



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

Berne, mars 2020

Optimisation et coordination des instruments de la coopération au développement

Rapport du Conseil fédéral
donnant suite au postulat 18.3483 Bourgeois
du 11 juin 2018

Table des matières

1	Résumé.....	2
2	Contexte	3
3	Différences entre les instruments	5
4	Synergies	7
4.1	Synergies entre SIFEM et les autres mesures de la coopération économique	7
4.2	Synergies au sein de l'aide au développement classique	9
4.3	Financement mixte (privé et public)	9
4.4	Respect de la dimension multilatérale.....	12
5	Mesures	13
6	Conclusions	15
7	Annexe.....	16
7.1	Postulat 18.3483.....	16
7.2	Renvois.....	17
7.3	Table des abréviations.....	18

1 Résumé

Par le présent rapport, le Conseil fédéral répond au postulat Bourgeois du 11 juin 2018 (18.3483 « Optimisation et coordination des instruments de la coopération au développement »).

Le 22 août 2018, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat, qui a été transmis par le Conseil national le 28 septembre 2018. Le postulat demande au Conseil fédéral de mettre en exergue les points suivants :

- les différences entre SIFEM (société anonyme de financement du développement de la Confédération [1]) et les autres mesures de la coopération économique au développement ;
- les synergies existant entre les instruments de financement et, parmi elles, celles qui pourraient être renforcées ;
- les mesures examinées par le Conseil fédéral pour augmenter l'effet des fonds alloués à l'aide publique au développement.

Le présent rapport met en conséquence l'accent sur les instruments de promotion du secteur privé dans les pays partenaires.

La *section 2* présente les catégories de mesures employées dans ce contexte : SIFEM, la société de financement du développement de la Confédération, promeut une croissance économique durable et inclusive dans les pays en développement et les pays émergents en apportant un soutien financier à des PME, des entreprises à croissance rapide et des intermédiaires financiers sous forme de prêts remboursables ou de participations aux conditions du marché. En octroyant des contributions à fonds perdu et en coopérant sur le plan technique, les services fédéraux compétents contribuent aux bonnes conditions économiques, au développement des systèmes de marché et à l'amélioration de la gouvernance d'entreprise. Le financement mixte (*blending*), qui consiste à combiner les contributions à fonds perdu publiques et les fonds commerciaux pour obtenir un effet de levier, occupe dans ce contexte une place toujours plus importante. Cette pratique vise à augmenter l'effet sur le développement ou à améliorer le couple rendement-risque.

La *section 3* présente plus en détail en quoi SIFEM, en tant qu'entité devenue autonome appartenant à la Confédération et régie par les objectifs stratégiques définis par le Conseil fédéral, se différencie dans sa structure, sa gouvernance et son fonctionnement des instruments classiques de la coopération internationale. Le modèle d'investissement de SIFEM étant lié à des conditions spécifiques et exposé à des risques, le Conseil fédéral voit dans la société un complément nécessaire et utile des autres instruments de la politique de développement fédérale.

La *section 4* met en évidence la diversité des synergies qui s'établissent entre SIFEM et les instruments classiques d'aide en vue d'augmenter l'effet sur le développement, qu'elles soient indirectes, produit de la concertation entre les mesures ou de leur complémentarité, ou directes, fruit d'une collaboration et d'une assistance mutuelle à l'échelle des projets. Sont ensuite passées en revue les opportunités que peut offrir l'utilisation du *financement mixte* en exerçant une influence positive sur la capacité à apprécier et à assumer des risques liés aux projets ou en mobilisant des investissements privés en faveur de régions et de secteurs défavorisés. Le rôle crucial joué dans ce contexte par les banques multilatérales de développement est aussi mis en lumière.

La *section 5*, message sur la stratégie de coopération internationale 2021-2024 à l'appui, expose les options envisageables pour augmenter la capacité financière de SIFEM, renforcer son effet de levier et ajouter des mécanismes de partage des risques à son arsenal pour élargir le champ de ses investissements aux contextes difficiles et accroître son impact. On montrera en outre que des efforts doivent aussi être entrepris pour développer ou mettre au point des modèles de financement mixte novateurs dans les formes classiques de coopération. À cet effet, les coopérations, notamment avec les acteurs financiers suisses, peuvent être intensifiées.

Enfin, la *section 6* propose une synthèse des principaux constats du rapport et esquisse les modalités de mise en oeuvre des mesures présentées.

2 Contexte

La Confédération a recours à différentes catégories d'instruments dans le cadre de la coopération internationale et plus spécifiquement du développement économique et de la promotion du secteur privé dans les pays partenaires. Le tableau ci-dessous présente une typologie très simplifiée de ces instruments :

Qui	SIFEM	Bailleur de fonds (DDC, SECO)
Quoi	Investissements du secteur privé	Aide au développement « classique »
	<u>Entreprises</u> <ul style="list-style-type: none"> • PME, intermédiaires financiers 	<u>Conditions-cadre</u> <ul style="list-style-type: none"> • Climat d'investissement et d'affaires <u>Marchés</u> <ul style="list-style-type: none"> • Développement des systèmes de marché (à l'échelle nationale/régionale/locale/sectorielle) <u>Entreprises</u> <ul style="list-style-type: none"> • Avant tout formation et mesures visant à renforcer la capacité
Comment	<u>Participations, prêts aux conditions du marché pour des projets du secteur privé viables sur le plan commercial</u>	<u>Contributions à fonds perdu et coopération technique en faveur d'acteurs étatiques, privés et non gouvernementaux</u>
Financement mixte		
Forme de financement innovante dans le domaine de la coopération internationale qui combine des instruments avec ou sans réduction des intérêts (concessionnalité), et provenant de différentes sources (publiques/privées) pour une augmentation de l'effet sur le développement ou une réduction des risques [2].		

SIFEM (Swiss Investment Fund for Emerging Markets) est la société de financement du développement de la Confédération Aux côtés d'autres investisseurs publics et privés, elle apporte son soutien à des entreprises privées non cotées en bourse dans des pays en développement et des pays émergents (PME et entreprises à croissance rapide) par la mise à disposition de capital-risque tout comme de connaissances et de prestations de conseil. Elle vise ainsi à favoriser la croissance de ces entreprises et à les aider à réaliser leurs objectifs.

Les entreprises jugées éligibles pour un investissement doivent attester d'une gestion financière durable, proposer de bonnes conditions de travail, appliquer les normes internationales en matière sociale, environnementale et de gouvernance et respecter les droits de l'homme. En outre, elles ne doivent pas avoir obtenu de financement local pour financer leur croissance.

SIFEM investit sous forme de participations (indirectes, par l'intermédiaire de fonds de capital-risque locaux) ou de prêts remboursables à des intermédiaires financiers en vue de générer un rendement conforme au marché. Elle a pour objectif d'avoir un large effet sur le développement, en particulier en termes de création d'emplois, et entend contribuer à l'instauration d'un climat favorable aux réformes économiques et aux changements structurels dans les lieux où les investissements sont réalisés. La mise à disposition du capital-risque n'est pas un investissement passif et ne se limite pas au financement de l'entreprise. En siégeant dans les instances de gouvernance des fonds, SIFEM a la possibilité d'influer

sur le développement de l'entreprise. Parallèlement, elle poursuit une stratégie de placement à long terme, qui prend en considération le fait que le développement du secteur privé dans les pays cibles est un processus qui s'inscrit dans le temps.

