



**Examen de la mise en oeuvre  
de la société financière  
de développement  
Swiss Investment Fund for  
Emerging Markets (SIFEM AG)**

Secrétariat d'État à l'économie (SECO)

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Résumé du constat de la révision</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Mission et étendue des vérifications</b>	<b>5</b>
2.1	Mission	5
2.2	Bases légales principales	5
2.3	Étendue des vérifications et principes de contrôle	6
2.4	Documents et diffusion de l'information	6
2.5	Priorité des recommandations de CDF	7
<b>3</b>	<b>L'actuelle SIFEM AG</b>	<b>7</b>
3.1	Préambule	7
3.2	Nécessité de modifier les bases légales et contractuelles	7
3.3	Les objectifs visés par une externalisation du système	8
<b>4</b>	<b>Les principales étapes du projet SIFEM AG</b>	<b>9</b>
4.1	L'externalisation passe par une entité juridique indépendante	9
4.2	La structure organisationnelle proposée par le DFE	9
4.3	Les objectifs stratégiques assignés au CA de SIFEM AG	10
4.4	La surveillance fait partie intégrante du mandat de gestion	12
4.5	Les tâches et les rémunérations du CA de SIFEM AG	14
4.6	Les coûts liés au mandat de gestion	15
4.7	L'attribution du mandat de gestion devrait faire l'objet d'un appel d'offres	18
<b>5</b>	<b>Résultats liés à la Due Diligence légale</b>	<b>20</b>
<b>6</b>	<b>Résultats liés à la Due Diligence financière</b>	<b>21</b>
6.1	La valeur du portefeuille d'investissement doit encore être validée:	21
6.2	Une recapitalisation à hauteur de 100 millions de francs est nécessaire	23
6.3	Le prix d'acquisition de SIFEM AG devra être validé	24
<b>7</b>	<b>Résultats liés à la Due Diligence fiscale</b>	<b>25</b>
<b>8</b>	<b>Discussion finale</b>	<b>27</b>

## 1 Résumé du constat de la révision

En juin 2005, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) a décidé de confier la gestion de son portefeuille d'investissements dans les pays en voie de développement et en transition à SIFEM AG (Swiss Investment Fund For Emerging Markets), une société anonyme de droit privé domiciliée à Berne. Afin de finaliser cette externalisation, le SECO a signé le 1<sup>er</sup> juin 2005 avec le directeur de cette société un mandat de gestion lié à la gestion du portefeuille d'investissements du SECO.

Le SECO a dû attendre la modification des bases juridiques avant de pouvoir finaliser le projet de création d'une activité d'investissement totalement autonome au moyen d'une entité juridique de droit privé, la SIFEM AG qui sera dès le 1<sup>er</sup> janvier 2011 propriété à 100% de la Confédération.

En vue de garantir une mise en œuvre optimale de cette société financière de développement (SFD), le SECO a entrepris diverses analyses visant à clarifier les aspects juridiques, financiers et légaux liés à l'acquisition de cette société par la Confédération. De nombreuses discussions et demandes de prise de position ont été menées par le SECO auprès des offices fédéraux concernés (AFF, OFPER, OFCL, AFC, OFJ, etc.). Les résultats de ces différentes clarifications ont été directement intégrés dans les propositions qui ont été présentées pour approbation au Conseil fédéral.

De plus, le SECO a conduit différents travaux préliminaires avec le soutien d'experts du cabinet d'audit [REDACTED] qui ont permis d'évaluer différentes variantes organisationnelles basées sur une analyse détaillée des conditions cadres liées à un tel projet. Différentes analyses portant notamment sur les aspects de la méthode d'évaluation du portefeuille des investissements ainsi que sur une évaluation détaillée des aspects juridiques et financiers ont également été menées par le SECO pour proposer au Conseil fédéral une structure organisationnelle permettant à la Confédération de disposer d'une institution financière de développement satisfaisant aux impératifs de développement et à la rentabilité des projets d'investissements.

Le Conseil fédéral a approuvé le 5 mars 2010 le projet d'autonomisation de SIFEM AG en fonction des propositions faites par le Département fédéral de l'Économie (DFE) et, le 24 septembre 2010, il a ratifié la proposition faite par le DFE concernant le choix de l'organe de révision, des statuts, des contrats relatifs à l'acquisition de SIFEM AG et du transfert du portefeuille du SECO à SIFEM AG, ainsi que les mandats, les procurations et les délégations des compétences nécessaires au représentant de l'actionnaire « Confédération » à l'assemblée générale et au représentant de la Confédération au conseil d'administration de SIFEM AG.

Le SECO prévoit de confier, en exclusivité, le mandat de gestion du portefeuille d'investissements de SIFEM AG à la société anonyme OBVIAM AG, [REDACTED]

Prenant en considération le fait que le Conseil fédéral a déjà ratifié les deux propositions du DFE, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a concentré ses activités d'audit sur la validation du concept de surveillance développé par le SECO pour la mise en œuvre de cette nouvelle SIFEM AG.

### Constatations:

- Le SECO a mis en œuvre, depuis 2007, plusieurs travaux d'études visant à solutionner l'externalisation de cette société financière de développement (SFD). Il a mandaté plusieurs experts externes afin d'examiner puis de valider les aspects financiers, légaux et fiscaux d'une telle acquisition pour la Confédération.

- Un audit concernant la Due Diligence légale a permis de mettre en évidence certains risques liés à la reprise de divers contrats (droit de disposition avec signatures C/2, bail à loyer, contrat IT, contrats de travail, etc.). Pour faire suite aux différentes recommandations liées à ce rapport d'audit daté du 5 août 2010, l'actuelle direction de SIFEM AG a pris différentes mesures organisationnelles visant à minimiser les risques juridiques y relatifs. La moitié des recommandations a été à ce jour mise en œuvre et différentes mesures organisationnelles sont actuellement en cours de réalisation afin de garantir le transfert approprié des différents contrats au nom de la nouvelle entité juridique de droit privé OBVIAM AG.
- Afin de garantir son autonomie financière, le DFE a prévu de doter la SIFEM AG d'un capital-propre de CHF 100 millions de francs et d'octroyer un prêt sans intérêts ni amortissements estimé à quelque 380 millions de francs. Cette décision a été prise afin de faciliter l'autonomie financière de SIFEM AG sur le moyen terme en vertu de l'art. 30d de l'ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales<sup>1</sup>.
- Les résultats liés à la Due Diligence financière ont permis de constater que la grande majorité des analyses concernant les incidences financières d'un tel achat pour la Confédération ont été correctement mises en œuvre grâce à la collaboration de l'administration fédérale des finances (AFF). Il reste néanmoins encore quelques points ouverts notamment au niveau de l'évaluation correcte et exhaustive du prix d'acquisition de l'actuelle SIFEM AG et à l'estimation de la valeur comptable du portefeuille des investissements et des liquidités au 31.12.2010.
- Le SECO rédige actuellement, avec le soutien d'un expert externe, un concept de surveillance qui doit couvrir l'ensemble des activités de controlling et de reporting confiées par le Conseil fédéral au futur Conseil d'administration (CA) de SIFEM AG. Ce concept doit également garantir à ce même CA la surveillance des activités d'OBVIAM AG dans le cadre des contrats de management et d'administration du portefeuille d'investissements qui seront signés entre les deux nouvelles sociétés.
- Le SECO a également pris l'initiative de commencer à travailler sur l'élaboration d'un projet de contrat de mandat de gestion liant la SIFEM AG et OBVIAM AG. Cette démarche fait suite à la décision prise par le Conseil fédéral d'approuver l'ensemble des propositions faites par le DFE le 24 septembre 2010. Une procédure de consultation liée à ce projet de contrat sera introduite dès que le président et les membres du conseil d'administration (CA) seront connus.

#### **Appréciations:**

- En fonction de la structure organisationnelle décidée le 5 mars 2010, le CDF tient à souligner l'enjeu de la gouvernance d'entreprise entre la SIFEM AG et OBVIAM AG. L'externalisation de la gestion du portefeuille d'investissements à OBVIAM AG nécessite d'intégrer dans le nouveau mandat de gestion différentes clauses spécifiques à la surveillance opérationnelle, financière et légale du mandat de gestion du portefeuille des investissements confié à OBVIAM AG.
- Les investissements dans des fonds de capital-risque peuvent comporter des risques de réputation conséquents non seulement pour la SIFEM AG mais surtout pour la Confédération, notamment au niveau des risques liés à la corruption ou encore si des participations financières ont été réalisées dans des sociétés de capital-risque ou auprès d'institutions de microfinance (IMF) qui financeraient des PME qui ne respecteraient pas les codes de bonne pratique ou qui

---

<sup>1</sup> RS 974.01 Art. 30d Financement : « La société se finance par ses propres activités ».

emploieraient des enfants, en violation avec la législation sur les droits de l'enfant, d'où la nécessité de disposer d'un concept de surveillance pertinent.

**Recommandations:**

- Le CDF recommande au SECO de finaliser le concept de surveillance en cours d'élaboration de manière à garantir le strict respect des objectifs stratégiques définis par le Conseil fédéral et de faciliter les tâches de gouvernance et de supervision du futur CA de SIFEM AG.
- Le CA de SIFEM AG devra assurer la mise en place d'un système de comptabilité analytique et les normes internationales de comptabilité et d'information financières IFRS<sup>2</sup>.
- Le contrat lié au mandat de gestion qui sera signé entre SIFEM AG et OBVIAM AG devra contenir une clause contractuelle stipulant que l'audit interne du SECO, le CDF et tout autre organe de révision mandaté par le CA de SIFEM AG puisse disposer d'un droit de regard intégral visant à assurer une transparence globale sur l'ensemble des activités opérationnelles et financières d'OBVIAM AG.
- Le CDF recommande également au SECO de s'assurer que les mesures issues de l'audit de Due Diligence légale ont été correctement mises en œuvre.
- Le CDF recommande finalement au SECO d'étudier la possibilité de procéder à un appel d'offres au sens de la LMP<sup>3</sup> pour l'octroi d'un tel mandat de gestion de manière à renforcer la concurrence et la transparence financière liées à ce dernier.

