



# **Audit de surveillance financière**

## **SIFEM SA**

18 décembre 2013

## **L'essentiel en bref**

---

En vertu des art. 5 et 6 de la Loi sur le Contrôle fédéral des finances (LCF), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé, durant la période allant du 4 au 27 septembre 2013, à un audit de surveillance financière auprès de la société anonyme SIFEM SA qui a été acquise le 17 août 2011 par la Confédération. La planification et la réalisation de cet audit ont été coordonnées avec la révision interne du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).

Les travaux ont porté d'une part sur la mise en œuvre opérationnelle de cette nouvelle institution financière de développement (IFD), sur le suivi des recommandations de notre audit réalisé en 2010 et sur la validation de l'environnement de contrôle et des tâches de gouvernance exercées par le SECO vis-à-vis du conseil d'administration (CA) de SIFEM SA.

D'autre part, le CDF a procédé à l'examen opérationnel de l'IFD. Il a analysé les clauses contractuelles concernant les deux mandats de gestion octroyés à Obviam DFI SA pour l'exécution des tâches administratives et la gestion du portefeuille des investissements de SIFEM SA.

Finalement, le CDF a également pris contact avec des institutions suprêmes d'audit (cours des comptes) de différents pays européens de manière à pouvoir effectuer une analyse comparative de quelques IFD.

Sur la base d'entretiens, de la validation du système de contrôle interne (SCI) et de tests de détail, le CDF résume les principaux constats et recommandations comme suit :

- Le SECO a mis en œuvre la grande majorité des recommandations définies sous le mandat d'audit de 2010. Il a notamment rédigé un concept de contrôle et de surveillance de SIFEM SA qui a pour objectif de documenter les activités de gouvernance de son CA. La révision interne du SECO a procédé à un examen en détail des activités de surveillance exercées par le SECO vis-à-vis de SIFEM SA. Les principaux constats et recommandations figurent dans un rapport de révision séparé.
- L'environnement de contrôle et la structure organisationnelle de SIFEM SA sont dûment documentés au moyen d'un règlement d'organisation et d'un manuel de procédures exhaustif qui ont été approuvés par le CA de SIFEM SA.
- Le système de contrôle interne mis en œuvre par le CA de SIFEM SA doit être renforcé afin de garantir une gestion optimale des informations dispensées à tous les niveaux du dispositif.
- Une procédure est documentée pour gérer les éventuels conflits d'intérêts qui pourraient survenir au sein de SIFEM SA. Le CA de SIFEM SA est attentif à la survenance de tels conflits. Les personnes concernées sont tenues de se récuser afin de limiter de tels risques.
- Un contrat de gestion du portefeuille des investissements (PMA) et un contrat de gestion des affaires (BMA) ont été signés le 17 août 2011 entre SIFEM SA et Obviam DFI SA. Les honoraires versés par SIFEM SA à Obviam DFI SA pour le mandat PMA se sont élevés à 3,3 millions de francs, alors que ceux du mandat BMA ont atteints 0,3 millions de francs. Le CDF recommande au SECO de vérifier lors du renouvellement de ces deux mandats en 2016 la question de l'éventuelle soumission de ces attributions aux procédures de marché public. Le fait que la Confédération soit propriétaire à 100% de SIFEM SA laisse présumer que de tels mandats doivent être soumis subjectivement aux accords du GATT sur les marchés publics ainsi qu'à l'ordonnance y relative (OMP).

- Les mandats PMA et BMA sont approuvés par le CA de SIFEM SA sur recommandation de son Comité d'audit (AC). Un décompte d'imputation des coûts relatifs aux frais généraux d'Obviam est documenté. La fiduciaire d'Obviam SA a procédé, le 2 mai 2013, à la validation de la procédure d'imputation des coûts. 97% des frais généraux d'Obviam SA sont imputés au mandat SIFEM. Le CDF recommande au CA de SIFEM SA de continuer à veiller à ce que cette imputation des coûts reste transparente et qu'elle tienne compte des coûts effectifs générés par l'ensemble des mandats sous gestion auprès du groupe Obviam.
- L'examen de la documentation comptable a permis au CDF de constater qu'Obviam SA a remboursé à SIFEM SA le 12 juillet 2013 un montant de 0,9 million de francs (écart entre coûts versés par SIFEM SA selon budget 2012 et coûts effectifs). Ce remboursement n'a pas été comptabilisé dans l'exercice comptable 2012. Les états financiers au 31 décembre 2012 ne tiennent pas compte de la délimitation périodique des coûts précités.
- Le CDF a également constaté certaines erreurs comptables dans les états financiers de SIFEM SA. Le rapport annuel 2012 contient diverses petites inconsistances entre les états financiers et les informations financières. Le CDF recommande au CA de SIFEM SA de renforcer ses activités de contrôle lors de l'établissement des états financiers. L'organe de révision (BDO AG) doit valider la congruence des états financiers avec les informations financières contenues dans le rapport annuel en vertu des normes IFRS.
- La procédure relative à l'évaluation du portefeuille des investissements géré par Obviam SA a également fait l'objet d'une validation de la part du CDF. L'évaluation des investissements des états financiers 2012 est basée sur une estimation réalisée par les gestionnaires des fonds respectifs au 30 septembre 2012. Cette évaluation tient compte des ajustements relatifs aux paiements et remboursements réalisés entre le 1er octobre et le 31 décembre 2012. La procédure de conformité (Due Diligence) pour établir la valeur réelle du portefeuille des investissements qui a été mise en œuvre par Obviam SA et qui est validée par l'AC de SIFEM SA est adéquate. Le CDF recommande toutefois de renforcer la procédure actuelle de manière à pouvoir ajuster la valeur réelle des investissements en tenant compte des événements matériels qui pourraient survenir entre la date d'évaluation (30 septembre 2012) jusqu'à la date de clôture de l'exercice comptable.
- Le SECO a mandaté une société externe pour valider les orientations stratégiques définies par le Conseil fédéral vis-à-vis de SIFEM SA. Les résultats liés à cette évaluation ont fait l'objet d'un rapport qui a été publié en avril 2013. Le CDF constate que l'existence et l'exactitude des chiffres relatifs à l'impact sur le développement ont fait l'objet d'une procédure partielle de plausibilité. Dalberg n'a toutefois pas effectué d'activités de sondage pour corroborer l'exactitude de ces indicateurs-clés qui sont utilisés par SIFEM SA pour mesurer l'impact sur le développement pour les investissements consentis.



**Table des matières**

<b>1</b>	<b>Mission et déroulement de l'audit</b>	<b>6</b>
1.1	Préambule	6
1.2	Objectifs et questions d'audit	6
1.3	Etendue de l'audit et principes	7
1.4	Documentation et entretiens	7
<b>2</b>	<b>Conditions cadres et mission</b>	<b>8</b>
2.1	Les bases légales ont dû être modifiées pour l'acquisition de SIFEM SA	8
2.2	La mission et les principes opérationnels sont définis par le Conseil fédéral	8
2.3	Le Conseil fédéral a défini les orientations stratégiques pour SIFEM SA	9
<b>3</b>	<b>La gouvernance exercée par le CA de SIFEM SA est bien documentée</b>	<b>9</b>
3.1	La structure organisationnelle de SIFEM SA est fonctionnelle	9
3.2	Le règlement organisationnel concorde avec le concept de surveillance	9
3.3	Les organes de SIFEM SA sont fonctionnels	10
3.3.1	Le conseil d'administration de SIFEM SA est l'organe suprême	10
3.3.2	Le comité des investissements décide seul des investissements	10
3.3.3	Le comité d'audit supervise les questions budgétaires et financières	10
3.4	Une procédure a été implémentée pour minimiser les conflits d'intérêts	11
3.5	Le système de contrôle interne peut être renforcé	12
3.5.1	Les contrôles-clés doivent être mieux documentés	12
3.5.2	Les informations financières doivent être systématiquement validées	13
<b>4</b>	<b>Les principaux mandats octroyés à Obviam DFI SA</b>	<b>13</b>
4.1	La procédure d'adjudication des mandats devra encore être validée d'ici à fin 2016	13
4.2	Les frais généraux d'Obviam SA sont imputés à 97% au mandat SIFEM	14
<b>5</b>	<b>Potentiel d'amélioration dans les domaines financier et informatique</b>	
	<b>Informations comptables et financières diverses</b>	<b>16</b>
5.1	Les états financiers 2012 ne tiennent pas compte de la délimitation périodique	16
5.2	La capacité d'autofinancement de SIFEM SA a diminué	16
5.3	Le rapport annuel contient quelques inconsistances	17
5.4	La validation de l'évaluation du portefeuille peut être optimisée	18
5.5	La sécurité des outils informatiques peut être renforcée	20
5.5.1	Préambule concernant la validation de la structure IT d'Obviam SA	20
5.5.2	La sécurité de l'environnement IT doit être renforcée	21

<b>6</b>	<b>La surveillance du SECO peut être optimisée</b>	<b>22</b>
6.1	La révision interne du SECO a validé la surveillance de SIFEM SA	22
6.2	Les procédures décisionnelles sont dûment documentées	23
6.3	La congruence des activités de reporting peut être optimisée	23
6.3.1	Les objectifs financiers n'ont été que partiellement atteints	24
6.3.2	Les indicateurs-clés doivent être validés	26
<b>7</b>	<b>Suivi des recommandations du rapport CDF 2010</b>	<b>27</b>
<b>8</b>	<b>Analyse comparative entre SIFEM SA et quelques autres IFD</b>	<b>28</b>
<b>9</b>	<b>Entretien final</b>	<b>31</b>
<b>Annexe 1:</b>	<b>Priorité des recommandations du CDF</b>	<b>32</b>
<b>Annexe 2:</b>	<b>Unterstellung der SIFEM AG unter das öffentliche Beschaffungsrecht</b>	<b>32</b>

## **1 Mission et déroulement de l'audit**

### **1.1 Préambule**

En juin 2005, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a pris la décision d'externaliser la gestion de son portefeuille des investissements auprès d'une société indépendante, la Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM).