SIFEM investit à l'heure actuelle entre 80 et 100 millions de dollars par an. Ses investissements bruts annuels constituent moins de 3 % de l'aide publique au développement fournie par la Suisse, ce qui fait d'elle une niche dans le secteur de la coopération internationale.

Outre les banques multilatérales de développement, la quasi-totalité des grands pays donateurs d'Europe de l'Ouest ainsi que les États-Unis et le Canada ont créé des sociétés de financement du développement spécialisées placées sous le contrôle de l'État, chargées de la promotion des investissements dans le cadre de l'aide bilatérale au développement. Au sein de l'Association européenne des institutions de finance du développement (Association of European Development Finance Institutions, EDFI), SIFEM figure parmi les plus récentes et les plus petites. En moyenne, les investissements bruts annuels des sociétés européennes de financement du développement se montent à un peu plus de 10 % de l'aide publique au développement fournie par leur pays respectif [3].

Les activités de SIFEM se distinguent des **instruments « classiques »** de la coopération au développement, principalement mis en oeuvre par la Direction du développement et de la coopération (DDC), le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et la division Sécurité humaine du DFAE (DSH). Globalement, ces derniers regroupent non seulement les mesures de conseil, de transfert de connaissances et d'assistance technique, mais aussi les partenariats et les mécanismes de partage des risques financés par des versements à fonds perdu.

Le Conseil fédéral est d'avis que l'encouragement du développement à large échelle nécessite *une combinaison de diverses mesures* – notamment celles ayant un fondement commercial qui agissent directement sur le développement des acteurs économiques, à l'image des mesures proposées par SIFEM, et celles ayant un impact systémique qui favorisent des processus généraux de réforme et de transformation ou fournissent une aide initiale. SIFEM exerce une action complémentaire par rapport aux instruments « classiques » d'aide au développement et fait partie intégrante de la coopération au développement de la Confédération. Cette complémentarité s'exprime par rapport aux mesures de promotion du secteur privé, qui visent à améliorer le climat d'affaires des pays cibles et à créer de nouveaux marchés, tout comme par rapport aux interventions de la DDC et du SECO dans les secteurs de l'eau, de l'éducation et de la formation, et de la santé.

Combinaison de différentes sources de financement, **le financement mixte** gagne en importance sur le plan international et consiste (principalement) en un panachage de fonds d'investisseurs publics et privés¹. Il vise à permettre de mobiliser davantage de ressources pour couvrir les besoins financiers liés aux objectifs de développement durable de l'ONU et à l'Accord de Paris sur le climat. Dans cette optique, il est central de lever des fonds et des investissements privés dans une perspective de long terme. Le panachage d'instruments de financement publics et privés, dans ses différentes modalités et combinaisons possibles, est une approche de plus en plus répandue dans ce contexte. Une (bonne) gestion de l'aide publique au développement alliée à des flux financiers privés permet, idéalement, de renforcer l'impact d'un projet et d'inciter, par le partage des risques, les bailleurs de fonds à réaliser des investissements dans des pays, des secteurs économiques ou des entreprises dans lesquels ils n'auraient pas investi d'eux-mêmes.

En raison des nombreuses configurations et applications possibles du financement mixte, il n'existe à ce jour pas de définition générale et univoque de ce concept. Dans le présent rapport, une distinction est faite entre le **financement mixte concessionnel** et le **financement mixte non concessionnel**². Dans le premier cas, des contributions à fonds perdu ou des

¹ Correspond en anglais à *blending* ou *blended finance*.

² On parle aussi en anglais de *hard blending*, par opposition à *soft blending*.

prêts publics, remboursables à conditions préférentielles, et des fonds commerciaux privés sont cumulés afin d'obtenir un effet de levier pour augmenter l'impact sur le développement ou améliorer le couple rendement-risque. Dans le deuxième cas, plus traditionnel, le partenaire public mobilise des investissements privés (issus en principe de sociétés de financement du développement comme SIFEM) en injectant des fonds propres ou étrangers, ou en prenant à sa charge, aux conditions usuelles du marché, les engagements conditionnels liés à un projet ou à un fonds.

3 Différences entre les instruments

Hormis son mandat spécifique de financement des entreprises, SIFEM se distingue d'autres dispositifs de coopération internationale de la Suisse notamment sur le plan de la *structure*, de la *gouvernance* et du *fonctionnement*.

SIFEM, qui est exploitée sous sa forme actuelle depuis 2011, est une entité devenue autonome appartenant à la Confédération. Les bases juridiques de SIFEM sont : la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales³ (art. 15), l'ordonnance du 12 décembre 1977 concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales⁴ (en particulier la sect. 8a intitulée « Société appuyant la Confédération dans la coopération économique avec les pays en développement et les pays en transition »), la loi fédérale du 30 septembre 2016 sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est⁵ (art. 14) et l'ordonnance du 19 décembre 2018 sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est⁶.

La forme juridique de SIFEM ainsi que les compétences, tâches et responsabilités des acteurs sont conformes au modèle de gouvernance d'entreprise de la Confédération⁷. En tant que société anonyme de droit privé, elle est autonome dans son organisation et sa gestion et tient sa propre comptabilité. La Confédération est son unique propriétaire. Les droits d'actionnaires sont exercés par le Conseil fédéral. Se basant sur l'article 30c de l'ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, et dans le droit fil des priorités en matière de coopération économique au développement, le Conseil fédéral définit les objectifs stratégiques de SIFEM pour une période pluriannuelle.

Les objectifs stratégiques établissent les attentes, contraignantes, formulées à l'égard de SIFEM. Les sept membres du conseil d'administration sont responsables de leur mise en oeuvre. Obviam, qui est une entreprise spécialisée dans les investissements à impact social dans les pays en développement et les pays émergents établie à Berne, a été mandatée pour assurer la direction commerciale et la gestion du portefeuille de SIFEM. Ce mandat lui a été confié en 2015, dans le cadre d'un appel d'offres OMC selon une procédure sélective (art. 15 de la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics ; RS 172.056.1). Obviam prépare les décisions relatives aux investissements à l'attention du conseil d'administration, les met en oeuvre et surveille les investissements. Pour le contrôle financier de SIFEM, le SECO est en contact régulier avec le conseil d'administration et avec Obviam, auprès desquels il représente la Confédération. Conformément au programme de controlling et de surveillance, il conduit périodiquement des entretiens de controlling et des réunions de revue de portefeuille. Il réalise également des visites de projet.

³ RS 974.0

⁴ RS 974.01

⁵ RS 974.1

⁶ RS 974.11

⁷ Rapport sur le gouvernement d'entreprise du 13 septembre 2006 et rapport du Conseil fédéral complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise du 25 mars 2009.

