



Loi fédérale sur la société financière de développement SIFEM SA (Loi SIFEM)

Rapport rendant compte des résultats de la consultation

Berne, le 16.12.2022

Table des matières

1	CONTEXTE	2
2	PARTICIPANTS À LA PROCÉDURE DE CONSULTATION	2
3	SYNTHÈSE DES RÉSULTATS	2
4	RÉSULTATS DE LA PROCÉDURE DE CONSULTATION	2
	<i>Cantons</i>	2
	<i>Partis</i>	3
	<i>Associations faitières de l'économie</i>	4
	<i>Organisations actives en matière de développement</i>	5
	<i>Milieux intéressés et apparentés</i>	5
5	REMARQUES FORMULÉES CONCERNANT LES DIFFÉRENTES DISPOSITIONS.....	5
	<i>Préambule</i>	5
	<i>Art. 1 Société financière de développement de la Confédération</i>	5
	<i>Art. 2 Forme juridique, raison sociale et droit applicable</i>	6
	<i>Art. 3 But</i>	7
	<i>Art. 4 Principes</i>	7
	<i>Art. 5 Tâches</i>	8
	<i>Art. 6 Collaboration</i>	9
	<i>Art. 8 Actionnaires</i>	9
	<i>Art. 9 Objectifs stratégiques</i>	9
	<i>Art. 10 Composition et nomination du conseil d'administration</i>	10
	<i>Art. 14 Financement</i>	10
	<i>Art. 15 Fonds de tiers</i>	10
	<i>Art. 17</i>	10
	ANNEXE : PARTICIPANTS À LA PROCÉDURE DE CONSULTATION ET ABRÉVIATIONS	11

1 Contexte

Par décision du 13 octobre 2021, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) de mener une procédure de consultation concernant la loi SIFEM. L'ouverture de la procédure de consultation a été annoncée le 20 octobre 2021 dans la Feuille fédérale¹. La consultation s'est terminée le 28 janvier 2022.

2 Participants à la procédure de consultation

Outre les cantons, 11 partis politiques, la Conférence des gouvernements cantonaux, 3 associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne, 8 associations faitières de l'économie, 13 organisations actives en matière de développement et 3 organisations actives en matière d'investissement ou d'entrepreneuriat durable ont été invités à participer à la procédure de consultation.

19 cantons, 4 partis politiques, 4 associations faitières de l'économie, 3 organisations contactées et 1 organisation n'ayant pas été formellement consultée ont pris position, pour un total de 31 avis.

Les cantons des Grisons, de Saint-Gall, d'Uri, du Valais et de Zoug, l'Union patronale suisse ainsi que l'Union des villes suisses² ont signalé explicitement ne pas vouloir prendre position.

Les avis reçus peuvent être consultés à l'adresse : www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Terminées > 2021 > Procédure de consultation 2021/72

La liste des participants à la consultation et leurs abréviations figurent en annexe.

3 Synthèse des résultats

Les participants saluent à l'unanimité la création d'une loi SIFEM. La grande majorité d'entre eux soutiennent l'idée de base et l'orientation générale de l'avant-projet de loi.

Sur le fond, la quasi-totalité des dispositions sont incontestées. La plupart des avis portent sur les articles concernant le but et les tâches de la SIFEM (à la lumière surtout de l'importance centrale des trois dimensions de la durabilité). Les avis divergent sur la position de la Confédération en tant qu'actionnaire (art. 8).

4 Résultats de la procédure de consultation

Cantons

Les cantons saluent le projet, notamment eu égard aux exigences constitutionnelles et aux principes directeurs de la Confédération en matière de gouvernement d'entreprise des entités devenues autonomes.

AG, LU, SH et *OW* approuvent le dispositif proposé sans formuler de commentaires. *BE* et *GL* ont également renoncé à prendre position sur le fond et soutiennent l'avant-projet de loi. *BS* est favorable au projet et estime que la SIFEM est un complément utile aux instruments classiques de la coopération au développement. *AI, AR, BL, SO, TI* et *VD* considèrent que la création d'une base juridique à l'échelon de la loi est judicieuse, voire nécessaire (*BL, VD*). Ils soutiennent le projet, notamment eu égard au principe de la légalité et à la politique de la Confédération en matière de gouvernement d'entreprise. *ZH* salue l'inscription des dispositions d'organisation de la SIFEM dans une loi fédérale, conformément aux exigences constitutionnelles, et approuve l'intégralité du projet.

¹ FF 2021 2418.

² Renvoie à l'avis d'economiesuisse.