## **2 Mission et étendue des vérifications**

### **2.1 Mission**

Sur la base des articles 6 et 8 de la Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances du 28 juin 1967 (RS 614.0, état le 1<sup>er</sup> janvier 2010), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à une validation de la mise en œuvre de la nouvelle société financière de développement (SFD) – Swiss Investment Fund For Emerging Markets (SIFEM SA).

Les vérifications se sont déroulées durant les mois de septembre et d'octobre 2010 auprès du SECO sur la base d'auditions et de l'analyse de la documentation usuelle mise à disposition par le DFE, l'AFF et le SECO concernant la mise en œuvre de cette nouvelle SFD.

### **2.2 Bases légales principales**

- Loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0);
- Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (RS 611.0);
- Loi fédérale du 24 mars 2006 sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est (RS 974.1);
- Loi sur le personnel de la Confédération du 24 mars 2000 (RS 172.220.1);
- Ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (RS 611.01);
- Ordonnance du 12 décembre 1977 concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.01).
- Ordonnance du 18 novembre 2009 sur l'activité d'intermédiaire financier exercé à titre professionnel (RS 955.071);

---

<sup>2</sup> Normes comptables IFRS « International Financial Reporting Standard »

<sup>3</sup> RS 172.056.1 Loi fédérale sur les marchés publics (LMP).

### **2.3 Étendue des vérifications et principes de contrôle**

Les différentes analyses et vérifications ont été réalisées par Messieurs Paul Ackermann, Hans-Rudolf Michel et Vincent Guggisberg (responsable de révision).

Elles ont porté sur l'examen ex-ante des dispositions transitoires liées à la décision du Conseil fédéral du 5 mars 2010 en rapport avec la création d'une nouvelle société anonyme de droit privé dans le but d'encourager l'engagement de ressources du secteur privé, notamment les investissements dans les pays en développement<sup>4</sup>.

Au vu de la complexité de la structure organisationnelle choisie dans le cadre de cette acquisition de SIFEM AG par la Confédération, le CDF a axé ses travaux d'audit sur la mise en œuvre par le SECO de la décision du Conseil fédéral, ainsi que sur la définition du concept de surveillance permettant de contrôler que les objectifs stratégiques fixés à la nouvelle SIFEM AG soient atteints.

Les incidences relatives à la valorisation et à la comptabilisation des actifs liés à l'acquisition de la SIFEM AG par la Confédération seront vérifiées dans le cadre de l'audit du compte d'État au cours du premier trimestre 2011.

Les vérifications ont porté sur une analyse de la documentation remise à la fois par le SECO et par la direction de la SIFEM AG durant l'audit afin que le team des auditeurs puisse se forger une image de l'environnement de contrôle et du système de surveillance déjà implémentés et/ou qui devront être implémentés au sein de la nouvelle entité juridique SIFEM AG.

L'audit opérationnel a porté sur les aspects suivants :

- Examen de la structure organisationnelle de SIFEM AG;
- Examen des procédures mises en place de manière à gérer les risques internes et externes susceptibles d'affecter la réalisation des objectifs stratégiques définis par le Conseil fédéral vis-à-vis de SIFEM AG pour la période allant du 01.07.2010 au 31.12.2012;
- Examen de l'environnement de contrôle notamment au niveau de la gestion des investissements directs et indirects, des analyses des performances du portefeuille, de l'impact des investissements consentis selon les zones géographiques définies par le SECO;
- Examen du système de gestion de l'information et de communication mise en œuvre entre les différents acteurs de manière à garantir des informations internes adéquates et exhaustives d'ordre financier, opérationnel ou ayant trait au respect de la conformité;
- Examen des procédures liées à la supervision et à la gouvernance d'entreprise mises en œuvre par le SECO de manière à pouvoir garantir le strict respect des objectifs stratégiques définis par le Conseil fédéral vis-à-vis du CA de SIFEM AG.

Les conclusions du rapport reposent sur les auditions, sur l'examen de la documentation et des procédures, ainsi que sur la validation des activités de contrôle mises en œuvre par le SECO et par la direction de l'actuelle SIFEM AG.

### **2.4 Documents et diffusion de l'information**

Le CDF tient à exprimer ses remerciements pour l'obligeance avec laquelle les renseignements et les documents nécessaires lui ont été fournis par les cadres, par les collaborateurs du SECO ainsi que par toutes les personnes responsables de la mise en place de la SIFEM AG qui ont été sollicités durant cette révision.

---

<sup>4</sup> RS 974.01 section 8a – Société appuyant la Confédération dans la coopération avec les pays en développement et les pays en transition

## 2.5 Priorité des recommandations de CDF

Du point de vue du mandat de révision, le CDF juge l'importance des recommandations et des remarques selon 3 priorités (1 = élevée, 2 = moyenne, 3 = faible). Tant le facteur **risque** [par exemple, volume des conséquences financières, resp. importance des constatations; probabilité de survenance d'un dommage; fréquence de cette lacune (cas isolé, plusieurs cas similaires, généralité) et répétition; etc.] que le facteur **urgence de la mise en œuvre** (court, moyen et long terme) sont pris en compte.

## 3 L'actuelle SIFEM AG

### 3.1 Préambule

La coopération au développement est un volet essentiel de la politique étrangère de la Suisse. Elle s'appuie sur l'art. 54 de la Constitution fédérale, sur la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaires internationales<sup>5</sup> ainsi que sur la loi fédérale sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est<sup>6</sup>.

La coopération au développement soutient les efforts des pays en développement et en transition en vue d'améliorer les conditions de vie de leurs populations. Elle doit contribuer à assurer leur développement de manière autonome tout en cherchant à favoriser la création d'un plus grand équilibre au sein de la communauté internationale.

Dans l'optique d'une gestion de portefeuille plus efficace et plus professionnelle, mais aussi en s'inspirant de certains modèles étrangers, le Conseil fédéral avait proposé<sup>7</sup> en 2002 déjà d'examiner l'externalisation de la gestion du portefeuille des investissements réalisés par le SECO dans les pays en développement ou émergents.

Le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) a confié en juin 2005 la gestion de son portefeuille d'investissements dans les pays en voie de développement et en transition à SIFEM AG (Swiss Investment Fund For Emerging Markets), une société anonyme de droit privé domiciliée à Berne.

### 3.2 Nécessité de modifier les bases légales et contractuelles

Avec l'introduction de l'art. 11 alinéa 2 de la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale qui stipule que le Conseil fédéral peut constituer des personnes morales ou associer la Confédération à des personnes morales pour atteindre les buts définis par cette loi et de la mise en vigueur de la loi fédérale sur la coopération avec les États d'Europe de l'est du 24 mars 2006<sup>8</sup>, le Conseil fédéral s'est doté d'instruments lui permettant de promouvoir un développement économique et social durable, fondé sur les principes de l'économie de marché.

La base légale requise a été créée en 2007 dans la loi fédérale sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est en vertu de l'art. 14 alinéa 4 qui stipule notamment que le Conseil fédéral peut constituer des personnes morales ou associer la Confédération à des personnes morales pour atteindre les buts définis dans la loi susmentionnée.

---

<sup>5</sup> RS 974.0

<sup>6</sup> RS 974.1

<sup>7</sup> Message du 20 novembre 2002 concernant la continuation du financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement (FF 2003 191 spéc. Pages 214 ss. et 248 ss.).

<sup>8</sup> RS 974.1

Le 1<sup>er</sup> juin 2007, la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales<sup>9</sup> a également été modifiée dans le même sens.

L'ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.01) a été modifiée en conséquence suite à la décision du Conseil fédéral du 5 mars 2010 d'établir une société financière pour la coopération économique au développement, la SIFEM AG.

Finalement, le Conseil fédéral a approuvé le 24 septembre 2010 l'ensemble des propositions faites par le Département fédéral de l'Économie (DFE) concernant le choix de l'organe de révision, les statuts, les contrats relatifs à l'acquisition de SIFEM AG et le transfert du portefeuille du SECO à SIFEM AG, ainsi que les mandats, les procurations et les délégations des compétences nécessaires au représentant de l'actionnaire «Confédération» à l'assemblée générale et au représentant de la Confédération au conseil d'administration de SIFEM AG.

### **3.3 Les objectifs visés par une externalisation du système**

En créant une société anonyme de droit privé dans le but d'encourager l'engagement de ressources du secteur privé dans les pays en développement ou émergents, la Confédération a montré sa volonté manifeste d'encourager les investissements dans des pays défavorisés sur la base d'objectifs stratégiques<sup>10</sup> définis par le Conseil fédéral.

La SIFEM AG a reçu la mission de devenir un pilier central des outils du Conseil fédéral pour soutenir et promouvoir la croissance du secteur privé dans les pays en voie de développement et en transition. Avec une externalisation de son portefeuille d'investissement, la Confédération, au travers du SECO, poursuit les objectifs suivants :

- Garantir, par une gestion financière professionnelle, l'utilisation efficace de fonds en faveur des pays en développement et émergents;
- Développer le secteur de capital-risque tout en cherchant à promouvoir l'établissement de petites et moyennes entreprises dans les pays-cibles;
- garantir le développement de projets d'investissements en favorisant des partenariats entre l'économie privée et l'économie publique tout en cherchant à optimiser les synergies entre les différents acteurs économiques dans les pays en développement et émergents;

En vertu de l'art. 30d de l'ordonnance précitée, la SIFEM AG devra à moyen terme être capable de financer ses propres activités. Cette autonomie financière passe obligatoirement par un retour sur investissement pour les projets d'investissements liés au capital-risque dans les pays en développement et émergents qui seront décidés par le conseil d'administration de SIFEM AG ces prochaines années. Dès lors, il est indispensable que cette nouvelle SFD trouve rapidement un équilibre entre les impératifs de développement qui devront tenir compte des risques opérationnels, juridiques, financiers et de réputation.