Cette organisation permet une conduite, une surveillance et un pilotage professionnels de SIFEM [4]. Le Conseil fédéral a aussi doté SIFEM de la personnalité juridique pour lui permettre de mobiliser les investisseurs aussi bien privés qu'institutionnels. Il prend ainsi en considération que SIFEM oeuvre dans un environnement de marché dynamique et qu'elle doit répondre à une demande importante de capital-investissement ou de prêts dans ses pays cibles, sans compter que le montant moyen des investissements continue à progresser dans le domaine du financement du développement. Une société de financement du développement disposant de la personnalité juridique constitue en outre pour la Confédération une protection contre les risques de responsabilité. L'organisation autonome de SIFEM, avec sa gestion externe, permet d'éviter que la Confédération puisse être rendue responsable des décisions d'investissement prises par des co-investisseurs privés. C'est Obviam qui répond des dommages découlant d'une éventuelle négligence dans la gestion de fonds privés. Le portefeuille géré par SIFEM n'a pas valeur de substrat de responsabilité. La séparation du portefeuille et de sa gestion est également la solution privilégiée dans la plupart des pays.

SIFEM permet à la Confédération, et c'est là l'une de ses caractéristiques essentielles, non seulement de générer un effet sur le développement, mais aussi de poursuivre des objectifs financiers. On peut notamment mentionner ici les attentes de rendement formulées à l'égard des investissements et du portefeuille de SIFEM dans les objectifs stratégiques du Conseil fédéral. L'ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales prévoit en outre que la société se finance par ses propres activités, ce que SIFEM fait, au sens étroit du terme, depuis 2015, en couvrant l'intégralité de ses coûts d'exploitation. La Confédération veille toutefois à ce que l'autofinancement ne se fasse pas au détriment d'un effet optimal sur le développement.

Enfin, parmi les caractéristiques essentielles de SIFEM figure le fait que celle-ci fonctionne comme un *fonds de roulement*. En d'autres termes, le capital investi et les revenus sont réinjectés dans le portefeuille de SIFEM et réutilisés pour de nouveaux engagements. Ainsi, un franc investi (en capital) peut être utilisé plusieurs fois et représente donc un actif fixe de valeur dans le bilan comptable de la Confédération.

Grâce à ce modèle économique, SIFEM est aujourd'hui reconnue comme un instrument important pour la promotion du secteur privé dans les pays en développement et les pays émergents et vise un large effet sur le développement, en particulier en matière d'amélioration et de création d'emplois. Le Conseil fédéral considère toutefois qu'il serait contreproductif et peu judicieux d'en déduire que les engagements remboursables sont *plus efficaces* ou ont un *meilleur impact* que les contributions à fonds perdu de l'aide au développement « classique ». En effet, le modèle d'investissement des sociétés de financement du développement comme SIFEM est lié à des conditions spécifiques relativement exigeantes, et doit composer avec des incertitudes.

Il se trouve que la durabilité (économique) des investissements dépend grandement du contexte institutionnel et du cadre réglementaire en place dans les pays cibles. Les pays les plus pauvres et les pays fragiles, en particulier, présentent des manquements considérables en ce qui concerne l'État de droit et le respect du droit des contrats. Par ailleurs, les possibilités d'investissement dans ces pays comportent des risques politiques et de marché élevés. Même si SIFEM est aussi active dans les pays les moins développés et les pays à faible revenu et y remplit les objectifs fixés par le Conseil fédéral (25 % au moins des investissements se font dans ces pays), il n'en reste pas moins que les possibilités d'investissements rentables et modérément risqués y sont limitées. Par ailleurs, une part importante des investissements privés qui peuvent être mobilisés au moyen du financement mixte se font dans les pays à revenu moyen (77 % en moyenne internationale durant la période allant de 2012 à 2015 [5]).

En raison de son mandat, SIFEM intervient aussi dans les régions où les mesures de protection sociale et environnementale et les règles de bonne gouvernance d'entreprise sont encore peu établies. Dans ces régions, elle continue en principe (pour l'instant) à effectuer ses investissements via des fonds placés dans des centres financiers offshore en raison du

manque de protection juridique et de protection des investisseurs. L'expérience a montré que les risques (perçus) sont dans ce genre de cas plus élevés que pour d'autres instruments et que tous les investissements de SIFEM ne peuvent pas toujours remplir dans la même mesure l'intégralité des exigences et des critères d'investissement. Ainsi, le critère du manque de financement et, partant, l'additionnalité de SIFEM sont globalement plus importants dans les pays les moins avancés, tandis que la mobilisation de capital privé, un autre critère d'investissement central, est en général plus facile et plus répandue sur les marchés plus développés.

Le mandat d'investissement dans des pays en développement et des pays émergents en obtenant un rendement conforme au marché requiert en outre des connaissances spécifiques en matière de finances, de diligence raisonnable (*due diligence*) et de gestion d'un portefeuille de capital-risque.

Le développement de SIFEM et, partant, la capacité bénéficiaire de celle-ci restent par nature soumis à des fluctuations. SIFEM a certes pu entièrement compenser les déficits enregistrés dans la phase de lancement grâce à la croissance de ses recettes de 2015 à 2017. Toutefois, son résultat financier négatif de 2018, dû à une importante réévaluation des coûts, montre qu'elle est exposée à des risques d'investissement et qu'on ne peut pas partir du principe qu'elle sera bénéficiaire chaque année.

4 Synergies

Dans le cadre de la coopération internationale, les synergies et les effets de levier peuvent être obtenus de façon *directe*, *en conjuguant les instruments de financement*, ou de façon *indirecte*, *en harmonisant les mesures ou en favorisant leur complémentarité*.

4.1 Synergies entre SIFEM et les autres mesures de la coopération économique

Dans les objectifs stratégiques 2018 à 2020, le Conseil fédéral demande à **SIFEM** de chercher les « synergies avec les instruments de la coopération économique au développement du SECO, en particulier dans les domaines du développement et de la réglementation des marchés des capitaux locaux, ainsi que des infrastructures financières ».

Les synergies et complémentarités (directes et indirectes) entre les mesures de la coopération économique et les investissements de SIFEM sont présentées dans le tableau ci-dessous. Les synergies indirectes résultent souvent de l'amélioration du climat d'investissement et du cadre réglementaire, sans contact opérationnel direct. Les synergies directes au niveau des projets sont générées lorsque les investissements de SIFEM, les mesures de la coopération économique et l'assistance technique se renforcent mutuellement.

	Au niveau du système de marché (indirect)	Au niveau des projets (direct)
Création de conditions-cadre propices	Le SECO contribue à renforcer le pilotage macroéconomique et les conditions générales réglementaires applicables au secteur privé dans les pays et régions prioritaires de la coopération internationale de la Suisse, souvent en collaboration avec des partenaires multilatéraux comme le Fonds monétaire international (FMI) et le Groupe de la Banque mondiale. Les interventions de la DDC améliorent les systèmes de marché sectoriels. <i>Ces efforts renforcent la stabilité des régions où SIFEM effectue ses investissements et peuvent également faciliter de futurs investissements.</i>	Les entreprises soutenues par SIFEM sont souvent des « ambassadeurs de réformes », qui demandent l'amélioration des conditions-cadre et contribuent à y parvenir.