NW observe lui aussi que l'avant-projet de loi vise le renforcement du principe de la légalité et qu'il contient d'importantes dispositions fixant des règles de droit qui doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale conformément à l'art. 164, al. 1, de la Constitution. Constatant encore que le projet ne contient aucune nouvelle disposition relative aux subventions ni ne prévoit de nouveaux crédits d'engagement ou plafonds de dépenses, il soutient l'avant-projet de loi.

FR est favorable à la loi SIFEM dès lors que celle-ci est concise et cohérente, tout en visant la mise en conformité des dispositions actuellement arrêtées par voie d'ordonnance. *GE* soutient également l'avant-projet de loi, souligne toutefois l'importance du suivi des fonds d'investissement intermédiaires et des entreprises financées afin de veiller au respect des normes environnementales et des droits humains ainsi qu'à la protection des travailleurs, des bénéficiaires ou des usagers. Il rappelle en effet que le modèle d'investissement indirect, qui permet entre autres la mitigation des risques des co-investisseurs privés, peut supposer, dans certains cas, un transfert du risque vers les individus et les communautés les plus vulnérables.

Selon *NE*, la nouvelle base légale est indispensable pour respecter la Constitution. Le canton se pose toutefois des questions fondamentales sur la forme juridique de la SIFEM, qui est une société anonyme de droit privé. Pour que les objectifs, les tâches et la gouvernance de la SIFEM soient en conformité avec les exigences de la Constitution et du droit de la société anonyme, *NE* estime que la piste de la création d'un institut de droit public fédéral doté de la personnalité juridique ou d'une fondation devrait aussi être étudiée.

TG, au contraire, salue explicitement la forme juridique de la SIFEM ainsi que le transfert des dispositions d'organisation de la SIFEM dans une loi fédérale. Il estime que cela permet de garantir une mise en œuvre cohérente de la politique de la Confédération en matière de gouvernement d'entreprise et de clarifier des questions d'organisation centrales.

Partis politiques

Les partis approuvent également l'avant-projet de loi, tout en demandant certains ajouts et précisions.

Le *PLR* soutient le projet, qui prévoit de transférer dans une loi les dispositions jusqu'ici réglées à l'échelon de l'ordonnance, afin de mettre en conformité les dispositions d'organisation de la SIFEM avec les exigences constitutionnelles relatives au principe de la légalité et les principes de gouvernement d'entreprise de la Confédération. Il souhaite que la surveillance et la gestion de la SIFEM soient à l'avenir assurées conjointement par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et le Département fédéral des finances (DFF).

Les *VERT-E-S* approuvent l'orientation générale de l'avant-projet de loi, mais regrettent que les attributions de la SIFEM soient aussi limitées. Le parti propose que le mandat de la SIFEM soit progressivement élargi pour en faire une Swiss Green Investment Bank (SGIB), de sorte à englober le financement de la protection climatique tout au long de la chaîne de valeur. La SIFEM pourrait ainsi respecter l'engagement qu'elle a contracté de lier explicitement sa stratégie d'investissement à la réalisation des objectifs climatiques de l'Accord de Paris³.

Selon les *VERT-E-S*, en tant que SGIB, la SIFEM pourrait et devrait aller au-delà de la promotion directe d'entreprises et rendre financièrement attrayants des projets et produits visant la protection du climat. La société pourrait exploiter toute la palette d'instruments d'une banque de développement pour convaincre des instituts de financement privés d'investir, ce qui permettrait à long terme au partenaire étatique de se retirer du projet ou produit en question.

Le parti ajoute encore qu'en sa qualité de SGIB proposant un éventail élargi d'instruments, la SIFEM pourrait intervenir davantage dans des pays pauvres, où la quasi-absence d'investissements émanant du secteur privé crée un besoin urgent de soutien technique et financier.

Enfin, les *VERT-E-S* font valoir que, sous la forme d'une SGIB, la SIFEM serait en mesure d'encourager l'émergence de nouvelles compétences et capacités pour le financement du développement et, partant, la création d'emplois sur le marché financier suisse, et d'atténuer le manque de possibilités de

³ Cf. www.edfi.eu/news/edfi-climate/.

placement pour les investisseurs privés. Le parti préconise par conséquent d'adapter l'avant-projet de loi à sur deux points (cf. ch. 5).

