



22.084

Message concernant la loi fédérale sur la société financière de développement SIFEM

du 16 décembre 2022

Monsieur le Président
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une loi SIFEM, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

16 décembre 2022

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ignazio Cassis
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

La SIFEM (Swiss Investment Fund for Emerging Markets) est la société financière de développement de la Confédération. Elle investit dans les entreprises privées de pays en développement ou émergents dont on escompte, outre un rendement financier, des effets de large portée sur le développement, en particulier la création d'emplois. Le projet prévoit d'inscrire dans une loi les dispositions actuellement contenues dans une ordonnance. Il n'entraîne pas de modifications de fond notables.

Contexte

Les objectifs et la mission première de la SIFEM sont décrits dans l'ordonnance du 12 décembre 1977 concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, qui se fonde sur l'art. 11, al. 2, de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. Créée en 2011, la SIFEM est gérée dans le respect des principes de gouvernement d'entreprise de la Confédération pour les unités décentralisées.

L'activité de la SIFEM porte ses fruits, mais les bases légales (à l'échelon de l'ordonnance) ne répondent plus aux exigences constitutionnelles du principe de la légalité ni aux principes de gouvernement d'entreprise de la Confédération.

Contenu du projet

Le projet vise à mettre en conformité les dispositions qui règlent l'organisation de la SIFEM avec les exigences constitutionnelles du principe de la légalité et les principes de gouvernement d'entreprise de la Confédération et à les inscrire dans une loi au sens formel. La mission première de la SIFEM, son positionnement et les instruments à sa disposition pour l'exécution de son mandat ne changent pas. La loi apporte cependant diverses précisions et clarifications.

La SIFEM est une société anonyme de droit privé dont la Confédération est l'unique propriétaire. Les sociétés anonymes de droit privé sont soumises au code des obligations. Cette forme juridique a fait ses preuves pour la SIFEM. La forme juridique établie et les statuts de la SIFEM règlent la plupart des questions d'organisation. Le projet de loi compte 17 articles, dont le but et les tâches de la SIFEM, les principes régissant ses activités, son financement et le rôle de la Confédération en sa qualité d'actionnaire. Il s'agit de dispositions importantes qui, en vertu de l'art. 164, al. 1, de la Constitution, doivent être adoptées par le législateur. Il en va de même pour la nomination des membres du conseil d'administration, leurs liens d'intérêt et leur rémunération.

Message

1 Contexte

1.1 Réduire la pauvreté par l'entrepreneuriat

SIFEM SA (*Swiss Investment Fund for Emerging Markets*, ci-après «la SIFEM») est la société financière de développement de la Confédération, qui est l'unique propriétaire de cette société anonyme de droit privé. Selon les objectifs stratégiques du Conseil fédéral, la SIFEM fait des investissements dans des entreprises privées de pays en développement ou émergents qui, outre un rendement financier, ont un effet positif mesurable sur la société et l'environnement; ces investissements doivent en outre permettre de lever des fonds supplémentaires dans le secteur privé. L'accent est mis sur la création d'emplois décents, la réduction de la pauvreté, la croissance économique, la protection des ressources naturelles et leur utilisation durable ainsi que sur l'égalité des sexes. La SIFEM œuvre à la réalisation des objectifs de la Confédération en matière de politique extérieure conformément à l'art. 54 de la Constitution (Cst)¹.

La SIFEM investit dans des pays satisfaisant aux critères de l'aide publique au développement² et concentre ses activités sur les pays et les régions prioritaires de la coopération suisse au développement. À ce jour, elle a injecté plus de 1 milliard de francs dans le secteur privé de pays en développement ou émergents et créé ou permis de maintenir, en collaboration avec d'autres investisseurs publics et privés, quelque 904 000 emplois formels. Les investissements répondent au principe de l'additionnalité financière, à savoir que la SIFEM met à disposition des moyens de financement qui, sans soutien public, ne seraient pas proposés à des conditions intéressantes sur les marchés financiers privés ou ne seraient pas suffisamment élevés pour des objectifs de développement similaires.

La SIFEM investit en priorité dans les branches et domaines particulièrement importants pour le développement de l'économie réelle des pays concernés, notamment dans le secteur financier et l'industrie manufacturière ou encore dans les projets d'infrastructure axés sur les énergies renouvelables. Les investissements dans les domaines de la santé et de la formation revêtent, quant à eux, une importante dimension sociale.

Dotée d'un capital d'environ 670 millions de francs, la SIFEM peut investir jusqu'à 130 millions de francs par an. Elle se finance par ses activités et investit notamment les retours générés par les projets fructueux en cours ou échus. En d'autres termes, le capital investi et les revenus sont réinjectés dans son portefeuille d'investissement et réutilisés pour de nouveaux engagements. Chaque franc du capital d'investissement peut ainsi être investi à de multiples reprises.

La SIFEM est une société de participation financière et n'emploie qu'une secrétaire à temps partiel pour le conseil d'administration. Ce dernier compte actuellement sept membres et a pour mission de mettre en œuvre les directives données par le

¹ RS 101

² Cf. www.oecd.org > Topics: Development > DAC List of ODA Recipients.

Conseil fédéral et la politique d'entreprise. La gestion du portefeuille et la direction administrative de la société sont confiées sur la base de mandats. La société de gestion du portefeuille prépare les décisions relatives aux investissements à l'attention du conseil d'administration, les exécute et surveille les investissements. La direction administrative soutient le conseil d'administration dans les activités liées à la politique. Elle se charge des tâches administratives et de représentation, de la rédaction de rapports, de la gestion des risques, de la communication et d'autres tâches. Les mandats sont mis au concours périodiquement.

Le secrétariat général du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), compétent en la matière³, a confié la défense des intérêts de la Confédération en sa qualité de propriétaire au Secrétariat d'État à l'économie (SECO), par voie d'accord contractuel. Pour le contrôle financier de la SIFEM, le SECO et, à titre d'essai depuis mars 2022, l'Administration fédérale des finances (AFF) sont en contact régulier avec le conseil d'administration et la société de gestion et mènent également des entretiens périodiques. Cette organisation permet une conduite, un pilotage et une surveillance efficaces et professionnels de la SIFEM⁴.

1.2 Nécessité d'agir et objectifs visés

La SIFEM a été créée en 2011 sur la base de l'art. 11, al. 2, de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales⁵ (ci-après «LCAD-AI»). Les art. 30a ss. de l'ordonnance d'exécution⁶ (ci-après «OCAD-AI») règlent le but, les objectifs et le financement de la société anonyme.

L'activité de la SIFEM porte ses fruits, mais les bases légales à l'échelon de l'ordonnance ne satisfont plus aux exigences du principe de la légalité ni aux principes de gouvernement d'entreprise de la Confédération⁷. Les bases légales doivent en effet être inscrites dans une loi.

C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a chargé le DEFR le 25 novembre 2020 de créer pour la SIFEM une base juridique à l'échelon de la loi, de sorte à satisfaire au principe de la légalité prévu par la Cst. (art. 164, al. 1, et 178, al. 3) ainsi qu'aux principes de gouvernement d'entreprise de la Confédération.

³ Cf. art. 4 de l'ordonnance du 14 juin 1999 sur l'organisation du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (Org DEFR; RS 172.216.1).

⁴ www.cdf.admin.ch > Publications > Surveillance du respect des objectifs stratégiques 2014 à 2017 du Conseil fédéral par la SIFEM SA – Secrétariat d'État à l'économie.

