La complémentarité s'exprime en particulier par rapport aux mesures de promotion du secteur privé, qui améliorent l'infrastructure des marchés financiers et l'environnement des affaires dans les pays cibles.

Le mandat de SIFEM, à savoir le financement d'entreprises privées à des fins de développement, doit être conforme aux mécanismes de marché, afin d'éviter les distorsions de marché et les effets d'aubaine, et de ne pas se substituer aux investissements privés, mais au contraire de les encourager. Cela suppose, pour SIFEM, de ne pas financer des entreprises à fonds perdus, mais de procéder à des investissements productifs qui devront être remboursés. La promotion de modèles d'entreprises favorables au développement et l'application de normes sociales, environnementales et de gouvernance ne peuvent être durables que si l'existence des entreprises soutenues est garantie à long terme, ce qui suppose que les entreprises concernées soient rentables. Le SECO et d'autres agences de développement bilatérales ou multilatérales avec lesquelles la Suisse coopère mettent en œuvre des mesures complémentaires financées par le biais de versements à fonds perdus – par exemple une assistance technique aux gouvernements des pays cibles visant à améliorer les conditions de fonctionnement du secteur privé.

Lorsque le financement des entreprises du secteur formel doit être organisé de manière systématique, efficace et échelonnée, le recours aux instruments classiques de la coopération au développement se heurte à des inconvénients et des difficultés.

C'est ce qu'a mis clairement en évidence la promotion des investissements réalisée par le SECO dans les années précédant la création de SIFEM. Du point de vue de la politique de développement, les expériences réalisées entre 1996 et 2002 étaient encourageantes, mais avec la croissance du portefeuille, le besoin d'expertise financière et technique et d'une structure d'organisation spécifique pour la gestion des investissements s'est accru. C'est pourquoi le message sur le crédit-cadre pour des mesures de politique économique et commerciale 2003-2007 soulignait déjà la nécessité de professionnaliser les activités d'investissement, de mieux contrôler les risques, de pouvoir réinjecter les retours sur investissement dans le circuit en vue de réaliser de nouveaux investissements et d'avoir la possibilité de mobiliser des fonds privés.

Le recours à une SFD telle que SIFEM tient compte des bonnes pratiques internationales visant **la mobilisation de fonds de tiers**. Il se fonde sur l'expérience selon laquelle les fonds privés peuvent être plus aisément mobilisés pour des investissements dans des pays en développement ou des pays émergents lorsque la société de gestion n'est pas un service d'État. Dans leurs décisions, les investisseurs privés considèrent avant toute chose la performance de l'équipe à laquelle la gestion des investissements a été confiée (Obviam en l'occurrence). C'est pourquoi une SFD autonome et son équipe de spécialistes ont davantage de chances de lever des fonds privés qu'un service de l'administration, ce que la pratique a confirmé. Depuis sa création, SIFEM a, par l'intermédiaire d'Obviam, mobilisé des co-investissements privés pour le développement provenant d'institutions financières, de fondations et de personnes fortunées à hauteur de près de 120 millions de francs (cf. annexe 2).

Une SFD disposant d'une personnalité juridique propre constitue en outre pour la Confédération une **protection contre les risques de responsabilité**. L'organisation autonome de SIFEM, avec sa gestion externe, permet d'éviter que la Confédération ne puisse être rendue responsable des décisions d'investissement prises par des investisseurs privés. C'est Obviam qui répond des dommages découlant d'une éventuelle négligence dans la gestion de fonds privés. Le portefeuille géré par SIFEM n'est pas considéré comme un substrat de responsabilité. La séparation du portefeuille et de sa gestion est également la solution privilégiée à l'échelle internationale.

Le Conseil fédéral a aussi choisi pour SIFEM la forme juridique de la société anonyme dans le but de pouvoir, à moyen terme, mobiliser les investisseurs privés et institutionnels au profit de sa SFD. La conversion du prêt de la Confédération en capital-actions proposée ici joue un rôle important à cet égard (voir ci-dessous).

Il y a également **d'autres raisons** pour lesquelles les objectifs de SIFEM peuvent être atteints *plus aisément* ou *uniquement* en tant que SFD :

En tant qu'unité fédérale rendue autonome conformément au modèle de gouvernance d'entreprise, SIFEM est soumise à des exigences particulières en ce qui concerne l'obligation de rendre des comptes. Les **possibilités de surveillance et de contrôle** se sont améliorées à tous les échelons, y compris au niveau du Parlement.

L'organisation de SIFEM sous une autre forme remettrait en question **l'affiliation de la société à l'EDFI**. En effet, seules peuvent être membres de l'EDFI les SFD juridiquement indépendantes et à participation majoritaire de l'État. Or pour SIFEM, précisément en tant que petite SFD, l'appartenance à l'EDFI est importante dans la mesure où ce réseau efficace permet d'assurer la coordination lors de la préparation des projets de co-investissement dans les pays cibles et leur supervision conjointe.

En tant que SFD, tous les moyens investis, qu'il s'agisse de capitaux, d'intérêts, de dividendes ou de gains en capitaux issus d'investissements échus, reviennent à SIFEM et **peuvent être réinvestis dans de nouveaux projets**. Il s'agit là d'un avantage tant du point de vue de la politique de développement que de celui de la politique financière.

Enfin, le mandat et le rôle de SIFEM ne touchent pas à leurs limites, même au moment où le marché des placements privés pour les investissements avec un objectif de développement s'accroît de manière significative en Suisse. Les investisseurs publics tels que SIFEM continuent de jouer un rôle essentiel dans les endroits et domaines où le secteur privé n'ose pas encore «s'aventurer» seul. C'est notamment le cas de nombreux pays partenaires de SIFEM, mais il peut également s'agir des solutions de financement proposées, comme les capitaux étrangers à long terme et les crédits en monnaie locale [11].