SIFEM SA est une société anonyme de la Confédération. C'est une société financière de développement qui a pour mission d'investir dans des fonds locaux ou régionaux œuvrant en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) dans les pays en voie de développement ou les pays émergents. Elle contribue ainsi à la croissance durable de ces entreprises et à la création d'emplois tout en cherchant à encourager l'engagement de ressources du secteur privé.

Les tâches et l'organisation de SIFEM SA sont régies par l'ordonnance du 12 décembre 1977 concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales<sup>1</sup>. Afin de répondre aux attentes du Conseil fédéral en matière d'aide au développement, celui-ci a rédigé des orientations stratégiques<sup>2</sup> vis-à-vis de SIFEM SA.

### **1.2 Objectifs et questions d'audit**

L'objectif de ce mandat d'audit est de valider la mise en œuvre du dispositif relatif à SIFEM SA et de procéder à la validation de l'efficacité, de la transparence et de la conformité des activités exercées par cette nouvelle IFD. Les questions issues du mandat d'audit sont les suivantes :

1. Quelles sont les mesures mises en œuvre par le SECO sur la base des recommandations émises par le CDF dans son rapport de 2010 auprès de SIFEM SA?
2. Quelles sont les activités de surveillance (supervision, monitoring et pilotage) mises en œuvre par le SECO pour garantir l'atteinte des objectifs fixés par le Conseil fédéral?
3. Est-ce que les conditions cadres permettent au CA der SIFEM SA de remplir son mandat. Existe-t-il une analyse MOFF (SWOT = anglais) (menaces-opportunités / forces-faiblesses ) ainsi qu'une analyse des risques pour SIFEM SA?
4. Comment fonctionne la structure organisationnelle entre les différentes entités (SIFEM SA / Obviam SA) et est-ce que le système d'information fonctionne de manière adéquate entre les différents acteurs du dispositif?
5. Comment SIFEM SA exerce-t-elle sa surveillance à l'encontre de son mandataire OBVIAM SA et peut-on valider les clauses contractuelles?
6. Quels sont les outils de contrôle qui permettent à SIFEM SA, respectivement au SECO d'obtenir l'assurance raisonnable d'une bonne gestion des investissements avec une maîtrise optimale des principaux risques identifiés?

Est-ce que le dispositif de surveillance mis en œuvre permet-il de garantir l'atteinte des orientations stratégiques fixées par le Conseil fédéral vis-à-vis de SIFEM SA?

---

<sup>1</sup> RS 974.01

<sup>2</sup> Ref. *Strategic objectives of the Federal Council for the Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM) valid from 01.07.2010 through 31.12.2012.*

### **1.3 Etendue de l'audit et principes**

Les travaux d'audit ont été conduits par Monsieur Vincent Guggisberg (Responsable d'audit) qui a été accompagné par Messieurs David Ingen Housz, André Vuilleumier et Hans-Jörg Uwer (partie IT).

Le champ d'audit relatif à la validation de la gouvernance et des activités de surveillance exercées par le SECO vis-à-vis de SIFEM SA a été couvert par l'audit interne du SECO dont l'équipe d'audit était constituée de Messieurs Martin Luginbuehl et Bruno Gehrig.

Les principaux champs d'audit ont été définis sur la base d'une analyse des risques inhérents aux activités exercées par SIFEM SA. Ils avaient pour objectif de valider les champs suivants :

- Examen de la mise en œuvre des recommandations par le SECO de l'audit 2010;
- Vérification de l'efficacité liée aux activités de gouvernance et de surveillance du SECO vis-à-vis de SIFEM SA;
- Validation de la gouvernance et des activités de surveillance exercées par SIFEM SA à l'encontre d'Obviam DFI SA;
- Vérification de la conformité des investissements aux orientations stratégiques définies par le Conseil fédéral pour la période du 01.07.2010 au 31.12.2012;
- Contrôle de l'exactitude et de l'exhaustivité des états financiers, des frais généraux et des coûts de gestion inhérents aux mandats octroyés à Obviam DFI SA par SIFEM SA.
- Examen de la conformité des clauses contractuelles, de l'accès aux données comptables, du calcul de la valeur des engagements d'actifs concernant le portefeuille des investissements de SIFEM SA.
- Analyse comparative entre SIFEM SA et les principales IFD européennes sur la base des rapports d'activités et financiers des six autres institutions en tenant compte des informations obtenues par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques des pays concernés.

### **1.4 Documentation et entretiens**

Les principaux constats et recommandations de ce rapport d'audit ont été réalisés sur la base d'un examen de la documentation remise par les différentes unités organisationnelles auditées (SECO, SIFEM SA, Obviam SA).

Le CDF s'est entretenu avec des collaborateurs de SIFEM SA et d'Obviam SA. Ces entretiens avaient pour objectif de comprendre les procédures et de valider les principales activités de contrôle mises en œuvre par Obviam SA.

Le CDF a exercé son droit de regard auprès de la fiduciaire d'Obviam SA qui est chargée d'effectuer la comptabilité et la clôture annuelle des comptes du groupe Obviam. Cette fiduciaire est également mandatée par le CA de SIFEM SA afin de valider la procédure d'allocation des coûts d'Obviam SA.

Le CDF a également pris contact avec l'équipe d'audit de BDO SA à Zürich qui est l'organe de révision de SIFEM SA qui a été chargé de procéder à la vérification de ses états financiers.

## **2 Conditions cadres et mission**

### **2.1 Les bases légales ont dû être modifiées pour l'acquisition de SIFEM SA**

Les principaux fondements relatifs à l'établissement des tâches et les activités de surveillance de SIFEM SA sont établis dans les bases légales<sup>3</sup> suivantes.

- Loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS, 974.0);
- Ordonnance du 12 décembre 1977 concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale - section 8a qui traite de la société appuyant la Confédération dans la coopération économique avec les pays en développement et les pays en transition<sup>4</sup> (RS 974.01);
- Loi fédérale du 24 mars 2006 sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est – article 14 (RS 974.1);
- Ordonnance du 6 mai 1992 sur la coopération renforcée avec les Etats d'Europe de l'Est (RS 974.11).

### **2.2 La mission et les principes opérationnels sont définis par le Conseil fédéral**

La mission de SIFEM SA est énoncée dans les buts et les tâches en vertu de l'art 30a de l'Ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales.

Le Conseil fédéral fixe les orientations stratégiques vis-à-vis de SIFEM SA. Ce document visa à résumer la mission et les principes fondamentaux qui doivent être exercés par cette nouvelle IFD pour une période de quatre ans.

La Confédération a doté SIFEM SA de ressources financières conséquentes pour qu'elle puisse réaliser des investissements dans des fonds locaux ou régionaux de manière à renforcer les investissements du secteur privé dans les pays en voie de développement et/ou les pays émergents. Ainsi, SIFEM SA a pour objectif de devenir un des principaux instruments du SECO dans sa politique d'aide aux pays en voie de développement.

Ces différentes catégories d'investissements sont destinées à des petites et moyennes entreprises (PME) de manière à pouvoir non seulement créer de nouveaux emplois mais surtout pour renforcer la croissance économique dans les pays visés par de tels investissements.

---

<sup>3</sup> Toutes ces bases légales ont fait l'objet d'un avis de droit de l'Office fédéral de la justice (OFJ) du 10 novembre 2010.

<sup>4</sup> Introduite en fonction de la décision du Conseil fédéral du 5 mars 2010(RO 2010 933).

### **2.3 Le Conseil fédéral a défini les orientations stratégiques pour SIFEM SA**

En vertu de l'art. 30 lettre c de l'ordonnance précitée<sup>5</sup>, le Conseil fédéral définit les orientations stratégiques pour SIFEM SA tous les quatre ans.

Les orientations stratégiques définies par le Conseil fédéral à l'encontre de SIFEM SA couvraient la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 2010 au 31 décembre 2012. Il a ensuite décidé de les prolonger à fin décembre 2013. Les objectifs stratégiques 2014-2017 viennent d'être publiés (29 novembre 2013).

## **3 La gouvernance exercée par le CA de SIFEM SA est bien documentée**

### **3.1 La structure organisationnelle de SIFEM SA est fonctionnelle**

Les organes de SIFEM SA ont été dûment nommés lors de l'assemblée constitutive d'août 2011. Durant cette assemblée, le CA de SIFEM SA s'est constitué et il a adopté un règlement d'organisation<sup>6</sup>. Il a désigné les membres faisant partie du comité des investissements (IC) et de l'AC. Les droits et les obligations des différents organes de SIFEM SA sont stipulés sous les différents chapitres qui composent le règlement d'organisation<sup>7</sup>.

L'analyse de ce document a permis au CDF de constater que la structure organisationnelle et les organes inhérents à SIFEM SA sont très bien documentés.

### **3.2 Le règlement organisationnel concorde avec le concept de surveillance**

SIFEM SA assume l'entière responsabilité des activités d'investissements alors que le gestionnaire du portefeuille (Obviam DFI SA) est responsable pour l'identification, l'évaluation et la sélection des opportunités d'investissements qui doivent être présentées pour approbation auprès de l'IC de SIFEM SA.

Le concept de contrôle et de surveillance qui a été rédigé par le SECO a dûment été approuvé par le CA de SIFEM SA. Ce concept vise à couvrir l'ensemble des tâches et des activités de surveillance concernant la gestion du portefeuille des investissements de SIFEM SA.

Le CDF a procédé à la revue des honoraires du CA de SIFEM SA. Ces honoraires<sup>8</sup> sont conformes en tout point à la législation ainsi qu'à l'ordonnance y relative. A noter encore que la rémunération du CA de SIFEM SA est stipulée sous le chiffre 3.4 du règlement d'organisation.