Selon le *Centre*, la SIFEM joue un rôle majeur dans le renforcement de la promotion du secteur privé au titre de la coopération internationale de la Suisse. Il estime que la loi SIFEM est nécessaire, étant donné que les bases légales en vigueur (à l'échelon de l'ordonnance) ne répondent plus aux exigences constitutionnelles eu égard au principe de la légalité ni aux principes de gouvernement d'entreprise de la Confédération. Le parti salue le fait que la solution proposée permet de répondre à ce problème tout en préservant les objectifs de la SIFEM fixés par les bases légales, à savoir la création d'emplois décents, la réduction de la pauvreté et la croissance économique durable. Il tient à ce que la SIFEM encourage davantage les investissements dans les pays les moins avancés (PMA).

Le *Centre* relève par ailleurs que la SIFEM est active sur des marchés difficiles et qu'elle doit prendre des risques que le secteur privé ne peut pas encore assumer seul. Il propose par conséquent que le Conseil fédéral soit habilité à exiger que le conseil d'administration de la SIFEM lui transmette des rapports approfondis dans les domaines de la révision, du système de contrôle interne et de la gestion des risques.

L'*UDC* salue et soutient l'inscription dans une loi des dispositions actuellement réglées par voie d'ordonnance, afin de respecter les exigences constitutionnelles eu égard au principe de la légalité et les principes de gouvernement d'entreprise de la Confédération.

Avec les moyens à sa disposition, la SIFEM soutient les activités d'organisations privées qui adhèrent aux principes et aux objectifs formulés dans les lois régissant la coopération au développement. Aux yeux de l'*UDC*, les investissements de la SIFEM ne devraient pas uniquement avoir un effet positif mesurable sur la société et l'environnement, mais encore générer un rendement financier. Le parti propose d'intégrer explicitement cette précision dans le texte de loi. Il serait par ailleurs judicieux, selon lui, de développer l'action de la SIFEM grâce à l'outil de partenariat public-privé, à savoir le financement mixte concessionnel (*blending*). Enfin, l'*UDC* est d'avis qu'une meilleure intégration des partenaires privés pourrait à terme également alléger la charge financière de la coopération au développement classique.

Associations faitières de l'économie

Economiesuisse soutient l'avant-projet de loi. À ses yeux, la promotion du secteur privé est un élément central de la coopération internationale. Elle estime que la transposition, à l'échelon de la loi, des dispositions d'organisation de la SIFEM pose la première pierre pour la poursuite du développement des investissements dans le secteur privé. L'expérience a montré selon elle que les participations et les prêts de la SIFEM ont eu un grand impact sur le développement. Par le biais d'investissements principalement dans des fonds de capital-risque fermés (*private equity*), les actionnaires obtiennent un droit de codécision et une participation aux bénéfices, qui peuvent être réinvestis dans d'autres entreprises. *Economiesuisse* préconise de développer ce modèle, en veillant à ce que l'autofinancement de la SIFEM soit garanti par des rendements adéquats.

L'*USS* salue la création d'une loi SIFEM afin d'ancrer les dispositions d'organisation de la société à l'échelon de la loi. Elle estime que, de manière générale, la structure de l'avant-projet de loi est cohérente et qu'elle est conforme à la législation spéciale prévue pour les entreprises de la Confédération. Pour un avis approfondi, l'*USS* renvoie à la proposition d'Alliance Sud concernant l'art. 8 (cf. ch. 5) et à la prise de position détaillée de cette dernière, qu'elle soutient pour l'essentiel. Elle souligne toutefois que certaines propositions d'Alliance Sud ne sont pas adaptées pour être inscrites dans une loi et devraient plutôt être intégrées dans les objectifs stratégiques 2025-2028 du Conseil fédéral pour la SIFEM.

L'*USAM* approuve globalement l'avant-projet de loi, mais demande qu'il soit modifié ou complété sur deux points (cf. ch. 5).

Travail.Suisse soutient l'inscription, dans une loi d'organisation, du but, des tâches, du financement et de la position de la Confédération en tant qu'actionnaire de la SIFEM, sans modifications matérielles, mais avec des précisions et des clarifications. Pour cette association faitière, il demeure essentiel que

la SIFEM veille au respect des principes et des objectifs formulés dans les lois régissant la coopération au développement⁴. Dans ce contexte, elle souligne que réduire la pauvreté par l'entrepreneuriat comme le fait la SIFEM doit être vu comme un volet complémentaire de la coopération au développement classique et non pas dans une perspective évolutive vers une substitution à la coopération au développement traditionnelle. Il est aussi important selon elle que les investissements aient lieu prioritairement dans les pays en développement et, secondairement, dans des pays émergents. Pour *Travail.Suisse*, la SIFEM doit également contribuer au respect des normes internationalement reconnues en matière environnementale, de droit social et du travail, et de gouvernance. Enfin, l'organisation demande que les prochains rapports explicatifs mentionnent aussi spécifiquement les conséquences sur l'emploi, les conditions de travail et la migration clandestine.