---

<sup>9</sup> Réf. Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0).

<sup>10</sup> Réf. Strategic objectives of the Federal Council for the Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM)

Valid from 01.07.2010 through 31.12.2012.

## **4 Les principales étapes du projet SIFEM AG**

### **4.1 L'externalisation passe par une entité juridique indépendante**

Le SECO a entrepris différentes démarches visant à clarifier les risques opérationnels, juridiques, financiers et de réputation liés à une externalisation de la gestion du portefeuille d'investissements du SECO au sein de SIFEM AG.

L'acquisition de SIFEM AG décidée par le Conseil fédéral le 5 mars 2010 repose sur deux éléments essentiels:

1. La fixation des objectifs stratégiques définis par le Conseil fédéral vis-à-vis de SIFEM AG;
2. L'établissement d'un mandat de gestion qui a pour objectif de régler les modalités du contrat de gestion et de conseil établi entre SIFEM AG et OBVIAM AG.

Dès 2007, plusieurs scénarios ont été étudiés par le SECO avec l'aide de consultants externes. Les avantages et les inconvénients des différents modèles ont fait l'objet d'une étude approfondie de la part de [REDACTED]<sup>11</sup>.

Le choix du meilleur scénario s'est finalement porté sur l'acquisition de l'actuelle SIFEM AG par la Confédération et la recapitalisation de celle-ci avec la nomination d'un conseil d'administration par le Conseil fédéral. Le personnel administratif actuel de SIFEM AG ainsi que les infrastructures seront transférées au 1<sup>er</sup> janvier 2011 dans une nouvelle entité juridique de droit privé indépendante de la Confédération, la société anonyme OBVIAM AG.

En 2009, le SECO a complété les travaux préalables en mandatant [REDACTED]

<sup>12</sup> pour établir un concept sur la mise en œuvre de la nouvelle SIFEM AG. Ce rapport, très exhaustif a été utilisé par le SECO pour préparer l'ensemble des bases contractuelles liées à l'externalisation de SIFEM AG.

### **4.2 La structure organisationnelle proposée par le DFE**

La SIFEM AG sera recapitalisée grâce au transfert du portefeuille d'investissement détenu actuellement par le SECO qui sera acquis par SIFEM AG ainsi qu'à l'octroi d'un prêt de la Confédération vis-à-vis de SIFEM AG.

Pour réaliser le transfert de ce portefeuille, un contrat d'achat<sup>13</sup> a été établi entre la Confédération représentée par le SECO et la SIFEM AG.

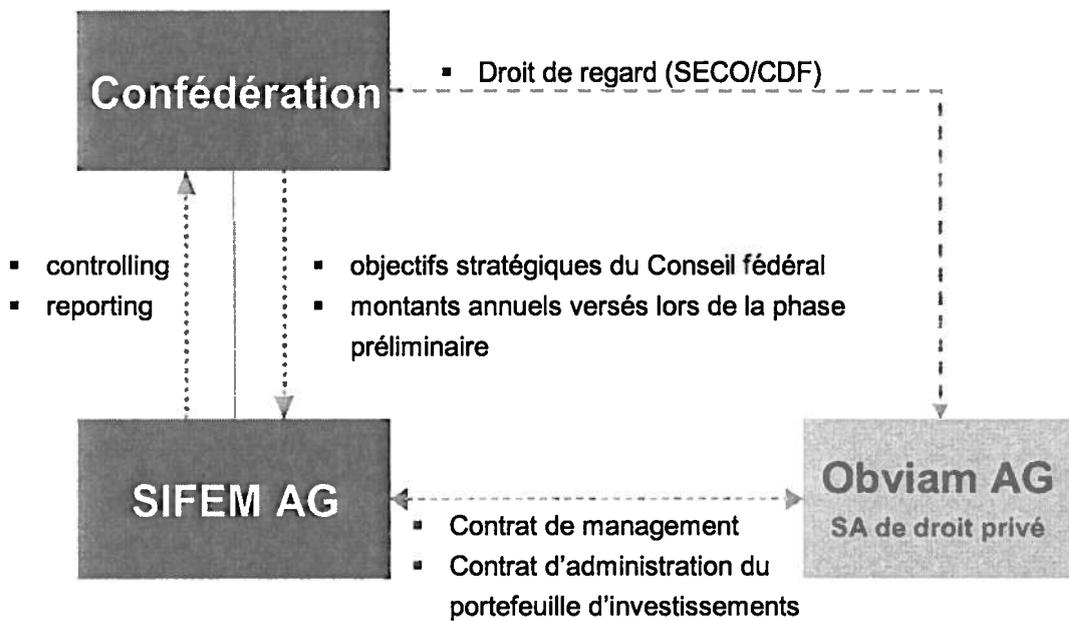
Le schéma ci-dessous permet de montrer l'externalisation de la gestion administrative du portefeuille des investissements et des activités de conseil confié par la SIFEM AG à OBVIAM AG sur la base d'un nouveau contrat lié au mandat de gestion.

---

<sup>11</sup> Réf. Analyse Umsetzungsszenarien SIFEM – Bericht vom 29. Mai 2007 [REDACTED]

<sup>12</sup> Réf. Konzept Umsetzung SIFEM AG – Bericht vom 10 September 2010

<sup>13</sup> Voir proposition du DFE au Conseil fédéral du 17 septembre 2010 concernant la création de SIFEM AG – Annexe 5 "Kaufvertrag"



#### 4.3 Les objectifs stratégiques assignés au CA de SIFEM AG

Les objectifs stratégiques sont définis par le Conseil fédéral qui s'appuie, pour ce faire, sur les principes reconnus en matière de coopération au développement et sur les principes de subsidiarité et de durabilité<sup>14</sup>.

##### Constatations :

- Les objectifs stratégiques vis-à-vis de SIFEM AG ont été approuvés par le Conseil fédéral le 5 mars 2010.
- Le Conseil fédéral définit les objectifs stratégiques de la SIFEM AG tous les 4 ans.
- En vertu de l'article 30c alinéa 2 de l'Ordonnance<sup>15</sup> concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, le Conseil d'administration de la SIFEM AG doit remettre chaque année au Conseil fédéral un rapport sur la réalisation des objectifs. Il doit également disposer des informations nécessaires pour vérifier la réalisation des objectifs.
- Dans une réponse au co-rapport du DFF du 4 mars 2010 adressée au Conseil fédéral à la même date, la cheffe du DFE a clairement exprimé la nécessité pour la Confédération d'avoir un représentant du SECO au sein du CA de SIFEM AG compte tenu de la nécessité d'apporter une dimension de coopération économique au développement.
- Dans cette même correspondance, la cheffe du DFE a également souligné l'importance pour les membres du CA de disposer des compétences liées à la dimension technique et financière propre aux instruments d'investissements dans les pays en développement et émergents.
- La majorité des investissements qui font partie du portefeuille du SECO s'est faite sous la forme de participations à des fonds de capital-risque ciblant des petites et moyennes entreprises (PME) dans les pays en développement et en transition. Une analyse périodique de l'impact sur le développement social<sup>16</sup> pour ces investissements est dûment documentée.

<sup>14</sup> Réf. Ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.01).

<sup>15</sup> RS 974.01

<sup>16</sup> Réf. „Development Impact Report 2009 SIFEM

- Les objectifs stratégiques fixés par le Conseil fédéral vis-à-vis du CA de SIFEM AG se basent sur les principes opérationnels développés par le SECO.
- La majorité des investissements consentis sont réalisés sous la forme de participations financières à des fonds de capital-risque ciblant des PME. Tous les investissements consentis doivent trouver un équilibre entre des impératifs de développement et la rentabilité des projets d'investissements, afin d'assurer à moyen terme l'autonomie financière de SIFEM AG.
- La SIFEM AG doit également jouer un rôle catalytique vis-à-vis des investisseurs privés et institutionnels de manière à favoriser l'accroissement des investissements privés de capital-risque pour les PME domiciliées dans les pays en développement et émergents.
- Les projets d'investissements doivent également répondre à différents objectifs liés à l'impact sur le développement social de manière à lutter activement contre la pauvreté par un développement de l'emploi et par un effet de levier lié aux investissements consentis dans le pays même par les PME.
- Un concept de surveillance lié aux objectifs stratégiques définis par le Conseil fédéral vis-à-vis de SIFEM AG et qui repose aussi sur une analyse périodique et systématique des risques opérationnels, financiers, juridiques et de réputation est en phase d'élaboration.

#### **Appréciations:**

- Les cibles financières et les critères liés à l'impact sur le développement définis par le Conseil fédéral doivent faire partie du concept de surveillance.
- Le CA de SIFEM AG devra également disposer d'un outil de monitoring et/ou d'un système de gestion de l'information lui permettant de valider les informations transmises par la direction d'OBVIAM AG. Les activités de reporting et de contrôle du CA de SIFEM AG occuperont par conséquent une place privilégiée dans la gouvernance d'entreprise de cette société.
- Le contrat lié au mandat de gestion qui sera signé entre SIFEM AG et OBVIAM AG devrait intégrer des clauses contractuelles visant à autoriser le CA de SIFEM AG, l'audit interne du SECO ainsi que le CDF de disposer d'un droit de regard et de contrôle permanent et exhaustif pour l'ensemble des activités liées à la gestion opérationnelle et financière de OBVIAM AG.
- Le caractère monopolistique d'OBVIAM AG nécessite d'autant plus une transparence totale au niveau de sa gestion d'où la nécessité d'intégrer dans les clauses contractuelles liées au mandat de gestion un droit de regard intégral du CDF au sens de l'art. 10 de la Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (LCF)<sup>17</sup>.
- Les investissements dans des fonds de capital-risque peuvent comporter des risques de réputation conséquents non seulement pour la SIFEM AG mais surtout pour la Confédération. De tels investissements peuvent être exposés notamment à des risques liés à la corruption ou encore à des risques liés à l'éthique des affaires.
- Le CDF encourage le futur CA de SIFEM AG à mettre en place des procédures visant à garantir les principes d'une gestion optimale de la conformité qui sera inspirée de la pratique internationale<sup>18</sup> tout en considérant les spécificités et les besoins de SIFEM AG et d'OBVIAM AG (règles de conduite, code d'éthique, mise en œuvre d'un dispositif de conformité, directives liées à la lutte contre la corruption, etc.).