⁵ RS 974.0

⁶ RS 974.01

⁷ Cf. «La stratégie du propriétaire pour les entités de la Confédération devenues autonomes. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Abate 18.4274 du 13 décembre 2018».

1.3 **Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral**

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁸ ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁹.

L'adoption de la loi SIFEM n'en est toutefois pas moins importante. En vertu de l'art. 178, al. 3, Cst., la *loi* peut confier des tâches de l'administration à des organismes et à des personnes de droit public ou de droit privé qui sont extérieurs à l'administration fédérale¹⁰. Le projet permet en outre de répondre au mandat constitutionnel selon lequel toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

2 **Procédure de consultation**

Le 13 octobre 2021, le Conseil fédéral a chargé le DEFR de mener une procédure de consultation concernant l'avant-projet de loi SIFEM. L'ouverture de la procédure de consultation a été publiée le 20 octobre 2021 dans la Feuille fédérale¹¹. La consultation s'est terminée le 28 janvier 2022.

Le SECO a reçu 31 avis au total, soit 19 cantons, 4 partis politiques, 4 associations faitières de l'économie, 3 organisations contactées et 1 organisation n'ayant pas été formellement consultée.

2.1 **Aperçu des résultats de la procédure de consultation**

Les participants ont salué à l'unanimité la création d'une loi SIFEM. La grande majorité d'entre eux ont soutenu le principe et les grandes lignes du projet.

Sur le fond, la quasi-totalité des dispositions sont incontestées. La plupart des avis ont porté sur les articles concernant le but et les tâches de la SIFEM. Les avis ont divergé sur la position de la Confédération en tant qu'actionnaire (art. 8). Les participants ont ainsi soumis différentes propositions de précision et d'adaptation.

Le rapport rendant compte des résultats de la consultation peut être consulté à l'adresse suivante: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2023 > DEFR.

⁸ FF 2020 1709

⁹ FF 2020 8087

¹⁰ Cf. MÜLLER, Commentaire bâlois, n° 41 ss. ad art. 178 Cst.

¹¹ FF 2021 2418

2.2 Appréciation des résultats de la procédure de consultation

Après la consultation, quelques points du projet de loi ont été adaptés. Le présent message contient en outre certaines précisions et informations complémentaires pour tenir compte de différentes demandes formulées par des participants. L'unique modification matérielle concerne l'article sur les principes régissant les activités de la SIFEM (art. 4): celui-ci a été complété d'une deuxième phrase, qui spécifie les exigences en matière de durabilité pour assurer une politique d'investissement responsable de la SIFEM. De plus, le mandat de protection du climat a été explicité dans l'article énonçant le but de la SIFEM.

Dans sa prise de position, le canton de Neuchâtel a émis des critiques concernant la structure de droit privé de la SIFEM. Selon lui, la structure d'une fondation ou d'un établissement de droit public serait plus à même de résoudre de façon claire les questions de gouvernance et d'équilibre entre responsabilité politique et responsabilité d'entreprise. Le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas nécessaire d'agir en la matière, étant donné que la forme juridique actuelle de la société s'est révélée concluante tant du point de vue opérationnel que de celui de la gouvernance (cf. ch. 3.1). La structure d'une société anonyme est typique et judicieuse pour l'activité économique exercée par la SIFEM.

Plusieurs participants à la consultation ont demandé que la SIFEM s'engage encore davantage en faveur de la protection du climat et des pays les moins avancés (PMA). Certains d'entre eux souhaitaient que le projet de loi soit complété en conséquence, en prévoyant par exemple la création de fonds spéciaux ou en incluant des aspects d'une *Swiss Green Investment Bank*.

Le Conseil fédéral ne voit pas la nécessité d'inscrire des dispositions supplémentaires dans la loi puisque le projet, combiné aux objectifs stratégiques, offre déjà une base solide et flexible permettant à la SIFEM de développer ses activités dans les deux domaines mentionnés. Le financement visant la protection du climat est d'ailleurs déjà un domaine prioritaire des activités d'investissement de la SIFEM et il continue de gagner en importance. La stratégie d'investissement de la société est au surplus explicitement liée à la réalisation des objectifs climatiques de l'Accord de Paris¹². Le mandat de la SIFEM l'habilite également à poursuivre la mobilisation de capitaux privés en faveur du climat. Dans les objectifs stratégiques pour la période 2021–2024, le Conseil fédéral a en outre chargé la SIFEM d'augmenter progressivement la part des projets réalisés dans les PMA. Pour renforcer à moyen terme ses investissements dans les pays les plus défavorisés et les contextes les plus difficiles, la SIFEM étudie de nouvelles formes de collaboration financière avec la Direction du développement et de la coopération (DDC). Le projet de loi offre une telle possibilité.

Le canton de Fribourg et le Centre patronal saluent la teneur de l'art. 8, qui permet à terme l'entrée limitée de capitaux privés. Ceux-ci permettront, selon eux, de mieux répartir les charges et diversifier les risques. À l'inverse, l'Union syndicale suisse, Alliance Sud (association regroupant six organisations caritatives) et Travail Suisse estiment primordial que la Confédération reste l'unique actionnaire de la SIFEM,

¹² RS 0.814.012

craignant qu'il y ait des conflits d'intérêts en cas de participation d'investisseurs privés et qu'une partie des bénéficiaires soit retirée et ne puisse plus être réinvestie dans le portefeuille de la SIFEM.

La loi doit être conçue dans une perspective à long terme et offrir une marge de manœuvre pour le développement de la SIFEM. Il est par conséquent judicieux de ne pas régler la question des actionnaires de manière intangible et définitive. Néanmoins, la Confédération conservera en tout temps une influence décisionnaire sur la SIFEM. Les risques mentionnés par les avis critiques à l'égard de cette disposition ont été réexaminés. D'après les analyses, le maintien de la Confédération en tant qu'actionnaire principal permet de gérer ces risques de manière appropriée.

La proposition, soumise par un participant, de limiter la validité de la loi dans le temps ne doit pas être retenue, d'autant que le Conseil fédéral exige des services propriétaires des entités devenues autonomes, y compris la SIFEM, qu'ils examinent au moins tous les 8 ans la pertinence et la stratégie de ces entités.

3 Présentation du projet

3.1 Réglementation proposée

Le projet vise à mettre en conformité les dispositions d'organisation de la SIFEM avec les exigences constitutionnelles relatives au principe de la légalité et les principes de gouvernement d'entreprise de la Confédération. En sa forme actuelle, la base légale de la SIFEM ne répond pas à ces critères. Le but de la SIFEM, ses tâches et les instruments à sa disposition pour l'exécution de son mandat demeurent globalement les mêmes. La loi apporte diverses précisions et clarifications.

Principe de la légalité

Selon le principe de la légalité inscrit dans la Constitution fédérale (qui découle du principe général fixé à l'art. 164, al. 1, en plus de l'art. 5), certaines dispositions applicables aux entités devenues autonomes doivent être inscrites dans une loi au sens strict. Pour le transfert de tâches de l'administration à des organismes et à des personnes de droit public ou de droit privé, l'art. 178, al. 3, Cst. exige également explicitement une loi au sens strict. Il faut en outre tenir compte d'autres contraintes d'ordre juridique (intérêt public, adéquation, garantie des voies de droit, garantie durable de bon fonctionnement, neutralité en matière de concurrence, surveillance étatique, respect des droits fondamentaux)¹³.