Organisations actives en matière de développement

Alliance Sud n'a pas soumis d'avis général, mais a commenté en détail chaque article de l'avant-projet de loi (cf. ch. 5). Elle a formulé un grand nombre de propositions de modifications, d'ajouts ou de suppressions dans le texte de loi et dans le rapport explicatif. Elle s'oppose à ce que des investisseurs privés puissent avoir accès au capital de la SIFEM et souligne que cette dernière doit rester une partie intégrante de l'instrumentaire de la coopération au développement de la Suisse. Indépendamment de l'avant-projet de loi, *Alliance Sud* demande que la SIFEM mette fin à ses participations dans des fonds d'investissement domiciliés dans des centres financiers offshore.

De son côté, *Swisscontact*, en tant qu'organisation active principalement dans la mise en œuvre de projets de développement internationaux, n'a pas soumis d'avis détaillé et soutient l'avant-projet de loi dans son intégralité.

Milieus intéressés et apparentés

Le *Centre Patronal* soutient globalement le projet mis en consultation sur les plans tant matériel que formel, étant donné que le principe de la légalité est à la base de l'ordre juridique suisse.

SSF salue la création d'une base légale spécifique pour la SIFEM en transférant dans une loi les dispositions d'organisation jusqu'ici réglées à l'échelon de l'ordonnance, afin que celles-ci soient conformes aux exigences constitutionnelles relatives au principe de la légalité et aux principes de gouvernement d'entreprise de la Confédération. L'association est par conséquent favorable à ce qu'une série de dispositions, entre autres celles concernant le but, les tâches, les principes et le financement de la SIFEM ainsi que la position de la Confédération en tant qu'actionnaire, soient désormais réglées dans une loi d'organisation distincte, sans modifications matérielles, mais avec des précisions et des clarifications.

5 Remarques formulées concernant les différentes dispositions

Préambule

Alliance Sud salue la mention, en tant que base constitutionnelle, de l'art. 54 Cst. dans le préambule et les éclaircissements correspondants dans le rapport explicatif.

Section 1 Société, but et principes

Art. 1 Société financière de développement de la Confédération

BS demande que l'on tienne compte du fait que si la loi fédérale du 30 septembre 2016 sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est (ci-après « L-Est » ; RS 974.1), dont la durée de validité est limitée au 31 décembre 2024 (art. 20, al. 3, L-Est) n'est pas prorogée, l'art. 1, let. b, de l'avant-projet de loi SIFEM ne s'appliquera que brièvement, voire pas du tout.

⁴ Elle fait vraisemblablement référence à la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0) et à la loi fédérale sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est (RS 974.1).

Le *PLR* propose de mettre en place un système de gestion duale de la SIFEM, ceci afin de garantir une gestion optimale et durable des entités devenues autonomes, comme le demande la motion 19.4004 (« Entreprises proches de la Confédération. Clarifier les responsabilités »). Le parti recommande que la surveillance de la SIFEM soit à l'avenir assurée non seulement par le SECO, mais encore par le DFF.

De son côté, *Alliance Sud* propose, vu les nouvelles formes de collaboration entre la SIFEM et la DDC et afin d'assurer la complémentarité des activités de la SIFEM avec celles de la coopération au développement classique, que la SIFEM soit affectée au DEFR et au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Elle recommande de reformuler l'al. 2 comme suit :

« Elle relève du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Le DEFR est l'entité propriétaire de SIFEM SA. »

SSF salue au contraire explicitement le fait que, selon l'al. 2 et le passage correspondant du rapport explicatif, la SIFEM reste affectée au DEFR, que ce dernier a été désigné par le Conseil fédéral comme entité propriétaire de la SIFEM et que le secrétariat général du DEFR a délégué la représentation des intérêts du propriétaire au SECO.