---

<sup>5</sup> RS 974.01

<sup>6</sup> *Organizational Regulations of the Board of Directors of SIFEM AG – adopté par le CA le 17 août 2011*

<sup>7</sup> *Le règlement d'organisation de SIFEM SA a pour objectif de fixer les tâches et les responsabilités des différents organes qui sont stipulées dans le chapitre quatre. La structure organisationnelle, les devoirs et les responsabilités de l'IC sont énumérés sous le chapitre cinq et celles concernant l'AC sont décrites sous le chapitre 6 du règlement.*

<sup>8</sup> RS 172.220.1 *Loi sur le personnel de la Confédération (LPers)*

### **3.3 Les organes de SIFEM SA sont fonctionnels**

#### **3.3.1 Le conseil d'administration de SIFEM SA est l'organe suprême**

Le CA de SIFEM SA a confié la gestion opérationnelle de son portefeuille des investissements à Obviam SA. Cette externalisation repose sur un contrat de gestion du portefeuille des investissements (Portfolio management agreement: PMA).

Les tâches d'administration quotidienne et de représentation de SIFEM SA sont également définies dans un contrat de mandat de gestion des affaires (Business management agreement : BMA).

Les deux contrats (PMA et BMA) ont été signés le 17.08.2011 par le président et le vice-président de SIFEM SA et le directeur d'Obviam DFI AG.

#### **3.3.2 Le comité des investissements décide seul des investissements**

L'IC est constitué d'un président et de 3 membres. Le règlement organisationnel prévoit que le président du CA de SIFEM SA soit également le président du comité des investissements.

Le comité d'investissements s'est réuni deux fois en 2011 (période août à décembre 2011) et 8 fois durant l'année 2012. Un procès-verbal est dûment documenté pour chaque séance.

Le CDF a procédé à une revue des procès-verbaux du comité des investissements pour les exercices 2011 et 2012. Cette revue a permis de constater que les tâches sont soigneusement effectuées par les membres du comité. Ils valident l'ensemble des travaux d'analyse effectués par les gestionnaires responsables des investissements.

Le comité des investissements joue un rôle central dans la prise de décision des nouveaux investissements et des désinvestissements. Les membres du comité disposent des connaissances du terrain et des compétences nécessaires pour exécuter leur tâche avec diligence.

Les tâches et les responsabilités du comité des investissements sont dûment documentées dans le règlement organisationnel précité.

#### **3.3.3 Le comité d'audit supervise les questions budgétaires et financières**

L'AC est composé uniquement de deux membres qui font également partie du CA de SIFEM SA.

Le comité d'Audit s'est réuni une fois en 2011 et trois fois en 2012. Un procès-verbal est dûment documenté pour chaque séance.

L'AC soutient le CA de SIFEM SA dans les domaines de la valorisation du portefeuille des investissements et dans la validation des comptes annuels qui sont audités par l'organe de révision externe de SIFEM SA (BDO Ltd à Zürich).

Le CDF a constaté, sur la base de la revue de la documentation et des tests de détails et de cheminement, que l'AC a joué son rôle de garde-fou en matière de valorisation du portefeuille des investissements. Les activités de surveillance financière exercées par l'AC sont dûment documentées et les principaux constats sont les suivants:

- L'AC a exprimé à plusieurs reprises la problématique de la nature « subjective » de la méthode d'évaluation des investissements. Il a ainsi fait remarquer au CA de SIFEM SA que certaines évaluations de participations dans des fonds d'investissements sont très conservatrices alors que d'autres évaluations de fonds d'investissements pourraient être surévaluées.
- L'AC ne s'est pas prononcé sur la justification d'une réserve émise par l'organe de révision (BDO SA) au sujet de l'impossibilité de vérifier de manière objective la valorisation du portefeuille des investissements au 31.12.2012. Cependant, il est courant que les organes de révision émettent de telles réserves dans leur rapport de révision afin de dégager leur responsabilité en raison de la difficulté de valider l'évaluation de tels portefeuilles.
- Les comptes annuels 2012 ont été discutés lors d'une séance organisée avec l'organe de révision de SIFEM SA qui s'est tenue le 26 février 2013.
- L'AC a validé les comptes annuels 2012 lors de sa réunion du 28 février 2013. La documentation permet de constater que l'AC a recommandé au CA de SIFEM SA d'approuver les états financiers 2012 présentés selon la norme IFRS.

### **3.4 Une procédure a été implémentée pour minimiser les conflits d'intérêts**

L'examen de la réglementation interne et des procédures de SIFEM SA a permis de constater qu'une procédure relative à la gestion des conflits d'intérêts est dûment documentée.

Certains membres des organes peuvent, en raison des mandats qu'ils exercent, être confrontés à de potentiels conflits d'intérêts.

Afin d'éviter tout malentendu et de minimiser les risques de réputation, le CA de SIFEM SA exige que les personnes concernées par d'éventuels intérêts privés se récuse.

Le CDF a ainsi pu constater que pour l'octroi du contrat de gestion administrative du portefeuille des investissements qui a été confié au Crédit Suisse, une procédure d'adjudication sur invitation était dûment documentée. Les trois offres reçues par les établissements financiers respectifs ont fait l'objet d'une analyse et d'une évaluation sur la base de critères distincts. L'AC a émis une recommandation au CA de SIFEM SA qui a pu ainsi décider d'adjuger ce mandat en toute connaissance de cause.

Le CDF a également pu constater qu'il peut exister des conflits d'intérêts inhérents à certains investissements qui font partie du portefeuille sous gestion. Une personne qui fait partie du CA de SIFEM SA exerce un mandat d'activités de conseil pour un fonds d'investissement spécifique<sup>9</sup>. L'examen de la documentation a permis de relever que cette personne s'est récusée lorsque le comité des investissements traitait un tel dossier.

Le CDF est conscient de la difficulté de trouver des personnes compétentes capables d'exercer leurs tâches au sein de SIFEM SA sans avoir d'autres activités de conseil dans un domaine très spécifique (Equity fund management). Le CA de SIFEM SA est attentif à ce que la procédure visant à minimiser les risques d'intérêts soit dûment respectée afin de réduire les risques de réputation y relatifs.

---

<sup>9</sup> *Mandat BTS India*

### **3.5 Le système de contrôle interne peut être renforcé**

#### **3.5.1 Les contrôles-clés doivent être mieux documentés**

Le CDF a constaté que SIFEM SA dispose d'un dispositif organisationnel et réglementaire élargi.

Le CA de SIFEM SA s'appuie sur son comité des investissements et son comité d'audit pour obtenir l'assurance raisonnable que les activités de contrôle sont efficaces à l'encontre d'Obviam SA qui est mandaté pour gérer le portefeuille des investissements.

Malgré l'externalisation de la gestion du portefeuille, le Conseil d'administration<sup>10</sup> de SIFEM SA continue d'assumer sa responsabilité dans la mise en œuvre et le maintien d'un SCI pertinent et adéquat.

Les activités de contrôle effectuées par les trois organes de SIFEM SA doivent permettre de garantir l'exhaustivité et l'exactitude des informations dispensées. Les contrôles doivent être non seulement réalisés de manière régulière mais ils doivent également être pertinents et correctement documentés dans le manuel de procédure.

Afin de pouvoir obtenir une appréciation de l'efficacité du SCI au niveau du manuel des procédures, le CDF a exécuté différents tests de cheminement et de détail afin de vérifier l'exactitude et l'exhaustivité des informations financières.

Les activités de contrôle ont porté sur la vérification de la congruence des données financières contenues dans les états financiers du rapport annuel 2012 de SIFEM AG.

Le CDF a ainsi pu constater que certaines activités concernant des contrôles-clés ne sont pas documentées dans le manuel de procédures, comme par exemple:

- La validation des informations financières trimestrielles contenues dans les activités de reporting du Global Custodian avec les informations contenues dans le système eFront;
- Le contrôle de la congruence entre les informations financières contenues dans les rapports trimestriels du portefeuille des investissements avec les données eFront, activité de contrôle qui doit être exercée soit par le Chief Investment Officer ou par le directeur d'Obviam SA;
- La vérification trimestrielle de l'imputation des coûts saisis dans les centres de coûts respectifs.

Les tests de cheminement ont permis d'observer certaines inconsistances d'importance limitée notamment dans le rapport annuel 2012 de SIFEM SA, (se référer au chapitre 5.3 du rapport d'audit).

Le CDF constate que le manuel de procédure ne contient pas de chapitre spécifique relatif aux activités de contrôle qui sont effectuées lors de l'évaluation du portefeuille des investissements.

---

<sup>10</sup> En vertu de la législation suisse (art. 716a al. 1 chiffre 3 CO en liaison avec les art. 662a et 957ss CO), il incombe au conseil d'administration de définir les principes, de mettre en place un SCI approprié et pertinent et de veiller à son maintien.

Les risques opérationnels sont certes identifiés mais il n'existe actuellement aucune matrice permettant d'identifier les risques-clés et les activités de contrôle à effectuer pour minimiser la survenance d'erreurs significatives lors de l'évaluation des investissements.

*Recommandation 1 (priorité 2)*

*Le CDF recommande au CA de SIFEM SA de mieux refléter les contrôles-clés dans le manuel de procédures et de veiller à une implémentation complète de ceux-ci afin de renforcer la détection d'inconsistances lors de la préparation des états financiers.*

### **3.5.2 Les informations financières doivent être systématiquement validées**

Le CDF a constaté que les valeurs reportées dans les chiffres-clés définis à la page 3 du rapport annuel 2012 de SIFEM SA sont légèrement plus favorables que les valeurs calculées et définies dans le rapport aux investisseurs pour le 4<sup>ème</sup> trimestre 2012 (IRR 9.78% et TVPI 145%) et dont la source d'information provient du système eFront.

La revue analytique des informations financières contenues dans le rapport annuel 2012 a permis de constater différentes inconsistances entre les chiffres-clés des états financiers et les informations financières (notes explicatives selon IFRS).

L'environnement de contrôle de SIFEM SA doit être renforcé lors de l'établissement des états financiers. Les activités de contrôle doivent être implémentées afin de pouvoir déceler d'éventuelles inconsistances concernant les différentes sources d'informations financières<sup>11</sup>.