<p>Renforcement de l'entrepreneuriat et de la compétitivité des PME</p>	<p>Les services fédéraux compétents fournissent une assistance technique et encouragent le développement des compétences, par exemple dans les domaines de la formation professionnelle, de la gouvernance d'entreprise, des normes de qualité, de la propriété intellectuelle, de la gestion durable de l'environnement et des déchets, du respect des règles commerciales internationales et des conditions de travail appropriées.</p> <p><i>Ces efforts contribuent à renforcer les PME locales et à les transformer en cibles d'investissement potentielles pour les intermédiaires financiers locaux qui sont soutenus par SIFEM.</i></p>	<p>Les bénéficiaires des participations directes et indirectes de SIFEM (intermédiaires financiers et entreprises faisant partie du portefeuille du fonds d'investissement) profitent des projets d'assistance technique du SECO ou de la DDC.</p> <p><u>Exemples :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Credins Bank, Albanie (SECO) • Acleda Bank, Cambodge (SECO) • XacBank, Mongolie (DDC)
--	---	---

L'exemple de la banque Credins, l'une des principales banques commerciales albanaises, illustre la manière dont des activités différentes mais complémentaires contribuent à la création d'un écosystème productif pour le secteur privé. Entre 2007 et 2018, SIFEM a investi dans la banque Credins au moyen d'une participation et d'un prêt de rang subordonné afin que la banque puisse développer le financement de PME locales. De son côté, le SECO a, par le biais d'un programme d'assistance technique, créé et financé un programme de formation destiné à la direction et aux ressources humaines de la banque. Il a en outre contribué à ce que cette dernière puisse profiter de prestations de formation et de conseil dans le cadre d'un projet régional de la Banque mondiale. Credins a ainsi pu mettre sur pied un système de gouvernance d'entreprise moderne et de qualité. La combinaison de ces mesures a amélioré la réputation de la banque et a renforcé sa solvabilité, si bien que l'établissement financier a enregistré une forte croissance et a pu explorer de nouvelles possibilités commerciales : il a participé à une assurance contre les catastrophes destinée aux entreprises sises dans les Balkans, mise en place en grande partie sur initiative de la Suisse, a lancé un fonds d'investissement structuré en monnaie locale et a obtenu une autorisation pour entrer en bourse, délivrée par l'autorité albanaise de surveillance des marchés financiers, qui a elle-même participé à un projet d'assistance technique du SECO pendant plusieurs années.

Un autre exemple montre que les synergies peuvent être non seulement « horizontales », c'est-à-dire entre des mesures ou stratégies mises en œuvre en parallèle, mais encore « verticales », c'est-à-dire générées dans le temps. Ainsi, au début des années 2000, la banque cambodgienne Acleda a été transformée, avec l'assistance technique du SECO (conseil et transfert de connaissances), d'une organisation prêteuse non réglementée et à but non lucratif en un établissement avec licence bancaire. Grâce à cette transformation, SIFEM a pu, des années plus tard, accorder un prêt à Acleda afin que celle-ci octroie davantage de crédits à des microentreprises et à des PME au Cambodge. De plus, Acleda a ouvert des filiales au Myanmar et au Laos et a ainsi profité de nouvelles opportunités commerciales.

Un troisième exemple concerne un prêt octroyé par SIFEM à la banque mongole XacBank au printemps 2019. Le prêt, qui vise à améliorer l'approvisionnement en capitaux dans les régions rurales, complète judicieusement le programme « Green Pasture » auquel participe la banque et qui est soutenu par la DDC. Dans le cadre de ce programme, XacBank octroie des prêts à taux préférentiels à des nomades qui pratiquent un élevage durable. Les deux initiatives sont indépendantes sur le plan opérationnel, mais elles se renforcent mutuellement et améliorent ainsi l'effet de l'engagement suisse sur le développement en Mongolie.

La promotion de solutions émanant du secteur privé pour relever les défis sectoriels et la fourniture de biens publics (approvisionnement en eau et en énergie, sécurité alimentaire, formation et santé) constitue un domaine où les synergies potentielles entre SIFEM et d'autres acteurs de la coopération internationale pourraient être systématisées et renforcées. L'objectif n'est pas d'introduire une coordination contraignante, mais d'identifier des opportunités, par exemple lors de la définition de programmes nationaux et régionaux.

4.2 Synergies au sein de l'aide au développement classique

Il ressort du message sur la stratégie de coopération internationale 2021-2024 que la future coopération internationale devrait davantage favoriser les synergies au sein de l'aide au développement classique. La DDC, le SECO et d'autres prestataires devront coordonner leurs actions sur le plan stratégique et veiller à leur complémentarité sur le plan opérationnel dans le domaine du développement économique. De plus, le lien stratégique entre la coopération internationale et la politique migratoire devra être renforcé.

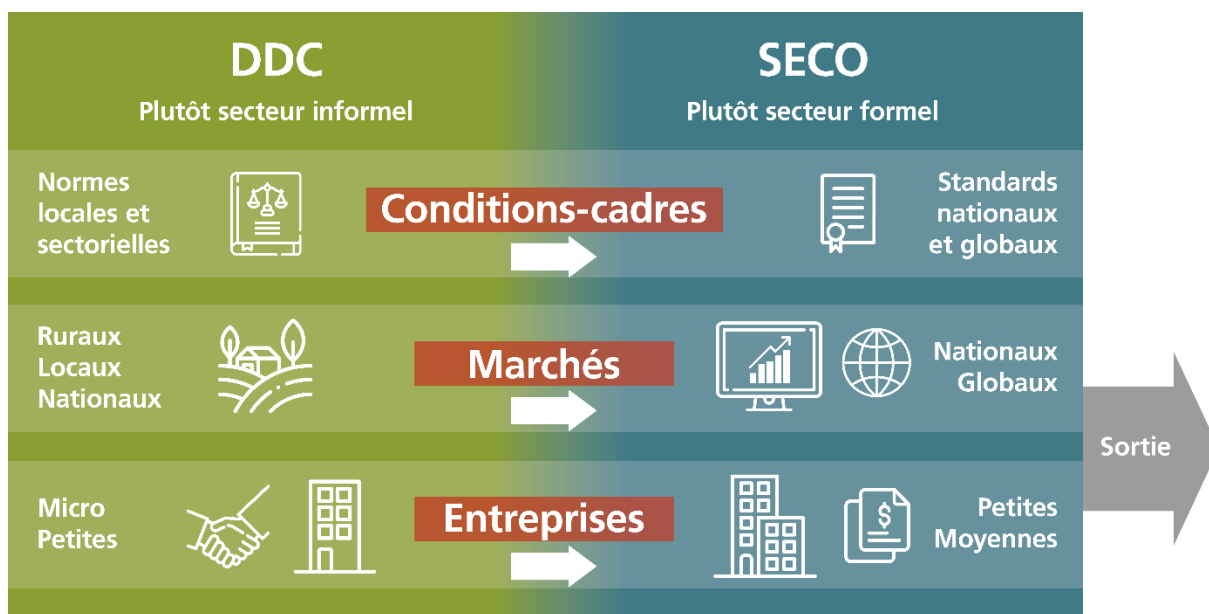


Figure 1 : Exemple de synergies et de complémentarités entre le SECO et la DDC dans le développement du secteur privé

L'exemple de la promotion du secteur privé (cf. figure 1) montre la manière dont la DDC et le SECO déploient des mesures de façon complémentaire en fonction du mandat spécifique et des compétences de base de chaque office ainsi que des objectifs et des groupes cibles : le SECO se concentre principalement sur l'amélioration des conditions-cadre formelles (souvent nationales ou internationales) régissant le développement du secteur privé (amélioration du climat d'affaires, stabilité macroéconomique, accès au marché et conditions commerciales, protection de la propriété intellectuelle, etc.) et sur la facilitation de l'accès au financement, notamment pour les PME. Il met plutôt l'accent sur le marché formel et urbain dans les pays à revenu intermédiaire.

