



EUROPEAID/129783/C/SER/multi

Lot 1: Studies and Technical assistance in all sectors

Contract No 2014/348486/2

**Thematic evaluation on IPA support to the
fight against corruption**

Final Report
Résumé Analytique

This project is funded by

The European Union



A project implemented by

Business and Strategies Europe



Résumé Analytique

Introduction

Contexte

L'instrument d'aide de préadhésion (IAP) a été créé pour fournir une assistance aux pays candidats et candidats potentiels dans leur préparation d'adhésion à l'UE. L'IAP I concerne la période de programmation 2007-2013 et l'IAP II, qui est conçu pour fournir une assistance financière dans le cadre d'une approche sectorielle à long terme, est programmé pour la période 2014-2020.

L'état de droit est désormais l'une des priorités clés du processus d'élargissement et les pays bénéficiaires doivent aborder des questions telles que la réforme judiciaire et la lutte contre le crime organisé et la corruption à un stade précoce de leur préparation à l'adhésion.

Objet de la mission

Le but de cette évaluation thématique est de fournir un jugement sur la performance de l'assistance de l'IAP I dans la lutte contre la corruption en Turquie et dans les pays des Balkans occidentaux et de fournir des recommandations opérationnelles pertinentes, adressée à la Commission européenne, pour le renforcement de la programmation et mise en œuvre de l'IAP II.

Approche méthodologique

La méthodologie d'évaluation pour le jugement sur la performance de l'IAP I a été basée sur les cinq critères d'évaluation : pertinence, efficacité, efficience, impact et durabilité. L'évaluation a couvert deux critères supplémentaires pour les évaluations des politiques communautaires : la cohérence et la valeur ajoutée.

La réunion de démarrage a eu lieu à Bruxelles en Novembre 2014. En collaboration avec les Délégations de l'UE et les coordonnateurs nationaux de l'IAP, les évaluateurs ont effectué des missions sur le terrain dans chacun des 8 pays bénéficiaires en Mars et Avril 2015 afin de tenir des entretiens avec un large éventail des parties prenantes du secteur public ainsi que privé. En outre, un questionnaire en ligne a été envoyé aux organisations de la société civile traitant notamment le sous-secteur de l'anti-corruption.

Cette évaluation thématique reflète la situation au 28/04/2015 - le «cut-off date» du rapport.

Résultats de l'évaluation

La plupart de l'aide de l'IAP pour le sous-secteur de la lutte contre la corruption est prévue pour le renforcement des institutions impliquées dans la prévention et la répression de la corruption; le développement des capacités par la formation et la création de méthodologies et d'outils pour renforcer les capacités techniques et opérationnelles de formation; les systèmes et les outils, y compris la préparation d'une base de données sur les marchés publics, les plans d'intégrité, les codes de conduite, l'analyse des risques; la sensibilisation du public afin d'améliorer les capacités des citoyens à participer à la lutte contre la corruption et les capacités de la société civile et des médias d'enquêter et de signaler la corruption.

Le processus d'adhésion à l'UE a été le principal moteur des efforts anti-corruption dans les pays de l'élargissement, et les gouvernements de ces pays ont fait des efforts pour réduire la corruption. Bien que certains progrès ont été accomplis dans l'adoption de lois anti-corruption et l'établissement / le renforcement du cadre institutionnel, ces efforts n'ont pas encore produit les résultats escomptés et l'impact désiré.

Jugement sur la performance de l'IAP

Pertinence et cohérence

Même si les indicateurs de corruption se sont quelque peu améliorés dans certains pays, la Turquie et les pays des Balkans occidentaux dans leur ensemble restent parmi les moins bien classés Europe. Dans la plupart des pays, la corruption est perçue comme profondément ancrée dans les politiques nationales et locales. Elle est omniprésente et touche des intérêts fondamentaux d'une partie de l'élite politique. La programmation des travaux anti-corruption devra donc être fondée sur la mobilisation d'un large éventail d'acteurs qui peuvent avoir des intérêts différents dans ce problème.