*Recommandation 2 (priorité 2)*

*Le CDF recommande au CA de SIFEM SA de renforcer le système de contrôle interne pour permettre de valider la congruence des chiffres-clés publiés dans le rapport annuel et les états financiers selon de IFRS de SIFEM SA.*

## **4 Les principaux mandats octroyés à Obviam DFI SA**

### **4.1 La procédure d'adjudication des mandats devra encore être validée d'ici à fin 2016**

En se basant sur la décision du 5 mars 2010 prise par le Conseil fédéral concernant la création de cette nouvelle société financière de développement, le CA de SIFEM SA a signé un contrat de gestion du portefeuille des investissements (PMA) et un contrat de gestion des affaires (BMA) avec la société Obviam DFI SA, sans procéder à une procédure d'appels d'offres, le 17 août 2011 à la suite de l'assemblée constituante de SIFEM SA.

Le CDF a pu constater que le SECO s'était renseigné auprès de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) et du Département fédéral de justice et police (DFJP) afin de clarifier la question. La réponse obtenue par le département juridique du DFJP ne couvre qu'une partie de la

---

<sup>11</sup> Validation des informations provenant de eFront avec les informations financières contenues dans le rapport annuel 2012.

procédure de marché public. Le SECO prévoit de vérifier si une procédure de marché publique est nécessaire lors du renouvellement des mandats PMA et BMA qui est prévu en 2016.

Le CDF a procédé à une analyse relative à la question de l'assujettissement de SIFEM SA aux procédures de marché public. SIFEM est une société de droit privé qui est sous l'influence dominante de la Confédération du fait que son capital-actions de cent millions de francs est détenu à hauteur de 100% par la Confédération.

Au même titre que le SECO qui est subordonné au département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et qui est assujéti aux accords du GATT sur les marchés publics ainsi qu'à l'ordonnance sur les marchés publics (OMP), SIFEM SA, en raison de l'externalisation de cette activité de gestion du portefeuille assurée autrefois par le SECO, est également assujéti subjectivement aux dispositions légales régissant la loi sur les marchés publics.

Le fait de mandater Obviam SA pour la gestion administrative et la représentation de SIFEM SA concernant le portefeuille des investissements répond également aux caractéristiques d'un mandat de droit public. Les activités effectuées par Obviam SA dans le cadre de ces deux mandats font partie de la liste positive des prestations de services de l'OMP et les montants des honoraires relatifs aux deux mandats dépassent les valeurs seuils de 230'000.- francs définis dans l'OMP.

Les biens et les prestations de services qui sont répertoriés dans l'annexe 1A de l'ordonnance précitée, doivent être acquis par l'intermédiaire de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL). Les biens et les services pour l'aide au développement et la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est peuvent, après concertation avec le DEFR, être acquis directement par SIFEM SA ou en son nom propre. Une expertise externe mandatée par le CDF pour éclaircir cette affaire se trouve en annexe 2 du présent rapport.

#### *Recommandation 3 (priorité 1)*

*Le CDF recommande au SECO de se prononcer sur l'éventuelle soumission aux dispositions des marchés publics des attributions des mandats PMA et BMA dans la perspective de leur renouvellement en 2016.*

#### **4.2 Les frais généraux d'Obviam SA sont imputés à 97% au mandat SIFEM**

Le CDF a exercé son droit de regard afin de valider la procédure d'allocation des coûts précités. Sur la base de l'entretien réalisé auprès de KPMG Berne, le CDF a pu constater qu'Obviam SA a comptabilisé des frais généraux pour quelque 0.36 million de francs en 2012.

Toutes les dépenses qui ne peuvent pas être imputées directement à un investissement spécifique font l'objet d'un calcul d'imputation. Ces coûts sont répartis entre les différents mandats en tenant compte de la valeur des capitaux d'actifs effectivement engagés pour les différents mandats.

Les tests de détails effectués ont permis de constater l'existence de certains écarts entre la valeur des capitaux d'actifs engagés<sup>12</sup> et la valeur résiduelle de certaines participations à des fonds d'investissements<sup>13</sup>.

La valeur totale des capitaux d'actifs engagés est utilisée pour calculer les honoraires liés au mandat sous gestion. Cette valeur sert également de clé de répartition pour l'imputation des frais généraux et des frais de gestion d'Obviam SA.

La direction du groupe Obviam a pris différentes mesures organisationnelles pour garantir la transparence de l'imputation de ses coûts administratifs et de gestion. Ainsi, KPMG Berne a rédigé le 2 mai 2013 un rapport relatif à l'imputation des coûts des deux mandats précités. Aucun élément négatif ne ressort des rapports de validation de la procédure d'imputation des coûts pour les exercices comptables 2011 et 2012.

Le CDF a pu constater que 97.27% des frais généraux ont été imputés par Obviam SA à la gestion des deux mandats concernant SIFEM SA.

Le CDF a validé les comptes annuels de SIFEM SA et d'Obviam DFI SA. Par contre, le CDF n'a pas examiné les comptes annuels d'Obviam SA ni d'Obviam Holding SA car ces deux sociétés sont totalement autonomes vis-à-vis de la Confédération.



Le CDF constate que la direction du groupe Obviam a ainsi la possibilité de gérer plusieurs mandats qui nécessitent des travaux administratifs et de gestion conséquents. Le CDF a constaté que les factures et autres coûts généraux font partie d'une clé de répartition qui est dûment validée par l'organe de révision d'Obviam SA. Cependant, il n'existe actuellement aucun outil de gestion permettant de ventiler le temps de travail effectif du personnel d'Obviam SA en fonction des différents mandats sous gestion.

*Recommandation 4 (priorité 1)*

*Le CDF recommande au CA de SIFEM SA de continuer à veiller à ce que les coûts administratifs et de gestion du groupe Obviam soient imputés de manière équitable à l'ensemble des mandats sous gestion afin d'éviter tout subventionnement transversal de SIFEM SA.*

---

<sup>12</sup> La définition des capitaux d'actifs engagés tient compte du montant total engagé (selon contrat) dans un fonds d'investissement. Elle n'intègre pas les éventuels remboursements de capitaux déjà réalisés par le partenaire financier, ni le montant des tranches d'investissement déjà consenties lors d'un investissement par tranche dans un fonds spécifique. La durée de vie d'un fonds d'investissement est en principe de dix ans.

<sup>13</sup> Réf. Tuninvest (contrat d'engagements d'actifs de l'ordre de 2 millions de USD et valeur résiduelle de quelque 0,3 million de USD) et African Investment Fund (contrat d'engagement d'actif de 10 millions de USD et valeur résiduelle de quelque 0,4 million de USD).

## **5 Potentiel d'amélioration dans les domaines financier et informatique Informations comptables et financières diverses**

### **5.1 Les états financiers 2012 ne tiennent pas compte de la délimitation périodique**

SIFEM SA a réalisé des efforts conséquents pour garantir la mise en œuvre des états financiers selon les normes internationales de comptabilité et d'information financière (IFRS). Les travaux réalisés par SIFEM SA et Obviam SA pour garantir des états financiers conformes à ces normes IFRS ont été conséquents.

L'application des normes IFRS nécessite également d'intégrer dans les états financiers des notes explicatives pour les principales rubriques comptables. Les informations financières publiées dans le rapport annuel 2012 ont pour objectif de renseigner le lecteur et de donner des compléments d'informations concernant les principales rubriques comptables.

Le CA de SIFEM SA approuve les deux budgets relatifs au mandat de la gestion des affaires (mandat BMA) et le budget relatif au contrat de gestion du portefeuille des investissements (mandat PMA).

Les honoraires versés par SIFEM SA à Obviam SA pour le mandat PMA se sont élevés à 3,3 millions de francs en 2012, alors que ceux du BMA se sont montés à 0,3 million de francs.

Le montant des bonus de performances 2012 versés aux collaborateurs d'Obviam AG et financés par SIFEM SA a représenté 0,3 million de francs.

Le CDF a constaté qu'Obviam SA a remboursé à SIFEM SA le 12 juillet 2013 un montant de 0,9 million de francs (écart entre coûts versés par SIFEM SA selon budget 2012 et coûts effectifs).

Ce montant n'avait fait l'objet d'aucune délimitation périodique lors de la clôture des comptes annuels 2012.

#### *Recommandation 5 (priorité 1)*

*Le CDF recommande au CA de SIFEM SA d'implémenter une procédure comptable qui permette de garantir une délimitation périodique des charges et les produits liés aux activités de gestion.*

### **5.2 La capacité d'autofinancement de SIFEM SA a diminué**

Le CDF a pu constater que la procédure de gestion de la trésorerie qui fait partie du manuel de procédures a dûment été respectée.

Les liquidités s'élevaient à 260,3 millions de francs au 31.12.2012. Le CDF a constaté que 208,3 millions de francs étaient soit déposés sur des comptes ouverts auprès de la Banque Nationale Suisse ou sur des comptes courants de l'Administration fédérale des finances. Le solde des disponibilités est déposé sur différents comptes courants bancaires ouverts au Crédit Suisse qui gère le portefeuille des investissements de SIFEM SA (Custodian agreement).

La revue analytique du bilan au 31 décembre 2012 permet de constater une dégradation de la structure du bilan de SIFEM SA.

- Les actifs circulants (disponibles et effets à recevoir) ont passé de 208,3 millions de francs (2011) à quelque 272,0 millions de francs (2012);
- Les immobilisations (portefeuille des investissements) ont passé de 255,3 millions de francs (2011) à 237,5 millions de francs (2012);
- Les capitaux étrangers (prêts de la Confédération) ont augmenté à 364,8 millions de francs en 2012 alors qu'ils s'élevaient encore à 303,9 millions de francs en 2011;
- Les capitaux propres ont diminués à 144,7 millions de francs en 2012 alors qu'ils s'élevaient à 159,6 millions de francs en 2011.

Si le portefeuille des investissements a généré un bénéfice net de 2,8 millions de francs, le CDF a pu constater que ce montant est insuffisant pour couvrir l'ensemble des coûts administratifs et de frais de gestion de SIFEM SA qui se sont élevés à fin 2012 à 5,9 millions de francs.

Les coûts concernant les prêts contractés auprès de la Confédération (total de 364,4 millions de francs) ont été comptabilisés à hauteur de 3,4 millions de francs alors que les coûts financiers issus des pertes de change se sont élevés à 7,7 millions de francs.