6 Performance de SIFEM

Au sein des pays cibles, SIFEM soutient exclusivement les projets ayant un **effet mesurable en matière de développement**. Pour évaluer cet effet, SIFEM utilise un système de mesure reconnu par les SFD et les banques de développement et basé sur des indicateurs précis. Ce système est régulièrement développé et adapté au regard des nouvelles connaissances méthodologiques. Les données nécessaires sont relevées systématiquement pour chaque investissement, aussi bien ex-ante qu'ex-post, de manière à ce qu'elles puissent être agrégées, puis présentées dans un rapport annuel. Ce contrôle d'efficacité interne, en association avec d'autres évaluations indépendantes, a montré pour SIFEM les effets de développement suivants:

Création d'emplois: le financement d'entreprises par des investissements de capital-risque a une incidence directe sur l'emploi qui peut être mesurée relativement facilement. D'autres instruments de promotion du secteur privé créent des emplois de manière indirecte, qui ne peuvent en général être calculées ou estimées qu'au moyen d'évaluations complexes. Durant la période d'investissement, plus de 85 % des entreprises du portefeuille de SIFEM enregistrent une hausse des emplois. Aux côtés d'autres SFD et de co-investisseurs privés, les investissements de SIFEM ont permis de créer ou de préserver plus de 466 000 emplois au total. La création de plus d'emplois de meilleure qualité est essentielle dans la lutte contre la pauvreté et propose une autre voie que celle de la migration. Un grand nombre d'entreprises soutenues par SIFEM promeuvent en outre la formation professionnelle et offrent ainsi des perspectives aux jeunes, qui sont particulièrement touchés par le chômage.

Recettes fiscales pour les pays partenaires: la croissance des entreprises soutenues contribue de diverses manières au développement économique des pays cibles. Elle favorise la consommation de biens et de services locaux, l'intégration au sein de chaînes de valeur locales et, généralement, la progression des chiffres d'affaires et des bénéfices. Là où SIFEM investit, cette croissance des entreprises induit un accroissement des recettes fiscales (à l'échelon communal) de plus de 450 millions de francs par an.

Prise en compte accrue de normes sociales, environnementales et de gouvernance: SIFEM exige de toutes les entreprises soutenues qu'elles respectent les normes internationales de durabilité reconnues et les principes de bonne gouvernance d'entreprise. SIFEM contribue ainsi à des améliorations sur le plan opérationnel, social et environnemental au sein des entreprises, qui servent de modèle à l'économie locale.

Mobilisation de capitaux d'investissement privés: SIFEM investit souvent en partenariat avec d'autres SFD et des banques de développement régionales ou multilatérales. Elle mobilise par ailleurs des capitaux d'investisseurs privés locaux et internationaux, et facilite l'accès des entreprises au financement local (par des banques). Cette approche permet de partager les risques politiques et commerciaux; elle exerce un effet de levier qui démultiplie le volume des investissements de SIFEM et renforce considérablement l'impact en matière de développement. Les projets couronnés de succès produisent en outre un effet de démonstration et peuvent avec le temps être transmis à des investisseurs privés.

Protection du climat: par la sélection de projets de qualité, les investissements de SIFEM contribuent à la réalisation des objectifs de l'accord de Paris sur le climat. La Suisse s'est engagée à mettre en œuvre cet accord au moyen de sources de financement publiques et

privées. Étant donné que les fonds publics sont limités, il est indispensable de recourir à l'effet de levier pour lever des fonds privés en faveur de la protection du climat.

Contribution à l'égalité des sexes: SIFEM contribue également à la promotion de l'égalité des sexes. C'est essentiellement le cas des investissements dans le secteur de la microfinance, puisque celui-ci profite spécifiquement aux femmes, qui n'ont sinon peu ou pas accès aux capitaux d'investissement.

Exemple: l'entreprise «Abagold», Afrique du Sud

Abagold exploite un élevage d'ormeaux à Hermanus, une commune proche du Cap, et exporte principalement ces fruits de mer vers le marché asiatique. Grâce aux investissements de SIFEM, entre autres, *Abagold* a massivement développé sa production depuis 2010 et doublé ses effectifs. Ces nouveaux emplois, qui font cruellement défaut à l'économie locale, profitent aux habitants peu qualifiés d'Hermanus, où le chômage et la pauvreté sont très répandus.

Aujourd'hui, avec près de 500 salariés, *Abagold* est le plus gros employeur de la ville et aussi le plus exemplaire, grâce à son modèle d'entreprise durable. Des conditions de travail équitables et une formation continue assurée aux employés font partie de la culture d'entreprise. Le fonds *Abagold Development Trust*, auquel participent les investisseurs, soutient divers projets de formation dans les zones d'habitation informelles autour d'Hermanus. En pratiquant l'aquaculture conformément à la norme ISO 22000, *Abagold* contribue grandement à la protection de la diversité des espèces, car les ormeaux sont fortement menacés par la surpêche illégale. Les besoins en électricité sont couverts grâce à l'énergie des vagues et la production d'énergie est intégrée à la gestion des ressources et des déchets.