Dans l'ensemble, la pertinence des interventions de lutte contre la corruption et la traduction des priorités et des besoins en rapports de programmation sectorielle est bonne, bien que plus d'attention pourrait être portée au classement des priorités et à la fourniture de raisons claires pour la sélection des projets. Les aspects techniques de la programmation au niveau du projet pourraient être renforcés en accordant plus d'attention à la conditionnalité et au séquençage. Par exemple, des obstacles majeurs pour les projets anti-corruption étaient l'environnement politique complexe et fragmenté ainsi que le manque de volonté politique et de capacité d'absorption. Cela souligne la nécessité de renforcer un dialogue politique de haut niveau. Démontrer l'engagement politique avant de lancer le projet a un rôle crucial sur l'impact et la durabilité.

Efficience

L'efficience de l'assistance de l'IAP est généralement considérée comme «bonne». L'utilisation du Twinning a été appropriée aux besoins et aux capacités des bénéficiaires. Le Twinning a l'avantage de fournir des contacts directs avec des organisations homologues des Etats membres de l'UE et l'accès aux meilleures pratiques. En termes d'argent et de gestion financière, les projets ont délivré des résultats dans les budgets prévus à l'origine. À quelques exceptions près, les rendements prévus ont été normalement délivrés dans les temps prévus. De temps en temps la faiblesse de la coordination des donneurs a entraîné une duplication inutile des activités du projet.

Efficacité

Même si la situation et la dynamique dans les sept pays des Balkans occidentaux et la Turquie sont très différents, dans chacun d'eux le soutien de l'IAP a contribué à des améliorations majeures aux cadres institutionnels et organisationnels fondamentaux pour la lutte contre la corruption. Les lois et structures formelles qui ont été mises en place sont de plus en plus pertinentes et en ligne avec les normes et pratiques de l'UE. Des infrastructures de formation sur l'anti-corruption ont été mises en place pour former les fonctionnaires, les juges et d'autres acteurs sur l'intégrité ou l'éthique dans l'administration publique. Dans certains pays, les systèmes d'application de la loi fonctionnent de mieux en mieux en s'adressant à des niveaux de corruption au plus haut niveau. Le rôle des OSC comme «chien de garde bureaucratique» est considéré comme crucial.

Globalement, le soutien de l'IAP sur la lutte contre la corruption est perçu comme positif. Pourtant, il existe des exemples où le soutien de l'IAP à l'anti-corruption n'a pas réussi à atteindre les résultats prévus. En raison soit des faiblesses dans la réponse du gouvernement, soit de la planification inadéquate ou des résultats visés trop ambitieux.

En raison de ce problème, on peut se demander comment les projets sont efficaces et quels changements (impacts) ils auront sur le long terme. Dans de nombreux cas, il y a un manque d'appropriation locale des projets, ce qui influence les défis en matière de durabilité.

Impact et Durabilité

Les perspectives pour la durabilité des résultats sont mixtes. Les modifications apportées à des cadres formels tels que les lois, les mandats institutionnels et les responsabilités, ont tendance à être très durable, car ils ont passé à travers le processus politique approprié pour être débattu et approuvé. Cependant, la construction, par exemple, d'une agence anti-corruption crédible, et des services répressifs efficaces, est une question très différente. Un problème clé est la dotation en personnel et la rétention du personnel qualifié dans les institutions bénéficiaires, vu que de nombreuses institutions éprouvent un débit constant de personnel qualifié, souvent formés avec l'aide de l'UE. Un autre défi de la durabilité est le niveau des allocations financières provenant du budget de l'Etat pour assurer le financement pour le personnel et les opérations, ainsi que la maintenance des infrastructures et des équipements requis pour les institutions anti-corruption pour la réalisation de leurs tâches.