Politique de la Confédération en matière de gouvernement d'entreprise

Contexte

Le Parlement a exigé que les entités décentralisées soient dirigées de manière uniforme. Le Conseil fédéral a répondu à cette demande en publiant le rapport du 13 septembre 2006 sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (rapport

¹³ Cf. Biaggini, Commentaire saint-gallois, ad art. 178 Cst.

sur le gouvernement d'entreprise)¹⁴. Il y a formulé 28 principes directeurs concernant le pilotage et le contrôle des entités devenues autonomes. Dans son rapport supplémentaire du 25 mars 2009¹⁵, il a en outre complété ces principes (actuellement 37) et répondu à diverses questions posées par le Parlement au cours de ses délibérations. L'AFF et l'Office fédéral de la justice ont pris en considération les principes directeurs énoncés dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise pour mettre au point, à l'intention des établissements fournissant des prestations à caractère monopolistique et de ceux qui exercent une surveillance dans le domaine de l'économie ou de la sécurité, des lois-types à utiliser en cas de nouvelles externalisations ou lors de l'adaptation de lois d'organisation existantes¹⁶. Il n'existe pas (encore) de loi-type pour les sociétés anonymes de droit spécial. La SIFEM étant une société anonyme de droit privé, les lois-types peuvent néanmoins être utilisées par analogie.

La SIFEM est d'ores et déjà gérée selon les principes du gouvernement d'entreprise de la Confédération pour les entités décentralisées, mais les dispositions correspondantes sont inscrites dans une ordonnance. Conformément à l'art. 178, al. 3, Cst., l'externalisation de tâches de l'administration suppose une base légale suffisamment claire sous la forme d'une loi. Il faut donc édicter une loi d'organisation spécifique à la SIFEM.

Forme juridique

La SIFEM est une société anonyme régie par le code des obligations (CO)¹⁷. Cette forme juridique s'est révélée concluante. L'entreprise réalise des investissements comme une entreprise privée. Il n'est pas nécessaire d'accorder des droits spéciaux étendus à la Confédération en sa qualité d'actionnaire ou de mettre en place une organisation hors CO.

Dans le cas d'une société anonyme régie par le CO, la Confédération exerce ses droits de participation par le biais de ses droits d'actionnaire. Elle n'a pas d'accès direct à la société et doit respecter les procédures formelles du droit privé pour faire valoir ses intérêts. Ces contraintes n'empêchent pas le Conseil fédéral de lui fixer des objectifs stratégiques et de donner des orientations au conseil d'administration, ou du moins de lui faire savoir ses attentes. La participation de la Confédération est actuellement de 100 % et, selon le projet de loi, elle ne peut être inférieure à deux tiers. La Confédération conservera donc une influence décisionnaire sur la SIFEM.

La plupart des questions d'organisation sont réglées par la forme juridique de la société anonyme de droit privé et les statuts de la SIFEM, sachant que les statuts doivent respecter le cadre prévu par la loi et ne peuvent aller au-delà. La loi impose le but (art. 3) et les tâches (art. 5) de la SIFEM, les principes régissant ses activités (art. 4) et son financement (art. 14), ainsi que la position de la Confédération en tant qu'actionnaire (art. 8). Il s'agit de dispositions importantes qui, en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., doivent être définies par le législateur (l'art. 178, al. 3, Cst. est aussi à prendre

¹⁴ FF 2006 7799

¹⁵ FF 2009 2299 2355

¹⁶ Les lois-types peuvent être consultées à l'adresse suivante: www.ofj.admin.ch
> État – Citoyen > Légistique > Instruments de légistique.

¹⁷ RS 220

en considération). Il en va de même pour la nomination des membres du conseil d'administration, leurs liens d'intérêt et leur rémunération (art. 10 ss.).

La SIFEM répond aux critères d'une unité administrative décentralisée au sens de l'art. 7a, al. 1, let. d, de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)¹⁸, raison pour laquelle elle figure dans l'annexe 1 de cette ordonnance.

La SIFEM est autonome, en ce sens que le conseil d'administration dispose de la liberté décisionnaire en matière de stratégie et de politique d'entreprise et qu'elle tient sa propre comptabilité. En tant qu'unité administrative décentralisée, elle est toutefois soumise à la surveillance du Conseil fédéral (cf. art. 8, al. 5, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]¹⁹; art. 24 OLOGA) et, conformément au principe de la consolidation globale (art. 55, al. 1 et 3, de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération [LFC]²⁰), sa comptabilité est intégrée à l'examen du compte d'État.

En vertu de la décision du 18 septembre 2012 de l'administration fiscale du canton de Berne, la SIFEM est exonérée des impôts ordinaires communaux, cantonaux et fédéraux sur le bénéfice et le capital. Elle est toutefois soumise à un droit de timbre (p. ex. dans le cas d'une augmentation des fonds propres). La question de la TVA se pose pour la rétribution d'éventuels services fournis. La SIFEM peut être soumise à l'impôt anticipé, car elle détient des comptes bancaires (cf. ch. 4).

3.2 Mise en œuvre

Le projet de loi impliquera des modifications de l'OCAD-AI (abrogation de la section 8a, art. 30a – 30d), afin d'élever les dispositions organisationnelles de la SIFEM à l'échelon d'une loi. Il entraînera en outre une adaptation de l'ordonnance du 14 juin 1999 sur l'organisation du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (Org DEFR)²¹, dont l'art. 15i, en particulier, fait référence à la SIFEM.

4 Commentaire des dispositions

Préambule

La loi SIFEM se fonde sur l'art. 54 Cst., qui a la teneur suivante: «La Confédération s'attache à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse; elle contribue notamment à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles».

¹⁸ RS 172.010.1

¹⁹ RS 172.010

²⁰ RS 611.0

²¹ RS 172.216.1

Cette mission relève principalement de la coopération internationale, laquelle respecte la tradition humanitaire de la Suisse et les valeurs comme la responsabilité, l'égalité des chances et l'ouverture au monde. La coopération internationale exprime «la solidarité qui figure au nombre des principes régissant les relations de la Suisse avec la communauté internationale et [répond] à la situation d'interdépendance qui existe entre les diverses parties du monde. [Elle est fondée] sur le respect mutuel des droits et des intérêts des partenaires.»²². Les objectifs de la coopération internationale répondent aux intérêts de la Suisse, tout comme à ses engagements en matière de développement durable, soulignés par son adhésion au Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies (Agenda 2030). Il est dans l'intérêt de notre pays d'influer sur les politiques internationales. La coopération internationale promeut la paix et la sécurité et crée des perspectives pour les populations locales. En contribuant à la croissance des revenus dans les pays en développement, la coopération internationale participe aussi à la création de débouchés commerciaux pour la Suisse²³.

La SIFEM faisant partie intégrante des instruments de la coopération au développement de la Suisse, elle apporte une contribution importante à tous ces objectifs en exécution d'une tâche publique.

Art. 1 Société financière de développement de la Confédération

Al. 1: de nombreux pays donateurs, dont la Suisse, ont créé des institutions publiques spécialisées dans le financement du développement qui sont chargées de la promotion des investissements dans le cadre de la coopération au développement bilatérale. Alors que les banques de développement sont généralement institutionnalisées à l'échelle multilatérale, les sociétés financières de développement sont d'envergure nationale et n'ont souvent pas de licence bancaire.

La SIFEM a été instituée en tant que société anonyme de droit privé par plusieurs décisions du Conseil fédéral et du Parlement dans le cadre du budget 2011 et fait partie de l'administration fédérale décentralisée. Son but est décrit à l'art. 3.