Avec SIFEM, la Confédération cherche non seulement à générer un effet de développement, mais poursuit aussi des **objectifs financiers**, notamment l'autofinancement de SIFEM, qui nécessite la réalisation de bénéfices suffisants. Cet objectif n'a pas pu être réalisé durant les premières années suivant la mise en œuvre de l'autonomie de SIFEM, en 2011, en raison du contexte économique difficile qui régnait dans les pays cibles. En 2015 et 2016, SIFEM a réalisé un résultat d'exploitation positif. Elle s'autofinance donc au sens étroit du terme, dans la mesure où elle parvient à couvrir ses coûts d'exploitation, ce qui était l'objectif initial du Conseil fédéral lors de l'établissement de la société. Les activités d'investissement au niveau *actuel* ne sont pas financées uniquement par le biais des retours sur investissement, en raison notamment de la taille, de la composition, de la «maturité» du portefeuille de SIFEM et des conditions actuelles du marché. La Confédération veille à ce que l'amélioration de l'autofinancement ne se fasse pas au détriment d'un effet de développement optimal.

7 Gestion des risques, problèmes et défis

Près de huit ans après le début de la crise financière mondiale, la faible croissance à l'échelle planétaire peine à repartir à la hausse, alors que des problèmes structurels persistent dans bon nombre de pays et que les conditions-cadre régissant les activités économiques dans les pays émergents se sont de nouveau détériorées. À cela s'ajoutent des risques géopolitiques et sociaux qui se sont accentués au cours des dernières années (Moyen-Orient, Europe de l'Est, migration, changement climatique). En tant qu'investisseur axé sur le long terme, SIFEM continue à accompagner les entreprises, même dans des contextes difficiles ou durant des ralentissements conjoncturels. Elle doit toutefois s'adapter à un environnement économique toujours plus complexe.

Les paragraphes qui suivent présentent les principaux défis qui se posent lors de la réalisation de projets d'investissement:

- **Dans les pays les plus pauvres, les conditions-cadre favorables à l'investissement font souvent défaut.** L'effet des investissements de SIFEM sur le développement et leur durabilité (économique) dépendent grandement du contexte institutionnel et du cadre réglementaire en place dans les pays cibles. Dans les pays les plus pauvres et les pays fragiles, SIFEM se heurte à des limites et doit parfois faire face à des manquements considérables en ce qui concerne l'État de droit et le respect du droit des contrats. Par

ailleurs, bon nombre des possibilités d'investissement dans ces pays comportent des risques politiques et de marché élevés. L'expérience montre que le manque de main-d'œuvre qualifiée réduit également la palette des partenaires potentiels. SIFEM se doit toutefois, de par son mandat, d'augmenter son engagement dans ces pays. Elle satisfait à cette exigence et est donc de plus en plus présente dans les pays les moins avancés. Il importe toutefois de reconnaître les limites de SIFEM et de renforcer de manière ciblée sa complémentarité avec d'autres instruments de la coopération au développement.

- **L'expérience montre que le respect de standards d'investissement élevés est une tâche exigeante.** En raison de son mandat, SIFEM est active dans des régions où les mesures de protection sociale et environnementale et les règles de bonne gouvernance d'entreprise sont encore peu établies. Ces éléments sont toutefois essentiels pour réaliser des investissements socialement et écologiquement responsables et pour identifier et traiter les risques liés à ces investissements. SIFEM veille à l'application et au respect des normes environnementales, sociales et de gouvernance reconnues au moyen d'un système de gestion sur mesure. Elle a engagé à cet effet une spécialiste des questions environnementales et établi des mécanismes de contrôle. Elle ne peut toutefois pas totalement exclure un manquement dans l'une des 488 entreprises qu'elle soutient. Le non-respect de l'une de ces normes est en général rapidement constaté et corrigé au plus vite. Dans d'autres cas, des mesures concrètes sont prises, en fournissant par exemple une assistance technique afin de développer les compétences managériales requises. Dans certains cas, SIFEM décide même de ne plus travailler avec un gestionnaire de fonds ou une entreprise.
- **Les intermédiaires financiers locaux ne disposent pas encore d'un savoir-faire global.** La sélection, le soutien et la surveillance des entreprises nécessitent une présence sur place et doivent se faire dans le respect des spécificités locales. C'est pourquoi SIFEM investit principalement de manière indirecte, par le biais d'intermédiaires financiers locaux, comme des fonds de placement ou des banques. Ce faisant, elle remplit également son mandat de renforcer les marchés financiers locaux. Après une formation adéquate, les partenaires locaux gèrent, sous la surveillance de SIFEM, les investissements pendant une durée maximale de 10 ans, soutiennent les entreprises dans leur développement et les aident à respecter les normes environnementales, sociales et de gouvernance en fonction des critères définis avec SIFEM. La réussite de la coopération dépend principalement des connaissances techniques et de l'expérience de l'équipe locale. Il n'est toutefois pas aisé de trouver des spécialistes compétents dans le domaine des investissements dans les pays cibles. Il s'agit là de l'un des principaux motifs pour lesquels SIFEM doit rejeter une proposition de projet. Le renforcement durable des acteurs des marchés financiers locaux requiert en outre du temps et un encadrement étroit, et les échecs ne sont pas exclus (cf. exemple ci-après). Ce processus nécessite également le renforcement du sens des responsabilités et la délégation des décisions d'investissement aux intermédiaires financiers locaux. Ces derniers sont par conséquent choisis avec soin, la stratégie d'investissement est convenue à l'avance et son respect est régulièrement contrôlé.
- **Les investissements de SIFEM ne peuvent pas tous répondre aux exigences et satisfaire les objectifs dans la même mesure.** Compte tenu de ce qui précède mais aussi pour des raisons de diversification des risques, les 488 entreprises soutenues par SIFEM ne peuvent pas toutes remplir en même temps les critères et principes d'investissement de manière identique et dans une mesure comparable. Ainsi, le manque de financement et, partant, l'additionnalité de SIFEM sont globalement plus importants dans les pays les moins avancés, tandis que la *mobilisation de capital privé* est en général plus facile et plus répandue sur les marchés plus développés. Le *rendement escompté* par SIFEM sur les marchés plus développés est en général plus élevé que sur les marchés moins développés. Il n'y a toutefois aucune contradiction entre le succès financier et l'objectif de *durabilité sociale et écologique*. Au contraire, le concept de placement de SIFEM et des investissements à impact social montre que le respect des principes de durabilité a en général un effet positif sur la productivité de l'entreprise. Les