Ces préoccupations devraient normalement se traduire par les conditionnalités contenues dans les fiches de projet, mais, surtout quand il s'agit de la dotation en personnel et des questions d'infrastructure, les réponses trouvées jusqu'à présent ne sont pas suffisantes pour relever le défi durable.

Piliers pour lutter efficacement contre la corruption

Pour lutter contre la corruption efficacement, il est nécessaire de prêter attention aux piliers de la prévention et de répression de la corruption: valeurs et normes; montrer l'exemple; la responsabilisation, la transparence et l'application.

La principale préoccupation est de «montrer l'exemple». Étant donné que la corruption est généralisée et touche à des intérêts fondamentaux de parties importantes de l'élite politique, ce qui est préjudiciable à l'effet des autres piliers mentionnés ci-dessus. La gestion politique et administrative doit donner le bon exemple en soulignant que l'éthique est une question importante, à la fois en paroles et en actes. En paroles en soulignant régulièrement l'importance de l'éthique et dans les actes à travers le développement, l'adoption et la mise en œuvre formelle de l'organisation de la politique d'éthique.

Les derniers rapports périodiques de l'UE et d'autres rapports de suivi de la corruption sur la période 2007-2014 n'indiquent pas des progrès substantiels, malgré le soutien des projets IAP. Pour lutter efficacement contre la corruption, l'UE devrait agir plus au niveau politique. Tant que cette pierre angulaire n'est pas suffisamment abordée, aucun progrès significatif ne peut être attendu.

Questions horizontales

Les questions les plus fréquentes au cours des entretiens, et qui pourraient être considérées comme des questions horizontales, sont:

- Plus d'attention à la prévention de la corruption dans le secteur privé est nécessaire; par exemple des plans d'intégrité et code de conduite. Un des principaux problèmes avec les marchés est le suivi de la mise en œuvre de services/travaux (par exemple, les annexes aux contrats, les changements dans les spécifications, etc.).
- Mettre l'accent de l'IAP aussi vers les administrations locales, et pas seulement vers les institutions de l'Etat;
- Les stratégies anti-corruption devraient accorder plus d'attention à un nombre limité de secteurs, au lieu de l'approche générale actuelle. Indiquez clairement ce que l'on souhaite atteindre dans les deux ou trois ans.

- Les bénéficiaires ne possèdent pas suffisamment d'aperçu dans le budget du projet (par exemple, l'équilibre AT- l'équipement), trop peu de transparence.
- Capacité administrative limitée en termes de capacités d'absorption pour la mise en œuvre des fonds IAP ; il y a besoin de projets plus spécifiques sur des objectifs spécifiques
- Le grand public, qui ne reçoit pas d'informations sur l'agence anti-corruption du pays concerné, a des attentes plus élevées que ce qui peut être réalisé. Beaucoup d'effort est donc nécessaire pour fournir des informations sur le mandat et les activités de l'agence anti-corruption, où l'accent est mis uniquement sur la prévention de la corruption.
- Un certain nombre d'acteurs ont noté la nécessité d'un cycle efficace de planification et d'examen interministériel sur l'anti-corruption. Les ministères ont des personnes de contact pour la délivrance anti-corruption, mais ces personnes ne disposent pas des pouvoirs ou soutien nécessaires à fournir des contributions pour les plans et politiques anti-corruption.
- Il y a un manque d'analyse complète des secteurs propices à la corruption. Santé et éducation sont les plus proches des citoyens, mais d'autres ont pas été analysé en profondeur (par exemple réforme agraire, système d'enregistrement des biens ou aménagement du territoire).
- Améliorer les inspections anti-corruption et introduire ou renforcer les inspections dans les structures administratives publiques. Ces inspections ne doivent pas être confondues avec les audits financiers généralement effectuée par des auditeurs/inspecteurs. Les inspections recommandées peuvent être incorporés dans l'agence anti-corruption ou établi comme un organisme indépendant, avec un représentant placé fonctionnellement dans chaque ministère, mais subordonné à l'Agence anti-corruption ou aux inspecteurs. Les inspecteurs sont en charge non seulement de traiter avec des signaux de corruption/violations de l'intégrité/conseils sur les sanctions disciplinaires ou pénales, mais aussi avec des tâches de prévention pour développer des politiques de prévention, des plans d'intégrité, la surveillance des risques de corruption, et de mener des vérifications d'intégrité.

