



AIDE ET SERVICES FOURNIS PAR L'ETF AUX ÉTATS MEMBRES DE L'UE

Contexte

Contribuer à la coordination de l'aide accordée par la Communauté, ses États membres et les pays tiers est l'un des objectifs de l'ETF définis à l'article 2 de son règlement fondateur (1990R1360).

L'article 3 dispose que dans le cadre de ses fonctions pour la Communauté, ses États membres et les pays tiers, l'agence prévoit un cadre permettant de canaliser les offres d'assistance. L'ETF est invitée à examiner la possibilité de créer des entreprises communes et d'identifier les opérations susceptibles d'être cofinancées mais aussi à financer l'étude et l'élaboration de tels projets dont la mise en œuvre peut être financée par des contributions d'un ou de plusieurs pays. En vertu du règlement du Conseil, le conseil de direction est chargé d'adopter le programme de travail de l'ETF et de convenir avec la Commission, d'autres tâches devant être entreprises par l'ETF dans le cadre général du règlement.

Lors de la réunion du conseil de direction de l'ETF de novembre 2000, les États membres ont fait part de leur intérêt pour faire appel aux services de l'ETF. Au cours de cette réunion, il a été convenu que l'ETF pourrait fournir ces services, mais que *les États membres individuels devront apporter une contribution financière pour les services spéciaux et supplémentaires effectués pour leur compte par la Fondation.*

Ce principe a été confirmé dans le règlement financier de l'ETF qui prévoit des contributions des États membres de l'UE aux activités de la Fondation. L'article 19 précise que ces contributions doivent couvrir «la totalité des dépenses directes ou indirectes encourues par l'action ou la destination en question». L'article 20 indique que l'approbation du conseil d'administration est nécessaire pour que l'ETF puisse accepter des libéralités susceptibles d'entraîner des charges. Le règlement financier exige désormais que ces contributions soient systématiquement inscrites au budget de l'ETF. À la lumière de cette disposition, l'ETF tente désormais d'utiliser systématiquement le «titre IV» pour inscrire toutes les contributions de sources externes telles que les États membres ou autres sources externes au-delà du budget normal provenant de la Commission.

L'ETF salue l'incitation que son règlement fondateur constitue et les principes définis dans le règlement financier et par le conseil de direction pour fournir de l'aide et des services aux États membres de l'UE dans le cadre de sa contribution aux priorités et programmes communautaires en matière de relations extérieures. Cette approche correspond tout à fait à l'accent placé sur la coordination des programmes d'aide respectifs de la Commission et des États membres de l'UE dans les propositions de nouveaux instruments consacrés à l'aide extérieure adoptées par la Commission le 29 septembre 2004. L'objectif est de fournir de l'aide de façon plus efficace. Le renforcement de la coopération entre les États membres offre des possibilités favorables sur tous les plans.

- Tout d'abord, cette coopération peut aider à garantir que les programmes de relations extérieures de la Commission et des États membres sont axés sur des perspectives communes et ainsi améliorer l'impact global de l'aide communautaire aux pays partenaires. La Commission étant responsable de la coordination globale des programmes communautaires en matière de relations extérieures, tous ces accords devront être discutés et approuvés par les services concernés de la Commission.
- Deuxièmement, la coopération peut intégrer les interventions des États membres en matière d'aide extérieure, même à une échelle relativement restreinte, dans le cadre d'investissements communautaires plus importants. Elle peut fournir aux États membres des connaissances spécifiques et/ou une expertise pour atteindre leurs objectifs. Elle peut également proposer des dispositifs de mise en œuvre peu coûteux en la matière dans une dimension européenne. Par ailleurs, elle permet de travailler conjointement et d'échanger des expériences avec d'autres

donateurs dans le domaine tout en conservant un sens de la propriété et de la reconnaissance de l'investissement réalisé par chaque État membre.

- Troisièmement, en favorisant les efforts concertés entre États membres et institutions de l'UE, elle peut accroître les bénéfices pour les pays partenaires en termes de cohérence de la réforme.
- Enfin, elle peut aider à consolider la capacité globale de l'ETF, au bénéfice à long terme tant de la communauté que de ses États membres et des pays partenaires.