Al. 2: la SIFEM reste rattachée au DEFR (cf. annexe 1, VI, ch. 2.3.1, et annexe 3 OLOGA et art. 15i Org DEFR). Le DEFR a aussi été désigné par le Conseil fédéral comme entité propriétaire de la SIFEM. Le secrétariat général du DEFR a délégué la représentation des intérêts du propriétaire au SECO sur la base d'un accord contractuel.

En janvier 2022, l'AFF et le DEFR sont convenus d'essayer un modèle de pilotage dual de la SIFEM pendant un an. Depuis mars 2022, le SECO associe encore davantage l'AFF aux affaires relevant de la politique de propriétaire de la SIFEM. Au terme de la période d'essai, les parties concernées décideront s'il est judicieux de pérenniser ce modèle.

²² Art. 2 LCAD-AI.

²³ Cf. message du 19 février 2020 sur la stratégie de coopération internationale 2021–2024 (FF 2020 2509).

Art. 2 Forme juridique et raison sociale

Al. 1: la SIFEM est une société anonyme de droit privé, ce qui correspond à sa forme juridique actuelle (art. 30a, al. 1, OCAD-AI).

Dans le cas d'une société anonyme de droit privé, les dispositions du CO sont directement applicables. Le projet de loi ne s'écarte pas de ces dispositions, mais impose au Conseil fédéral et à la SIFEM la manière dont la société doit être structurée (statuts) et gérée (exercice des droits des actionnaires). Les dispositions des lois sur la coopération au développement sont également pertinentes à cet égard (cf. art. 1, al. 1).

Al. 2: «SIFEM AG» est inscrite au registre du commerce du canton de Berne (numéro IDE CHE-112.401.487).

Art. 3 But

Al. 1: le but de la SIFEM sert de base à la description de ses tâches dans la section 2. Il est à durée indéterminée et constitue, avec les tâches, les principes la loi sur la coopération au développement (à laquelle renvoie la disposition), la base sur laquelle le Conseil fédéral se fonde pour formuler les objectifs stratégiques (cf. art. 9). Le projet de loi ne change rien à la stratégie de propriétaire, à la mission de base ou au positionnement de la SIFEM.

Al. 2: la SIFEM investit ses ressources financières en faveur d'acteurs privés dont les activités sont conformes aux objectifs de la politique étrangère de la Suisse. Ces objectifs sont précisés dans la LCAD-AI. Le projet de loi ne renvoie pas à la loi fédérale du 30 septembre 2016 sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est²⁴, limitée au 30 décembre 2024, puisqu'il n'y a aucun projet visant à la prolonger ou la remplacer.

La SIFEM vise à renforcer la capacité d'innovation, la productivité et la compétitivité des entreprises privées non cotées en bourse dans les pays émergents ou en développement et à leur faciliter l'accès aux marchés et la participation aux chaînes de valeur internationales. Elle leur propose à cet effet des solutions de financement innovantes et adaptées aux besoins et leur offre un soutien spécialisé sous forme de conseils et de transferts de connaissances dont les entreprises sont tributaires pour leur développement, une gestion responsable et l'atteinte de leurs objectifs commerciaux.

Parallèlement, en tant qu'investisseur public, la SIFEM a pour mandat de lever des fonds privés pour le financement des entreprises et de s'associer à des co-investisseurs responsables.

Al. 3: la réduction de la pauvreté et le développement durable sont la raison d'être de la coopération internationale de la Suisse. La SIFEM fait partie de l'ensemble des instruments utilisés à cet effet et contribue ainsi à réaliser les objectifs de politique extérieure de la Confédération (art. 54 Cst.). Elle est tenue de promouvoir une croissance économique qui est répartie équitablement dans la société et qui crée des opportunités pour tous (croissance inclusive).

La SIFEM, et ses co-investisseurs, participent donc à des améliorations sur les plans opérationnel, social et environnemental dans les entreprises modèles et renforcent l'économie locale ainsi que les pouvoirs publics en créant des emplois décents, des revenus et de la richesse et en augmentant les recettes fiscales. La SIFEM soutient en outre les efforts déployés sur les sites d'investissement pour protéger et utiliser durablement les ressources naturelles, entre autres par la lutte contre le changement climatique (réduction des émissions de gaz à effet de serre) et l'adaptation à ses conséquences, et prend des mesures en faveur de l'égalité des sexes, en favorisant notamment la participation des femmes à l'activité économique. Elle contribue ainsi à la réduction de la pauvreté. Il s'ensuit également la promotion de l'intégration des pays en développement et des pays émergents dans le système économique mondial.

En tant qu'instrument de la coopération internationale de la Suisse, l'éventail géographique des investissements de la SIFEM comprend généralement les pays bénéficiaires de l'aide publique au développement (APD) selon la liste des bénéficiaires d'APD établie par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Ces États sont communément appelés «pays en développement», avec des gradations de leur prospérité, et incluent des pays émergents (le nom *Swiss Investment Fund for Emerging Markets* fait référence à ces pays). Certains États d'Europe de l'Est n'appartenant pas à l'UE, parfois appelés pays en transition, sont également bénéficiaires de l'aide au développement. La SIFEM concentre ses activités sur les pays et régions prioritaires de la coopération suisse au développement, tels que définis dans le message sur la stratégie de coopération internationale. En vertu des objectifs stratégiques actuels fixés par le Conseil fédéral, la SIFEM doit en outre renforcer ses investissements dans les PMA et les contextes particulièrement difficiles afin d'accroître son impact dans ces régions.

Art. 4 Principes régissant les activités

La SIFEM peut investir dans les entreprises privées des pays émergents ou en développement dont l'activité est durable sur les plans financier et écologique, qui offrent des conditions de travail décentes, respectent les critères environnementaux, sociaux et de gouvernance internationaux (critères ESG), ainsi que les droits de l'homme, et se conforment aux autres principes reconnus en matière de durabilité et de responsabilité sociétale des entreprises (transparence, lutte contre la corruption, pratiques commerciales et concurrence loyales, fiscalité).

La SIFEM doit mettre à disposition des financements qui, sans soutien public, ne seraient pas proposés sur les marchés financiers privés (locaux ou internationaux) à des conditions intéressantes ou ne seraient pas suffisamment élevés. En d'autres termes, le financement des entreprises privées visant l'encouragement du développement doit compléter l'offre du marché (additionnalité) de sorte à éviter les distorsions de marché et les effets d'aubaine.

La SIFEM fait partie intégrante de la coopération suisse au développement et contribue à atteindre les objectifs de la coopération internationale en complétant les mesures traditionnelles de coopération au développement. La dimension économique de la coopération au développement soutient les pays en développement dans la mise en place de changements structurels, le développement du secteur privé et leur

intégration dans l'économie mondiale. Cet engagement est guidé par les principes du professionnalisme et du développement durable, ainsi que par des valeurs telles que la responsabilité, l'intégrité, l'égalité des chances et l'ouverture au monde. Les activités de la SIFEM sont donc conformes aux principes de la coopération suisse au développement.

Le cadre ESG utilisé par la SIFEM repose sur les normes nationales et internationales les plus rigoureuses dans le domaine de l'investissement à impact; ces normes sont synthétisées dans la politique d'investissement responsable²⁵. Il s'agit notamment des Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et des Principes pour l'investissement responsable, des normes fondamentales du travail de l'Organisation internationale du travail (OIT), des normes de durabilité sociale et environnementale de la Société financière internationale (institution faisant partie du Groupe de la Banque mondiale) et des directives correspondantes en matière d'environnement, de santé et de sécurité, ainsi que le *Corporate Governance Development Framework* et des principes de protection des clients (*Client Protection Principles*). Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales constituent un autre cadre de référence.