Évaluation de la logique d'intervention de l'IAP II

L'IAP II vise à avoir une orientation stratégique forte et les Country Strategy Papers seront les documents spécifiques pour chaque bénéficiaire pour la période de 7 ans de 2014 à 2020. Ceux-ci devraient engendrer une plus forte appropriation de la planification et de la programmation par les bénéficiaires en intégrant leurs propres programmes de réforme et de développement et en utilisant des documents de planification du secteur. Un Multi-Country Strategy Paper permettra de répondre aux priorités en matière de coopération régionale ou de coopération territoriale.

L'IAP II adresse des réformes dans le cadre de secteurs prédéfinis. Ces secteurs couvrent des domaines intimement liés à la stratégie d'élargissement, comme la démocratie et la gouvernance, l'État de droit ou la croissance et la compétitivité. Cette approche sectorielle favorise des réformes structurelles qui vont aider à transformer un secteur donné et le mettre aux normes de l'UE. Ça permet une évolution vers une aide plus ciblée, en assurant l'efficacité, la durabilité et la focalisation sur les résultats.

IPA II permet également une utilisation plus systématique de l'appui budgétaire sectoriel, et l'utilisation d'indicateurs de performance. Ceux-ci seront utilisés pour déterminer dans quelle mesure les résultats

escomptés ont été atteints et pour fournir ainsi la base pour la qualification du bénéficiaire à recevoir la prochaine tranche d'aide.

Au moment de l'évaluation des Sector Planning Documents pour les chapitres 23 et 24, la pertinence pour l'évaluation ne pouvait pas être évalué pour la logique d'intervention de l'IAP II parce qu'ils étaient encore en préparation. Des Country Strategy Papers indicatifs étaient disponibles, mais ils sont plutôt générales et ne fournissent pas les informations détaillées sur laquelle évaluer la logique d'intervention. Néanmoins les informations étaient suffisantes pour être en mesure de construire une image du mécanisme de planification et de programmation.

En **Albanie** la lutte contre la corruption est liée aux secteurs de la bonne gouvernance et de l'application de la loi, qui font partie de la programmation de l'IAP 2015 et 2016. A ce stade du Programme IAP II, le Sector Planning Document pour le secteur judiciaire, qui devrait fournir une définition claire des objectifs, des activités et des estimations de coûts pour les mesures de lutte contre la corruption, n'est pas disponible (seul le programme d'action 2014 est défini) donc il n'est pas possible d'évaluer l'adéquation de l'enveloppe financière pour l'ensemble des actions IAP II liées à la lutte contre la corruption. La répartition du budget indicatif pour l'État de droit et les droits fondamentaux dans le CSP est de 14,9% du total pour le pays, mais cela inclut aussi d'autres domaines que l'anti-corruption.

Les projets de réforme de la gestion financière publique et de la réforme de l'administration publique, qui comprennent les éléments anti-corruption, vont être mises en œuvre dans le cadre du programme Appui budgétaire sectoriel de l'UE. Cette modalité ne sera pas familière à la plupart des acteurs et les exigences pour la planification et sa gestion ont des questions d'intérêt général. Une ligne directrice a été préparée et remise au moment de l'évaluation.

La **Bosnie-Herzégovine** est encore loin de poser sa candidature pour le statut officiel d'État membre de l'Union, les discussions sur le chapitre 23 ont été jusqu'à présent plutôt général et pas de plans d'action concrets ont été mis au point. Le Country Strategy Paper prend note de ces défis. L'IAP II se concentrera sur l'amélioration de l'efficacité, la responsabilisation et l'efficacité du système judiciaire, l'amélioration de la justice pour les citoyens, la lutte contre la criminalité organisée et la corruption, la poursuite des crimes de guerre, et sur le respect des droits fondamentaux. Toutefois, le chapitre 23 n'est pas directement mentionné, même si le document mentionne les progrès accomplis en vue de satisfaire les critères d'adhésion comme l'un des indicateurs pour mesurer la performance de l'IAP II dans ce domaine.