Afin de transformer la SIFEM en une SGIB, les *VERT-E-S* proposent d'ajouter un al. 3 à l'art. 1, qui aurait la teneur suivante :

« ³ Le Conseil fédéral peut élargir le mandat de SIFEM SA afin de permettre à la société de mobiliser des investissements privés en Suisse et à l'étranger au moyen de fonds publics dans le but d'accomplir d'autres tâches légales en faveur du développement durable. »

Art. 2 Forme juridique, raison sociale et droit applicable

Aux yeux de *NE*, la question fondamentale qui se pose est de savoir si le recours à une structure de droit privé (société anonyme) est la solution la plus optimale et la plus efficace pour réaliser les objectifs attendus. Le canton est d'avis que la réalisation des objectifs devrait, par nature, relever plutôt d'une organisation qui permette des échanges entre des spécialistes du domaine de l'aide au développement, et non pas seulement entre des spécialistes financiers, le but de la SIFEM s'étendant aussi aux aides concrètes (le canton fait probablement référence aux services de conseil et aux mesures de renforcement des capacités) et non à la seule mise en place d'instruments financiers.

Par ailleurs, pour *NE*, confier la direction de la SIFEM (c.-à-d. la gestion du portefeuille et de l'entreprise) à une autre société anonyme, elle aussi de droit privé, est problématique à plusieurs égards. Il craint, d'une part, que l'attribution du mandat de gestion de l'entreprise conformément à la procédure des marchés publics engendre toutes sortes de problèmes et, d'autre part, que le véritable pouvoir décisionnel ne revienne pas vraiment au conseil d'administration de la SIFEM en raison de la structure très légère de la société. Il estime surtout que des contacts réguliers entre la Confédération (via le SECO), d'un côté, et le conseil d'administration de la SIFEM et la société de gestion, de l'autre, risquent de ne pas être suffisants pour assurer la sauvegarde des principes constitutionnels prévus par l'art. 164 Cst. (intérêt public, garantie durable de bon fonctionnement, neutralité concurrentielle, surveillance étatique, respect des droits fondamentaux, etc.).

NE relève en outre que les objectifs stratégiques fixés par le Conseil fédéral ne peuvent pas être juridiquement contraignants pour le conseil d'administration de la SIFEM, du fait que celle-ci est une société anonyme de droit privé. Pour toutes ces raisons, *NE* est d'avis que la structure d'une fondation ou d'un établissement de droit public serait sans doute plus à même de résoudre de façon claire ces questions de gouvernance entre responsabilité politique et responsabilité d'entreprise.

NE estime par ailleurs que la raison de commerce ou le nom de l'entité responsable devrait comprendre sa version intégrale soit, pour une société anonyme « SIFEM (Swiss Investment Fund for Emerging Markets) AG ». Il préconise de faire de même pour les versions françaises et italiennes. *NE* prône enfin que le siège de la société soit établi dans un canton qui compte peu d'entités administratives fédérales

en vertu du principe de la décentralisation de l'administration fédérale, et précise qu'il se ferait un plaisir de l'accueillir.

Art. 3 But

L'USAM juge que cet article est très compliqué et qu'il restreint inutilement les tâches de la SIFEM. Elle estime qu'il revient au conseil d'administration de définir les paramètres exacts, et que la loi devrait uniquement énoncer le principe simple qui est également mentionné dans le rapport explicatif : réduire la pauvreté par l'entrepreneuriat. L'USAM recommande par conséquent de reformuler l'art. 3 comme suit :

« SIFEM SA soutient le secteur privé local des pays en développement et des pays émergents en apportant des ressources financières et des conseils et en levant des capitaux privés complémentaires. ~~Elle œuvre à une croissance économique durable et inclusive, à la création et au maintien d'emplois décents, à la réduction de la pauvreté ainsi qu'à la protection et à l'utilisation durable des ressources naturelles.~~ Son but est de réduire la pauvreté par l'entrepreneuriat. »

BS propose au contraire de mentionner explicitement les objectifs de développement durable des Nations Unies, les normes de travail internationales ainsi que la protection du climat et de la biodiversité. Il estime que la SIFEM devrait contribuer à atteindre ces objectifs.

Travail.Suisse recommande également de préciser et de compléter les dispositions de cet article relatives à la durabilité. Elle propose de modifier la 2^e phrase comme suit :

« ...Elle œuvre à une croissance économique durable et inclusive et à la réalisation des objectifs de développement durable de l'ONU, à la création et au maintien d'emplois décents, dans le respect des normes internationales du travail, à la réduction de la pauvreté ainsi qu'à la protection du climat, de la biodiversité et à la protection et à l'utilisation durable des ressources naturelles. »

Les VERT-E-S souhaitent, dans l'optique du développement de la SIFEM en une SGIB et de l'adaptation correspondante de l'art. 1, que l'article concernant le but soit complété de la sorte :

« [...]. En cas d'élargissement du mandat de la société au sens de l'art. 1, al. 3, ces critères s'appliquent dans tous les domaines d'activité et pays. »

Alliance Sud demande au contraire que les investissements de la SIFEM soient explicitement limités aux pays et régions prioritaires de la coopération internationale de la Suisse. Elle propose en outre d'élargir l'article sur le but pour y inclure l'augmentation des recettes fiscales locales, le respect des normes fondamentales de l'OIT et d'autres normes de travail internationales importantes ainsi que le renforcement des chaînes de valeur régionales.