Cet ensemble offre un vaste éventail de normes pour l'investissement responsable, qui s'applique également aux gestionnaires de fonds, aux établissements financiers et aux entreprises faisant partie du portefeuille de la SIFEM. Il est adapté en continu aux nouveaux développements et il est conforme à la pratique des institutions européennes de financement du développement et des banques de développement internationales et régionales.

Art. 5 Tâches

Al.1: la SIFEM n'octroie pas de contributions à fonds perdu. Contrairement aux instruments traditionnels de la coopération au développement, elle réalise des investissements à long terme destinés à générer un rendement raisonnable. L'exigence de générer un rendement est spécifiée dans les objectifs stratégiques, même s'il ne s'agit pas d'une fin en soi. La promotion de modèles d'entreprises favorables au développement et l'application de normes sociales, de normes environnementales et de normes de gouvernance dans les entreprises cibles ne peuvent toutefois être durables que si l'existence des entreprises soutenues est garantie à long terme, ce qui suppose que les entreprises concernées soient rentables. La notion de «rendement adéquat» tient compte du contexte propre au pays concerné. Dans les PMA, par exemple, les investissements produiront probablement des rendements nets moindres en raison de coûts de transaction plus élevés. Les investissements de la SIFEM ne sont pas liés à des entreprises suisses actives dans des pays en développement ou émergents.

La SIFEM se concentre sur les petites et moyennes entreprises (PME), auxquelles appartiennent également les microentreprises. Elle doit cependant également proposer des financements à de plus grandes entreprises à croissance rapide qui n'ont pas (encore) accès aux marchés internationaux ou régionaux des capitaux. De récentes études

²⁵ www.sifem.ch > Notre mission > Investissements responsables.

scientifiques, notamment de la Banque mondiale²⁶, attestent le rôle primordial des entreprises de taille supérieure qui, par rapport aux PME, créent des emplois plus durables, sont souvent plus productives et plus innovantes, versent des salaires plus élevés, mettent l'accent sur la formation des collaborateurs et qui, grâce à leurs chaînes de création de valeur et à leurs réseaux de distribution, permettent aussi aux couches défavorisées de la population d'avoir de quoi vivre. L'expérience de la SIFEM en matière de création d'emplois confirme ce constat. Les plus grandes entreprises de son portefeuille sont celles qui créent le plus d'emplois et qui affichent la plus forte croissance de l'emploi.

La SIFEM peut utiliser tous les instruments financiers propres à atteindre ses objectifs et à remplir sa mission, c'est-à-dire toutes les formes de fonds propres et de capitaux de tiers, les garanties, ainsi que les produits financiers structurés et nouveaux fondés sur la technologie numérique, à condition qu'ils soient de nature non spéculative (c.-à-d. qu'ils ne poursuivent pas l'optimisation du profit à court terme au détriment de l'impact sur le développement). 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 prend du temps.

Par «participations», on entend la possession d'actions dans une entreprise, dans le cas de la SIFEM, principalement par le biais d'investissements dans des fonds de capital-risque fermés (*private equity*). Les actionnaires ont un droit de codécision et obtiennent une participation aux bénéfices.

Outre les opérations financières susmentionnées, la SIFEM peut effectuer pour son propre compte toutes les opérations nécessaires qui visent ou favorisent la réalisation de son mandat public. Ces opérations incluent notamment les transactions administratives qui contribuent à la réalisation de ses tâches, comme l'acquisition de services de gestion, d'audit et de comptabilité, l'achat d'expertises techniques et juridiques ou la nomination d'une banque dépositaire (cf. art. 16, al. 2).

Al. 2: la SIFEM mobilise des capitaux d'investisseurs privés et institutionnels locaux et internationaux et facilite l'accès des entreprises aux financements locaux (par des banques). Cette approche permet de partager les risques politiques et commerciaux; elle exerce un effet de levier qui multiplie le volume des investissements de la SIFEM et renforce considérablement l'impact sur le développement. Les projets couronnés de succès produisent en outre un effet d'émulation et peuvent avec le temps être transmis à des investisseurs privés.

Al. 3: le modèle économique de la SIFEM est extensible (*scalable*). Ses approches, son expérience et son expertise thématique peuvent être utilisées pour remplir les tâches d'autres entités fédérales, pour autant que le cadre soit clairement défini afin de ne pas affecter le mandat principal de la SIFEM. Cette dernière exploite déjà des synergies avec le SECO et la DDC en coordonnant ses activités avec celles relevant de la coopération au développement classique, ce qui permet de renforcer l'impact de ses investissements. Ces synergies créent une plus-value pour la coopération internationale et les domaines politiques connexes (la protection du climat p. ex.). L'art. 14

²⁶ Banque mondiale, *Making it big: why developing countries need more larger firms*, Washington DC, 2020 ou OIT, *Emploi et questions sociales dans le monde 2017 – Entreprises et emplois durables*, Genève, 2017.

OLOGA prévoit que les unités administratives s'entraident et s'informent mutuellement. L'al. 3 précise cette règle générale dans le cas de la SIFEM.

Art. 6 Collaboration

Le modèle économique de la SIFEM repose sur une coopération étroite avec des acteurs gouvernementaux, internationaux et privés. Outre la coopération dans le cadre de projets de prêts syndiqués, cette coopération prend principalement la forme d'investissements dans des fonds de capital-risque locaux ou régionaux qui sont souvent réalisés en association avec d'autres institutions bilatérales de financement du développement, des banques de développement régionales ou multilatérales et des investisseurs privés (particuliers, sociétés financières, fonds de pension, fondations).

Ce type de cofinancements permet de fédérer des ressources financières considérables, de mettre en œuvre des normes et des politiques communes et de mobiliser une expertise internationale. La coordination entre les acteurs est essentielle afin d'éviter les redondances ou une dispersion des moyens et d'augmenter l'impact des investissements sur le développement.

La SIFEM est membre de diverses associations sectorielles, dont l'Association des institutions européennes de financement du développement²⁷. Cette association joue un rôle important dans l'établissement, la diffusion et l'harmonisation des lignes directrices en matière d'investissement ainsi que des directives concernant la gestion des risques environnementaux, des risques sociaux et des risques de gouvernance et dans la mesure de l'efficacité et les rapports relatifs à l'efficacité, notamment. Ce réseau fonctionnel permet de préparer des projets de co-investissement dans les pays cibles et assure un contrôle et un suivi conjoints des investissements.

La SIFEM mène en outre régulièrement un échange de savoir avec d'autres organisations spécialisées, notamment avec l'OIT en ce qui concerne la mesure des effets sur l'emploi et de la qualité des emplois, qui constitue une opération exigeante.

Art. 7 Capital-actions

Le montant du capital-actions ainsi que le nombre, la valeur nominale et l'espèce des titres de participation sont fixés dans les statuts de la SIFEM. Le capital-actions s'élève à 654 444 010 francs; il est divisé en 65 444 401 actions nominatives d'une valeur nominale de 10 francs. Les actions ont été souscrites entièrement et le capital a été entièrement versé (libération complète).

Art. 8 Actionnaires

Cette disposition crée la base légale de la participation de la Confédération à la SIFEM, société anonyme de droit privé, et prévoit que la Confédération doit détenir au moins deux tiers des droits de vote et du capital.

²⁷ www.edfi.eu

Les droits des actionnaires sont exercés dans le cadre de l'assemblée générale de la SIFEM. Le Conseil fédéral désigne son représentant à l'assemblée générale et lui donne ses instructions.