Toutefois, ce mécanisme n'a été que relativement peu utilisé au cours de ces dernières années et par quelques États membres seulement. L'ETF souhaiteraient sensibiliser et susciter l'intérêt des États membres sur ces possibilités, en vue de les inciter à contribuer à son travail. En outre, cette approche pourrait aussi être appliquée par des États non membres et/ou d'autres organisations qui prennent part ou souhaiteraient prendre part au processus de réforme.

Options possibles

L'ETF fournit de l'aide et des services aux États membres de l'UE par le biais de trois mécanismes différents qui évoluent. Ils peuvent être considérés comme des approches-types pour d'autres États membres de l'UE et même pour la coopération avec d'autres organisations:

1. Les États membres de l'UE apportent une contribution financière directe aux activités de l'ETF.

L'exemple le plus significatif est celui du fonds fiduciaire italien en 2003-2005. Le gouvernement italien met à disposition 500 000 euros par an pour soutenir les priorités et les projets de l'ETF dans le cadre d'un accord conclu avec le conseil de direction en 2002. La valeur et les avantages perçus par les différentes parties prenantes ont été confirmés en septembre 2004 lorsque le gouvernement italien a mis à disposition une contribution supplémentaire exceptionnelle de 300 000 euros par le fonds fiduciaire afin de cofinancer les études du marché du travail dans les Balkans occidentaux, qui avaient été vivement demandées par la DG RELEX, la DG EMPL, les autorités italiennes et l'ETF et ont été saluées par les pays partenaires. D'autres organisations ont aussi contribué ponctuellement aux activités de l'ETF de façon similaire, notamment, la direction suisse du développement et de la coopération et la banque mondiale.

Chaque année, après consultation des autorités italiennes, l'ETF indique dans le programme de travail les projets de l'ETF qui seront renforcés grâce au soutien italien, assurant ainsi une reconnaissance appropriée de la donation effectuée par l'État membre. Les contributions sont utilisées pour étendre des projets dans le cadre du programme de travail de l'ETF, et respectent aussi par défaut les priorités de l'UE et de l'ETF.

Cette approche convient particulièrement lorsque l'État membre a des priorités et des programmes conformes aux priorités de l'UE en matière de relations extérieures et aux activités du programme de travail de l'ETF. Elle est aussi pertinente lorsque les États membres de l'UE souhaitent intégrer leurs programmes d'aide extérieure, même à une échelle restreinte, dans une dimension européenne. Elle peut aussi convenir dans les cas où l'État membre a identifié une priorité clé mais ne dispose pas de l'expertise ou de la capacité requises en termes de développement des ressources humaines dans le domaine pour atteindre son objectif. Ce mécanisme peut aussi accroître le retour sur investissement de l'aide grâce au regroupement des ressources qui permet de réduire l'incidence des frais généraux fixes. Dans ce cadre, il peut être adapté pour les États membres de l'UE à la recherche de mécanismes de mise en œuvre peu coûteux dans une dimension européenne.

L'ETF n'impose pas de frais de gestion car le fonds fiduciaire est une contribution directe à des projets de l'ETF déjà définis dans le programme de travail et convenus avec le conseil de direction. Il n'y a donc pas de charges financières découlant de la contribution telles que stipulées à l'article 20 du règlement financier de l'ETF. Toutefois, en accord avec le «donateur», les fonds peuvent être utilisés pour couvrir les frais administratifs liés aux projets – tels que les

missions – ou embaucher du personnel temporaire pour aider à mettre en œuvre et gérer les projets. Il est entendu que les fonds entrant dans le budget de l'ETF doivent être gérés conformément au règlement financier de l'ETF et aux règles de passation des marchés. L'État membre reçoit toutefois des rapports de suivi réguliers sur les activités qu'il finance et un état financier indiquant comment les fonds ont été utilisés. Étant donné que les activités font partie du programme de travail de l'ETF, elles sont soumises au plan d'évaluation annuel de l'ETF et peuvent aussi être auditées.