entreprises rentables créent des emplois et contribuent ainsi au succès de la politique de développement. De même, les investissements de SIFEM dans des grandes entreprises à croissance rapide ne se font pas aux dépens des *PME* et n'entraînent pas de suppressions d'emplois. Des études empiriques réalisées notamment par la Banque mondiale [12] montrent que, en général, les grandes entreprises créent des emplois plus durables, sont souvent plus productives et plus innovantes, octroient des salaires plus élevés, encouragent la formation des collaborateurs, et permettent également aux couches défavorisées de la population d'avoir un revenu, grâce à leurs chaînes de création de valeur et à leurs réseaux de distribution.

- **SIFEM est tributaire de la coopération avec des investisseurs privés.** La mobilisation d'investissements privés fait partie de la mission principale de SIFEM, raison pour laquelle celle-ci exerce généralement ses activités d'investissement dans le cadre de partenariats public-privé. En effet, SIFEM ne peut avoir un large impact sur le développement qu'en ayant recours à l'effet de levier des ressources engagées, qui exige une collaboration avec d'autres investisseurs. S'agissant de la structuration des projets d'investissement, tous les groupes de co-investisseurs doivent satisfaire aux mêmes exigences professionnelles et éthiques élevées, ce qui signifie qu'ils doivent assumer la responsabilité pour leur engagement et leur responsabilité sociale. Toutefois, SIFEM ne peut pas fixer seule les directives au sein des instances de gouvernance des fonds, concernant notamment l'harmonisation avec les normes internationales, et doit tenter de convaincre les autres acteurs. Il arrive en outre que les investisseurs privés ne se joignent au projet que dans un deuxième temps, soit après que SIFEM ait effectué un investissement pour que le projet voit le jour. SIFEM n'a en outre qu'une influence limitée sur le choix des investisseurs privés qui rejoignent le projet en cours de route. Malgré les exigences strictes concernant le devoir de diligence, les risques de réputation ne peuvent donc pas être exclus d'emblée.
- **Actuellement, SIFEM effectue en général ses investissements via des fonds placés dans des centres financiers offshore.** SIFEM investit par l'intermédiaire de centres financiers offshore pour bénéficier de la protection juridique et de la protection des investisseurs, lesquelles ne peuvent souvent pas être suffisamment assurées dans la plupart des pays cibles. Elle a d'ailleurs déjà dû abandonner certains projets d'investissement structurés de manière *onshore* pour cette même raison. Le recours à des centres offshore ne signifie toutefois en aucun cas que SIFEM est liée à des pratiques illégales, comme l'évasion fiscale ou le blanchiment d'argent, et ne sert pas à l'optimisation fiscale. Les investissements de SIFEM sont imposés en bonne et due forme dans les pays cibles ou dans le pays des co-investisseurs, en cas de rapatriement de leurs placements³. L'utilisation de centres financiers offshore est régulièrement contrôlée et SIFEM choisit de travailler avec ces centres sur la base des lois et standards internationaux applicables. SIFEM soutient en outre avec d'autres SFD les efforts déployés pour augmenter les investissements effectués directement depuis des structures financières locales. SIFEM a toujours fait preuve de transparence concernant la structuration offshore de ses investissements dans des fonds vis-à-vis de son propriétaire, des organes de surveillance et du public.

Pour conclure, SIFEM effectue des investissements durables à long terme de manière professionnelle dans des pays connaissant des contextes difficiles. Elle n'est toutefois pas en mesure d'empêcher qu'une entreprise ne réalise pas les objectifs fixés ou qu'elle fasse faillite, obligeant ainsi SIFEM à mettre fin prématurément à l'investissement en cours. Si ce cas de figure constitue l'exception, il correspond à l'expérience faite par d'autres SFD et ne peut pas être totalement exclu, peu importe l'instrument d'investissement utilisé, dès lors que le mandat de base – à savoir prendre consciemment des risques en vue de promouvoir le développement – doit être rempli. SIFEM veille toutefois à ce que l'expérience acquise au

³ À l'exception du droit de timbre, SIFEM est exonérée d'impôt en Suisse et ne tire aucun avantage financier de la structuration de ses investissements par le biais de centres financiers offshore.

cours d'investissements passés soit systématiquement prise en compte pour adapter et développer son portefeuille d'investissement.

Enseignements tirés de la gestion du portefeuille d'investissement de SIFEM

La garantie de la sécurité au travail constitue un défi dans certains secteurs

En 2011, SIFEM a investi avec d'autres SFD dans un fonds de capital-risque pour promouvoir une exploitation forestière durable conforme au label FSC (*Forest Stewardship Council*). L'expérience a toutefois montré que les risques d'accident pour les travailleurs d'exploitations forestières sont beaucoup plus élevés que dans d'autres secteurs économiques. Malgré l'adoption de règlements internes adéquats et la stricte conformité avec les normes de sécurité au travail, plusieurs accidents graves ont été répertoriés, souvent liés au transport du personnel réalisé par des sous-traitants. Les mesures de prévention d'accidents ont donc été développées. Par exemple, les contrats en cours avec les sous-traitants ont été résiliés ou renégociés et les travailleurs forestiers ont suivi une formation supplémentaire.