Le Conseil fédéral peut, de sa propre initiative, vendre ou faire souscrire par des tiers au maximum un tiers des actions de la SIFEM. Dès la création de la SIFEM, il avait l'intention d'autoriser la participation de tiers poursuivant des objectifs convergents. Pour développer la SIFEM de sorte à lui permettre de remplir sa mission de développement, une capitalisation de la société avec partage proportionnel des charges par la Confédération et des tiers peut être judicieuse. La participation directe d'investisseurs privés (une fondation, un fonds de pension ou un intermédiaire financier spécialisé dans le développement, p. ex.) n'est toutefois qu'une option parmi d'autres, comme le financement par l'emprunt (prêts de tiers, p. ex.) ou les modèles de financement parallèles (fonds à financement conjoint, p. ex.), et n'est pas envisagée pour le moment.

Art. 9 Objectifs stratégiques

Al. 1: conformément à l'art. 8, al 5, LOGA, le Conseil fédéral définit les objectifs stratégiques de la SIFEM tous les quatre ans. Il doit s'appuyer pour ce faire sur les principes reconnus en matière de coopération au développement et sur les principes d'additionnalité et de durabilité. Ces derniers sont déjà mentionnés à l'art. 4, mais le destinataire est alors la SIFEM tandis que la présente disposition s'adresse au Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral influe sur le développement de l'entreprise et la réalisation de ses tâches (objectifs liés à l'entreprise et objectifs liés aux tâches) de manière globale par le biais des objectifs stratégiques. Ces derniers sont complétés par une annexe définissant des valeurs cibles, des indicateurs et des chiffres clés. Bien que non contraignants pour le conseil d'administration sur le plan juridique puisque la SIFEM est une société anonyme de droit privé, ils le sont dans les faits²⁸. Les objectifs stratégiques du Conseil fédéral donnent une certaine cohérence (transparence, fiabilité, prévisibilité) à l'entreprise tout en étant suffisamment souples pour permettre à la Confédération et à l'entreprise de réagir à l'évolution du marché. L'instrument des objectifs stratégiques est également l'expression d'une séparation claire entre la responsabilité politique et la responsabilité d'entreprise.

Le Conseil fédéral peut, au besoin, adapter les objectifs stratégiques pendant leur durée de validité. Il statue à ce sujet après avoir consulté le conseil d'administration de la SIFEM. Le calendrier et la teneur des objectifs fixés concordent avec les messages relatifs à la stratégie de coopération internationale de la Confédération. Jusqu'à présent, le Conseil fédéral a toujours exercé la conduite de la SIFEM par des objectifs stratégiques (art. 30c, al. 1, OCAD-AI). Il exerce en outre son influence par sa qualité d'actionnaire.

Al. 2: le conseil d'administration de la SIFEM est responsable de la mise en œuvre des objectifs stratégiques définis par le Conseil fédéral et doit les intégrer dans sa stratégie d'entreprise. Il est consulté avant que les objectifs stratégiques soient fixés.

²⁸ Cf. rapport sur le gouvernement d'entreprise 2006, ch. 4.2.6 et 5.3.

L'al. 2 prévoit en outre que le conseil d'administration est tenu de présenter un rapport régulier sur la réalisation des objectifs stratégiques. Les rapports annuels rendent compte de la réalisation de ces objectifs par la SIFEM, notamment en ce qui concerne ses engagements financiers, et analysent l'impact des investissements et des capitaux privés mobilisés sur le développement. Ils sont adressés au Conseil fédéral et servent de base aux rapports que ce dernier soumet au Parlement. Le conseil d'administration doit définir les méthodes et critères avec lesquels il évalue chaque année la mise en œuvre des objectifs stratégiques à l'intérieur de l'entreprise et leur réalisation. À cet effet, il s'appuie entre autres sur les critères et indicateurs d'évaluation fixés en amont par le Conseil fédéral. Le Conseil fédéral dispose ainsi des informations nécessaires pour pouvoir examiner la réalisation des objectifs stratégiques dans le cadre de sa surveillance. Dans la mesure où le droit des sociétés l'autorise, la SIFEM fournit au Conseil fédéral d'autres informations utiles.

Art. 10 Composition et nomination du conseil d'administration

L'al. 1 prévoit que le conseil d'administration se compose de 7 membres au moins et de 9 membres au plus, alors que l'ordonnance actuelle fixe uniquement la taille minimale du conseil d'administration (3). Le conseil d'administration doit être suffisamment petit pour permettre une prise de décision efficace et suffisamment grand pour disposer d'une expertise et de connaissances dans les différents domaines pertinents, comme l'investissement à impact ou la mesure de l'efficacité, et permettre une répartition des fonctions de gestion et de contrôle.

Le conseil d'administration de la SIFEM se compose actuellement de 7 membres, soit en dessous de la taille maximale qu'il est prévu d'introduire. L'objectif est de laisser une certaine marge de manœuvre et de souplesse pour la composition du conseil d'administration. En effet, la SIFEM opère dans un environnement qui évolue rapidement et doit pouvoir s'adapter de manière optimale aux évolutions du secteur financier, entre autres. Il peut par conséquent être judicieux ou nécessaire de doter le conseil d'administration de compétences et de capacités supplémentaires. On peut par exemple envisager qu'une expertise supplémentaire sera nécessaire ou souhaitable dans le domaine des instruments financiers numériques ou du financement dans le domaine du climat. Il n'est actuellement pas prévu d'augmenter le nombre de membres du conseil d'administration. Avant d'envisager un élargissement, il faudra chercher à couvrir les compétences supplémentaires requises en priorité dans le cadre du renouvellement périodique du conseil d'administration, de sorte que ce dernier puisse conserver sa taille actuelle. Le conseil d'administration procède périodiquement à un examen de son bon fonctionnement, comme prévu dans le profil de compétences, ce qui fournira également des informations. La formulation choisie ne conduit donc pas nécessairement à une augmentation du nombre de membres.

Les membres du conseil d'administration exercent leur fonction de manière indépendante, c'est-à-dire toujours dans l'intérêt de la SIFEM. Chaque membre du conseil d'administration organise ses relations personnelles et professionnelles de manière à éviter autant que possible tout conflit d'intérêts avec la SIFEM. En cas de conflit d'intérêts, les membres concernés doivent se récuser lors des votes correspondants. Une personne en situation de conflit d'intérêts permanent ne peut pas faire partie du conseil d'administration.

Al. 2: les membres du conseil d'administration sont choisis sur la base d'un profil de compétences approuvé par le Conseil fédéral (conformément à l'art. 8j, al. 2, OLOGA et au principe directeur n° 5 en matière de gouvernement d'entreprise). Cette procédure garantit une sélection sur la base des qualifications professionnelles et la présence d'un large éventail d'expériences et de connaissances complémentaires, notamment dans les domaines de la durabilité et de la politique de développement. La sélection doit également tenir compte des valeurs indicatives visant à assurer une représentation appropriée des langues nationales et une représentation équilibrée des deux sexes²⁹.

Les membres du conseil d'administration sont en principe nommés pour trois ans. Lorsqu'une nomination a lieu en cours de mandat, elle ne vaut que jusqu'à la fin du mandat. Les membres du conseil d'administration sont rééligibles, ce qui permet d'assurer une meilleure continuité et d'accumuler l'expérience. La durée d'activité d'un membre est toutefois limitée à un total de 12 ans. Le dernier mandat d'un membre qui va atteindre la limite des 12 années d'activité peut être de plus courte durée, sans qu'il en découle un droit à être réélu.