La DDC, de son côté, travaille principalement sur des programmes (sectoriels) concrets aux niveaux national et régional (stimulation de la chaîne de valeur pour les produits laitiers dans un pays, y c. amélioration des réglementations étatiques ad hoc, p. ex.). Ses programmes de promotion du secteur privé ciblent des petites entreprises (microentreprises et PME), qui n'ont qu'un accès limité au secteur financier formel, dans les pays à revenu faible ou intermédiaire.

En s'engageant pour l'amélioration des politiques et des conditions-cadre, les deux offices influent sur le système général : le SECO plutôt aux niveaux national et mondial, et la DDC, plutôt aux niveaux régional et sectoriel (national).

4.3 Financement mixte (privé et public)

Dans le message du 17 février 2016 sur la coopération internationale 2017-2020⁸, le Conseil fédéral prévoyait déjà d'intensifier la coopération avec le secteur privé, une pratique qu'il consolide dans le message sur la stratégie de coopération internationale 2021-2024. De

⁸ FF 2016 2179

l'avis du Conseil fédéral, la promotion du financement mixte (*blending*, cf. plus haut), notamment, offre un important potentiel de synergies entre les instruments de la coopération internationale. La mobilisation de fonds de tiers et, en particulier, d'investissements privés pour renforcer les effets sur le développement est un aspect central dans ce contexte [6]. Le choix des instruments (dons, prêts, participations ou garanties) peut avoir une incidence décisive sur l'effet mobilisateur et, partant, sur l'efficacité financière et l'impact d'un projet. Le potentiel de mobilisation de fonds ou de réduction des risques des différents instruments varie en fonction du contexte et de la structure de l'initiative ou du projet.

SIFEM mobilise un grand volume de capitaux d'investisseurs privés locaux et internationaux, et facilite l'accès des entreprises au financement bancaire à l'échelle locale. Cette approche permet de partager les risques politiques et commerciaux ; elle exerce un effet de levier qui démultiplie le volume des investissements de SIFEM et renforce considérablement l'impact en matière de développement. Les projets couronnés de succès produisent en outre un effet d'émulation et peuvent avec le temps être transmis à des investisseurs privés.

Pour satisfaire au mandat de mobilisation qui lui a été fixé lors de sa création et dans les objectifs stratégiques du Conseil fédéral, SIFEM utilise aujourd'hui le financement mixte non concessionnel, qui passe par des participations, des prêts et d'autres instruments de dette. La capacité financière de SIFEM et sa capacité à assumer des risques devraient être renforcées afin de permettre à la société d'exploiter pleinement son potentiel. Pour ce faire, de nouveaux apports de capital, d'un montant total de 150 millions de francs, seront versés entre 2018 et 2022. L'utilisation de fonds concessionnels ou de fonds assimilables à des garanties peut également contribuer à atteindre cet objectif (cf. sect. 6).

De leur côté, le **SECO** et la **DDC** expérimentent depuis quelques années des modèles de financement mixte et des partenariats novateurs impliquant des fonds concessionnels. Le but est de mobiliser des fonds et des connaissances techniques du secteur privé pour la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Agenda 2030), mais aussi de tester des incitations ciblées visant à réduire les risques (*de-risking*) ou l'applicabilité de nouveaux concepts (*proof of concept*).

Les quatre exemples ci-après (deux du SECO et deux de la DDC) illustrent l'utilisation conjointe de fonds publics et de fonds privés.

Exemples du SECO

Obligations à impact social (social impact bonds) : des partenariats entre donateurs publics et privés peuvent également voir le jour afin d'utiliser les moyens à disposition de façon plus efficace. Les obligations à impact social sont un moyen d'y parvenir. En collaboration avec le Fonds multilatéral d'investissement de la Banque interaméricaine de développement et le gouvernement colombien, le SECO a piloté la mise sur pied d'un système d'obligations à impact social visant à favoriser l'intégration de la population pauvre au marché du travail. Le principe est le suivant : un groupe d'investisseurs, dans le cas présent un groupe de fondations, préfinance un projet. Si les objectifs sont atteints, ces dernières sont remboursées par le gouvernement colombien et le SECO. Si les objectifs ne sont pas tous atteints, les remboursements sont moins importants. Si les projets dépassent les objectifs, les fondations reçoivent des primes. Les obligations à impact social permettent de chercher des solutions innovantes auprès des prestataires, de transférer les risques à des tiers et de coupler les paiements aux résultats. Leur mise sur pied est toutefois relativement complexe et nécessite des données de qualité. L'avenir nous dira dans quelle mesure cet instrument pourra être appliqué à grande échelle.

Emprunts verts : en général, les donateurs posent des conditions à l'obtention de capital bon marché pour réduire les risques. Pour les emprunts verts, les normes internationales jouent un rôle essentiel, et ce pour trois raisons : premièrement, pour accroître la transparence et la crédibilité ; deuxièmement, pour faire baisser les coûts de transaction dans la

négociation d'emprunts verts ; troisièmement, pour augmenter le financement dans le domaine du climat. L'organisation Climate Bonds Initiative (CBI) joue un rôle déterminant dans la définition de normes internationales. Réunissant des scientifiques et des personnes actives sur le terrain, elle élabore des normes volontaires pour les emprunts verts. Un partenariat public-privé garantit l'indépendance de la CBI, promeut les normes empiriques et favorise leur application au niveau international. Le SECO soutient la CBI avec le concours de certains instituts financiers privés, comme Credit Suisse. Des initiatives de la Banque interaméricaine de développement (BID) et de la Société financière internationale (SFI), également soutenues par le SECO, vont dans le même sens. Elles entendent promouvoir l'émission de prêts verts grâce à un soutien technique.

Exemples de la DDC

Incitations à impact social (social impact incentives, SIINC) : créé par la DDC en collaboration avec une entreprise de conseil, le mécanisme de financement novateur SIINC récompense en fonction du résultat obtenu (*pay for result*). Il est destiné à des entreprises qui souhaitent développer les solutions innovantes et fondées sur le marché qu'ils ont imaginées pour atteindre des objectifs sociaux ou écologiques. Les entreprises reçoivent des dons si elles atteignent des objectifs d'impact fixés en amont au sens de l'Agenda 2030, comme l'intégration de groupes de population défavorisés dans leur chaîne de valeur ou leurs services. Ces dons ne sont distribués par la DDC que si les buts prédéfinis conjointement sont atteints et confirmés par une tierce partie au terme d'un contrôle indépendant. Grâce aux recettes supplémentaires, les entreprises peuvent améliorer leurs comptes et attirer ainsi des investissements ou profiter de conditions de financement préférentielles pour développer leur modèle commercial. À titre d'exemple, l'entreprise Inka Moss, au Pérou, bénéficie de SIINC. Inka Moss crée des emplois dans des communautés à faible revenu de la région andine pour la population indigène qui récolte de la mousse blanche (un substrat pour plantes et fleurs) de manière durable. Des SIINC sont versées à l'entreprise si elle réalise un impact social supplémentaire, notamment en engageant de nouveaux cueilleurs, qui peuvent ainsi augmenter leurs revenus.