---

<sup>17</sup> RS 614.0

<sup>18</sup> Réf. UN Global Compact ([www.unglobalcompact.ch](http://www.unglobalcompact.ch)) & l'Implementation Guide for the ICC Codes (document ICC N° 240/619, décembre 2009), l'Ethics and Compliance Book de l'Ethics and Compliance Officer Association.

- De telles mesures sont indispensables pour minimiser les risques juridiques, opérationnels, financiers et de réputation notamment lors de participations financières auprès de sociétés de capital-risque ou auprès d'institutions de microfinance (IMF) qui financeraient des PME qui ne respecteraient pas les codes de bonne pratique ou qui emploieraient des enfants, en violation avec la législation sur les droits de l'enfant.
- L'interview réalisée notamment avec les collaboratrices de la Division Évaluation & Controlling du SECO (WEKO) a permis d'apprécier la prise en compte des risques liés au mandat de gestion de SIFEM AG. Un programme lié à des évaluations indépendantes mis à jour en juin 2010 par les responsables du WEKO prévoit une évaluation indépendante d'un et/ou de quelques projets d'investissements consentis par l'actuelle SIFEM AG.
- Ce programme d'évaluations indépendantes a été reporté à 2011-2012 du fait du projet actuel d'externalisation de SIFEM AG qui sera finalisé durant le premier semestre 2011.

#### **Recommandation 4.3 (priorité 1)**

Le CDF recommande au SECO de finaliser un concept de surveillance basé sur une analyse des risques liés à un tel domaine d'activité de manière à garantir le strict respect des objectifs stratégiques définis par le Conseil fédéral vis-à-vis de SIFEM AG.

Ce concept de surveillance doit garantir une transparence intégrale des activités d'OBVIAM AG en vertu de l'art. 10 de la Loi sur le Contrôle fédéral des finances (LCF).

Des évaluations et des audits à l'étranger (sur place) pour les projets d'investissements pour lesquels les risques opérationnels, financiers, juridiques et de réputation sont les plus conséquents devront faire également partie d'un tel concept de surveillance.

#### **4.4 La surveillance fait partie intégrante du mandat de gestion**

Le mandat de gestion qui sera attribué par le Conseil d'administration de SIFEM AG à OBVIAM AG aura une importance considérable au niveau de la surveillance des objectifs à atteindre par la direction d'OBVIAM AG.

##### **Constatations :**

- Les tâches essentielles confiées au conseil d'administration de SIFEM AG par le Conseil fédéral sont des tâches liées à l'atteinte des objectifs stratégiques susmentionnés et aux activités de reporting et de contrôle.
- Le SECO, avec le soutien d'un expert externe, élabore actuellement un concept englobant l'ensemble des tâches de surveillance incombant à la Confédération dans le cadre du fonctionnement de cet instrument de coopération économique au développement.
- Suite à la décision prise par le Conseil fédéral d'approuver l'ensemble des propositions faites par le DFE le 24 septembre 2010, le SECO a pris la décision d'élaborer un projet de contrat pour ce mandat de gestion liant SIFEM AG et OBVIAM AG. Une procédure de consultation liée à ce projet de contrat sera introduite dès que le président et les membres du CA seront connus. Actuellement, un tel projet de contrat de mandat de gestion n'est pas encore documenté.

### Appréciations:

- Du fait de l'indépendance juridique d'OBVIAM AG, les objectifs stratégiques qui seront définis dans le mandat de gestion devront être impérativement respectés par les deux parties ayant signé le contrat.
- L'externalisation de la gestion du portefeuille d'investissements de SIFEM AG qui sera confié à OBVIAM AG nécessite d'intégrer dans le mandat de gestion une clause contractuelle visant à garantir une transparence absolue en rapport avec la gestion administrative de celui-ci. Il est impératif que le CA de SIFEM AG puisse disposer d'un droit de regard intégral vis-à-vis d'OBVIAM AG et que cette société anonyme garantisse une transparence financière à l'encontre de la révision interne du SECO, du CDF en vertu de l'art.10 de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (LCF) ou encore à un organe de révision externe mandaté par le CA de SIFEM AG.
- La société OBVIAM AG occupe une situation de monopole du fait du savoir-faire spécifique de ses collaborateurs dans le domaine du conseil et des investissements de capital-risque dans les pays en développement et émergents. Pour cette raison, il est important de prévoir également une clause contractuelle qui permette au CDF la possibilité de vérifier le calcul du prix de rémunération lié à ce mandat de gestion (management fee) dans le cadre des marchés publics de la Confédération au sens de l'art. 3 de la directive du DFF<sup>19</sup> du 28 décembre 2009.
- Du fait que le projet de ce contrat lié au mandat de gestion entre SIFEM AG et OBVIAM AG n'est pas encore disponible, le CDF ne peut par conséquent pas se prononcer sur le contenu d'un tel contrat.

#### **Recommandation 4.4 (priorité 1)**

Le CDF recommande au SECO d'introduire dans le contrat de gestion une clause contractuelle visant à garantir un droit de regard intégral pour le CA de SIFEM AG ainsi qu'une clause contractuelle spécifique liée à l'art. 3 de la directive du DFF du 28 décembre 2009.

Ces deux clauses contractuelles doivent permettre au CA de SIFEM AG de pouvoir faire appel en tout temps à des auditeurs externes (audit interne du SECO, CDF, organe de révision externe, etc.) de manière à pouvoir assurer une transparence adéquate au niveau de la gestion opérationnelle et financière d'OBVIAM AG.

---

<sup>19</sup> Réf. Directive du DFF du 28.12.2009 concernant les accords sur le droit de regard dans le cadre des marchés publics de la Confédération, art. 3 : « En convenant avec l'adjudicateur d'un droit de regard sur le calcul du prix, le soumissionnaire s'engage à autoriser le Contrôle fédéral des finances à vérifier le calcul du prix et à leur fournir gratuitement tous les documents et renseignements nécessaires à cet effet Il s'engage en outre à baisser le prix convenu si la vérification de ce dernier révèle qu'une telle réduction s'impose. L'accord sur le droit de regard vise à garantir que l'adjudicateur ne paie pas un prix trop élevé lorsque la libre concurrence fait défaut. ».

#### 4.5 Les tâches et les rémunérations du CA de SIFEM AG

Le Conseil fédéral supervise la gestion du portefeuille des investissements détenus par SIFEM AG au moyen des objectifs stratégiques fixés vis-à-vis de son CA. Les tâches, les responsabilités et les compétences des membres du CA seront essentielles pour garantir un bon fonctionnement de la structure organisationnelle choisie.

La sélection des futurs membres du CA de SIFEM AG repose sur un profil de compétence qui a été validé le 5 mars 2010 par le Conseil fédéral.

Le conseil d'administration aura des tâches importantes au niveau des décisions liées aux projets d'investissements qui seront soumis pour approbation par le comité des investissements.

En vertu des objectifs stratégiques susmentionnés, les décisions d'investissement devront pouvoir garantir à moyen terme l'autonomie financière de SIFEM AG. Cela signifie concrètement que les retours sur investissements devront permettre de couvrir non seulement les charges salariales et les frais opérationnels du conseil d'administration de SIFEM AG mais aussi de payer les coûts financiers perçues par OBVIAM AG en vertu du mandat de gestion qui lui sera octroyé.

##### Constatations :

- Le président du Conseil d'administration et les membres de celui-ci sont sélectionnés puis choisis selon un profil d'exigences adopté par le Conseil fédéral.
- Les tâches essentielles confiées au CA de SIFEM AG par le Conseil fédéral reposent essentiellement sur l'atteinte des objectifs stratégiques fixés par le Conseil fédéral.
- Les notes de décisions en relation avec les projets d'investissements seront préparées par les collaborateurs d'OBVIAM AG puis soumis au conseil d'investissement qui soumettra les projets au conseil d'administration (CA) de SIFEM AG. Les compétences décisionnelles en matière d'investissements seront donc du ressort du CA de SIFEM AG.
- Les membres du CA de SIFEM AG auront donc pour tâche de valider l'ensemble des propositions de projets d'investissements de capital-risque pour des PME et de ratifier toute nouvelle prise de participation dans des fonds de capital-risque et de microfinance en veillant à respecter les objectifs stratégiques<sup>20</sup> fixés par le Conseil fédéral.
- La rémunération du conseil d'administration est fixée en vertu de l'art. 6 de la loi sur le personnel (LPers)<sup>21</sup> qui régit la rémunération des cadres des entreprises de la Confédération;

##### Appréciations:

- En fonction des responsabilités, des tâches et des compétences qui seront assignées au président et aux membres du conseil d'administration, le CDF considère que les rémunérations proposées par le DFE sont correctes et respectent la LPers.

---

<sup>20</sup> Réf. Ordonnance (RS 974.01) Art. 30 c Objectifs stratégiques

<sup>21</sup> Le DFE propose pour le président du conseil d'administration de SIFEM AG une indemnisation basée sur un salaire annuel de CHF 200'000.-, soit pour un taux d'activité de 15%, une somme de CHF 30'000.-. Pour les autres membres du CA, le DFE propose une indemnisation basée sur un salaire annuel de CHF 170'000.-, soit pour un taux d'activité de 13%, une rémunération annuelle de l'ordre de CHF 22'000.-.