Les coûts comptabilisés pour l'effets de conversion de la valeur du portefeuille des investissements tenus en USD par rapport au franc suisse se sont élevés à 3 millions de francs.

La perte nette 2012 s'élève donc à 17,2 millions de francs alors que la perte nette pour l'exercice 2011 s'élevait à 13,9 millions de francs. La perte cumulée au 31.12.2012 se monte donc à un total de 31,1 millions de francs. La perte nette 2012 s'explique en grande partie en raison de la conjoncture défavorable dans certains pays émergents mais aussi à cause de la force du franc suisse.

Le capital initial mis à disposition de SIFEM SA pour garantir le financement de ses activités d'investissements lors de l'acquisition de SIFEM SA par la Confédération a passé de 175,8 millions de francs à 144,7 millions de francs. La capacité d'autofinancement s'en trouve donc diminuée.

### **5.3 Le rapport annuel contient quelques inconsistances**

Le CDF a procédé à différents tests de détail concernant l'établissement des états financiers.

La revue succincte du rapport annuel 2012 a permis aussi de constater certaines inconsistances concernant certains chiffres-clés des états financiers et les notes explicatives y relatives.

Le CDF n'a pas pour objectif de faire une liste exhaustive de toutes les erreurs détectées lors de la revue du rapport annuel de SIFEM SA. Cependant, à titre d'exemples, les principaux points constatés dans le rapport annuel 2012 sont les suivants :

- La rubrique comptable « Total Comprehensive Income » du tableau concernant le compte pertes et profits de la page 58 du rapport annuel mentionne des produits de 13,875 millions de francs au lieu d'indiquer une perte « Total comprehensive Loss » de -13,875 millions de francs. Une telle indication peut facilement induire en erreur un lecteur non averti.

- Le montant des acquisitions d'investissements de 32,9 millions de francs contenu dans le tableau des flux de trésorerie<sup>14</sup> ne concorde pas avec la valeur des achats de 31,3 millions de francs qui est publiée sous la note 10 du rapport annuel.
- La rubrique comptable « Net Asset Value » relative aux « Financial Highlights » qui est publiée au tout début du rapport annuel 2012 mentionne un total de USD 282.9 millions alors que la valeur nette des actifs du portefeuille des investissements comptabilisée dans les livres d'Obviam SA s'élève à USD 259.5 millions de francs.
- D'autre part, le CDF a également pu constater que les chiffres clés mentionnés dans le rapport annuel sous la rubrique comptable « Internal Rate of Return » et « Total Value over Paid-in » se basent sur les données du système « eFront »<sup>15</sup> au 30.09.2012.
- Ces informations comptables ne tiennent pas compte des modifications de valeurs concernant les rubriques « capital calls » et « Capital Disbursements » ainsi que les autres valeurs ajustées du portefeuille des investissements au 31.12.2012.

BDO a audité les états financiers 2012 de SIFEM SA. Il n'a par contre pas vérifié si des inconsistencies existaient entre les états financiers et les informations financières contenues dans le rapport annuel 2012. Le CDF constate qu'en vertu des normes d'audit IAS, l'auditeur doit procéder à la validation des informations financières afin d'identifier d'éventuelles incohérences significatives, s'il en existe, avec les états financiers.

*Recommandation 6 (priorité 1)*

*Le CDF recommande au CA de SIFEM SA de renforcer les activités de contrôle de manière à garantir une exactitude et une exhaustivité des informations financières dans le rapport annuel.*

#### **5.4 La validation de l'évaluation du portefeuille peut être optimisée**

Les principaux chiffres-clés financiers utilisés pour l'évaluation de la performance des investissements sont calculés par l'équipe d'Obviam SA. Il s'agit de différents ratios qui ont pour but d'apprécier la rentabilité des investissements consentis.

La procédure relative à l'évaluation du portefeuille des investissements géré par Obviam SA a également fait l'objet d'une validation de la part du CDF.

L'évaluation des investissements des états financiers 2012 est basée sur une estimation réalisée par les gestionnaires des fonds respectifs au 30 septembre 2012. Cette évaluation tient compte des ajustements relatifs aux paiements et remboursements réalisés entre le 1er octobre et le 31 décembre 2012.

La procédure de conformité (Due Diligence) pour établir la valeur réelle du portefeuille des investissements qui a été mise en œuvre par Obviam SA et qui est validée par l'AC de SIFEM SA est adéquate.

---

<sup>14</sup> Réf. Annual Report 2012 - Statement of Cash flows – page 60

<sup>15</sup> Système eFront (données d'évaluation tenant compte des capitaux versés et des capitaux déboursés) au 30.09.2012 – montants qui n'ont pas été audités par BDO.

La procédure actuelle pourrait toutefois être renforcée en intégrant, lors de l'évaluation à la valeur réelle de certaines parts de fonds du portefeuille des investissements, les événements matériels qui pourraient survenir entre la date d'évaluation (30 septembre 2012) jusqu'à la date de clôture de l'exercice comptable.

Le CDF constate également que les coûts inhérents aux frais administratifs et de gestion de SIFEM SA ne sont pas intégrés dans le calcul de rentabilité précité. L'association « Swiss Private Equity & Corporate Finance Association » a publié une circulaire qui vise à définir les principes de calcul de la rentabilité des participations d'investissements. Le CDF est d'avis que la méthode utilisée pour calculer la performance des investissements de SIFEM SA devrait intégrer les coûts générés par l'administration et la gestion du portefeuille des investissements.

L'examen de la documentation a également permis de constater qu'une réconciliation est effectuée de manière trimestrielle entre les valeurs déterminées par le système eFront et le rapport financier du Crédit Suisse chargé de la gestion administrative du portefeuille des investissements de SIFEM SA.

En vertu des IFRS, la juste valeur de marché du portefeuille des investissements au 31 décembre 2012 s'élevait à USD 259.6 millions. Cette valeur a été définie sur la base des rapports transmis par les différents gestionnaires de fonds pour les investissements évalués le 30 septembre 2012.

Les valeurs des investissements sont corrigées par le Crédit Suisse en tenant compte des remboursements de capital et des appels de capitaux réalisés durant le 4<sup>ème</sup> trimestre 2012.

La procédure de conformité (Due Diligence) implémentée par Obviam AG et par le CA de SIFEM SA afin de valider cette évaluation des investissements au 30 septembre 2012 est dûment documentée dans le manuel de procédures.

Sur la base des entretiens réalisés avec les différents gestionnaires des investissements, le CDF est d'avis que la procédure actuelle n'est pas suffisamment formalisée.

Lors de l'évaluation des investissements, Obviam SA ne prend pas en considération certains faits importants qui pourraient engendrer une modification substantielle de la valeur des investissements évalués au 31 décembre 2012. De cette manière, le principe de « fair market value » des normes IFRS n'est pas garanti.

Les gestionnaires des investissements n'ont pas la possibilité de valider les informations financières en tenant compte des rapports des gestionnaires de fonds concernant le 4<sup>ème</sup> trimestre annuel. En effet, la majorité de ces rapports financiers ne sont disponibles que quelques mois après la clôture des états financiers au 31 décembre 2012.

Le CDF a constaté que l'organe de révision de SIFEM SA qui est mandaté pour valider la méthode d'évaluation du portefeuille des investissements au 31 décembre 2012 a émis une réserve en raison de l'insécurité relative à l'évaluation des participations dans les fonds d'investissements et des prêts octroyés par SIFEM SA. Une telle remarque est usuelle dans le domaine de l'audit des « Equity funds ».

Cependant, l'évaluation des investissements ne tient pas compte d'événements matériels qui auraient pu survenir entre la date d'évaluation du portefeuille des investissements qui tient compte

des informations financières disponibles le 30 septembre 2012 et la date de clôture des états financiers au 31 décembre 2012.

En fonction des sondages effectués, le CDF a pu constater que certains faits peuvent générer de fortes variations qui ont une incidence significative sur la valeur réelle du portefeuille des investissements au 31 décembre 2012<sup>16</sup>.

Sur la base des sondages effectués dans certaines participations à des fonds d'investissements, le CDF a constaté qu'il n'existait pas encore de rapport de clôture pour toutes les participations à ces fonds d'investissements, ce qui ne facilite pas l'évaluation de l'ensemble du portefeuille des investissements selon les normes IFRS.

Les activités de contrôle effectuées par le CDF afin de procéder à la validation de la documentation concernant les participations dans certains fonds d'investissements (validation des rapports d'activités et/ou rapports annuels de gestion) ont également permis de constater que certains fonds peuvent comporter des réserves de la part des organes de révision (par exemple : Horizon Equity III).

#### *Recommandation 7 (priorité 2)*

*Le CDF recommande au CA de SIFEM SA de formaliser ses procédures de contrôle afin de tenir compte des événements postérieurs pouvant avoir un impact matériel sur le montant global du portefeuille des investissements.*

### **5.5 La sécurité des outils informatiques peut être renforcée**

#### **5.5.1 Préambule concernant la validation de la structure IT d'Obviam SA**

Le CDF a procédé à une revue des outils informatiques utilisés par les membres du personnel d'Obviam SA pour effectuer leurs tâches opérationnelles lors de la gestion des investissements pour les différents mandats qui leurs sont confiés par leurs différents mandataires.

Le CDF n'a pas l'intention de porter un jugement critique sur la structure organisationnelle et l'environnement de contrôle mis en œuvre par cette société anonyme indépendante de la Confédération.

Cependant, certaines informations relatives au portefeuille des investissements de SIFEM SA sont intégrées dans le système de gestion d'information géré par Obviam SA. Dès lors, les constats et les éventuelles recommandations doivent être considérés comme des conseils visant à optimiser les aspects sécuritaires du système de gestion de l'information utilisé par Obviam SA.

---

<sup>16</sup> L'analyse des informations comptables concernant la participation financière dans le fonds BTS India Private Equity Fund reçues pour le 4ème trimestre 2012 n'a pas été intégrée dans la valorisation de ce fond au 31.12.2012.