Le gouvernement de l'**Ex-République yougoslave de Macédoine**, par l'intermédiation du Secrétariat aux affaires européennes, a préparé le Programme national pour l'adoption de l'acquis communautaire 2015-2017 en Décembre 2014. Ce programme prévoit de nombreuses actions en matière de lutte contre la corruption, y compris la préparation d'une stratégie et plan d'action pour le développement ultérieur de la magistrature (2015-2019) (prévu d'ici à mai 2015); la préparation d'un rapport d'évaluation sur la performance et les responsabilités du Conseil des procureurs; l'analyse de la procédure actuelle pour l'évaluation de la performance, de la promotion et de la procédure disciplinaire pour les procureurs (prévu d'ici à mai 2015). Le Progress Report du 2014 a identifiés des secteurs pour la réforme, y compris les marchés publics, la corruption politique et la corruption de haut niveau, l'application de la législation anti-corruption, le renforcement du système de contrôle interne dans l'administration centrale et locale, la mise en place des mécanismes de dénonciation dans les secteurs publics et privés, des organismes pour l'anti-corruption plus proactifs et une plus grande indépendance de la magistrature et pour la liberté des médias.

Une assistance sera fournie pour l'amélioration de la réussite des enquêtes, poursuites et condamnations, ainsi que d'efficacité des sanctions imposées; approfondir le concept d'intégrité dans le secteur public et privé et soutenir la mise en œuvre de mécanismes de protection des dénonciateurs. L'assistance aidera à renforcer les mécanismes de transparence et de responsabilité dans le secteur public et privé, ainsi que dans

les partis politiques; renforcer les freins et les contrepoids au sein des organismes judiciaires et des agences pour l'application de la loi; améliorer la coopération entre les différents organismes impliqués dans la lutte et la prévention contre la corruption et l'implication du secteur non gouvernemental et des citoyens dans la mise en œuvre de la politique anti-corruption, l'amélioration des capacités de suivi et évaluation dans les institutions publiques pertinentes, au niveau politique et non étatique.

L'Action Programme IAP II 2014 du **Kosovo** porte sur les exigences des critères politiques liées aux chapitres 23 et 24 pour la "mise en place d'un système judiciaire indépendant et efficace" à travers "un cadre juridique solide et des institutions fiables" et "le respect des droits fondamentaux" défini comme *priorité deux* dans la Stratégie nationale pour l'intégration européenne 2013-2020. Les actions liées à la lutte contre la corruption se concentrent sur l'augmentation de l'efficacité du système judiciaire et des procureurs en améliorant le cadre juridique et en le rapprochant des normes de l'UE, ainsi que à travers le renforcement des capacités du personnel pour la mise en œuvre et l'exécution des lois.

Pour la lutte contre la corruption au **Monténégro**, l'Indicative Country Strategy Paper souligne la nécessité d'améliorer et de renforcer son cadre juridique et institutionnel pour la prévention et la répression de la corruption et d'améliorer sa capacité globale à mettre en œuvre efficacement et de suivre toutes les mesures prévues dans les documents stratégiques pertinents et dans les plans d'action.

Une réforme prioritaire à cet égard est la création d'une nouvelle Agence de lutte contre la corruption et d'un Bureau du procureur spécial chargé de la lutte contre la corruption et le crime organisé. La nouvelle Agence anti-corruption devrait être mise en place en 2016, comme indiqué dans le Country Strategy Paper et les indicateurs globaux de performance connexes devraient être suffisamment élaborés.