Enseignements tirés: les normes environnementales, sociales et de gouvernance (ESG) constituent une part essentielle de chaque décision d'investissement de SIFEM. Même si SIFEM exige le respect strict des lois et prescriptions applicables, des impondérables peuvent surgir lors de la mise en œuvre du projet. En fonction du risque inhérent au secteur, l'encadrement et la surveillance des mesures ESG doivent être adaptés à la situation. SIFEM a modifié en conséquence les directives et processus et a créé des capacités supplémentaires auprès du gestionnaire du portefeuille, à savoir Obviam, pour effectuer la surveillance des risques liés à aux normes ESG.

Les bonnes intentions ne suffisent pas, c'est l'expérience qui compte En 2011, SIFEM a participé en tant que co-investisseur à un fonds suprarégional pour financer des projets visant à produire et à utiliser de l'énergie issue de sources renouvelables. Il s'agissait d'un concept particulièrement novateur, qui combinait des objectifs environnementaux et sociaux. Le fonds devait en outre permettre à l'organisation non gouvernementale en charge de la gestion de se positionner et de faire ses preuves en tant qu'investisseur social. Malheureusement, à peine deux ans après le lancement du fonds, des erreurs de gestion ont entraîné le retrait de certains investisseurs, menaçant ainsi sa survie. En coopération avec d'autres SFD, SIFEM a procédé en 2012 à la restructuration puis à la liquidation du fonds, parvenant ainsi à limiter des pertes plus importantes.

Enseignements tirés: même en faisant preuve de la meilleure volonté et malgré un modèle d'affaires prometteur, le gestionnaire de fonds ne disposait pas de l'expertise financière nécessaire. Les chances de réussite des projets d'investissement ont ainsi été mal évaluées et les investissements mal planifiés. Même si ces faiblesses ont été identifiées et signalées en tant que risques lors de la vérification préalable effectuée par SIFEM, le soutien d'un projet novateur sur le marché de niche des investissements sociaux a pesé plus lourd dans la balance. Depuis, SIFEM accorde encore plus d'importance à l'expérience et à la compétence de l'équipe de gestion lors de sa décision d'investissement, quitte à devoir refuser des investissements novateurs pour cette raison.

Le manque d'informations peut engendrer des malentendus

En 2014, la presse suisse a publié différents articles concernant des investissements de SIFEM, qui se basaient sur des informations incomplètes ou même erronées, ce qui a créé des malentendus concernant le rôle de SIFEM en tant que SFD. SIFEM n'ayant été établie que trois ans auparavant, le public connaissait peu son mandat et sa façon de travailler.

Enseignements tirés: l'attention portée par les médias à SIFEM a montré que celle-ci doit faire preuve de la plus grande transparence possible pour satisfaire l'intérêt légitime du public pour ses activités d'investissement. Au cours des deux dernières années, SIFEM a développé son site internet et a fourni des informations concernant tous ses projets d'investissement. Celles-ci comprennent entre autres les directives d'investissement de SIFEM, les effets sur le développement examinés chaque année et le rapport d'activité, disponibles dans plusieurs langues nationales. SIFEM examine régulièrement si la transparence et l'accès aux informations sont garantis, et cherche régulièrement à les améliorer et à les optimiser.

8 Bilan intermédiaire de SIFEM

Lors de sa retraite des 7 et 8 septembre 2016, la **Commission consultative de la coopération internationale** a examiné le rôle de SIFEM. Elle considère cette dernière comme un complément intéressant aux instruments de la politique de développement de la Confédération. L'idée a été émise d'examiner si et de quelle manière les entreprises suisses peuvent être davantage prises en compte en tant que co-investisseurs par SIFEM. Il a été noté qu'il était important que SIFEM se focalise sur la mise en œuvre de l'Agenda 2030 des Nations Unies (ODD) acceptée par la Suisse.

Le rapport du **Comité d'aide au développement de l'OCDE** relatif à l'examen par les pairs de la politique de développement de la Suisse réalisé en 2013 fait le constat suivant: *«Switzerland uses its official development assistance as a catalyst to enable greater private sector flows within and to partner countries, and has appropriate instruments to leverage private flows such as the Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM)»*[13].

Dans sa lettre du 17 août 2016 à la Délégation des finances des Chambres fédérales, le **Conseil fédéral** tire un bilan intermédiaire positif de SIFEM et de son fonctionnement. Son établissement en tant que SFD autonome a permis de réaliser les objectifs suivants⁴:

- des structures professionnelles ont été mises en place, qui régissent la répartition des rôles entre les acteurs, leurs tâches, leurs compétences et leurs responsabilités conformément au modèle de gouvernance d'entreprise de la Confédération. Elles ont permis de développer le portefeuille d'investissement et d'en améliorer la qualité. À travers des solutions et des projets innovants, SIFEM a ainsi grandement aidé les groupes de population les plus pauvres des pays cibles à accéder à des biens et services abordables, notamment dans les domaines de la formation et de la santé. Elle a également renforcé son engagement dans les pays les moins avancés d'Asie et d'Afrique.
- plusieurs mesures ont été déployées pour accroître l'efficacité de la gestion du portefeuille. Le principe du fonds de roulement permet de réinvestir les retours issus des projets achevés. De cette façon, un franc investi (en capital) peut être utilisé plusieurs fois et représente donc un actif fixe de valeur dans le bilan comptable de la Confédération. En outre, les coûts d'administration de SIFEM sont restés au fil des années au-dessous du plafond de 1,5 % des engagements actifs de SIFEM fixé par le Conseil fédéral et peuvent être entièrement couverts, depuis 2015, par les rendements. La transparence et l'information relative à l'activité d'investissement ont été améliorées et développées en continu. Les possibilités de contrôle ont été renforcées à tous les échelons, y compris au niveau du Parlement. Les risques de responsabilité liés à l'activité d'investissement pour la Confédération ont été circonscrits et limités;
- l'exigence d'une mobilisation maximale de capitaux privés a été satisfaite. Obviam, la société de gestion de SIFEM, est parvenue jusqu'ici à lever 116 millions de dollars provenant d'investisseurs suisses. Dans les pays cibles, chaque dollar investi par SIFEM génère des investissements privés à hauteur de 10 dollars; Cette valeur, qui s'établissait à l'origine à 3,5 dollars en 2010, a donc pu être continuellement augmentée au cours des 6 dernières années. Depuis le début de l'activité d'investissement dans des fonds, SIFEM a mobilisé quelque 2 milliards de dollars de fonds de tiers privés.
- avec SIFEM, la Confédération cherche à réaliser non seulement des objectifs de développement, mais aussi des objectifs de rentabilité, notamment l'autonomie financière de SIFEM. Celle-ci a complètement atteint les objectifs de développement et a réalisé une grande partie des objectifs financiers. Grâce au co-financement d'entreprises, SIFEM est parvenue jusqu'ici à créer ou à maintenir 466 000 emplois dans les pays

⁴ Les quantités indiquées ci-après ont été actualisées.

cibles, en collaboration avec d'autres SFD. En 2015 et 2016, elle a enregistré un résultat d'exploitation positif.

- permettre la participation de tiers: le Conseil fédéral a choisi pour SIFEM la forme juridique de la société anonyme afin de pouvoir mobiliser à moyen terme les investisseurs privés et institutionnels. La mobilisation de tiers, autrement dit des investisseurs privés et institutionnels, est en cours d'examen.

9 Conversion du prêt de la Confédération en capital-actions de SIFEM

De l'avis du Conseil fédéral, l'état des lieux ci-dessus indique que les objectifs fixés lors de la mise en place de SIFEM ont été atteints. Il ressort en outre d'un rapport distinct du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques de SIFEM que celle-ci tient bien le cap dans la période stratégique 2014 à 2017, même si le résultat d'exploitation cumulé pour les années 2014 à 2016 est négatif, étant donné que la perte de 2014 pèse plus lourd que les bénéfices de 2015 et 2016. SIFEM étant propriété de la Confédération, le Conseil fédéral est convaincu qu'elle doit conserver son statut d'instrument de la coopération économique au développement. Il s'attache donc à pérenniser sa performance.

Aussi, le message sur la coopération internationale de la Suisse 2017-2020 [14] prévoit-il une nouvelle augmentation de capital pour SIFEM. Parallèlement, des possibilités de mobiliser des investisseurs privés et institutionnels sont à l'étude. La conversion du prêt de la Confédération en capital propre constitue une autre mesure visant à permettre à SIFEM de poursuivre son développement en tant qu'instrument efficace et efficient de la coopération économique au développement.

En août 2011, la Confédération a établi la société SIFEM SA en la dotant d'un capital-actions de 100 millions de francs et en lui accordant un prêt non rémunéré de 374 millions de francs. Depuis le passage aux normes internationales de comptabilité financière (IFRS) en 2012, SIFEM utilise le dollar (USD) comme monnaie de base pour mesurer la performance de ses investissements. SIFEM ne comptabilise donc pas ses actifs et les éléments de son passif dans la même monnaie.

Le fait que le prêt de la Confédération a été accordé en francs, alors que SIFEM opère ses transactions en dollars entraîne une grande volatilité des résultats annuels (dépréciation ou appréciation du dollar par rapport au franc). Les états financiers sont donc faussés, ce qui peut donner lieu à une interprétation erronée de la capacité financière de SIFEM et représente un important risque de réputation pour la société. En outre, les charges d'intérêts théoriques prises en considération conformément aux normes IFRS sur le prêt non rémunéré de la Confédération grèvent chaque année le résultat de plusieurs millions de francs. De plus, cette asymétrie de devises est inhabituelle pour une société de participation financière comme SIFEM et peu attrayante pour les investisseurs privés. Elle rendrait problématique la perspective de mobilisation d'investisseurs privés et institutionnels, par exemple si SIFEM souhaitait refinancer une partie des investissements auprès de particuliers (car cela suppose une réglementation appropriée de hiérarchie des passifs et la mise en garantie d'un montant suffisant du capital-actions de SIFEM).

Après examen de plusieurs options, il apparaît que la conversion du prêt en capital-actions ne présente **pas d'inconvénient majeur pour la Confédération** en tant que propriétaire des capitaux et constitue **la meilleure solution**. Les paiements d'intérêts virtuels sur le prêt sont éliminés, tout comme la volatilité des résultats. Il y aurait convergence entre le résultat d'exploitation et le résultat annuel, ce qui simplifierait considérablement la communication de SIFEM avec ses parties prenantes, l'expérience ayant montré que ces dernières se concentrent majoritairement sur les résultats. En même temps, les risques opérationnels et de réputation diminueront avec l'élimination du risque de surendettement de SIFEM lié à l'évolution des taux de change. Ce risque s'est par exemple matérialisé en janvier 2015, au moment de l'abandon du taux plancher face à l'euro sous la forme d'une brusque correction

des marchés, qui n'a pas eu de conséquences pour SIFEM. Enfin, une structure du capital-actions conforme au marché paraît essentielle pour le développement futur de SIFEM.