Alliance Sud regrette en outre que l'avant-projet de loi ne mentionne pas les mesures en faveur de l'égalité des genres et rappelle que, dans le cadre de l'Agenda 2030, la Suisse s'est engagée à appliquer le principe *Leave No One Behind*. Selon elle, la loi devrait par conséquent préciser que la SIFEM doit soutenir en priorité les efforts des pays en développement, régions et groupes de population les plus défavorisés. Alliance Sud demande par conséquent l'ajout de deux alinéas à l'art. 3 (al. 2 et 3) :

« ² SIFEM [SA] soutient en priorité les efforts des pays en développement, régions et groupes de population les plus défavorisés. »

« ³ SIFEM [SA] prend des mesures spécifiques en faveur de l'égalité des genres. »

Art. 4 Principes

VD est d'avis que la formulation de l'art. 4 est lacunaire et peu amicale quant à la politique d'investissement de la SIFEM. Il recommande de compléter l'art. 4 comme suit :

« SIFEM SA mène ses activités dans le respect des principes de durabilité et de subsidiarité et des principes reconnus en matière de coopération au développement, ainsi qu'en cohérence avec les engagements internationaux de la Suisse en matière environnementale, sociale et de gouvernance. Ces principes, ainsi que les critères et processus d'évaluation sont rendus publics. »

Alliance Sud propose de remplacer le terme « subsidiarité » par « additionnalité ». Elle estime par ailleurs que l'avant-projet de loi est lacunaire quant à la qualité des dispositions relatives à la durabilité. Elle souhaite par conséquent l'ajout d'un nouvel alinéa :

« ² SIFEM [SA] établit une politique d'investissements responsable qui intègre les meilleures pratiques en la matière et est continuellement adaptée en fonction des développements internationaux. Le respect de ces critères doit être assuré non seulement dans les investissements directs de la SIFEM [SA], mais également de la part des intermédiaires financiers. »

Selon *Alliance Sud*, les principes reconnus en matière de coopération au développement ne sont pas clairs et demande que le rapport explicatif précise leur contenu et leur portée.

De l'avis de *Travail.Suisse*, on pourrait mentionner, en plus des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales comme important cadre de référence.

Section 2 Tâches et collaboration

Art. 5 Tâches

Al. 1 : si *Alliance Sud* ne remet pas en cause les aspects quantitatifs et qualitatifs en termes de création d'emplois par de grandes entreprises à croissance rapide, elle s'interroge sur l'additionnalité financière des investissements de la SIFEM dans de telles entreprises. Elle argue qu'on peut partir du principe que de telles entreprises ont accès aux marchés internationaux ou régionaux des capitaux. En conséquence, elle demande de supprimer leur référence dans le texte de loi.

De son côté, *Travail.Suisse* estime qu'il serait judicieux de mentionner expressément les microentreprises à l'al. 1.

S'agissant de la rentabilité des investissements explicitement mentionnée dans le rapport explicatif, *Alliance Sud* souligne que les rendements doivent être réinvestis dans de nouveaux projets, que le rendement des investissements ne doit en aucune manière être un but en soi, que l'orientation « pro-poor » des investissements doit être accentuée de manière systématique et que les investissements ne doivent pas être liés à des entreprises suisses.

Al. 2 : *Alliance Sud* demande que les critères de mobilisation de capital privé soient précisés dans le rapport explicatif.

Al. 3 : selon *Alliance Sud*, l'alinéa n'est pas clair. Elle souhaite l'ajout d'une disposition explicite concernant la promotion de synergies entre la SIFEM et les instruments du SECO et de la DDC, ceci dans le but d'assurer une meilleure coordination entre les activités de la SIFEM et celles relevant de la coopération au développement classique et de renforcer l'impact des investissements de la SIFEM sur le développement. Elle recommande de préciser cette tâche dans un nouvel alinéa (éventuellement dans l'article concernant le but de la SIFEM) :

« ^x SIFEM [SA] mène ses activités en synergie avec les autres instruments dont bénéficie également le secteur privé dans les pays partenaires de la coopération internationale de la Suisse. »