Assistance technique pour les investissements à impact social : en finançant des prestations de conseil et des formations, la DDC soutient des producteurs démunis dans des pays en développement qui bénéficient d'investissements d'un grand investisseur privé suisse. Cette assistance technique permet la réalisation d'investissements qui ne seraient pas effectués autrement. Par exemple, l'investisseur à impact social investit dans AMRU, une compagnie cambodgienne spécialisée dans l'exportation de riz biologique issu du commerce équitable. Depuis sa création en 2011, AMRU a créé quelque 170 emplois attractifs et de nouveaux débouchés pour les agriculteurs. La DDC a financé la formation d'agriculteurs « chefs de file » (*lead farmers*), qui forment ensuite les producteurs de riz. Ces formations sont nécessaires pour pouvoir répondre à la demande croissante de riz biologique de qualité. Elles étaient par conséquent la condition nécessaire pour qu'AMRU puisse se développer et pour que l'investisseur à impact social augmente le volume de son investissement. Aujourd'hui, 5800 producteurs réunis dans 49 coopératives livrent du riz biologique à AMRU. Ils obtiennent un prix nettement plus élevé pour leur riz (env. 350 dollars / t au lieu de 200 dollars / t) et ont ainsi vu leur revenu augmenter.

Les exemples et mesures présentés ci-dessus montrent que l'utilisation de financements mixtes (cessionnels ou non cessionnels) offre des opportunités pour améliorer la capacité à apprécier et à assumer des risques, mobiliser des investissements privés en faveur des régions et secteurs sous-approvisionnés et renforcer l'effet des fonds publics, qui sont limités.

Toutefois, des voix s'élèvent pour dénoncer le financement mixte cessionnel. Elles soulignent qu'il n'existe pas de vision commune pour ce type de financement parmi les acteurs, toujours plus nombreux, et que la complexité de ces partenariats et techniques est souvent sous-évaluée. Elles estiment par ailleurs que des politiques cohérentes, des bonnes pratiques et des normes d'application des modalités de financement mixte font également dé-

faut. Étant donné qu'il n'existe pas de méthodes de recensement des données, de monitoring et d'évaluation fiables et comparables, l'évaluation de l'impact de ce type de mesures sur le développement constitue un défi. De plus, la conception et l'utilisation de cet instrument comportent des risques. Ainsi, certains craignent que le financement mixte puisse concurrencer excessivement les instruments traditionnels de lutte contre la pauvreté ou restreindre à quelques secteurs ou priorités thématiques ou géographiques les fonds publics, qui sont limités. Trouver le bon équilibre entre les fonds privés et publics n'est pas facile : de fait, trop de subventions et de fonds concessionnels évinceraient des initiatives privées au lieu de les encourager et produiraient des effets d'aubaine et des distorsions de marché [2] [7].

Le caractère permanent ou temporaire (stratégie de sortie) des instruments de financement mixte concessionnel est également déterminant. Cette question fait l'objet de controverses au niveau international et empêche le consensus sur l'objectif premier de ces instruments : devraient-ils produire un puissant effet de levier (structure permanente) ou contribuer plutôt à créer des marchés (financement mixte limité dans le temps) ?

En résumé, la difficulté majeure du financement mixte consiste à engager juste ce qu'il faut d'argent public pour réduire les risques et attirer les investisseurs privés, sans les évincer ou les subventionner. L'équilibre dépend du secteur, du contexte national et des acteurs concernés. Dans tous les cas, le Conseil fédéral estime qu'une définition claire des rôles et une certaine discipline dans l'application de principes établis sont primordiales, et que le financement mixte ne devrait être utilisé que de manière *sélective* et *subsidaire au marché*. Le financement mixte peut favoriser des réformes structurelles dans les pays partenaires de la coopération suisse au développement (en encourageant la création d'un secteur privé local, qui constitue un facteur d'incitation pour des réformes), mais ne peut pas les remplacer. Même en cas de financement mixte, l'appréciation des risques doit reposer sur de bons fondamentaux. Si ceux-ci ne s'améliorent pas, l'effet est limité, voire contre-productif. Pour établir la confiance dans les pays cibles, deux facteurs sont déterminants : un environnement politique et économique stable et des institutions qui fonctionnent. Les offices fédéraux compétents restent très engagés sur ces deux fronts.

4.4 Respect de la dimension multilatérale

La Suisse participe au capital de banques multilatérales de développement, fournit des contributions de base aux fonds de développement qui s'y rattachent et coopère avec ces banques dans le cadre de projets et de programmes ; elle joue ainsi un rôle essentiel dans la lutte mondiale contre la pauvreté, la réalisation des objectifs de l'Agenda 2030 et la mise en œuvre des décisions prises lors de la 21^e Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique, qui a eu lieu en 2015 à Paris.

Au cours des dernières années, les banques multilatérales de développement ont largement développé leurs mécanismes de financement en association avec le secteur privé. Grâce à la notation AAA, l'Association internationale de développement (AID, le fonds du Groupe de la Banque mondiale destiné au soutien des pays les plus pauvres) peut contracter des emprunts sur le marché des capitaux depuis juillet 2017 et réunir ainsi un tiers des 75 milliards de dollars qu'elle prévoit d'allouer d'ici à juillet 2020. Durant cette période, l'AID octroiera à la SFI, le bras privé de la Banque mondiale, et à l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) 2,5 milliards de dollars afin qu'elles puissent atténuer les risques spécifiques aux investissements privés dans les pays les plus pauvres. En 2017, la Suisse a débloqué quelque 645 millions de francs, dont le versement sera échelonné sur 9 ans, pour la 18^e reconstitution des ressources de l'AID. En associant ses ressources financières à ce type d'initiatives multilatérales, la Suisse peut considérablement augmenter l'effet de sa coopération au développement.

Les banques multilatérales de développement sont par ailleurs l'une des principales sources de financement des mesures en faveur du climat. Leur contribution est essentielle à la réalisation des objectifs de l'Accord de Paris sur le climat. Rien qu'en 2018, elles ont investi

43 milliards de dollars pour des mesures d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à celui-ci dans les pays en développement et les pays émergents. De plus, 68 milliards de dollars ont été levés auprès d'investisseurs privés ou publics [8].

L'intensification des cofinancements et la mise en œuvre de normes et politiques communes encouragent les synergies avec la coopération suisse au développement. SIFEM participe en outre activement à un programme pilote lancé en 2019 et chapeauté par la SFI, qui a pour but de promouvoir le développement du secteur privé dans les pays les moins avancés au moyen d'initiatives communes et d'une meilleure coordination des institutions financières de développement multilatérales et bilatérales. Dans le cas du Népal, SIFEM a pris les rênes du programme, en concertation avec la représentation suisse à Katmandou.