L'ETF saisit cette occasion pour inciter les États membres de l'UE à conclure des accords similaires avec la Fondation. Dans ce cas:

- l'ETF, en consultation avec l'État membre et la Commission mènera une première évaluation de la proposition pour garantir la cohérence avec le mandat de l'ETF et le cadre réglementaire et développer une proposition qui sera soumise au conseil de direction;
- l'accord en résultant doit être approuvé par le conseil de direction conformément au règlement financier actuel;
- les projets de l'ETF soutenus dans le cadre de ces accords doivent être clairement cités dans le programme de travail de l'ETF;
- les budgets doivent être pris en compte dans le cadre du titre IV du budget de l'ETF et sont soumis à l'approbation du conseil de direction et de l'autorité budgétaire.

2. Les États membres de l'UE demandent à l'ETF de fournir des services pour leurs propres projets.

L'exemple le plus significatif est celui du gouvernement italien, bien qu'une approche similaire ait été adoptée à une échelle moindre par des pays tels que la France, la Suisse et des organisations telles que la Banque mondiale.

Le premier accord de coopération avec le ministère des affaires étrangères italien a été signé en 2000. L'accord a été renouvelé en 2003. Dans le cadre du premier accord, le ministère italien des affaires étrangères (DGCS) a demandé à l'ETF de mettre en œuvre pour son compte un projet de développement des ressources humaines concernant le développement des PME en Albanie au cours de la période 2001-2003. Suite à une évaluation positive du premier projet, le ministère italien a récemment demandé à l'ETF de l'aider à concevoir et mettre en œuvre un projet de suivi. Le budget pour le second projet est de 2 147 000 euros et devrait s'étendre sur la période 2005-2007. L'annexe 1 présente cette seconde proposition de façon plus détaillée.

Pour ce service, compte tenu du règlement financier et de la décision du conseil de direction de 2000, l'ETF facturera des frais pour couvrir tous les coûts supplémentaires directs et indirects liés au projet. Les critères de budget par activité dans le budget de l'ETF représentent le point de départ pour discuter des modalités des frais. Conformément aux critères actuels, les dépenses concerneront:

- environ 10% du budget du projet pour couvrir les frais généraux administratifs et de gestion⁽¹⁾. Cela devrait aussi inclure toutes les exigences en matière de suivi et de rapports convenues avec l'État membre;
- tous les frais directs (par exemple, missions, temps des experts de l'ETF, évaluation et audit).

Toutefois, les modalités de chaque accord seront négociés au cas par cas selon la nature du projet et les coûts et bénéfices pouvant résulter du rôle prévu de l'ETF dans le projet.

⁽¹⁾ L'ETF estime que 2,2 EPT en personnel de soutien administratif (pour un montant d'environ 90 000 euros en vertu du titre I) sont nécessaires pour traiter toutes les procédures et garantir la conformité avec les normes de gestion de l'UE pour chaque 1 000 000 de fonds opérationnels des titres III ou IV. En outre, chaque membre du personnel supplémentaire engendre quelque 10 000 euros liés au matériel et aux locaux en vertu du titre II.

Ce montant permet à l'ETF de garantir le respect des priorités convenues avec le conseil de direction et en particulier avec la Commission tout en fournissant un service de qualité à ses États membres. Comme dans le premier cas de figure, il est entendu que tous les fonds qui entrent dans le budget de l'ETF doivent être traités conformément aux règles financières et de passation des marchés de l'ETF.

Cette approche est adaptée aux cas où les programmes de l'État membre de l'UE viennent compléter les priorités de l'UE en matière de relations extérieures et le mandat de l'ETF. Elle est aussi appropriée lorsque les États membres de l'UE sont convaincus que le fait de mettre en relation leurs programmes d'aide extérieure sous la tutelle de l'UE ou d'une organisation internationale présente de nombreux avantages. Elle peut également convenir lorsque l'État membre de l'UE a identifié un objectif clair mais ne dispose pas de l'expertise et des ressources sur le terrain requises pour concevoir et mettre en œuvre des mesures permettant d'atteindre cet objectif.

L'ETF souhaiterait saisir cette occasion pour inciter d'autres États membres de l'UE à solliciter ces services lorsqu'ils ont des projets conformes aux objectifs et fonctions de l'ETF. Dans ce cas, la procédure sera la suivante:

- l'ETF, en consultation avec l'État membre et la Commission mène une première évaluation de la proposition afin de garantir la cohérence avec les priorités de relations extérieures de l'UE, le mandat et le cadre réglementaire de l'ETF et d'élaborer une proposition à soumettre au conseil de direction;
- le conseil de direction approuve le projet et les conditions de mise en œuvre;
- le conseil de direction adopte le budget révisé conformément au règlement financier actuel;
- les fonds sont pris en compte dans le cadre du titre IV du budget de l'ETF et sont soumis à l'approbation du conseil de direction et de l'autorité budgétaire;
- l'activité, le budget et la source de financement sont cités dans le programme de travail de l'ETF.