#### 4.6 Les coûts liés au mandat de gestion

L'examen de la documentation et les différents interviews réalisés avec les collaborateurs du SECO et la direction de l'actuelle SIFEM AG concernant les modalités contractuelles liées à la rémunération d'OBVIAM AG pour ses tâches de conseil et de gestion administrative du portefeuille des investissements de SIFEM AG ont permis de faire les constatations suivantes :

- Le contrat lié au mandat de gestion signé entre le SECO et SIFEM AG est arrivé à échéance le 31 décembre 2006. Le SECO a établi, au début de chaque nouvel exercice, une prolongation de l'accord de gestion signé le 1<sup>er</sup> juin 2005 entre les deux parties.
- Les amendements au contrat de gestion ont dûment été revus et signés par les deux parties.
- L'amendement signé le 8 janvier 2010 entre le directeur général de SIFEM AG et le responsable du SECO prévoyait par exemple une clause de compensation d'un montant maximum de CHF 3'300'000.- en relation avec le budget 2010 alloué à SIFEM alors que les coûts opérationnels totaux ont été budgétés à CHF 4'023'274.83.
- Un bouclage final est également prévu dans cet amendement de manière à définir l'allocation financière finale due à SIFEM AG par le SECO sur la base dudit décompte des coûts. Les coûts de gestion liés aux amendements 2008, 2009 et 2010 ont été établis sur la base des budgets prévisionnels suivants :

<b>budgets prévisionnels au 31.12.2008, 2009 et 2010 de l'actuelle SIFEM AG</b>			
	<b>2010</b>	<b>2009</b>	<b>2008</b>
Coûts salariaux	1'993'544.00	1'986'820.00	1'781'932.00
coûts en relation avec les projets	1'000'000.00	1'000'000.00	895'000.00
charges administratives	569'411.00	555'956.00	511'411.00
total des charges opérationnelles	3'562'955.00	3'542'776.00	3'188'343.00
coûts de contingentement	176'148.00	173'000.00	164'500.00
sous-total sans TVA	3'739'103.00	3'715'776.00	3'352'843.00
TVA (7.6%)	284'171.83	282'398.98	254'816.07
<b>coûts opérationnels totaux</b>	<b>4'023'274.83</b>	<b>3'998'174.98</b>	<b>3'607'659.07</b>

- Un nouveau mandat de gestion<sup>22</sup> devra être élaboré et signé entre SIFEM AG et OBVIAM AG.
- Les modalités financières liées à la rémunération du mandat ne sont pas encore fixées. Ces clauses contractuelles financières feront partie intégrante des négociations qui seront entreprises entre le CA de SIFEM AG et la direction d'OBVIAM AG.
- En vertu de la proposition au Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> mars 2010 et des documents annexés à celle-ci, les indemnités de gestion calculées sur la base du contrat actuel entre le SECO et SIFEM AG ainsi que les indemnités usuelles proposées à des sociétés financières de développement actives en Europe s'établissent entre 1% et 1,5% de la valeur du portefeuille des investissements.
- L'examen des différents documents liés au projet a permis au CDF de constater qu'une rémunération de l'ordre de 1 à 1,5% est prévue pour les activités de conseil et d'investissements réalisés par OBVIAM AG :
  - Le salaire maximum proposé pour les cadres de OBVIAM AG pour le mandat de gestion de la SIFEM AG prévoit une classe de fonction 32, échelle 2010 de la grille salariale pour le personnel de la confédération, soit un salaire maximum de CHF 211'236.-.

<sup>22</sup> Se référer au chapitre 4.4 du présent rapport. Le contrat lié au mandat de gestion doit encore être rédigé par le SECO et mis en consultation auprès des futurs membres du CA de SIFEM AG.

- La documentation mentionne également une composante variable en plus du salaire fixe susmentionné qui devrait s'élever à un maximum de 20% du salaire fixe.
- 
- 
- Le SIFEM AG a pour objectif de garantir une gestion financière professionnelle garantissant l'utilisation efficace de fonds en faveur des pays en développement et émergents. Cet organisme investit principalement dans des véhicules de placement de type « fonds de fonds ». Le SECO considère par conséquent, qu'un taux de rémunération de 1,5% est quelque peu trop élevé et qu'il serait opportun qu'un tel taux avoisine 1%, voire moins.
- Les discussions avec les collaborateurs du SECO ont ainsi permis de constater qu'un taux définitif de rémunération n'est pas encore déterminé.
- Ce taux de rémunération devra faire l'objet d'une discussion de détail avec les membres du futur CA de SIFEM AG qui devra procéder à des négociations avec la direction d'OBVIAM AG dans le cadre de la rédaction du contrat de gestion du portefeuille des investissements.
- Toutefois, le SECO est soucieux que la rémunération globale des collaborateurs d'OBVIAM AG puisse rester conforme au degré de haute spécificité requis pour de telles fonctions. En effet, il est primordial qu'OBVIAM AG puisse disposer de collaborateurs compétents et hautement qualifiés pour les tâches complexes qui doivent être effectuées.
- Du fait que le projet de contrat lié au mandat de gestion entre SIFEM AG et OBVIAM AG n'est pas encore disponible, le CDF n'est pas en mesure de se prononcer sur le montant prévu pour la rémunération d'OBVIAM AG.

**Appréciations:**

- Le seul outil mis à disposition du CA de SIFEM AG vis-à-vis d'OBVIAM AG est le contrat lié au mandat de gestion. Seules des clauses contractuelles restrictives peuvent garantir au CA de SIFEM AG de disposer d'un droit de regard suffisant sur la gestion administrative et financière d'OBVIAM AG.
- Avec l'acquisition de SIFEM AG par la Confédération, il est prévu de transférer le portefeuille d'investissement dans la nouvelle SIFEM AG. Pour accomplir les tâches qui lui seront confiées par le Conseil fédéral, la nouvelle entité juridique bénéficiera d'une recapitalisation de manière à disposer d'un capital de CHF 100 millions. Il est également prévu que la Confédération mette à la disposition de SIFEM AG un prêt sans intérêt ni amortissements de CHF 379'500'000.- de manière à ce que la nouvelle entité juridique de droit privé puisse disposer d'un portefeuille d'investissement initial estimé à CHF 480'250'000.-<sup>23</sup> en vue de lui garantir à moyen terme son autonomie financière.
- Une rémunération en pourcentage de la valeur du portefeuille d'investissement sera calculée sur la base de la valeur de l'actif net, y compris les fonds engagés (committed funds), mais en excluant les liquidités non engagées.

---

<sup>23</sup> Réf.Documentation Budget 2011 – annonce complémentaire du Conseil fédéral du 24.09.2010 auprès des Commissions des finances des chambres fédérales

- En prenant une rémunération de 1 à 1.5% de la valeur précitée, les indemnités de gestion pourraient aller de CHF 4'802'500.- (1%) à CHF 7'203'750.- (1.5%), ce qui représente une augmentation considérable de la rémunération liée au mandat de gestion par rapport au budget prévisionnel 2010 pour l'actuelle SIFEM AG (augmentation possible de 79,05% sans que la valeur du portefeuille d'investissement ne soit modifiée).
- Si l'on se réfère au business plan, il est prévu que la valeur du portefeuille atteigne le seuil critique de quelque 620-650 millions de francs d'ici à 2013, ce mandat de gestion confié à OBVIAM AG par la SIFEM AG pourrait engendrer une rémunération de quelque 9,75 millions de francs pour ce mandat de gestion d'ici à 3 ans, soit une augmentation de la rémunération de près de 242%.
- Toutefois, le SECO envisage également la possibilité d'utiliser la pratique mise en œuvre au sein d'autres sociétés financières de développement. Il existe notamment différents modèles qui sont basés sur des données budgétaires spécifiques<sup>24</sup>. Le SECO part du principe que les liquidités qui ne font pas encore l'objet d'un engagement ne devraient pas faire partie du montant utilisé dans le calcul des indemnités financières. Le CDF ne peut qu'encourager le futur CA de SIFEM AG de tenir compte de cet important principe.
- Afin de disposer d'une transparence sur les coûts et les recettes liés aux différents mandats de gestion de OBVIAM AG, l'organe de révision externe d'OBVIAM AG devrait valider lors de chaque exercice l'exactitude de la comptabilité analytique y compris les clés de répartition liées aux charges et aux produits dégagés par le personnel d'OBVIAM AG lors des activités de conseil et de gestion du portefeuille des investissements de la Confédération et des mandats de tiers. Une telle répartition ne peut être effectuée que grâce au recours à une comptabilité analytique pertinente et adaptée.

#### **Recommandation 4.6.1 (priorité 1)**

Le CDF recommande au SECO d'étudier l'impact financier du versement d'indemnités financières basées sur un pourcentage de la valeur du portefeuille des investissements, respectivement sur des données budgétaires spécifiques, de manière à garantir un système de rémunération adéquat et conforme aux dispositions légales.

D'autre part, les liquidités, actuellement placées auprès de la BNS et qui ne sont pas engagées dans un processus d'investissement, ne devraient pas faire partie du calcul des indemnités financières.

#### **Recommandation 4.6.2 (priorité 2)**

Le CDF recommande au CA de SIFEM AG de veiller à ce que le système de rémunération pour les collaborateurs d'OBVIAM AG tienne compte des salaires fixes et variables (Bonus/Malus), des dividendes, des prêts au personnel et de toute autre source de rémunération. Les Bonus octroyés devront être bloqués sur un compte spécifique de manière à permettre au CA de SIFEM AG de verser ceux-ci uniquement si les objectifs stratégiques à long terme sont garantis.

<sup>24</sup> Réf. « Budget based fee system. » comme par exemple le modèle CDC qui tient compte d'un taux de rémunération qui est calculé sur la somme de l'ensemble des valeurs sous gestion (« committed funds and uncommitted cash ») comme par exemple au sein de Aureos, Actifs, Averroes).