5 Mesures

Dans ses réponses à des interventions parlementaires⁹ et, surtout, dans le message sur la stratégie de coopération internationale 2021-2024, le Conseil fédéral s'est dit disposé, dans le cadre de la coopération au développement, à déployer davantage d'instruments permettant de générer le plus d'effets possible avec les moyens financiers à disposition. Les offices fédéraux compétents utiliseront et développeront des mécanismes visant à mobiliser des fonds privés de manière systématique et en respectant un certain nombre de principes (subsidiarité, prévention de toute distorsion du marché), et étudieront de nouvelles possibilités pour développer le secteur privé dans les pays pauvres, des contextes fragiles et des secteurs économiques sous-approvisionnés, où les obstacles à l'accès au capital privé restent importants.

Le Conseil fédéral est convaincu que ces objectifs pourront être réalisés en conjuguant et en combinant de façon flexible les différents instruments de la DDC, du SECO et de SIFEM.

Selon le message sur la stratégie de coopération internationale 2021-2024, **SIFEM** devrait pouvoir *augmenter sa capacité financière* à l'avenir aussi pour maintenir, voire améliorer sa performance. Le renforcement peut se faire « depuis l'intérieur », au moyen d'une hausse des remboursements d'investissements échus fructueux, ou par le biais de nouvelles contributions de la Confédération au capital à partir de crédits-cadres de la coopération économique au développement. De plus, la mobilisation d'investissements privés reste centrale. Les efforts en ce sens ont récemment été récompensés, puisqu'une importante association suisse investira par l'intermédiaire d'Obviam plusieurs dizaines de millions de francs dans des projets de SIFEM.

Une autre option pour renforcer SIFEM serait de lui permettre d'*assumer encore plus de risques d'investissement* en utilisant des fonds de financements mixtes concessionnels ou des fonds assimilables à des garanties [9]. La recommandation formulée en 2019 par le Comité d'aide au développement de l'OCDE dans le cadre de l'examen par les pairs va également dans ce sens : « *La multiplication des initiatives de coopération avec le secteur public, à l'aide d'outils de financement mixte par exemple, pourrait permettre au SIFEM de prendre des risques mesurés et de prendre pied dans les [pays le moins avancés]* ». SIFEM pourrait ainsi intensifier ses investissements visant à promouvoir des modèles commerciaux innovants, notamment dans les marchés des pays les moins avancés, et, éventuellement dans des projets en faveur du climat, qui nécessitent un volant de sécurité supplémentaire.

La manière dont les instruments d'investissement de SIFEM, qui utilisent des fonds de capital-risque, peuvent être développés au mieux pour pouvoir être déployés dans des pays et secteurs particulièrement « difficiles » fait l'objet de discussions entre le conseil d'administra-

⁹ Cf. interpellation 18.3761 Riklin (« Investir dans le développement durable ») et motion 18.4360 Béglé (« L'aide publique aux pays en crise atteint ses limites. Il est urgent de définir les conditions pour une implication volontaire du secteur privé »).

tion de SIFEM, le SECO et la DDC. Ces discussions seront approfondies au cours des prochains mois avec la consultation de l'Administration fédérale des finances (AFF). Des modèles de bonnes pratiques d'autres sociétés bilatérales et multilatérales de financement du développement seront analysés, notamment pour examiner leur applicabilité à SIFEM, tout en tenant compte du mandat de base, de la structure et de la gouvernance de SIFEM.

Toutefois, le Conseil fédéral entend continuer d'accorder la priorité aux instruments de la **coopération classique** dans les pays les moins avancés et les contextes fragiles, notamment pour encourager l'amélioration des conditions-cadre qui permettraient le développement du secteur privé. Parallèlement, le financement mixte gagne en importance ici aussi. De fait, sur les marchés faiblement développés, dans des contextes fragiles ou dans des situations d'après-conflit, certains besoins et défis spécifiques [10] ne sont pas ou ne peuvent pas être (suffisamment) couverts par les sociétés de financement du développement. Il s'agit, par exemple, de l'utilisation de fonds concessionnels pour que des entreprises puissent attirer des investisseurs [11] ou du soutien d'autres types d'entreprises (entreprises d'approvisionnement publiques dans le cadre de partenariats public-privé¹⁰, p. ex.). Des interventions « pionnières » sous forme de financements initiaux, de cofinancements simples et de mécanismes de rémunération en fonction des résultats (*pay for results*) sont également importantes. Il convient d'examiner, sur la base des initiatives décrites au ch. 4.3, la manière dont des modèles de financement mixte également applicables dans d'autres contextes peuvent être mis au point ou développés. Les complémentarités et synergies susmentionnées entre le SECO et la DDC (et leurs domaines d'expertise) seront prises en considération durant cet examen.

Les offices fédéraux compétents œuvrent en outre à renforcer les synergies et la coopération avec des acteurs (suisses) du marché financier dans le domaine des investissements en faveur du développement au niveau institutionnel, c'est-à-dire au sein d'organisations comme *Swiss Sustainable Finance*. L'objectif est d'encourager la mise en réseau, le dialogue et l'échange d'expériences pour développer des thèmes comme la mesure de l'efficacité, la modélisation des risques et la structuration des initiatives de financement mixte, promouvoir des normes communes (principes relatifs au financement mixte et aux investissements à impact social) et éveiller l'intérêt des investisseurs institutionnels et des fondations. Au niveau opérationnel, l'accent est mis sur le soutien du marché des placements privés pour les investissements à impact social dans les pays en développement et les pays émergents ; ce soutien se ferait dans le cadre de projets au moyen de contributions à fonds perdu afin de financer l'assistance technique ou la mise au point de nouvelles possibilités de transaction.

Digression : « générer des recettes »

L'auteur du postulat demande entre autres si d'autres instruments existants pourraient également générer des recettes en lien avec SIFEM. Le Conseil fédéral est d'avis que la coopération « classique » au développement n'a pas pour objectif premier de générer des recettes. Néanmoins, une meilleure intégration du secteur privé et des investisseurs privés peut produire un effet de levier et des effets supplémentaires sur le développement. Cet effet de levier peut encore être renforcé sur la base du principe du fonds de roulement. La mobilisation peut être encouragée au moyen d'une large palette d'instruments, y compris l'utilisation plus fréquente de fonds concessionnels sous forme de prêts et de participations ainsi que de contributions à fonds perdu (assistance technique, p. ex.)¹¹. Dans son rapport du 10 mai 2017

¹⁰ On peut par exemple citer le programme « Cities Alliance Partnership », cofinancé par le SECO.

¹¹ Dans le cas d'une assistance technique, la mobilisation de financements privés est souvent *indirecte*. La Suisse s'engage au premier plan au sein de l'OCDE pour que cette mobilisation indirecte au moyen de contributions à fonds perdu puisse être imputable à la coopération internationale. Il s'agit là d'un point essentiel, étant donné que la réalisation des objectifs internationaux en matière de financement dans le domaine du climat y est directement liée.

sur le financement international dans le domaine du climat, le Conseil fédéral a annoncé qu'il examinerait si la coopération internationale pourrait utiliser plus intensivement les instruments existants ou développer de nouveaux modèles de partenariat avec le secteur privé pour encourager ce dernier à réaliser des investissements en faveur du climat dans les pays en développement, en utilisant entre autres des instruments de financement innovants. Ces instruments seront examinés en coordination avec l'AFF.

6 Conclusions

Au cours des vingt dernières années, la coopération avec le secteur privé est devenue un pilier important et précieux de la coopération au développement de la Confédération, qu'il faudra encore renforcer pour réaliser les objectifs de développement durable des Nations Unies en vue de faire face aux grands défis planétaires.