3. Les États membres de l'UE mettent en œuvre leurs propres projets parallèlement aux activités de l'ETF.

L'ETF a mené plusieurs projets financés en parallèle avec des États membres de l'UE. Cette approche permet aux États membres ayant des priorités communes de relier leurs projets nationaux de développement avec une priorité ou un projet de l'ETF déjà en place. L'ETF peut jouer un rôle de coordinateur afin d'améliorer la coordination entre les différents projets et de renforcer l'impact global des efforts de chacun des États membres. L'exemple le plus significatif est le projet mené dans le nord-ouest de la Russie en 1996-2000 auquel ont participé huit États membres et l'OIT (voir annexe 2).

Étant donné que pour ce mécanisme, les fonds ne passent pas par le budget de l'ETF, il n'y a pas de charges financières. Toutefois, l'ETF pourrait inclure le projet et les coûts relatifs de coordination dans son programme de travail qui est soumis au conseil de direction pour approbation.

Cette approche est particulièrement adaptée aux cas où l'État membre de l'UE a des priorités et des programmes qui sont en synergie avec les priorités de l'UE en matière de relations extérieures et les activités du programme de travail de l'ETF. Elle est aussi appropriée dans les cas où les États membres de l'UE souhaitent garder la maîtrise de la mise en œuvre de leurs projets, tout en les reliant de façon peu coûteuse aux efforts d'autre donateurs et États membres pour en accroître l'impact. Comme précédemment, les contributions de chacun des États membres sont citées dans le programme de travail de l'ETF. Il peut aussi convenir dans les cas où l'État membre de l'UE a identifié une priorité clé mais dispose de ressources financières et/ou de structures sur le terrain limitées pour atteindre son objectif.

Dans ce cas, l'ETF propose la procédure suivante:

- l'ETF, en consultation avec le(s) État(s) membre(s) et la Commission mène une première évaluation de la proposition et élabore un projet pour soumission au conseil de direction;
- l'ETF et les États membres de l'UE, en consultation avec la Commission, élaborent un accord de coopération pour garantir la synergie entre les projets parallèles de l'État membre et de l'ETF;
- l'accord de coopération est soumis au conseil de direction de l'ETF pour information et la contribution de l'État membre est mentionnée dans le programme de travail.

Propositions au conseil de direction

- L'ETF demande au conseil de direction d'adopter la politique et les procédures ci-dessus régissant les contributions des États membres de l'UE (ou d'autres organisations) au travail de l'ETF.
- L'ETF demande aux membres du conseil de direction de sensibiliser dans leur propre pays sur les possibilités et la valeur ajoutée d'une action conjointe avec l'ETF et de faciliter les liens avec leurs homologues de l'aide extérieure.
- L'ETF demande au conseil de direction d'approuver la demande du gouvernement italien pour que l'ETF fournit une assistance technique au projet PME (voir annexe 1) étant entendu qu'aucun coût financier ne sera engendré dans le cadre du budget de base de l'ETF.

ANNEXE 1**PROGRAMME D'AIDE AUX PME EN ALBANIE**

Bénéficiaires cibles: Ministères et/ou autorités locales/ agences régionales de développement /PME

Pays cibles: Albanie

Contexte: En 2000, en vue de soutenir le développement des PME en Albanie, le ministère italien des affaires étrangères (DGCS) a demandé à l'ETF de préparer et de mettre en œuvre un projet dans le cadre de l'accord-cadre de coopération existant.

Ce projet a débuté en 2001, s'est achevé en juin 2003 et a été suivi d'une évaluation externe menée par des experts indépendants. Les auditeurs externes ont été particulièrement positifs sur les réalisations et ont suggéré de consolider le projet afin d'étendre et de renforcer ses résultats et garantir ainsi leur pérennité.

Le gouvernement italien a accepté ces recommandations et a suggéré que l'ETF mène un nouveau projet plus vaste, financé dans le cadre de l'accord de coopération bilatéral 2002-2004 entre l'Albanie et l'Italie signé à Tirana le 9 avril 2002.