Art. 11 Liens d'intérêts du conseil d'administration

L'al. 1 dispose que les candidats sont tenus de faire état de leurs liens d'intérêts. Qui-conque refuse de déclarer ses liens d'intérêts ne peut être nommé au conseil d'administration de la SIFEM.

Al. 2: le conseil d'administration de la SIFEM répond, face au Conseil fédéral, du fait que les liens d'intérêts noués par ses membres après leur nomination sont compatibles avec leur fonction en son sein. Il édicte des règles de conduite pour la gestion des liens d'intérêts et veille à ce que la question soit thématifiée. Les liens d'intérêts existants sont publiés dans le rapport annuel (principe directeur n° 6 en matière de gouvernement d'entreprise) et sur le site de l'administration fédérale³⁰. Le conseil d'administration de la SIFEM est tenu de surveiller et d'évaluer en continu les liens d'intérêts de ses membres. Tout changement doit être signalé au département compétent. Si les liens d'intérêts d'un membre ne sont pas compatibles avec son mandat (conflit d'intérêt irrésoluble, risque de réputation considérable pour la Confédération, p. ex) et que ce membre refuse de s'en défaire, le conseil d'administration doit proposer sa révocation à l'assemblée générale. Un membre peut également être révoqué s'il apparaît qu'il n'a pas complètement révélé ses liens d'intérêts au moment de sa nomination ou qu'il n'a pas signalé les changements survenus dans ses liens d'intérêts en cours de mandat.

Afin de permettre au conseil d'administration de contrôler et de surveiller efficacement la SIFEM, l'*al. 3* précise, conformément au 3^e principe directeur de la Confédération en matière de gouvernement d'entreprise, que les membres du conseil d'administration ne doivent pas appartenir à plusieurs organes, c'est-à-dire qu'ils ne doivent pas faire partie de la direction. L'art. 11, al. 3, est actuellement sans objet, puisque la

²⁹ www.admin.ch > Documentation > Communiqués > Rapport sur la rémunération des cadres du plus haut niveau hiérarchique dans les entreprises et établissements de la Confédération en 2021, annexe 1.

³⁰ www.admin.ch > Documentation > Commissions extraparlimentaires > Par département > Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche.

SIFEM n'a pas d'organe de direction spécifique. En effet, son conseil d'administration n'a, à ce jour, délégué ni la gestion du portefeuille ni la gestion de l'entreprise au sens de l'art. 716b, al. 1, CO. En l'occurrence, c'est le conseil d'administration qui est l'organe de direction de la SIFEM. Cette dernière acquiert les services de gestion de portefeuille et de gestion d'entreprise dans le respect de la législation sur les marchés publics (cf. commentaire de l'art. 12) et les règles relatives à l'indépendance s'appliquent par analogie aux tiers chargés de ce type de services. L'organisation des tâches de gestion de portefeuille et de gestion d'entreprise n'est cependant pas gravée dans le marbre: des ajustements visant à répondre à l'évolution du marché financier ou des missions de la SIFEM sont possibles.

Art. 12 Rémunération

La rémunération du conseil d'administration de la SIFEM se fonde sur la législation fédérale sur les salaires des cadres (art. 6a de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération³¹ et ordonnance du 19 décembre 2003 sur les salaires des cadres³²).

La SIFEM n'emploie actuellement qu'une secrétaire à temps partiel, pour le conseil d'administration. La gestion du portefeuille et la direction commerciale de la SIFEM sont assurées sur mandat par un tiers. Le Conseil fédéral a prévu dans les objectifs stratégiques que le conseil d'administration de la SIFEM est tenu de veiller à ce que le montant du salaire individuel fixe le plus élevé versé aux tiers exécutant le mandat de la SIFEM ne dépasse pas le montant maximal de la classe de salaire 32 de la Confédération. Le conseil d'administration doit en outre veiller à ce que les personnes chargées de la gestion du portefeuille et de la société lui communiquent leurs revenus provenant de mandats de tiers (montant total). Il détermine le montant, variable, de la rémunération liée à la performance pour le mandat de gestion du portefeuille et de direction de l'entreprise.

La rémunération et les règles sur lesquelles elle se fonde sont publiées dans le rapport d'activité annuel de la SIFEM et, dans le cas du conseil d'administration, également dans le rapport sur le salaire des cadres de la Confédération.

Art. 13 Rapports de travail

Al. 1: la SIFEM étant une société anonyme de droit privé, son personnel est engagé sous le régime du droit privé. Actuellement, seule la secrétaire du conseil d'administration, employée à temps partiel, est concernée (cf. commentaire de l'art. 12).

Al. 2: le conseil d'administration de la SIFEM et les tiers qu'il désigne pour gérer le portefeuille et l'entreprise doivent éviter ou éliminer toute forme de discrimination directe ou indirecte dans le cadre de l'engagement, de l'attribution des tâches, des conditions de travail, de la rémunération, de la formation et de la formation continue, de la promotion et du licenciement. Les qualifications des candidats sont malgré tout le critère décisif de l'engagement.

³¹ RS 172.220.1

³² RS 172.220.12

Art. 14 Financement

L'*al. 1* prévoit que la SIFEM doit s'autofinancer. L'autofinancement signifie que la SIFEM doit financer ses dépenses par ses propres activités et présenter un résultat comptable positif. Il ne précise pas la manière dont la SIFEM doit refinancer ses dépenses, notamment les frais de couverture du risque. La SIFEM fonctionne actuellement comme une entité autonome au sens étroit du terme, dans la mesure où elle couvre ses coûts de fonctionnement. Ses investissements ne sont actuellement pas uniquement financés par le rendement des projets en cours ou achevés avec succès, mais aussi par une augmentation de capital que le Conseil fédéral a décidée en 2022, versée par tranche annuelle de 2023 à 2025.

Al. 2: dans le budget 2018, le Conseil fédéral a proposé au Parlement de convertir en capital-actions les prêts fédéraux accordés lors de la création de la SIFEM. Les Chambres fédérales ont accepté cette proposition fin 2017³³. Depuis lors, la SIFEM est exclusivement financée par ses fonds propres.

La capitalisation de la SIFEM constitue une subvention, de sorte que l'art. 14, al. 2, constitue une disposition relative aux subventions. Cette subvention repose toutefois sur la LCAD-AI. La disposition relative aux subventions n'est donc pas nouvelle et, de ce fait, elle n'est pas soumise au frein aux dépenses (cf. ch. 6.4).

Art. 15 Fonds de tiers

La SIFEM est une société anonyme de droit privé, et donc une entité juridique indépendante. Elle peut accepter des prestations monétaires de la part de tiers, c'est-à-dire d'institutions et d'organisations tant privées que publiques (autres services fédéraux, p. ex., mais aussi établissements locaux ou régionaux qui fournissent une aide au développement au secteur privé), et les utiliser pour remplir sa mission et son mandat de développement. Le recours à des sûretés (garanties), à des solutions de financement par l'emprunt (p. ex. prêts de tiers) ou à des subventions de tiers fait partie des «activités commerciales» de la SIFEM, du moment qu'il ne met pas en péril son autofinancement (cf. art. 14, al. 1). L'acceptation de fonds de tiers doit être compatible avec les tâches, le but et les objectifs de la SIFEM, ce qui signifie que l'acceptation de fonds de tiers doit également servir l'intérêt public qui sous-tend l'accomplissement des tâches de la SIFEM (cf. art. 5). L'AFF est consultée sur ce point.