La conversion du prêt en capital-actions n'a **pas d'impact sur le budget**⁵. Dans le bilan de la Confédération, elle se traduit par une simple réallocation des actifs du poste Prêts au poste Participations. **La gouvernance, le contrôle et la supervision de SIFEM ne sont ni affectés, ni affaiblis:**

- *Les possibilités de pilotage de la Confédération sont préservées:* en cas de conversion du prêt de la Confédération, les contrats de prêt entre la propriétaire des capitaux et SIFEM deviennent caducs. Ces contrats contiennent notamment des dispositions relatives au modèle de rémunération de la société de gestion de SIFEM et servent donc à des fins de contrôle et de pilotage; ils peuvent être dénoncés en cas de non-respect des dispositions contractuelles par SIFEM (c'est-à-dire du conseil d'administration). Une telle mesure présenterait cependant de graves inconvénients, dans la mesure où une résiliation pourrait avoir de lourdes conséquences pour les activités opérationnelles de SIFEM. Afin de préserver pleinement les possibilités de pilotage de la Confédération en cas de conversion du prêt, le Conseil fédéral a précisé, dans sa décision du 17 février 2016 relative à la proposition de conversion, que la structure salariale de la société de gestion de SIFEM définie dans les contrats de prêt devait être mentionnée en permanence dans les objectifs stratégiques de SIFEM et mise en œuvre également dans le cadre du contrat de gestion conclu entre SIFEM et Obviam. En même temps, le Conseil fédéral a la possibilité, au besoin, de modifier la composition du conseil d'administration de SIFEM.
- *La Confédération peut récupérer ses actifs en cas de retrait éventuel de SIFEM ou de liquidation de la société:* en cas de retrait ou de réduction de l'engagement d'un investisseur, ou dans le cadre d'une procédure de liquidation, les obstacles juridiques sont en principe plus importants pour le capital-actions que pour un prêt. Autrement dit, les fonds propres bénéficient d'un traitement moins avantageux que les fonds étrangers. Étant donné que le capital de SIFEM est entièrement aux mains de la Confédération, ce problème potentiel n'est pas d'actualité. Cette situation ne changerait que si des tiers devenaient actionnaires de SIFEM, auquel cas la distinction faite entre les fonds propres et les fonds étrangers revêtirait davantage d'importance.

10 Conclusions

Pour le Conseil fédéral, SIFEM constitue un élément indispensable de la coopération suisse au développement. La société contribue à la réalisation efficace et économique des objectifs centraux du message sur la coopération internationale 2017-2020, dans le cadre de la promotion des investissements et en complément des mesures de la coopération au développement classique.

Fort de ces considérations, le Conseil fédéral est convaincu que la meilleure façon d'atteindre ces objectifs est de combiner les instruments classiques avec une SIFEM forte et établie en tant que SFD indépendante. En mettant à disposition du capital de croissance, en faveur notamment des PME, dans le cadre d'un fonds de roulement, et en opérant une mobilisation maximale de capitaux privés à des fins d'investissements dans le développement, SIFEM contribue au renforcement de la compétitivité, à une croissance économique durable et inclusive, et, plus particulièrement, à la création et au maintien d'emplois dans les pays partenaires. Elle ouvre ainsi des perspectives économiques et offre une autre voie que la migration depuis les pays cibles. Cette approche sert aussi les intérêts de la Suisse.

⁵ La conversion de fonds étrangers est soumise au droit de timbre d'émission de 1 % acquitté à la Confédération. Cela signifie qu'un montant unique de 3,74 millions de francs serait prélevé sur les ressources financières à la disposition de SIFEM pour grossir d'autant les recettes de la Confédération.

Pour le Conseil fédéral, réintégrer les activités de SIFEM dans la coopération économique au développement du SECO présenterait des inconvénients en termes de gouvernance, de surveillance, de responsabilité, d'efficacité et de mobilisation des fonds de tiers privés dans le cadre des activités de promotion des investissements en faveur des pays en développement et des pays émergents.

Afin de pérenniser la performance de SIFEM, le Conseil fédéral œuvre à son développement et à lui permettre de s'adapter à l'évolution des conditions-cadre. La conversion envisagée du prêt de la Confédération en capital propre de SIFEM joue ici un rôle déterminant. Le Conseil fédéral espère, par conséquent, que le Parlement reconnaisse la nécessité d'opérer cette conversion.

11 Annexes

11.1 Postulat 16.3913

Texte du postulat du 11.11.2016

Le Conseil fédéral est chargé de présenter un rapport dans lequel il expliquera les raisons pour lesquelles il a proposé, dans le cadre du budget 2017, de convertir en capital-actions le prêt que la Confédération a consenti à la SIFEM SA. Il précisera en particulier dans quelle mesure les objectifs fixés lors de la mise en place de la SIFEM SA ont été réalisés et si ceux-ci peuvent être (mieux) atteints au moyen d'instruments classiques de coopération au développement.

Développement

La mise en oeuvre de l'autonomie de la SIFEM SA en tant que société de financement du développement contrôlée et capitalisée par la Confédération a été effectuée dans le cadre du budget 2011. Très tôt, la fondation de la SIFEM SA a donné lieu à des controverses au sein des Commissions des finances et de la Délégation des finances (DélFin). Dans le cadre de la haute surveillance parlementaire, la DélFin a suivi, depuis 2010, le développement de la nouvelle société.

Le Conseil fédéral a proposé, dans le budget 2017, le recouvrement du prêt de 374,4 millions de francs et, parallèlement, l'augmentation du capital-actions pour la même somme. Pour procéder à cette opération, neutre sur le plan budgétaire, l'accord du Parlement est obligatoire, car celui-ci avait explicitement opté pour un prêt, et non une augmentation du capital-actions en 2011.