### 5.5.2 La sécurité de l'environnement IT doit être renforcée

L'auditeur IT du CDF a constaté que la structure IT utilisée par Obviam SA répond aux exigences d'une PME. Les activités de contrôle ont principalement été concentrées sur une évaluation des risques IT, sur les principales interfaces IT utilisées par les collaborateurs d'Obviam SA, sur la sécurité physique notamment au niveau des services de tiers et de l'archivage des données issues des différentes applications et autres logiciels utilisés au sein d'Obviam SA.

Les ordinateurs portables des 13 collaborateurs ne sont pas directement reliés à un serveur. Les données et les programmes qui sont directement saisis dans les ordinateurs sont ensuite archivés au moyen d'un système de synchronisation et d'archivage « Dropbox ».

En fonction des entretiens réalisés avec les personnes responsables du système de gestion de l'information au sein d'Obviam SA et de l'analyse de la documentation transmise pour cet audit, le CDF a constaté différentes lacunes au niveau de la sécurité IT et plus particulièrement au niveau des interfaces IT (Dropbox, 123Together, etc.) utilisées par les collaborateurs d'Obviam SA.

Les principales constatations sont les suivantes :

1. L'accès aux installations IT d'Obviam SA est sécurisé par la porte d'entrée aux locaux d'Obviam SA qui reste toujours fermée.
2. Le CDF a constaté qu'il existe un risque du fait qu'une société externe ( ) à SIFEM SA dispose de certains équipements IT dans les locaux d'Obviam SA et qu'un administrateur IT de cette société accède régulièrement aux installations IT d'Obviam SA.
3. 3 administrateurs IT sont nommés pour la gestion administrative des interfaces IT et pour la gestion des mots de passe. Les ordinateurs portables sont sécurisés mais il n'existe aucune procédure visant à tester la robustesse des mots de passe).
4. Les données sont archivées dans un nuage au moyen d'une transmission HTTPS qui est sécurisée. Cependant, la sécurité et la confidentialité des données n'est pas totalement garantie.
5. Pour la gestion des investissements, les employés d'Obviam SA utilisent un outil GPR qui utilise principalement des tableaux excel. Chaque gestionnaire d'investissement peut saisir ses données et les modifier comme bon lui semble. Une activité de contrôle formalisée (principe des 4 yeux) n'est pas mentionnée dans le manuel des procédures.

#### *Recommandation 8 (priorité 2)*

*Le CDF recommande au CA de SIFEM SA de veiller à ce qu'Obviam SA optimise la sécurité informatique (accès aux locaux, gestion des mots de passe, archivage des données sensibles, etc.) de manière à réduire les risques IT de manière substantielle.*

## **6 La surveillance du SECO peut être optimisée**

### **6.1 La révision interne du SECO a validé la surveillance de SIFEM SA**

La révision interne du SECO a procédé à un examen en détail des activités de surveillance exercées par le SECO vis-à-vis de SIFEM SA.

Le SECO dispose d'un siège au sein du CA de SIFEM SA depuis l'acquisition de cette société par la Confédération et durant la phase de consolidation. Le mandat de représentant au sein du CA de SIFEM SA est limité au mois d'août 2014. Le SECO est actuellement en train de clarifier cette question afin de pouvoir définir s'il est utile de prolonger ce mandat jusqu'à la fin de 2017 sachant qu'une telle fonction de représentant lui permet de disposer d'un accès direct aux informations traitées au sein du CA de SIFEM SA.

Les organes, les procédures et les instruments relatifs à la surveillance de SIFEM SA sont clairement définies dans le concept de surveillance et de contrôle de SIFEM SA du 17 août 2011. Ce document contient tous les éléments principaux qui garantissent une surveillance systématique et axée sur les risques.

L'environnement de contrôle et la structure organisationnelle de SIFEM SA sont également dûment documentés. Un manuel de procédures exhaustif qui contient toutes les principales étapes concernant la gestion des investissements est également dûment documenté.

Une procédure est établie pour régler les éventuels conflits d'intérêts qui pourraient survenir lors de la gestion de certaines participations à des fonds d'investissements. Le CA de SIFEM SA est conscient que certains membres de ses organes peuvent être confrontés à des conflits d'intérêts potentiels du fait qu'ils exercent également des activités de conseils auprès de fonds d'investissements. Les personnes concernées doivent impérativement se récuser si des discussions concernent des activités pour des fonds dans lesquels ils sont impliqués.

Ces différents outils visent à garantir une intégration des risques environnementaux, sociaux et de gouvernance (risques ESG). Ils doivent permettre une gestion adéquate du portefeuille des investissements de la Confédération.

Obviam SA est responsable pour l'identification, l'évaluation et la sélection des investissements qui sont présentés au comité des investissements pour approbation. Ainsi, à chaque étape de la procédure des investissements, le gestionnaire est tenu de gérer les risques propres de sa demande d'investissement.

Le manuel des procédures décrit de manière très détaillée les différentes étapes nécessaires à une approbation adéquate des investissements.

Ces procédures intègrent un système de pondération du risque. Les gestionnaires des investissements doivent évaluer leur projet d'investissement en tenant compte de critères de risques distincts. Ces critères s'appuient sur des données qualitatives et/ou quantitatives<sup>17</sup>.

La révision interne du SECO va rédiger un rapport de révision relatif aux activités de surveillance exercées par le SECO vis-à-vis de SIFEM SA. Les principaux constats et recommandations font partie intégrante de ce rapport de révision.

## **6.2 Les procédures décisionnelles sont dûment documentées**

Le manuel de procédures contient trente-cinq annexes en plus de la description détaillée des différents processus organisationnels mis en œuvre pour la gestion des investissements consentis.

Les procédures décisionnelles sont dûment documentées. Le comité des investissements joue un rôle essentiel dans la prise de décision des investissements.

Les gestionnaires, après avoir franchi les différentes étapes liées à la mise en œuvre d'un projet d'investissement, doivent rédiger une note décisionnelle qui est présentée au comité des investissements.

Durant toute la procédure, les gestionnaires utilisent un outil de gestion appelé « GPR tool »<sup>18</sup>. Cet outil a pour objectif de couvrir l'ensemble du cycle de vie des investissements. Il est constitué de huit différents indicateurs de développement qui sont eux-mêmes subdivisés en 42 sous-indicateurs. Il a été développé par l'IFD allemand et est actuellement utilisé par la grande majorité des IFD européens.

Cet instrument est utilisé par les gestionnaires d'Obviam SA afin de mesurer les progrès réalisés pour chaque décision d'investissement et de documenter toutes les informations concernant les différentes participations. Les données sont ensuite évaluées périodiquement pour voir l'impact sur le développement. Les effets induits des investissements sont déterminés au moyen de critères distincts. Toutes les informations sont ensuite documentées dans les différents outils utilisés pour faciliter la gestion de l'information entre les acteurs du dispositif pour que le comité des investissements de SIFEM SA puisse décider en toute connaissance de cause.

## **6.3 La congruence des activités de reporting peut être optimisée**

Les procédures relatives aux activités de monitoring sont définies dans le concept de surveillance et de contrôle de SIFEM SA et sont dûment documentées.

Le SECO a pour tâche de rédiger un rapport annuel adressé au Conseil fédéral qui vise à le renseigner sur l'atteinte des objectifs de SIFEM SA.

---

<sup>17</sup> La procédure prévoit notamment que le gestionnaire utilise différents outils permettant de réduire les risques. Les principaux documents et annexes utilisés par les gestionnaires sont : Key Risk Factors linked to Sifem's Business Model ( ANNEX 27) - Operational Risk and Mitigation (annex 28) - Risk Rating Financial Institution (annex 29) – Risk Rating Fund Investment (annex 30) – Risk Categories (annex 31).

<sup>18</sup> GRP = Geschäftspolitisches Rating) tool which has been developed by the German DFI DEG.

Les activités de reporting doivent couvrir les objectifs stratégiques définis par le Conseil fédéral afin de permettre de mesurer l'efficacité des investissements consentis par SIFEM SA pour renforcer l'impact sur le développement dans les pays cibles et les objectifs financiers.

Le CDF a procédé à une revue analytique des différents documents rapportant au Conseil fédéral les orientations stratégiques pour la période 2010-2012 vis-à-vis de SIFEM SA. Le CDF a constaté qu'il n'existe actuellement pas d'instrument de reporting qui permette de garantir la congruence des informations entre les orientations stratégiques définies par le Conseil fédéral avec les règles d'investissement ainsi que le manuel des procédures de SIFEM SA.

La procédure visant à définir les orientations stratégiques du Conseil fédéral pour une période de quatre ans vis-à-vis de SIFEM SA n'est pas documentée dans le concept de surveillance et de contrôle, à l'instar de la procédure concernant la rédaction du rapport annuel destiné qui lui est destiné.

### **6.3.1 Les objectifs financiers n'ont été que partiellement atteints**

En vertu du chapitre 4 – objectifs financiers – définis par le Conseil fédéral dans les orientations stratégiques 2010-2012 de SIFEM SA, le CDF a procédé à une revue analytique des informations financières afin de déterminer si ces objectifs ont été dûment atteints par SIFEM SA.

Les attentes financières du Conseil fédéral vis-à-vis de SIFEM SA sont les suivantes:

- a. *SIFEM SA atteint jusqu'à la fin 2012 un résultat net positif qui permet de garantir l'entière couverture des frais d'administration (résultat net – frais d'exploitation – les provisions pour amortissements).*
- b. *SIFEM SA doit réaliser une masse critique au minimum de 25 millions de francs d'engagements pour de nouveaux investissements.*
- c. *SIFEM SA utilise les retours sur investissements (capitaux, intérêts, dividendes et gains) entièrement pour les nouveaux investissements de manière à respecter les objectifs fixés sous le chiffre 2.*
- d. *SIFEM SA exerce la gestion des liquidités en rapport avec ses investissements de manière à optimiser la couverture des risques.*

Les principaux constats du CDF sont les suivants :

Le résultat opérationnel de SIFEM SA (bénéfice brut de 2,7 millions de francs) après deux années d'activité ne permet encore de couvrir les frais administratifs et de gestion (5,8 millions de francs). Le résultat opérationnel à fin 2012 est donc insuffisant pour garantir la couverture des frais administratifs et des frais de gestion du portefeuille des investissements.