Art. 16 Trésorerie

Al. 1: l'AFF gère la trésorerie centrale de la Confédération (art. 60, al. 1, LFC³⁴). La SIFEM est rattachée à la trésorerie centrale pour la gestion d'une grande partie de ses liquidités (art. 61, al. 2, LFC). Les modalités du rattachement à la trésorerie centrale sont convenues dans un contrat de droit public entre l'AFF et la SIFEM. La Confédération verse à la SIFEM des intérêts conformes au marché pour ces fonds.

Al. 2: le nombre de transactions pouvant être effectuées annuellement par le biais des comptes de trésorerie de l'AFF étant limité, ces derniers ne sont que partiellement

³³ FF 2018 695

³⁴ SR 611.0

adaptés au trafic des paiements de la SIFEM. La SIFEM détient par conséquent aussi des comptes auprès d'une banque dépositaire, notamment pour assurer le trafic des paiements. Comme les besoins en liquidités du portefeuille d'investissement de la SIFEM ne peuvent être estimés avec précision, la société détient également une réserve de liquidités adéquate auprès de la banque dépositaire. Chaque trimestre, ou chaque fois que cela se révèle nécessaire, le solde des liquidités est comparé avec la valeur cible et la différence est compensée par des versements entre les comptes de la banque dépositaire et les comptes de trésorerie.

Art. 17

Le Conseil fédéral fixera la date de l'entrée en vigueur, conformément à l'al. 2.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

La nouvelle base légale est sans conséquences financières pour la Confédération et n'a pas non plus de conséquences sur les effectifs.

5.2 Conséquences pour l'économie et la société

La SIFEM soutient l'intégration des pays émergents ou en développement dans le système économique mondial et contribue au développement durable de ces pays. Elle permet de relever les défis dans ces pays, contribuant ainsi à réduire des risques qui concernent aussi la Suisse et ses habitants, par exemple dans les domaines de la migration clandestine et des crises économiques et environnementales.

5.3 Conséquences environnementales

La SIFEM veille à stimuler l'impact positif de ses activités sur l'environnement et à limiter leurs effets négatifs, tant dans les pays émergents ou en développement que dans le reste du monde. Elle soutient des projets qui contribuent directement ou indirectement à la protection de l'environnement au niveau mondial, notamment dans le domaine de la protection du climat et de la conservation de la biodiversité.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Le projet vise à renforcer le principe de la légalité. Il se fonde sur l'art. 54 Cst., en particulier son al. 2, selon lequel «La Confédération s'attache à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse; elle contribue notamment à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des

droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles.» (cf. ch. 4, préambule).

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

En effectuant des investissements et en mobilisant des fonds du secteur privé, la SIFEM contribue à la mise en œuvre de l'Agenda 2030, qui compte 17 objectifs de développement durable. Elle met l'accent sur les objectifs 5 (égalité des sexes), 7+13 (énergie propre et d'un coût abordable / lutte contre les changements climatiques), 8 (travail décent et croissance économique) et 17 (partenariats).

Comme les projets attestés et considérés comme pertinents pour l'environnement peuvent être comptabilisés, les investissements de la SIFEM contribuent aux engagements pris par la Suisse dans le cadre de divers accords multilatéraux sur l'environnement.

Tous les intermédiaires financiers avec lesquels la SIFEM travaille doivent se conformer aux réglementations nationales en matière de durabilité applicables dans le pays concerné et s'attacher à appliquer les normes internationales pertinentes, à commencer par les normes de performance de la Société financière internationale ou les critères qui en découlent. En ce qui concerne le respect des droits de l'homme, ces lignes directrices se fondent sur les conventions des Nations unies relatives aux droits de l'homme. Pour les conditions de travail, ce sont les conventions fondamentales de l'OIT qui s'appliquent.

Dans bon nombre de pays cibles de la SIFEM, le cadre juridique et réglementaire est difficile et la protection des investisseurs est limitée. C'est la raison pour laquelle la SIFEM utilise également les centres financiers extraterritoriaux pour les investissements dans les fonds de capital-risque. Elle suit les recommandations du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales de l'OCDE et adhère aux normes internationales, qui évoluent rapidement.

6.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet contient des dispositions importantes qui fixent des règles de droit. Celles-ci doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale conformément à l'art. 164, al. 1, Cst. Aux termes de l'art. 178, al. 3, Cst., la loi peut confier des tâches de l'administration à des organismes et à des personnes de droit public ou de droit privé. La compétence de l'Assemblée fédérale pour adopter la loi découle de l'art. 163, al. 1, Cst. L'acte est sujet au référendum.

6.4 Frein aux dépenses

Le projet ne contient pas de dispositions relatives aux subventions (cf. art. 14, al. 2) et ne prévoit ni crédits d'engagement ni plafonds de dépenses.

6.5 Délégation de compétences législatives

Aucune ordonnance d'exécution n'est prévue. La loi est mise en œuvre par l'adoption des statuts de la société. Le Conseil fédéral est responsable des autres instruments de pilotage (objectifs stratégiques).

Liste des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
CO	Code des obligations
Cst.	Constitution
DDC	Direction du développement et de la coopération
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
LFC	Loi sur les finances de la Confédération
LOGA	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OLOGA	Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
Org DEFR	Ordonnance sur l'organisation du DEFR
PME	Petites et moyennes entreprises
SA	Société anonyme
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SIFEM	<i>Swiss Investment Fund for Emerging Markets</i>

la SIFEM en chiffres (2019 à 2021)

Chiffres clés	2021	2020	2019
Chiffres opérationnels (en millions de dollars)			
Engagements et cash-flow			
Total des engagements au 31 décembre	1217,3	1146,7	1059,3
Total des engagements actifs	894,5	883,6	839,0
Retours sur investissements cumulés	772,7	648,0	596,3
Retours sur investissements annuels	124,7	51,7	56,5
Nouveaux engagements d'investissements	83,9	85,6	104,5
Évaluation du portefeuille d'investissement			
Valeur nette d'inventaire (en millions de dollars)	432,2	420,0	420,5
Taux de rentabilité interne (TRI, en %)	5,8	5,2	6,0
Multiple d'investissement (TVPI) (en %)	124	120	124
Financement privé mobilisé			
Engagements d'investisseurs privés totaux	173,6	173,6	113,5
Nouveaux co-investissements d'investisseurs privés	9,7	17,0	0,0
États financiers (en millions de francs)			
Résultat annuel			
Profit (ou perte) d'investissement	51,7	-17,2	16,0
Résultat opérationnel	40,3	-28,6	5,1
Bilan			
Total du bilan	700,2	616,9	643,3
Fonds propre	671,9	584,1	628,8
Coûts d'exploitation			
Total en valeurs absolues (en millions de francs)	11,4	11,4	10,9
Par rapport aux engagements actifs de la SIFEM (en %)	1,4	1,4	1,3

Effets sur le développement spécifiques	2021	2020	2019
Promotion de l'emploi			
Création d'emplois avec les co-investisseurs, cumul	904 000	870 600	830 000
Création d'emplois directement par la SIFEM, par an	35 500	12 800	19 600
Atténuation du changement climatique			
Production d'énergie à partir de sources renouvelables (en GwH)	6479	5882	5470
Émissions de CO ₂ évitées (millions de tonnes)	7,6	5,5	6,1
Recettes fiscales			
Paiements d'impôts sur les sociétés et autres impôts (en millions de dollars)	1400	2370	1860
Égalité hommes-femmes			
Proportion de personnel féminin dans les entreprises (%)	36	38	40