La DélFin a demandé au Conseil fédéral de vérifier, avant que le Parlement n'entame le débat sur le budget, dans quelle mesure les objectifs qu'il avait fixés lors de la fondation de la SIFEM SA ont été atteints et à déterminer si la société de financement du développement est l'instrument adéquat pour atteindre les objectifs visés. Le Conseil fédéral a rendu un rapport écrit traitant de ces questions. La DélFin a proposé aux Commissions des finances de se pencher sur ce rapport dans le cadre de l'examen du budget. La Commission des finances du Conseil national est alors parvenue à la conclusion qu'il n'a pas été possible de déterminer si les objectifs peuvent être (mieux) atteints au moyen d'instruments classiques de coopération au développement. Elle considère que cette question ne doit pas être élucidée dans le cadre de l'examen du budget, mais qu'elle doit faire l'objet d'un débat spécifique (le cas échéant, en collaboration avec d'autres commissions concernées). Parallèlement, elle prend acte du fait que la conversion en question doit être soumise au Parlement soit par la voie du message sur le budget, soit au moyen d'une demande de crédit supplémentaire. Il y a donc lieu de charger le Conseil fédéral de répondre aux questions susmentionnées dans un rapport distinct, qui sera présenté aux conseils avant la discussion concernant la conversion.

Les Commissions des finances se pencheront une nouvelle fois sur le sujet lorsque le rapport sera disponible.

11.2 SIFEM en chiffres

	2016	2015	2014
Résultats opérationnels			en mio USD
Engagements et cash-flow*			
Total des engagements au 31 décembre	793.1	707.9	652.6
Total des engagements actifs	687.5	605.1	578.1
Engagements en capital non appelés	203.9	189.4	172.8
Capital libéré cumulé au 31 décembre	610.3	534.0	483.7
Retours sur investissement cumulés au 31 décembre	443.0	397.0	355.7
Cash-flow net cumulé au 31 décembre	-167.3	-137.0	-128.0
Nouveaux engagements d'investissement	91.9	81.2	100.3
Retours sur investissement	46.0	42.5	35.5
Évaluation du portefeuille d'investissement*			
Valeur nette d'inventaire	335.6	293.7	283.1
Taux de rentabilité interne (TRI, en %)	6.97 %	7.27 %	7.85 %
Multiple d'investissement (TVPI) (en %)	128 %	129 %	132 %
Investissements privés mobilisés			
Total des engagements d'investisseurs privés (conseillés par Obviam)	116.0	103.5	99.2
Nouveaux co-investissements d'investisseurs privés	20.0	11.9	24.8
États financiers			en mio CHF
Résultats annuels			
Profit (ou perte) d'investissement	12.4	6.3	-8.6
Résultat opérationnel	5.9	0.6	-13.4
Résultat total	12.0	3.6	35.1
Bilan			
Total du bilan	622.3	581.5	588.2
Liquidités	284.4	253.3	236.6
Liquidités disponibles pour de nouveaux investissements	41.4	63.7	65.7
Actifs financiers	341.1	293.8	280.1
Engagements à long terme	364.6	361.0	371.8
Fonds propres	228.0	193.0	149.9
Taux de fonds propres (en %)	36.6 %	33.2 %	25.5 %
Coûts d'exploitation			en mio CHF
Total en valeur absolue	6.5	5.7	4.8
Relativement aux engagements actifs de SIFEM (en %)	1.05 %	0.96 %	0.91 %

La définition (*) et l'interprétation des chiffres de SIFEM peuvent être consultées à l'adresse: www.sifem.ch/fr/notre-profil/rapports-annuels.

11.3 Sources

www.sifem.ch

- [1] Annexe 1 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)
- [2] www.sifem.ch/fr/notre-mission/principes-dinvestissement
- [3] Contrôle fédérale des finances (2013): Audit de surveillance financière SIFEM SA, Berne
- [4] Association of European Development Finance Institutions (2016): EDFI Flagship Report 2016: Investing to Create Jobs, Boost Growth and Fight Poverty, Bruxelles
- [5] EDFI
- [6] <http://services.parliament.uk/bills/2016-17/commonwealthdevelopmentcorporation.html>
- [7] Ambassade suisse au Danemark (2016): Die strategische Neuausrichtung der dänischen Entwicklungszusammenarbeit und Humanitären Hilfe, Copenhagen (mimeo)
- [8] Banque mondiale (2017): Perspectives économiques mondiales, janvier 2017. Faible investissement en période d'incertitude, Washington D.C.
- [9] <https://www.odi.org/comment/10466-channeling-uk-aid-through-finance-institutions-views-cdc>
- [10] OCDE (2016): Communiqué concernant la réunion à haut niveau du CAD, Annexe 1: Principes de la modernisation de l'APD pour sa composante concernant les instruments du secteur privé, Paris
- [11] responsAbility Investments AG (2016): Development Investments. Eine Antwort auf Globale Herausforderungen, Public Paper 03, Zurich
- [12] Banque mondiale (2012): World Development Report 2013: Jobs, Washington, D.C.
- [13] OCDE (2013): Review of the Development Co-Operation Policies and Programmes of Switzerland, Document DCD/DAC/AR(2013)2/19/PART1/FINAL, Paris
- [14] Message sur la coopération internationale 2017-2020, sect. 4.3.2, FF 2016 2179

11.4 Glossaire

Abréviation	Signification
EDFI	<i>Association of European Development Finance Institutions</i> (Association des institutions européennes de financement du développement)
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ODI	<i>Overseas Development Institute</i>
PME	Petites et moyennes entreprises
SA	Société anonyme
ODD	Objectifs de développement durable
SFD	Société financière de développement
SIFEM	<i>Swiss Investment Fund for Emerging Markets</i>