En conséquence, les gouvernements italien et albanais ont récemment convenu d'un programme d'aide financière d'environ 30 millions d'euros pour soutenir le secteur des PME grâce à: (a) l'établissement d'une ligne de crédit PME à débloquer par le système bancaire albanais à hauteur d'environ 25 millions d'euros, et (b) la création d'un fonds de garantie de prêt (2,5 millions d'euros) et (c) une assistance technique d'un montant d'environ 2,5 millions d'euros.

Le secteur des PME en Albanie connaît des problèmes dans les domaines suivants.

a) Juridique/réglementaire

- Manque de transparence dans l'application des lois et des règlements; trop de modifications de la législation, qui rendent difficiles les prises de décisions stratégiques et n'encouragent pas les entrepreneurs à respecter la législation.
- Bien que relativement lents, les tribunaux constituent un bon moyen pour régler les conflits. Les cabinets d'huissiers et les incitations pour l'application des arrêts des tribunaux sont les principaux points faibles.
- Alors que l'enregistrement des entreprises fonctionne relativement bien, le manque de transparence et l'application hasardeuse des règlements (inspections, permis, licences, notamment en matière d'impôts et de droits de douane) entrave les activités des entreprises. Cette situation encourage les activités du marché semi-clandestin et crée un sens de la discrimination aléatoire et un manque d'équité pour les PME opérant sur le marché.

b) Capacité du gouvernement et dialogue public-privé

- Faible capacité du gouvernement pour garantir un environnement sûr, par exemple, pour la protection des produits et des biens des entreprises. Absence de respect des règles de droit. Instabilité politique, mauvaise gestion et corruption sont encore autant de facteurs dissuasifs pour les investissements.

- Les gouvernements locaux ne disposent pas des capacités financières et institutionnelles nécessaires pour fournir les services requis dans leur domaine.
- Les entreprises se méfient du gouvernement. Elles ne considèrent pas que les organes consultatifs gouvernementaux existants (le conseil consultatif des entreprises et la chambre de commerce) représentent les intérêts des entreprises ou soient véritablement représentatifs des PME albanaises.
- c) Environnement du secteur financier
 - Le secteur financier se caractérise par des liquidités excédentaires car les banques préfèrent investir dans des bons du trésor ou proposer d'autres services plutôt que de développer le crédit, qui ne représente pas une affectation efficace des ressources.
 - Les banques ne jouent pas encore un rôle central dans le financement des PME pour les raisons suivantes.

Demandes de prêt: la culture du crédit sous-développée entrave la croissance du secteur car beaucoup d'entrepreneurs ne sont pas habitués aux banques ou aux exigences bancaires. Le climat politique instable dissuade les investissements des PME.

Offres de prêt: prêter aux PME n'intéresse pas les banques commerciales. La réticence des banques commerciales à prêter est liée au cadre légal et réglementaire médiocre, notamment en matière de mise en œuvre contractuelle, recouvrement des nantissements et résolution de conflits. Par ailleurs, les banques commerciales visent les prêts importants avec des frais de remboursements fixes et de contrôle inférieurs aux petits et micro-prêts. L'expérience passée de mauvais portefeuilles de prêts des banques d'état n'incite pas non plus les banques à prêter.
 - Inadéquation entre les conditions de prêt et les besoins des PME (échéances, taux, exigences en matière de nantissement et volume).
 - Le secteur micro financier est solide mais la demande de petits prêts et d'accès à l'épargne est encore trop forte.
 - Un programme de fonds de garantie de prêt a été créé mais il n'affecte pas encore le marché. Vraisemblablement insuffisant (et probablement inapproprié) pour favoriser les prêts dans le secteur des petites et micro-entreprises.
 - Il n'existe aucune disposition relative au crédit-bail dans la législation albanaise.
- d) Services de développement des entreprises
 - Les PME ont peu connaissance des avantages liés à l'utilisation des services de soutien aux entreprises.
 - Il existe des services de développement des entreprises mais ils sont largement subventionnés par les donateurs et ne sont pas régis par la demande.
- e) Formation et conseil dans les PME
 - Inadéquation entre les cursus proposés (comptabilité et finance) et les besoins des entrepreneurs (planification stratégique, gestion et marketing). Qualité insuffisante des formations.
 - Absence de coordination entre les donateurs concernant la division des prestations de formation proposées. Cours mal annoncés au public.
 - Les services de conseil sur des questions relatives au secteur privé sont une nouveauté dans les entreprises albanaises. La demande pour ce type de services est faible et cette pratique commence à peine à se développer.