**Recommandation 4.6.3 (priorité 2)**

Le CDF recommande au CA de SIFEM AG d'exiger d'OBVIAM AG la mise en place d'une comptabilité analytique qui a pour but de définir avec exactitude la provenance des charges et des produits inhérents au mandat de gestion confié par SIFEM AG par rapport aux autres mandats. Une attestation annuelle quant à l'exactitude de la comptabilité analytique est à remettre par l'organe de révision d'OBVIAM AG au CA de SIFEM AG.

**4.7 L'attribution du mandat de gestion devrait faire l'objet d'un appel d'offres**

**Constatations :**

- Le SECO a clarifié dans une note interne datée du 19.03.2008 la problématique liée à l'attribution du mandat de gestion du portefeuille des investissements de la future SIFEM AG à OBVIAM AG ;
- La note précitée fait référence aux bases juridiques suivantes :
  - Loi fédérale sur les marchés publics<sup>25</sup> ;
  - Ordonnance sur les marchés publics<sup>26</sup> ;En vertu de l'art.13 al.1, let.c , le SECO a considéré que l'adjudicateur peut adjuger un marché directement, sans lancer d'appel d'offres du fait qu'un seul soumissionnaire entre en considération en raison des particularités spécifiques du marché et qu'il n'existe pas de solution de rechange adéquate.  
En argumentant de cette manière, le SECO considère que la nouvelle entité juridique de droit privé « OBVIAM AG » est une société spécifique qui dispose d'un savoir-faire unique et spécifique. Cette interprétation du SECO amène indubitablement à considérer que la société anonyme OBVIAM AG dispose d'une situation de quasi monopole en Suisse et que son savoir-faire spécifique pourrait dispenser SIFEM AG de procéder à un appel d'offre national voire international. Dans son argumentation, le SECO prend également en considération le principe de subsidiarité de l'actuelle SIFEM AG et des objectifs recherchés par une externalisation de la gestion du portefeuille des investissements du SECO, à savoir :
  - Amélioration du conseil et augmentation de la qualité des investissements consentis;
  - Optimisation du retour sur investissement dans le domaine de la coopération au développement;
  - Synergies de cofinancement avec des sociétés privées;
  - Optimisation de la gestion financière du portefeuille d'investissements;
- Ces 4 objectifs précités doivent permettre de mettre en avant le rôle et les compétences spécifiques de la nouvelle entité juridique de droit privé à qui sera confié le mandat de gestion y relatif. L'argumentation du SECO stipule également le rôle essentiel attendu par le SECO vis-à-vis du soumissionnaire de manière à garantir une coopération efficace avec le SECO dans le domaine des activités d'investissement spécifiques<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> RS 172.056.1

<sup>26</sup> RS 172.056.11

<sup>27</sup> La SIFEM AG exerce des activités de capital-risque et de micro finance – activités spécifiques nécessitant impérativement un savoir-faire et des compétences particulières.

- Le SECO a entrepris différentes démarches auprès du service juridique de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) visant à clarifier la procédure à adopter lors de l'adjudication directe liée à la signature du contrat relatif à la gestion administrative du portefeuille des investissements et du contrat de conduite des affaires liants les deux parties contractuelles SIFEM AG et OBVIAM AG. Le SECO considère que cette adjudication devra faire l'objet d'une publication officielle comme cela été recommandé dans la prise de position de l'OFCL<sup>28</sup>.

**Appréciation:**

- Le CDF a constaté que le SECO a clarifié au près de l'OFCL les aspects légaux liés à une attribution de gré à gré du mandat de gestion de SIFEM AG à OBVIAM AG. Le choix de procéder à une adjudication de gré à gré sans passer par une procédure d'adjudication de marché selon les dispositions de la LMP laisse une porte ouverte à une interprétation des bases légales. L'argumentation repose essentiellement sur les aspects de spécificité et du savoir faire particulier dans le domaine du capital-risque de la société OBVIAM AG.
- Le SECO, sur la base d'une analyse de marché, considère qu'à ce jour, qu'aucune autre société domiciliée en Suisse, n'est capable de répondre au cahier des charges spécifique lié à un tel mandat de gestion, raison pour laquelle il a opté pour cette solution d'attribuer directement ce mandat de gestion à OBVIAM AG sans passer par un appel d'offres tout en mentionnant que le Conseil fédéral partage ce point de vue.
- Le SECO considère cependant qu'il est important de rendre public l'adjudication du contrat de la gestion administrative du portefeuille ainsi que le contrat de management qui seront signés entre le CA de SIFEM AG et OBVIAM AG. Une publication officielle devrait par conséquent avoir lieu dès que les contrats auront été signés par les deux parties.
- D'autre part, le CDF estime que, dans un avenir proche, certains mandats spécifiques liés à la gestion des investissements pourraient également faire l'objet d'appels d'offres auprès d'autres sociétés financières de développement. Cela aura pour avantage de faire jouer la concurrence entre les différentes institutions financières de développement qui offrent des services comparables à OBVIAM AG.

**Recommandation 4.7 (priorité 1)**

Le CDF recommande au SECO d'étudier la possibilité de procéder à un appel d'offre national et international en ayant recours à l'utilisation de la plateforme électronique « SIMAP.CH » de manière à garantir une transparence des coûts liés à la rémunération d'un tel mandat lié au conseil et à la gestion du portefeuille des investissements de SIFEM AG.

---

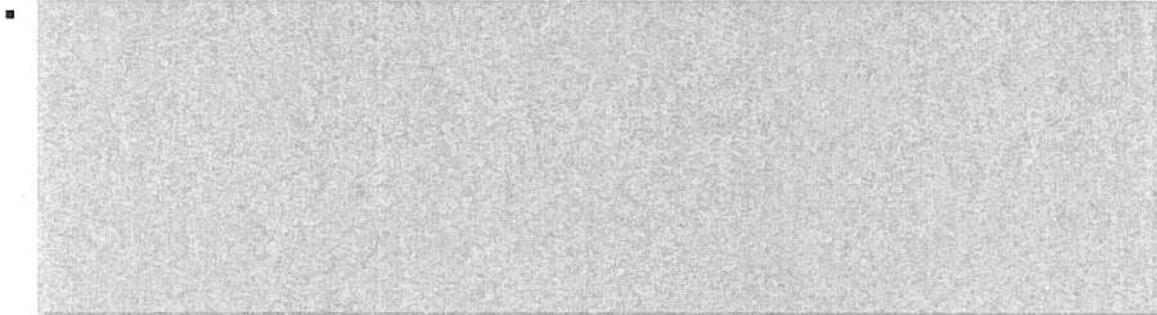
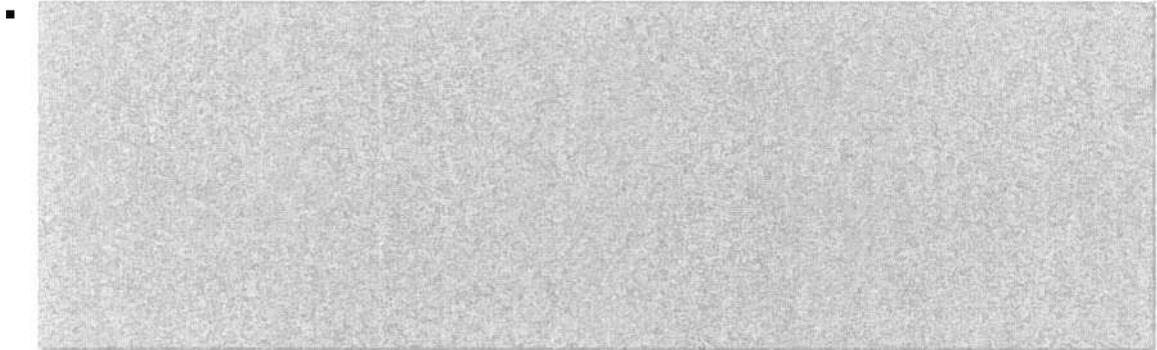
<sup>28</sup> Réf. Prise de position du 4 mai 2009 de l'OFCL concernant les clarifications du SECO liées à la procédure à respecter en matière d'appel d'offres lors de l'adjudication des contrats de SIFEM AG vis-à-vis d'OBVIAM AG.

## 5 Résultats liés à la Due Diligence légale

Pour finaliser les travaux d'acquisition de SIFEM AG, le SECO a mandaté un consultant externe qui avait pour mission d'analyser les incidences légales de l'acquisition de l'actuelle SIFEM AG par la Confédération.

### Constatations :

- En date du 5 août 2010, l'étude d'avocats [REDACTED] a procédé à un examen de détail des engagements et autres obligations vis-à-vis de tiers notamment au niveau des engagements contractuels pris par SIFEM AG auprès de tierces personnes et/ou de sociétés (contrats de bail, contrats de travail, participations financières, cautionnements éventuels, etc.).
- Le mandat s'est concentré principalement sur la validation des clauses contractuelles sans prendre en considération les domaines financiers, fiscaux et comptables.
- Les aspects liés aux assurances sociales, à la caisse de pension et à l'informatique n'ont volontairement pas fait partie du mandat de validation effectués par ce bureau d'experts externes.



### Appréciation:

- L'examen de la documentation actuelle ne permet pas pour l'instant de valider les procédures de la mise en œuvre efficiente et exhaustive de la reprise des contrats par OBVIAM AG. Les constatations et recommandations issues de cet audit de Due Diligence légale mettent en évidence les risques juridiques liés à une telle acquisition par la Confédération. Il est essentiel que la direction de SIFEM AG prenne les dispositions nécessaires pour garantir une mise en œuvre efficiente des recommandations promulguées par ce bureau d'avocat afin de garantir une reprise conforme à la loi des différents contrats au nom d'OBVIAM AG.