Alliance Sud regrette en outre l'absence d'un mandat spécifique concernant les pays les moins avancés (LDC en anglais). Elle propose que l'avant-projet de loi prévoie la création d'un fonds spécial/LDC Fund, permettant non seulement l'octroi de garanties, mais encore la couverture du risque de change, des cofinancements et des investissements de plus petite taille qui pourraient permettre à des start-up de développer des projets innovants, notamment en termes environnementaux et sociaux. *Alliance Sud* souhaite en outre l'établissement d'un fonds pour le climat pour contribuer à atteindre les objectifs climatiques conformément à l'engagement de la Suisse et pour éviter tout conflit avec les autres objectifs de la SIFEM, notamment en termes de réduction de la pauvreté. Ce fonds devrait être alimenté par des fonds additionnels à la coopération au développement et permettre d'investir pour soutenir l'adaptation aux changements climatiques.

Alliance Sud demande à cet effet l'ajout d'un al. 4 et d'un al. 5 (éventuellement dans l'article concernant le but de la SIFEM) :

« ⁴ Un fonds spécial pour les pays les moins avancés et les contextes particulièrement difficiles est créé, avec un mandat spécifique défini dans les Objectifs stratégiques du Conseil fédéral. »

« ⁵ Un fonds spécial pour le climat est créé, avec un mandat spécifique défini dans les Objectifs stratégiques du Conseil fédéral. »

Art. 6 Collaboration

Travail.Suisse souhaite que la SIFEM collabore aussi avec l'Organisation internationale du travail et, selon les entreprises soutenues, avec le mouvement syndical international, en particulier les Fédérations syndicales internationales.

Alliance Sud demande d'ajouter un al. 2 enjoignant à la SIFEM de contribuer, dans le cadre de ses collaborations avec des tiers, à définir des normes et lignes directrices rigoureuses :

« ² SIFEM [SA] promeut activement au sein des institutions internationales dont elle est membre des normes, lignes directrices et politiques communes rigoureuses afin d'augmenter l'impact développemental des investissements. »

Section 3 Capital-actions, actionnaires et objectifs stratégiques

Art. 8 Actionnaires

FR salue la teneur de l'art. 8, qui permet à terme l'entrée limitée (1/3) de capitaux privés poursuivant des objectifs convergents. Selon le canton, cela peut s'avérer bénéfique à l'avenir tant sur le plan de la gouvernance que de la répartition de charges et de la diversification de risques de la société, la Confédération devant toutefois détenir au moins deux tiers des droits de vote et du capital.

Le *Centre Patronal* n'a pas non plus d'objection fondamentale à ce que des investisseurs privés puissent au besoin être amenés à participer au capital de la SIFEM.

Au contraire, l'*USS* et *Alliance Sud* rejettent cette disposition, tant du point de vue de la procédure que sur le fond. Selon ces deux participants, aucun argument convaincant n'a été avancé pour justifier pourquoi la Confédération devrait vendre une partie de ses actions SIFEM à des investisseurs privés, d'autant qu'une partie des bénéficiaires échapperait à la société et ne pourrait ainsi plus être réinvestie dans le portefeuille de cette dernière. L'*USS* et *Alliance Sud* demandent par conséquent de reformuler et de raccourcir l'art. 8 :

« La Confédération est l'unique actionnaire actionnaire principale de SIFEM SA. Elle détient au moins deux tiers des droits de vote et du capital de la société. »

Travail.Suisse propose également que la participation de la Confédération reste de 100 % afin de limiter le plus possible les conflits d'intérêts potentiels entre le public et le privé.

Art. 9 Objectifs stratégiques

En lien avec l'al. 1, *Alliance Sud* souhaite que les objectifs stratégiques fassent l'objet d'une consultation des parties prenantes externes à l'administration, représentants de la société civile inclus.

L'al. 2 prévoit entre autres que le conseil d'administration de la SIFEM doit présenter au Conseil fédéral un rapport annuel sur la réalisation des objectifs. Selon *Alliance Sud*, ces rapports devraient intégrer une analyse détaillée des impacts développementaux des investissements de la SIFEM et des fonds privés mobilisés.

Section 4 Conseil d'administration et rapports de travail

Art. 10 Composition et nomination du conseil d'administration

Travail.Suisse demande que l'un ou plusieurs membres du conseil d'administration aient des compétences substantielles en matière de durabilité (en particulier concernant les normes internationales environnementales et de travail) et de coopération internationale.