L'Indicative Country Strategy Paper pour la **Serbie** (2014-2020) fixe des objectifs (et des indicateurs pertinents) pour lutter contre la corruption. Cependant, la Serbie n'a pas encore adopté les Sector Planning documents pour lutter contre la corruption, de sorte qu'il est impossible d'établir le lien entre le document de stratégie indicatif et ces documents. L'Indicative Country Strategy Paper donne un bon aperçu de l'état d'avancement et des besoins en matière d'état de droit en Serbie, en particulier dans le domaine de la lutte contre la corruption. Le document expose un ensemble complet d'objectifs et d'indicateurs connexes. Les indicateurs sont définis au niveau de l'impact et peuvent être utiles afin de mesurer l'ensemble des réalisations dans le domaine de la lutte contre la corruption en Serbie. En termes de financement, l'IAP II prévoit différents types de soutien dans ce secteur, y compris, le programme Twinning, soutien d'assistance technique, la fourniture de matériel et laisse la porte ouverte pour l'utilisation des appels à propositions et des subventions directes aux autorités nationales compétentes. L'appui budgétaire sectoriel peut même être envisagé à partir de 2015 en particulier pour soutenir l'administration publique (PAR) et/ou la réforme de la gestion financière publique, à condition que la Serbie respecte les quatre conditions préalables à l'appui budgétaire sectoriel. Ceci est important, car une telle approche fournira une bonne base pour la poursuite du renforcement des capacités dans les secteurs clé de lutte contre la corruption (PAR, la réforme de la gestion des finances publiques, etc.).

Plus précisément, l'Indicative Country Strategy Paper stipule que «la mise en œuvre de la stratégie du gouvernement pour lutter contre la corruption et, le futur plan d'action mis au point en vertu du chapitre 23 recevront l'assistance de l'IAP II. En particulier, l'accent sera mis sur une approche intersectorielle, sur le principe de la participation, sur le transfert de connaissances et sur le principe de «tolérance zéro». La protection des dénonciateurs sera également prise en charge.

L'examen des documents stratégiques de l'IAP II disponibles montre que les principaux domaines d'appui ont été abordés et que de actions globales appropriées sont envisagées. Il sera important que celles-ci soient traduites de manière appropriée dans les documents de planification du secteur.

En **Turquie** la lutte contre la corruption ne relève pas du secteur Justice, PAR ou des affaires Intérieures. La lutte contre la corruption est traitée comme un sous-secteur distinct. Cependant, rien n'est certains en Turquie dans la perspective actuelle. La structure des institutions turques ne favorise pas la nouvelle approche sectorielle.

La Turquie a ratifié les principales conventions de lutte contre la corruption au cours des dernières années et a travaillé à mettre en œuvre sa stratégie nationale 2010-2014 et le plan d'action dans ce domaine. Les circonstances actuelles dans le pays signifient que la lutte contre la corruption est une question très sensible et une nouvelle stratégie ou plan d'action nationale est peu susceptible d'être émis avant l'élection nationale en Juin.

Des institutions diverses sont impliquées dans le secteur de la démocratie et de la gouvernance et il n'y a ni l'un chef de file spécifique du secteur, ni une stratégie complète englobant la réforme de l'administration publique, l'alignement sur les acquis et les réformes réglementaires. Les principales institutions dans le domaine de lutte contre la corruption sont le Conseil d'inspection du Premier ministre et le Conseil de l'éthique. Une fois adoptée, la stratégie et plan d'action anti-corruption nationale mise à jour seront les principaux documents stratégiques.

Dans le cadre de la nouvelle approche sectorielle à la programmation et à l'exécution de l'assistance IAP, l'UE craint que d'importants volumes de financement telles que les 620 millions d'Euros prévus chaque année en Turquie ne soient trop lourds à gérer avec une approche par projet individuel et serait mieux géré à l'aide d'un mécanisme de soutien budgétaire sectoriel (SBS). Dans les discussions avec l'EUD, les autorités turques ont exprimé des réserves sur le mécanisme SBS, influencés par l'expérience précédente d'un mécanisme similaire avec un prêt du FMI lorsque les conditions étaient rigoureusement appliquées.