- 
- La documentation remise ne permet pas de valider une activité de surveillance exercée par le SECO au niveau des engagements éventuels vis-à-vis des institutions sociales et fiscales notamment au niveau des assurances sociales (AVS, AI, AC, APG et de la caisse de pension) ainsi que vis-à-vis des autorités fiscales (TVA, AFC, etc.).
- Une supervision de la mise en œuvre correcte des recommandations émises par le bureau d'avocats externe est souhaitable afin de minimiser les risques juridiques, opérationnels et financiers.
- Le fait que SIFEM AG soit actuellement une entité juridique de droit privé ne doit pas empêcher le SECO de veiller à ce que toutes les constatations et recommandations issues de ces rapports soient correctement mises en œuvre.

#### **Recommandation 5.1 (priorité 2)**

Le CDF recommande au SECO de s'assurer que les recommandations issues du rapport d'audit de Due Diligence légale soient complètement et correctement mises en œuvre par la direction actuelle de SIFEM AG et que tous les contrats établis au nom de SIFEM AG aient été dûment dénoncés et/ou repris par la nouvelle entité OBVIAM AG.

#### **Recommandation 5.2 (priorité 2)**

Le CDF recommande au SECO de s'assurer que l'ensemble des engagements vis-à-vis de tiers ont correctement été comptabilisés par l'actuelle SIFEM AG, notamment au niveau des engagements vis-à-vis des caisses d'assurances sociales (AVS, AI, AC, APG, Caisses de pension, etc.) pour le personnel disposant d'un contrat de travail mais résidents à l'étranger. Les engagements de SIFEM AG vis-à-vis de la TVA devront également faire l'objet d'une attention particulière.

## **6 Résultats liés à la Due Diligence financière**

L'objectif des analyses effectuées par le SECO dans le domaine de la Due Diligence financière est de valider la substance financière et les valeurs patrimoniales réelles de la société SIFEM AG. Cette validation est essentielle pour définir la valeur d'acquisition du capital-action acquis par la Confédération au 31.12.2010.

### **6.1 La valeur du portefeuille d'investissement doit encore être validée:**

#### **Constatations :**

- La reprise du portefeuille d'investissements du SECO par la SIFEM AG engendre diverses conséquences financières pour la Confédération et principalement pour son compte d'État.
- Le portefeuille d'investissements a été évalué par un consultant externe qui a procédé à une analyse exhaustive des différentes participations et autres investissements consentis par le SECO durant ces dernières années.

- Le portefeuille est constitué principalement de participations à des fonds d'investissements étrangers et à des prêts auprès d'institutions de micro finances.
- Pour analyser la valeur réelle du portefeuille d'investissement, le SECO a donné un mandat spécifique à [REDACTED] qui a utilisé une méthode d'évaluation permettant de définir la valeur comptable de celui-ci. [REDACTED] a analysé à deux reprises le portefeuille des investissements et les résultats ont permis de définir les valeurs suivantes :

<b>participations &amp; prêts</b>	<b>31.12.2008</b>	<b>31.12.2009</b>
valeur d'acquisition	212'998'869	223'137'948
ajustement de valeur	23'920'831	30'631'187
<b>valeur comptable</b>	<b>189'078'038</b>	<b>192'506'761</b>

- En fonction de l'évaluation susmentionnée établie pour les période comptes 2008 et 2009, il est également nécessaire de procéder à une évaluation précise de la valeur comptable du portefeuille des investissements au 31.12.2010 de manière à pouvoir établir le prix de vente du portefeuille à SIFEM AG, qui le reprendra dès le 1<sup>er</sup> janvier 2011. A noter que la valeur comptable définitive (prix d'acquisition ./ ajustement de valeur au 31.12.2010) sera établie sur la base d'une nouvelle expertise des différentes participations et prêts composants ledit portefeuille.
- Cette estimation se déroulera durant le deuxième trimestre 2011, une fois que toutes les participations et les prêts du portefeuille auront été dûment vérifiés par les gestionnaires de SIFEM AG et par les organes de révisions des sociétés financières respectives.
- Actuellement, ce portefeuille est comptabilisé dans le compte d'État de la Confédération avec une valeur nulle (ajustement de valeur = valeur d'acquisition). A travers l'acquisition d'un tel portefeuille au prix de vente qui sera calculé sur la valeur comptable au 31.12.2010, le transfert de ce portefeuille dans la SIFEM AG va indubitablement générer une recette du montant du prix d'acquisition de ce portefeuille d'investissement pour la comptabilité du SECO.
- Le 24 septembre 2010, le Conseil fédéral a décidé de soumettre aux Commissions des finances une annonce complémentaire portant sur un montant de CHF 480,25 millions de francs au maximum en relation avec la création de la nouvelle SIFEM AG. Cette enveloppe budgétaire doit permettre de couvrir l'ensemble des dépenses d'investissement de CHF 480,25 millions par les recettes issues de l'activation du compte courant ouvert auprès de l'UBS qui présente un solde créditeur de 140 millions de francs concernant les liquidités gérées par SIFEM AG, des avoirs patrimoniaux relatifs au compte de dépôt ouvert auprès de la BNS qui s'élèvent au 31.12.2009 à 90 millions de francs et de la valeur comptable du portefeuille des participations et des prêts gérés par SIFEM AG.

**Appréciation:**

- La valeur comptable au 31.12.2010 du portefeuille d'investissement devra faire l'objet d'une évaluation spécifique de la part d'un organe de révision externe car la valeur servira de base de calcul pour le versement des indemnités financières liées au contrat de gestion.
- Le compte de dépôt ouvert auprès de la BNS (90 millions de francs) est comptabilisé dans les livres de l'AFF alors que le compte ouvert auprès de l'UBS (140 millions de francs) est destiné au paiement de tranches d'investissements déjà engagés et ne figure pas dans la comptabilité de la Confédération.

### **Recommandation 6.1.1 (priorité 1)**

Le CDF recommande au SECO de faire valider la valeur comptable du portefeuille des investissements au 31.12.2010 par un organe de révision externe de manière à disposer d'un prix de transfert du portefeuille conforme à la valeur économique de celui-ci (true and fair view).

## **6.2 Une recapitalisation à hauteur de 100 millions de francs est nécessaire**

### **Constatations :**

- La nouvelle SIFEM AG sera dotée d'un capital-action de CHF 100 millions. Comme la société actuelle est dotée d'un capital-action de CHF 100'000.- libéré à 50%, il sera nécessaire de procéder d'une part à une libération totale du capital-action, de manière à disposer d'un capital-action de CHF 100'000.-
- Les valeurs patrimoniales (environ 90 millions de francs) déposées sur un compte ouvert auprès de la BNS et les 140 millions déposés sur un compte ouvert auprès de l'UBS seront affectées à l'acquisition du capital-actions entièrement libéré de SIFEM AG (CHF 100'000.-), ainsi qu'au financement relatif à l'augmentation du capital-action de la nouvelle SIFEM AG (CHF 99'900'000.-).
- Une recapitalisation de l'ordre de CHF 99'900'000.- est prévue grâce à l'utilisation d'une partie des liquidités qui sont actuellement déposées sur le compte ouvert auprès de l'UBS au nom du SECO.

### **Appréciation:**

- Le capital-action de la nouvelle SIFEM AG sera détenu à 100% par la Confédération. Au vu des constatations réalisées, il est évident que la nouvelle entité juridique doit disposer d'un modèle selon les normes comptables Swiss Gaap RPC, IFRS<sup>29</sup> ou IPSAS qui puisse garantir une gestion financière et économique fiable et exhaustive.
- La valeur du portefeuille des investissements est déterminante pour le calcul du prix de rémunération lié au mandat de gestion confié par le CA de SIFEM AG à OBVIAM AG. C'est la raison pour laquelle le CDF insiste que des principes cohérents et reconnus de comptabilisation soient appliqués lors de l'évaluation du portefeuille de SIFEM AG.
- Il est également essentiel que le transfert des valeurs patrimoniales qui sont actuellement détenues par le SECO mais qui ne sont pas comptabilisées à leur valeur réelle dans la comptabilité de la Confédération soient retraitées à leur juste valeur.
- Le bilan d'ouverture de SIFEM AG qui sera établi au 1<sup>er</sup> janvier 2011 devra impérativement comporter les valeurs patrimoniales (actifs et passifs) qui auront été évaluées correctement de manière à garantir la valeur réelle du patrimoine économique de la nouvelle entité juridique de droit privé.
- Un autre avantage réside dans le fait que le nouveau bilan et le compte de résultats ne seront pas influencés de manière volontaire par la création et/ou la dissolution de réserves latentes.

<sup>29</sup> Le modèle IFRS "International Financial Reporting Standard" est valable pour les sociétés d'investissement qui identifient des cibles à fort potentiel de croissance, cherchent d'avoir des rendements élevés et, pour ce faire, s'impliquent fortement dans la gouvernance des entreprises dans lesquelles elles investissent.

La valeur du patrimoine financier de SIFEM AG reposera ainsi sur une évaluation fiable et constante de la valeur du portefeuille des investissements, ce qui facilitera grandement le calcul des indemnités relatives au contrat de mandat de gestion liant SIFEM AG à OBVIAM AG.

#### **Recommandation 6.2.1 (priorité 1)**

Le CDF recommande au SECO d'exiger de la part de SIFEM AG de disposer d'une comptabilité faisant référence aux normes IFRS afin de disposer d'informations transparentes et fiables qui reposent sur des principes cohérents et reconnus en matière de gestion comptable, d'établissement des comptes et de présentation de rapports financiers.