La revue des flux de trésorerie a permis de constater que SIFEM SA a réalisé de nouvelles acquisitions pour 32,9 millions de francs en 2012. SIFEM SA a donc pleinement rempli cet objectif stratégique.

Les retours sur investissements réalisés en 2012 (capitaux, intérêts, dividendes et gains) n'ont pas permis de financer les nouveaux investissements de SIFEM SA. Elle a réalisé une perte totale nette de 17,2 millions de francs pour l'exercice 2012.

SIFEM SA dispose de liquidités conséquentes. Les engagements d'actifs de SIFEM SA pour les investissements futurs non encore appelés étaient évalués au 31.12.2012 à 119,2 millions de francs. SIFEM SA disposait encore de quelque 141,1 millions de francs de disponibilités libres de tout engagement d'investissement. Une partie de ces liquidités est placée sur différents comptes courants auprès du Département fédéral des finances et auprès de la Banque nationale suisse (BNS).

Les autres liquidités sont déposées sur des comptes courants en monnaie étrangère auprès du Crédit suisse. Le CDF a constaté qu'il n'existe actuellement aucun instrument de couverture permettant de limiter les éventuelles pertes de change.

Les objectifs financiers fixés par le Conseil fédéral à l'encontre de SIFEM SA pour la période 2010-2012 étaient trop ambitieux puisqu'ils visaient à garantir une autonomie financière de SIFEM SA.

La revue analytique du bilan et du compte de pertes et profits 2012 a permis au CDF de constater que SIFEM SA n'est actuellement pas en mesure d'autofinancer ses nouveaux investissements.

L'analyse des états financiers de SIFEM SA (points 5.1 et 5.2 du rapport de révision) permet de démontrer que les objectifs financiers fixés par le Conseil fédéral ne sont que partiellement atteints. La capacité d'autofinancement de SIFEM SA a été fortement réduite en raison des pertes opérationnelles réalisées en 2011 et en 2012.

Les nouveaux investissements consentis en 2012 par SIFEM SA ont été entièrement financés par les nouveaux prêts octroyés par la Confédération. Les recettes issues du portefeuille des investissements n'ont pas permis de couvrir tous les frais administratifs et de gestion.

Le CDF constate que le rapport annuel 2012 établi par le SECO pour le Conseil fédéral couvre la totalité des douze objectifs qu'il a fixés. Les communications officielles publiées par la Confédération mentionnent également que les objectifs financiers n'ont été que partiellement atteints.

Les chiffres-clés et les commentaires publiés par le SECO vis-à-vis du Conseil fédéral doivent être également validés par les différents acteurs du dispositif. Les activités de monitoring doivent également permettre de comparer les orientations stratégiques fixées par le Conseil fédéral avec les résultats effectifs réalisés par SIFEM SA.

Le CDF constate que les outils de reporting utilisés ne couvrent que partiellement les objectifs financiers. De plus, certaines informations financières contenues dans le rapport précité ne sont pas congruentes avec le rapport annuel 2012 publié par SIFEM SA.

*Recommandation 9 (priorité 2)*

*Le CDF recommande au SECO d'optimiser les outils de reporting afin de garantir la congruence des informations financières dispensées au Conseil fédéral pour la période 2014-2017.*

### **6.3.2 Les indicateurs-clés doivent être validés**

Pour mesurer l'atteinte des orientations stratégiques définies par le Conseil fédéral et plus particulièrement l'impact sur le développement des investissements consentis par SIFEM SA, le SECO a mandaté en 2012 une société externe, la société Dalberg Global Development Advisors (Dalberg) qui a procédé à une analyse détaillée des activités d'investissements consentis par SIFEM SA pour la période 2003 à 2011.

Les résultats de cette évaluation ont fait l'objet d'une prise de position détaillée de la part du SECO. Le CA de SIFEM SA et la direction d'Obviam SA se sont également prononcés sur cette évaluation externe. Le SECO a utilisé cette évaluation pour vérifier l'atteinte des orientations stratégiques du Conseil fédéral et pour intégrer une partie des recommandations lors de l'établissement des nouvelles orientations stratégiques du Conseil fédéral vis-à-vis de SIFEM SA pour la période 2014-2017.

Le CDF a pris contact avec l'un des évaluateurs de la société Dalberg. En fonction des informations obtenues lors de cet entretien téléphonique effectué le 23 septembre 2013, le CDF constate que certains chiffres-clés publiés dans cette évaluation n'ont fait l'objet que d'une procédure de validation partielle. En effet, Dalberg s'est contenté de vérifier l'existence et l'exactitude des chiffres transmis par Obviam SA sans effectuer une procédure globale de validation qui permette, grâce à des sondages spécifiques, à valider l'ensemble des chiffres clés qui sont utilisés pour mesurer l'impact sur le développement.

Or, ces indicateurs-clés sont utilisés pour analyser l'atteinte des orientations stratégiques et notamment pour mesurer la performance des investissements réalisés par SIFEM SA. De plus, le CDF a constaté, sur la base des informations obtenues durant les entretiens avec certains gestionnaires d'investissements, que la méthode utilisée par cette évaluation externe était quelque peu problématique et qu'une telle évaluation ne répondait que partiellement aux attentes du SECO et du CA de SIFEM SA.

Le CDF constate qu'une telle évaluation externe joue un rôle important dans le jugement subjectif permettant de valider l'atteinte des buts définis par le Conseil fédéral. Le SECO a considéré que dix des douze objectifs stratégiques fixés par le Conseil fédéral ont été atteints, voire dépassés. L'appréciation des résultats 2012 souligne d'une part que les objectifs financiers du Conseil fédéral n'ont été que partiellement atteints et d'autre part que tous les objectifs de développement mesurables ont été atteints, voire dépassés.

Le CDF est d'avis que les activités de reporting peuvent être renforcées. Les données comptables doivent être systématiquement validées. Les chiffres-clés contenus dans les divers tableaux financiers doivent être systématiquement contrôlés. Les outils de reporting doivent permettre finalement de faire le lien entre les différentes publications et rapports concernant SIFEM SA de manière à garantir la transparence des informations dispensées.

#### *Recommandation 10 (priorité 1)*

*Le CDF recommande au SECO de faire valider systématiquement l'exactitude des chiffres-clés contenus dans les évaluations externes et dans les rapports publiés à l'attention du Conseil fédéral et du grand public.*

## 7 Suivi des recommandations du rapport CDF 2010

Le SECO a implémenté la grande majorité des recommandations issues de l'audit du CDF<sup>19</sup> réalisé en 2010 dans le courant de l'année 2011.

Le CDF a effectué une revue analytique des différentes recommandations afin de pouvoir valider l'implémentation de celles-ci. Le tableau permet d'évaluer le degré de mise en œuvre des recommandations promulguées par le CDF lors du mandat d'audit (numéro 10321) :

numéro	la recommandation concerne la thématique suivante	délaï	mise en œuvre	degré
10312. - 4.3	concept de surveillance mis en œuvre par le SECO	30.06.2011	17.08.2011	100%
10312. - 4.4	droit de regard intégral du CA de SIFEM SA sur Obviam AG	30.04.2011	17.08.2011	75%
10312. - 4.6.1	système de rémunération relatif au mandat de gestion	30.04.2011	17.08.2011	100%
10312. - 4.6.2	système de rémunération avec bonus/malus & compte bloqué	30.06.2011	17.08.2011	100%
10312. - 4.6.3	comptabilité analytique pour le mandat de gestion PMA	30.06.2011	17.08.2011	75%
10312. - 4.7	procédure de marché public lors de l'octroi du mandat de gestion	31.12.2016	31.12.2016	50%
10312. - 5.1	Legal Due Diligence	30.04.2011	30.04.2011	100%
10312. - 5.2	Financial Due Diligence	31.03.2011	26.05.2011	100%
10312. - 6.1.1	Validation de la valeur comptable du portefeuille des investissements	31.08.2011	17.08.2011	100%
10312. - 6.2.1	comptabilité avec normes IFRS	30.04.2011	17.08.2011	100%
10312. - 6.3.1	validation de la clé de répartition liée aux mandats de gestion	31.03.2011	17.08.2011	100%

La revue analytique concernant le suivi des recommandations de l'audit 2010 du CDF a permis de faire les constats suivants :

1. Un concept de surveillance et de contrôle rédigé par le SECO est dûment documenté. Sa validation fait partie du rapport de révision rédigé par la révision interne du SECO;
2. Le CDF a obtenu un droit de regard sur l'ensemble de la documentation de SIFEM SA. Il a également validé les états financiers 2012 d'Obviam DFI SA et certaines informations confidentielles concernant les salaires et les autres mandats d'Obviam SA. Par contre, il n'a pas validé les états financiers du groupe Obviam;
3. Le montant des honoraires versés par SIFEM SA à Obviam DFI SA se monte en 2012 à 1,7 millions de francs. Les honoraires sont conformes aux clauses contractuelles du mandat PMA.
4. Le CA de SIFEM SA a autorisé le versement d'un bonus équivalent à 18.89% de la masse salariale sur un maximum de 20%, ce qui représente 94,4% du bonus de performance. Ainsi, 5.55% du bonus maximal possible n'ont pas été libérés du fait que les objectifs financiers n'ont été que partiellement atteints.
5. 

<sup>19</sup> CDF – Audit SIFEM no 10321

6. Obviam SA a implémenté une petite comptabilité analytique pour permettre l'imputation des frais généraux de sa société sur les différents mandats. L'imputation des heures effectives du personnel d'Obviam SA aux différents mandats sous gestion n'est pas documentée;
7. Les mandats PMA et BMA ont été octroyés selon une procédure de gré à gré (Réf. 4.1 du rapport de révision);

Toutes les recommandations ont été dûment implémentées par le SECO dans les délais impartis.