- f) Informations sur les marchés intérieur et extérieur et sur la production et la technologie
- Les PME ont des difficultés à obtenir des informations sur les marchés potentiels d'import-export et les questions connexes telles que les tarifs et les normes, le transport ou la demande du marché.
- Les sources d'informations restent limitées aux ambassades étrangères et chambres de commerce, ou à des contacts privés. Les PME ont peu d'occasion de participer à des foires commerciales, car les chambres de commerce, associations, etc. n'en font pas une bonne promotion.
- Faible capacité financière pour mener ou exploiter des recherches sur le marché.
- Faible connaissance et sensibilisation à la technologie de l'internet, associée à un accès très limité et coûteux pour les usagers potentiels.

Certaines des faiblesses énoncées ci-dessus peuvent être traitées par ce projet, plus précisément grâce:

- au renforcement des institutions («*Institution building*») pour les principales parties prenantes travaillant dans le domaine;
- à une assistance technique pour la mise en œuvre de la ligne de crédit;
- à une assistance technique pour la mise en œuvre du fonds de garantie de prêt;
- à une formation destinée aux principales parties prenantes sur la mise en œuvre du programme;
- à une formation des conseillers auprès des entreprises pour aider les PME;
- à une assistance pour un système d'information structuré;
- à une campagne de sensibilisation.

Objectif du projet

L'objectif global est d'instaurer un climat favorable au développement des entreprises afin de permettre un développement rapide et durable des PME en Albanie.

L'objectif spécifique est de contribuer au développement des PME en Albanie en soutenant la stratégie en faveur des PME du gouvernement albanais.

Résultats escomptés

Résultat 1: renforcement des capacités des parties prenantes albanaises dans le domaine des PME
 Résultat 2: développement d'un système de crédit pour les PME
 Résultat 3: système de fonds de garantie de prêt instauré et opérationnel
 Résultat 4: système d'information sur les PME

Principales composantes

1. renforcement des institutions («*Institution building*») pour les principales parties prenantes travaillant dans le domaine;
2. assistance technique pour la mise en œuvre de la ligne de crédit;
3. assistance technique pour la mise en œuvre du fonds de garantie de prêt;
4. assistance pour un système d'information structuré;
5. campagne de sensibilisation

Budget opérationnel de l'ETF: 0 euro

Autres sources financières: 750 000 euros du gouvernement italien

Calendrier: du 01.01.2005 au 31.12.2005

Conditions: 8% de frais de gestion plus tous les coûts directs ⁽²⁾

⁽²⁾ Ces conditions ont été négociées en considérant que cette initiative utilisera les capacités acquises au cours de la première phase du projet PME 2001-2003.

ANNEXE 2**PROJET PILOTE DANS LE NORD-OUEST DE LA RUSSIE
1996-2003**

L'objectif de ce projet pilote était de contribuer à la réforme de l'enseignement et la formation professionnels dans quatre secteurs cruciaux de l'économie du nord-ouest de la Russie: les télécommunications, le tourisme, le transport et la production et la transformation du bois, à partir d'une analyse des besoins en matière de qualifications professionnelles et grâce à l'établissement de liens entre les instituts européens et russes. Le projet s'est déroulé dans la région du nord-ouest de la Fédération de Russie, à savoir la ville de St. Pétersbourg, les régions de Leningrad et Novgorod et la république de Karelia.

Le projet a été lancé dans le cadre d'une initiative conjointe des ministères russes de l'éducation et du travail et de la Fondation et s'est déroulé en deux phases, pendant six ans.

Ce projet qui a débuté en avril 1996 a été soutenu par l'Autriche, la Belgique, la Finlande, l'Allemagne et les Pays-Bas lors de sa première phase. La seconde phase (1999-2001) a reçu l'appui de l'Autriche, la Belgique, la Finlande, la Suède, les Pays-Bas et l'OIT.