L'établissement de SIFEM en tant que société de financement du développement a permis de créer un instrument qui, en générant un large impact sur le développement et en mobilisant des fonds privés, est capable de contribuer à la mise en œuvre de l'Agenda 2030. Dans le but de continuer de renforcer SIFEM, le Conseil fédéral prévoit des participations supplémentaires au capital ou la possibilité d'avoir recours à des instruments concessionnels ou assimilables à des garanties. Il confirme ainsi sa volonté de garantir l'efficacité de SIFEM et de lui permettre d'exploiter au mieux son potentiel en se développant et en s'adaptant aux nouvelles réalités [12].

Cette forme spécifique de financement des entreprises dans les pays partenaires n'est cependant pas une panacée. Les instruments de coopération classique, qui promeuvent des conditions-cadre favorables et créent des systèmes de marché au moyen de contributions à fonds perdu, sont tout aussi indispensables. Si de nombreuses synergies entre ces deux niveaux d'intervention sont déjà exploitées aujourd'hui, certains domaines offrent encore un potentiel d'amélioration à cet égard. C'est notamment le cas de la combinaison de fonds privés et publics dans le financement du développement. Le SECO et la DDC ont tous deux fait de premières expériences avec différentes modalités de financement mixte. Il faut se fonder sur des approches éprouvées et les développer. Il convient de respecter les principes de la subsidiarité et de prévention de distorsions de marché, et d'indiquer clairement les résultats obtenus.

Le secteur privé investit lorsque le rapport entre rendement et risque est équilibré et lorsque la prévisibilité est garantie. Ces conditions ne sont souvent pas remplies dans les régions les plus pauvres du monde et dans d'autres contextes et secteurs difficiles. Des mesures supplémentaires ou nouvelles sont par conséquent à l'étude, qui permettraient, avec les fonds publics à disposition, de réduire les risques d'investissement à un minimum, de mobiliser des capitaux privés et de renforcer l'effet sur le développement. Il convient de veiller à ce que ces mesures n'augmentent pas les risques assumés par SIFEM au nom de la Confédération et ne modifient pas le modèle de financement de la société (fonds de roulement). SIFEM, le SECO et la DDC doivent encore identifier ou préciser de telles mesures.

Les mesures seront mises en œuvre selon les responsabilités établies et en collaboration avec les services fédéraux concernés.

Le Conseil fédéral rendra compte de la mise en œuvre de ces mesures notamment dans le rapport concernant le message sur la stratégie de coopération internationale 2021-2024.

7 Annexe

7.1 Postulat 18.3483

Texte du postulat du 11.06.2018

Je demande au Conseil fédéral de bien vouloir faire un rapport mettant en exergue les points suivants au niveau de la Coopération au développement :

1. les différences de fonctionnement ainsi que les soutiens octroyés et éventuels résultats financiers entre SIFEM SA, société financière de développement de la Confédération, et la Coopération et développement économiques du SECO et la Coopération suisse au développement en général ;
2. les synergies qui pourraient être mises en place entre ces systèmes de soutien financier au développement, et les synergies entre investissements publics et privés dans les pays émergents ;
3. dans le cadre des synergies possibles, les mesures que le Conseil fédéral entend entreprendre à terme afin d'optimiser sur le plan financier les deniers publics octroyés à la Coopération au développement.

Développement

Depuis son début d'activité en 2011, SIFEM SA s'est développée favorablement. Après les premières années marquées par des déficits, SIFEM SA a pu, grâce à un résultat d'exploitation positif depuis 2015 et même un excédent de recettes de 36,7 millions de francs en 2017, entièrement compenser les pertes encourues de la phase de départ. SIFEM SA devrait au cours de ces prochaines années continuer à générer des bénéfices. Fort de ce constat, il serait intéressant de faire la comparaison entre les différents outils de la coopération internationale et d'arrêter les mesures éventuelles à prendre entre des systèmes novateurs de financement tels que SIFEM SA et les outils traditionnels de la Coopération suisse au développement en général, notamment dans le cadre de l'objectif du partenariats public-privé pour le développement (PPDP) présenté comme l'un des piliers sur lesquels doit reposer la coopération internationale de la Suisse. Il serait à mon avis judicieux également d'analyser si certains moyens mis à disposition pourraient, à l'image de SIFEM SA, générer des recettes en améliorant les synergies avec ce type d'instruments novateurs.

7.2 Renvois

- [1] [Online]. www.sifem.ch.
- [2] M. Heinrich-Fernandes, «Myths and misunderstandings in Innovative Finance: Towards more clarity for effective donor engagement,» Comité des donateurs pour le développement de l'entreprise, document de travail, 2018.
- [3] Association of European Development Finance Institutions, «EDFI Flagship Report: Investing to Create Jobs, Boost Growth and Fight Poverty,» Bruxelles, 2016.
- [4] «Audit de la surveillance du respect des objectifs stratégiques 2014 à 2017 du Conseil fédéral par SIFEM SA,» Contrôle fédéral des finances, rapport CDF-17065, Berne, 12 juillet 2017.
- [5] J. Benn, C. Sangaré et T. Hos, «Amounts mobilized from the Private Sector by Official Development Finance Interventions - Guarantees, syndicated loans, shares in collective investment vehicles, direct investment in companies and credit lines,» *OECD Development Co-Operation Working Paper 36*, juillet 2017.
- [6] OCDE: "Le financement mixte, défini comme l'utilisation stratégique du financement à l'appui du développement permettant de mobiliser des financements additionnels en vue de l'instauration d'un développement durable dans les pays en développement."
- [7] Oxfam et Eurodad, «Blended Finance. What it is, how it works and how it is used,» By Javier Pereira, 2017.
- [8] BAfD, BAoD, Banque européenne pour la reconstruction et le dév, Banque européenne d'investissement, Banque interaméricaine de développement, IDB Invest, IDB Lab, Banque islamique de développement et Banque mondiale, «2018 Joint Report on Multilateral Development Banks Climate Finance,» juin 2019.
- [9] B. Scola, L. Moretto et E. Lahaye, «Navigating the Next Wave of Blended Finance for Financial Inclusion,» *CGAP Brief*, août 2018.
- [10] OCDE et FENU, «Blended Finance in the Least Developed Countries 2019,» <https://doi.org/10.1787/1c142aae-en>, Paris, 2019.
- [11] S. Attridge et L. Engen, «Blended Finance in the poorest countries. The need for a better approach,» Overseas Development Institute (ODI), Londres, avril 2019.
- [12] Le Conseil fédéral, «SIFEM SA. Proposition du Conseil fédéral visant à convertir le prêt de la Confédération en capital-actions. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat de la Commission des finances du 11 novembre 2016,» Berne, 29 mars 2017.

7.3 Table des abréviations

AID	<i>Association internationale de développement</i>
AMGI	<i>Agence multilatérale de garantie des investissements</i>
CBI	<i>Climate Bond Initiative</i>
EDFI	<i>Association of European Development Finance Institutions</i>
ODD	<i>Objectifs de développement durable</i>
SFI	<i>Société financière internationale</i>
SIFEM	<i>Swiss Investment Fund for Emerging Markets</i>