## **8 Analyse comparative entre SIFEM SA et quelques autres IFD**

Le CDF a procédé à tenté de comparer l'instrument suisse de financement de développement avec les instruments équivalents de six autres pays européens : CDC (Royaume-Uni), DEG (Allemagne), FMO (Pays-Bas), Norfund (Norvège), OeEB (Autriche) et Proparco (France)<sup>20</sup>.

Sur la base notamment d'une information des Cours des comptes des pays concernés, le CDF les a examinés sous les angles organisationnel et financier, de la gouvernance, de la spécificité des objectifs et des secteurs, de la transparence des rémunérations, du dispositif de reporting opérationnel sur le développement, ainsi que sur la surveillance exercée sur elle par la Cour des comptes. Le CDF a pris note d'un examen comparatif opéré en 2011 par des chercheurs autrichiens<sup>21</sup>.

### **« Funds of Funds » ou banques de développement**

Fort de son passé colonial, le Royaume-Uni a été le premier pays à créer en 1948 une institution de financement du secteur privé dans les pays du Sud : la CDC (Colonial development corporation). En pleine phase d'expansion, l'Allemagne a elle-même institué en 1962 une banque de développement allemand (DEG), elle-même filiale de la banque fédérale de reconstruction. Cette initiative était notamment d'ouvrir des perspectives aux moyennes entreprises allemandes dans les pays du Tiers Monde. Fruit d'une initiative conjointe entre le gouvernement néerlandais, du secteur privé et de syndicats, la banque de développement hollandaise FMO a été créée en 1970. Sept ans plus tard, l'Agence Française de Développement (AFD) créait une structure spécialisée dans le financement du secteur privé.

---

<sup>20</sup> Ces six institutions sont membres de l'Association des institutions européennes de financement (EDFI), qui regroupe quinze institutions actives dans le financement et l'investissement dans des entreprises du secteur privé des pays en voie de développement. Cette association vise la promotion de la croissance d'entreprises durables, la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la vie des gens. Les rapports annuels et financiers 2012 de CDC, DEG, FMO, Norfund, OeEB et Proparco ont été notamment pris en compte dans l'analyse.

<sup>21</sup> Agnes Gössinger / Werner Raza in cooperation with Aljoscha Gütermann, Katharina Hammler and Nikolaus Schaefer (2011), *Bilateral Development Finance Institutions in Europe. A Comparative Analysis of DEG, CDC, FMO and Norfund with Recommendations for Development Policy*, Austrian Research Foundation for International Development.

La Société de Promotion et de Participation pour la Coopération Economique (PROPARCO) compte de grandes banques et entreprises françaises comme actionnaires minoritaires. Norfund (1997) et SIFEM (2005) sont des institutions de financement du développement (IFD) se rapprochant du modèle de la CDC.

Tout comme leur équivalent du Royaume-Uni, ils visent une participation directe au capital (« equity » ou « quasi equity ») d'institutions nationales et locales de financement des petites et moyennes entreprises (« Fund of funds »). A l'opposé, la plus récente des institutions, l'OeEB autrichienne (2007) suit le modèle allemand de la banque de développement.

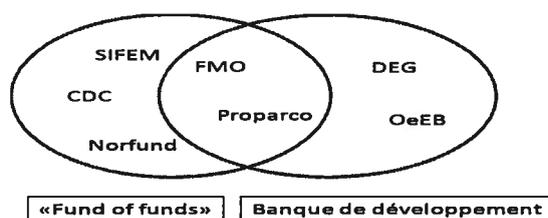


Tableau 1 : Classification des institutions de financement du développement (source : CDF)

### Une gouvernance étendue de la Confédération sur SIFEM

Tout comme la CDC et Norfund, SIFEM est solidement ancrée dans les bases normatives nationales de la coopération et l'aide au développement. Le Conseil fédéral fixe les objectifs stratégiques de SIFEM pour quatre ans.

La gouvernance de la Confédération suisse sur SIFEM y apparaît comme l'une des plus complètes : participation d'un représentant du Conseil fédéral au Conseil d'administration, approbation des statuts, implication de l'Administration fédérale des finances dans la définition des bases contractuelles entre SIFEM et Obviam, réunions bisannuelles de controlling entre l'office fédéral compétent (SECO) et SIFEM.

La CDC constitue une référence en matière de gouvernance: le Département du développement internationale du Royaume-Uni fixe clairement le cadre dans lequel elle évolue : critères éthiques et sociaux, exigences en matière de gestion financière et de transparence en matière de politique de rémunération des collaborateurs.

### Des objectifs et des secteurs relativement peu spécifiques

Tout comme DEG et FMO, SIFEM a des objectifs et des secteurs prioritaires relativement peu définis. A l'inverse, la CDC a limité son champ d'action en affectant le 70% de ses ressources en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud. Proparco a défini quatre objectifs: croissance en Afrique, emploi et intégration régionale en Méditerranée, intégration régionale en régions d'Outre-mer et croissance verte et solidaire dans les pays émergents.

Proparco ainsi que Norfund sont les plus spécifiques au niveau des secteurs-clés. Les activités de Norfund se regroupent autour de quatre secteurs : énergie renouvelable (plus de 50%), les institutions financières, l'industrie agroalimentaire et le démarrage de nouvelles entreprises (plus de 20%).

### **Un dispositif étendu de conduite stratégique et opérationnel**

SIFEM SA dispose d'un dispositif organisationnel et réglementaire élargi. S'appuyant sur un comité d'audit et un comité des investissements, son conseil d'administration a défini des directives précises d'investissement et dispose d'un concept de controlling et de surveillance pour les mettre en oeuvre.<sup>22</sup>

De même que la CDC, SIFEM SA dispose de règles pour garantir l'éthique et la transparence des opérations (rémunération du personnel, voyages et dépenses des collaborateurs, intégrité du business, code de responsabilité de l'investissement, registre des cadeaux).

De manière volontaire, la DEG allemande suit les principes du gouvernement fédéral en matière de gouvernance d'entreprise pour le secteur public, s'agissant en particulier de transparence (ex. rémunération des cadres) et de conflits d'intérêts. En outre, elle a décidé d'appliquer les exigences minimales en matière de gestion des risques.

### **Potentiel de transparence dans la rémunération des dirigeants et les marchés publics**

Contrairement à l'OeEB et à Proparco, SIFEM SA publie la rémunération des dirigeants de ses organes statutaires (conseil d'administration, comité d'audit et comité des investissements).

SIFEM SA ne dispose pas de personnel propre du fait que les activités de gestion de son portefeuille ont été confiées à une société externe.

En raison de l'externalisation des activités de gestion du portefeuille des investissements, SIFEM ne publie pas la rémunération des dirigeants gestionnaires de son portefeuille d'investissements. Par contre, le CDF a pu constater que la CDC, la DEG et la FMO publient le détail des indemnités versées aux dirigeants gestionnaires de fonds.

### **Nécessité d'une évaluation externe indépendante des institutions de financement**

Quatre institutions sur sept utilisent l'outil « GPR » pour des examens ex ante et ex post des projets développés par la DEG.

Norfund dispose quant à lui d'un système qui tient compte de différentes dimensions (anti-corrup-tion, emploi, promotion des femmes...) et qui permet une évaluation marginale des programmes d'investissements de manière qualitative.

Disposant de son outil « maison », FMO procède de manière périodique à une évaluation externe. Le SECO a également mandaté en 2013 une entreprise externe pour procéder à l'évaluation de l'impact sur l'environnement des activités de SIFEM SA.

Le CDF a cependant relevé que celui-ci avait avant tout consisté en une reprise des constats des institutions locaux de financement, sans que les critères de référence ne soient clairement définis et les chiffres transmis remis en question.

---

<sup>22</sup> Ce concept a été établi à l'invitation du CDF – voir rapport PA10321 du CDF de novembre 2011.

Dans leur examen comparatif, les chercheurs ont d'ailleurs mis en évidence la nécessité de procéder à des évaluations indépendantes externes des projets d'une manière régulière et suggéré que celles-ci soient soumises aux parlements nationaux.<sup>23</sup>

**Contrairement à d'autres institutions, SIFEM SA est surveillée par l'organe suprême d'audit**

La SIFEM et Obviam SA se trouvent dans le champ légal de contrôle du CDF. De manière similaire, Norfund et Proparco sont soumis à la surveillance des Cours des comptes nationales. Les trois Cours des comptes disposent d'un accès à l'information.

De manière pragmatique, la NAO UK a procédé à une évaluation du dispositif de surveillance de la DID sur la CDC et elle a pu bénéficier d'informations de la CDC.

Les autres institutions de financement du développement (DEG, OeEB, FMO) ne sont pas soumises à la surveillance de l'institution suprême d'audit de leur pays.

**9 Entretien final**

Les résultats de la révision ont été discutés le 25 novembre 2013 en présence du représentant du SECO, du président du Conseil d'administration de SIFEM SA, du responsable de l'audit interne du SECO et du directeur d'Obviam AG.

Le CDF a tenu compte des remarques et de certains compléments d'informations lors de cette séance. Le rapport d'audit a été modifié en conséquence de celles-ci.

Le CDF remercie l'attitude coopérative du SECO, des organes de SIFEM SA ainsi que la direction d'Obviam SA lors du déroulement de cet audit de surveillance financière.

**CONTROLE FEDERAL DES FINANCES**

Martin Köhli  
Responsable de  
Centre de compétences

Vincent Guggisberg  
Responsable d'audit

---

<sup>23</sup> Agnes Gössinger / Werner Raza in cooperation with Aljoscha Gütermann, Katharina Hammler and Nikolaus Schaefer (2011), *ci-dessus*, p. 43

### **Annexe 1: Priorité des recommandations du CDF**

#### **Priorité des recommandations du CDF:**

Du point de vue du mandat d'audit, 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, le volume des conséquences financières, resp. l'importance des constatations; la probabilité de survenance d'un dommage; la fréquence de cette lacune (cas isolé, plusieurs cas similaires, généralité) et la répétition; etc.] que le facteur de l'urgence de la mise en œuvre (court, moyen et long terme) sont pris en compte.

### **Annexe 2: Unterstellung der SIFEM AG unter das öffentliche Beschaffungsrecht**

(Gutachten vom 17. Oktober 2013  )