### **6.3 Le prix d'acquisition de SIFEM AG devra être validé**

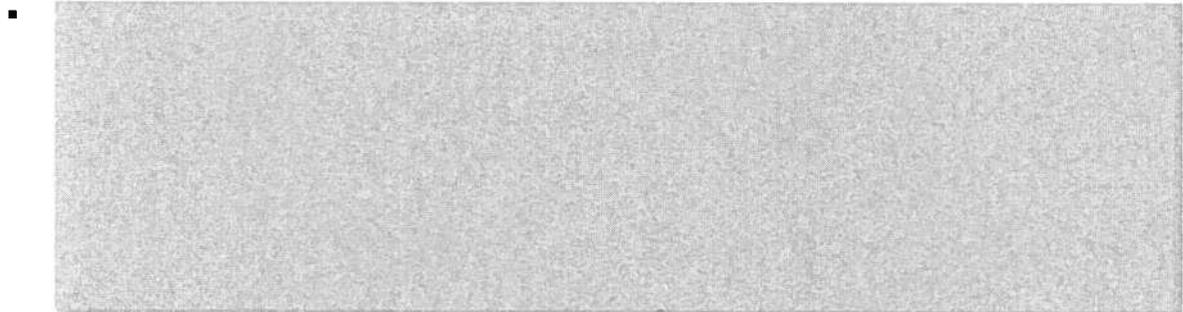
#### **Constatations :**

- [REDACTED] En faisant l'acquisition de cette entité juridique de droit privé, la Confédération s'engage à verser au propriétaire actuel un prix d'achat au 1<sup>er</sup> janvier 2011 qui doit correspondre à la valeur comptable de l'actif net.
- Depuis sa date de création<sup>30</sup>, cette société est au bénéfice d'un mandat de gestion signé le 1<sup>er</sup> juin 2005 qui a pour objectif de régler les modalités contractuelles entre SIFEM AG et le SECO en vue d'une optimisation de la gestion du portefeuille des investissements dans les pays en développement ou émergents.
- Sur la base de ce contrat, la SIFEM AG a reçu un mandat lié à la gestion administrative des participations et des prêts qui font partie inhérente du portefeuille d'investissement. Elle doit également conseiller le SECO pour l'approbation de nouveaux investissements et la mise à disposition de capitaux à long terme destinés au financement de projets du secteur privé et en particulier des petites et moyennes entreprises (PME) dans les pays en développement et émergents.
- En contrepartie de ses conseils et de sa gestion, la société SIFEM AG reçoit des contributions financières qui doivent permettre à la direction de la société de payer l'ensemble des coûts salariaux, des dépenses en relation avec les projets ainsi que les autres dépenses administratives. Depuis 2005, un amendement est dûment signé entre le directeur de SIFEM AG et le SECO de manière à fixer d'une part les objectifs quantitatifs et qualitatifs liés aux investissements à consentir durant l'année pour les pays cibles désignés selon l'annexe 1 de l'amendement tout en garantissant le strict respect de la planification budgétaire<sup>31</sup> qui doit servir à couvrir les dépenses opérationnelles de SIFEM AG durant l'ensemble de l'exercice y relatif.

<sup>30</sup> La société SIFEM AG, domiciliée à Berne a été inscrite au registre du commerce du canton de Berne le 15.06.2005

<sup>31</sup> Voir Annex II – projected Budget 2010 from documentation Amendment to the management agreement signed on January 8, 2010 between SECO and SIFEM AG. SECO shall allocate to SIFEM AG a maximum budget of CHF 3'300'000.-

- Afin de pouvoir déterminer le prix d'acquisition lié au rachat de SIFEM AG par la Confédération, le SECO a donné un mandat à [REDACTED] d'établir une Due diligence financière de la société SIFEM AG sur la base des valeurs du patrimoine du bilan clôturé au 31.12.2009. Cette analyse financière avait pour but de valider l'ensemble des postes du bilan de la société tout en cherchant à déterminer la substance réelle de SIFEM AG des différentes valeurs à l'actif et au passif du bilan. Un rapport édité le 30 juin 2010 par [REDACTED] a permis de constater un capital-propre de CHF 554'260.69 au 31.12.2009.



**Appréciation:**

- Le prix d'acquisition de SIFEM AG par la Confédération se fondera sur les valeurs de l'actif net du bilan au 31.12.2010. Pour déterminer cette valeur, un mandat d'audit sera octroyé par le SECO à un consultant externe de manière à garantir un calcul correct du prix d'achat.

**Recommandation 6.3.1 (priorité 2)**

Le CDF recommande au SECO de demander explicitement au consultant externe mandaté pour l'audit comptable de valider la clé de répartition utilisée pour le calcul des coûts et des recettes affectées au mandat de gestion privé vis-à-vis de la société d'investissement ResponsAbility BOP de manière à obtenir une transparence afin de garantir un prix équitable entre les deux parties.

## **7 Résultats liés à la Due Diligence fiscale**

L'objectif des analyses effectuées par le SECO dans le domaine de la Due Diligence fiscale est de valider la mise en œuvre de l'acquisition de SIFEM AG par la Confédération notamment au niveau de l'impact fiscal sur la société.

Le SECO a mandaté [REDACTED] pour faire un examen exhaustif de la question fiscale pour la nouvelle structure organisationnelle SIFEM AG.

Différents contacts ont été effectués avec l'Administration fédérale des contributions ainsi qu'avec l'intendance des impôts du canton de Berne afin de clarifier la situation fiscale de la nouvelle entité juridique SIFEM AG.

**Constatations :**

- En date du 14 décembre 2005, l'intendance des impôts du canton de Berne a confirmé par écrit à [REDACTED] sa décision de libérer la société SIFEM AG de son assujettissement à l'impôt direct cantonal et communal ainsi qu'à l'impôt fédéral direct, à l'impôt sur les successions

et les donations. Cette décision a été motivée en vertu de l'art. 83 alinéa 1, let. g de la loi sur les impôts<sup>32</sup>.

- Le 7 avril 2010, [REDACTED] a écrit à l'intendance des impôts du canton de Berne pour les informer des modifications qui interviendront avec la nouvelle structure organisationnelle et pour demander à celle-ci de vérifier si la décision prise le 14 décembre 2005 à l'encontre de SIFEM AG restait valable pour la nouvelle entité.
- Les différents aspects liés à l'aspect fiscal de la nouvelle entité juridique SIFEM AG qui appartiendra à 100% à la Confédération ont été clarifiés par le SECO qui a mandaté un bureau de consultants externes en vue d'évaluer l'impact fiscal de cette nouvelle SFD.

**Appréciation:**

- L'impact fiscal de l'acquisition de SIFEM AG par la Confédération a été dûment clarifié par le SECO et les principaux effets fiscaux liés à l'acquisition de cette nouvelle entité juridique par la Confédération sont clairement énumérés dans la proposition du DFE adressée au Conseil fédéral en date du 17 septembre 2010.
- En vertu de son caractère d'utilité publique, la nouvelle société SIFEM AG sera exonérée de l'impôt fédéral direct, de l'impôt direct du canton et des communes ainsi que de l'impôt fédéral direct sur les successions et les donations (identique à la décision prise par l'intendance des impôts du canton de Berne du 14 décembre 2005).
- La SIFEM AG n'a par contre pas été libérée<sup>33</sup> du paiement du droit d'émission en vertu de l'art. 6 alinéa 1 lettre a de la loi fédérale sur les droits de timbre (LT) selon décision formelle liée à la correspondance de l'Administration fédérale des contributions (AFC).
- Par décision formelle du 23.12.2005, la société SIFEM AG a obtenu de la part de la FINMA l'autorisation d'exercer ses activités en qualité d'intermédiaire financier en vertu de l'art. 14 de la loi sur le blanchiment d'argent (LBA).
- En raison du fait que la nouvelle SIFEM AG ne disposera pas de personnel et sera propriété à 100% de la Confédération, la FINMA considère que cette société ne doit pas être qualifiée comme un intermédiaire financier en vertu de l'art. 14 de la LBA.
- Toutefois, une procédure simplifiée devra déterminer si OBVIAM AG devra dès le 1<sup>er</sup> janvier 2011 obtenir de la part de la FINMA une autorisation en sa qualité d'intermédiaire financier (IF)<sup>34</sup>.
- Le rôle attribué à la société financière de développement SIFEM AG est réglementé en vertu des articles 30a à 30d de l'Ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaires internationales<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Les personnes morales qui poursuivent des buts de service public ou de pure utilité publique, sur le bénéfice et le capital exclusivement et irrévocablement affectés à ces buts. Des buts économiques ne peuvent être considérés en principe comme étant d'intérêt public (Art. 83 al.1 lettre G RS 661.11 Loi sur l'impôt du canton de Berne).

<sup>33</sup> Réf. Correspondance du 28.07.2010 à [REDACTED] de l'Administration fédérale des contributions (AFC).

<sup>34</sup> Réf. Correspondance de la FINMA du 13.08.2010 au bureau d'avocats [REDACTED]

<sup>35</sup> Réf. RS 974.01 – section 8 Société appuyant la Confédération dans la coopération économique avec les pays en développement et les pays en transition.

## **8 Discussion finale**

Les résultats de la révision ont été discutés le 17 novembre 2010 en présence de :

- Madame Béatrice Maser Mallor, Responsable du Domaine Coopération et développement économiques (WE), Monsieur Ivo German, responsable du secteur Développement du secteur privé (WEIF), Madame Catherine Cudré-Mauroux, responsable du secteur Evaluations et controlling (WECO) pour le SECO, ainsi que
- Monsieur Eric-Serge Jeannet, Responsable de mandat, Monsieur Martin Koehli, Responsable du centre de compétence 1 et Monsieur Vincent Guggisberg, Responsable de révision pour le CDF.

Une note établie préalablement et certaines explications fournies oralement par le SECO ont permis de préciser un certain nombre d'éléments dans le présent rapport.

Nous remercions les collaboratrices et collaborateurs du SECO pour le soutien apporté durant cet audit.

CONTROLE FEDERAL DES FINANCES

Martin Koehli  
Responsable du centre de compétence 1

Vincent Guggisberg  
Responsable de révision

## **ANNEXE**

1 Récapitulatif des recommandations