Alliance Sud est également d'avis qu'il y a lieu d'assurer la nomination de profils dotés des connaissances et expériences requises et complémentaires, notamment en termes de développement.

Section 5 Financement

Art. 14 Financement

De l'avis de *VD* et de l'*UDC*, l'avant-projet de loi devrait préciser que les investissements de la SIFEM doivent générer un rendement financier adéquat, contrairement aux instruments traditionnels de la coopération au développement. *Economiesuisse* avance un argument similaire en précisant qu'il convient de veiller à ce que l'autofinancement de la SIFEM soit garanti par des rendements adéquats.

Le *Centre Patronal* estime lui aussi que l'exigence de générer un rendement gagnerait à figurer directement dans le texte de loi. Il rappelle à ce titre que la société opère selon le principe d'un fonds de roulement, un modèle commercial économiquement rentable dans la mesure où il permet une utilisation multiple des fonds de la Confédération à des fins de développement.

Eu égard à l'al. 2, *Alliance Sud* demande qu'une éventuelle augmentation du capital de la SIFEM ne se fasse pas au détriment des autres instruments de la coopération internationale suisse.

Art. 15 Fonds de tiers

Alliance Sud souhaite que la SIFEM n'accepte que des fonds de tiers destinés à la mise en œuvre de son mandat de développement et que l'utilisation de ces fonds soit présentée en détail dans le rapport annuel adressé au Conseil fédéral.

Section 6 Référendum et entrée en vigueur

Art. 17

L'*USAM* préconise que la durée de vie de la SIFEM soit limitée à 10 ans. À ses yeux, il inhérent à l'objectif de lutte contre la pauvreté qu'en cas de succès, les mesures concernées s'arrêtent automatiquement. Elle fait en outre valoir que les mesures de lutte contre la pauvreté évoluent sans cesse, si bien que la SIFEM, qui apporte aujourd'hui sa pierre à l'édifice, sera obsolète dans dix ans, en raison de l'évolution de l'économie et du développement technologique. De l'avis de l'*USAM*, la pauvreté qui subsistera sera avant tout imputable à des problèmes politiques dans les pays sous-développés, hors du rayon d'activité de la SIFEM. En conséquence, l'*USAM* propose d'ajouter un al. 3 à l'art. 17, qui aurait la teneur suivante :

« ³ SIFEM SA est dissoute dix ans après l'entrée en vigueur de la présente loi. »

Annexe : Participants à la procédure de consultation et abréviations

Cantons

Abréviation	Participants	NPA	Lieu
AG	Regierungsrat	5001	Aarau
BE	Conseil-exécutif / Regierungsrat	3000	Berne
AI	Landammann et Standeskommission	9050	Appenzell
AR	Regierungsrat	9102	Herisau
BL	Regierungsrat	4410	Liestal
BS	Regierungsrat	4001	Bâle
FR	Conseil d'État / Staatsrat	1701	Fribourg / Freiburg
GE	Conseil d'État		Genève
GL	Regierungsrat	8750	Glaris
NE	Conseil d'État		Neuchâtel
LU	Regierungsrat	6002	Lucerne
NW	Regierungsrat	6371	Stans
OW	Volkswirtschaftsdepartement	6061	Sarnen
SH	Regierungsrat	8200	Schaffhouse
SO	Volkswirtschaftsdepartement	4509	Soleure
TG	Regierungsrat	8510	Frauenfeld
TI	Consiglio di Stato	6501	Bellinzone
VD	Département de l'économie, de l'innovation et du sport	1014	Lausanne
ZH	Regierungsrat		Zurich

Partis politiques

Abréviation	Participants	NPA	Lieu
Centre	Le Centre	3001	Berne
PLR	PLR.Les Libéraux-Radicaux	3001	Berne
UDC	Union démocratique du centre	3001	Berne
VERT-E-S	Les VERT-E-S suisses	3011	Berne

Associations faitières de l'économie

Abréviation	Participants	NPA	Lieu
economiesuisse	Economiesuisse	8032	Zurich
	Travail.Suisse	3001	Berne
USAM	Union suisse des arts et métiers	3001	Berne
USS	Union syndicale suisse	3007	Berne

Organisations actives en matière de développement ; milieux intéressés et apparentés

Abréviation	Participants	NPA	Localité
	Alliance Sud	3001	Berne
SSF	Swiss Sustainable Finance	8001	Zurich
	Swisscontact	8005	Zurich

Participant n'ayant pas été contacté officiellement

Abréviation	Participant	NPA	Localité
	Centre Patronal	1001	Lausanne