Après les élections un paquet de réformes relatives à la transparence pourrait être l'un des piliers de l'intérêt pour le groupe de travail Chapitre 23.

Conclusions (Enseignements tirés)

Conclusions du jugement sur la performance de l'IAP I

Pertinence et la cohérence

1. La pertinence des interventions IPA anti-corruption est bonne, ainsi que la qualité des documents de programmation. Toutefois, une meilleure attention pourrait être accordée par rapport au classement de la liste des priorités ex «Élevé», «moyen», «faible» ou selon l'échéance, et de rendre les raisons de la sélection des projets plus clairs.
2. Parfois, les conditions convenues par les bénéficiaires au début d'un projet ne sont pas remplies, ou deviennent progressivement vide au long de la mise en œuvre.
3. L'intervalle entre la programmation et le début effectif de la mise en œuvre de projets est inefficace. Cela pourrait avoir un impact sur la pertinence celle-ci étant obsolète et, si non traitée, peut affecter l'efficacité des projets.
4. Le secteur des entreprises (par exemple l'Association des employeurs, chambres de commerce) n'a pas été suffisamment représenté dans l'appui IAP à la prévention de la corruption jusqu'ici.

Efficacité

5. Bien que le financement global de l'UE ait contribué à certaines améliorations importantes au niveau institutionnel pour la lutte contre la corruption (de meilleures lois, mise en place d'agences anti-corruption et de stratégies, des plans d'action pour la prévention et la répression de la corruption, attention aux questions de conflits d'intérêts dans l'administration publique, etc.) la mise en œuvre et les résultats sont toujours le grand défi pour les pays bénéficiaires.

6. Pratiquement toutes les institutions bénéficiaires ont posé les bases de leur stratégie de lutte contre la corruption ainsi que les politiques, plans d'intégrité, règlements, etc., mais cela ne suffit pas.

7. Des analyses systématiques et en profondeur des risques de corruption, couvrant tous les secteurs sujets à la corruption, ont été rarement trouvés en dehors des modèles développés pour la mise en œuvre de l'analyse des risques. Il n'y a généralement pas de surveillance intra-ministérielle spécifique sur la conformité avec les plans d'intégrité. Les campagnes d'information publiques organisées par les différents ministères ne sont pas toujours intégrées dans une stratégie gouvernementale globale de communication anti-corruption, qui indique clairement le timing, les secteurs prioritaires, les groupes cibles, le message, les instruments de communication et de budget, avec le risque d'avoir une information publique pas coordonnée, mal préparé et ayant un impact insuffisant.

L'efficience et la valeur ajoutée

8. Les projets évalués ont produit leurs résultats prévus largement dans les délais prévus, mais dans quelques cas ont souffert du manque d'attention lié au contexte (par exemple à la capacité d'absorption et séquençage) et aux conditionnalités (par exemple qu'un organisme soit établi et équipé d'un personnel suffisant avant la mise en œuvre de l'assistance).

9. L'efficacité de l'IAP dans le domaine de la lutte contre la corruption est généralement considéré comme «bonne». En particulier, l'utilisation du programme Twinning fût appropriée aux besoins et aux capacités des bénéficiaires et eut l'avantage d'un contact direct avec les Etats membres de l'UE.

10. Il y a des cas de chevauchement/double emploi dans les activités de projets de lutte contre la corruption par les organismes donateurs bilatéraux et multilatéraux.

11. Dans certains cas les chefs de projet et les experts internationaux résidents n'étaient pas entièrement familiers avec le thème et le contexte du pays, ce qui a limité leur capacité et leur disponibilité pour discuter de questions de fond avec les institutions bénéficiaires.

Impact et durabilité

12. Le manque de volonté politique observé ou même l'obstruction dans quelques cas est préjudiciable aux résultats du soutien IAP attendu, en sapant la crédibilité de l'assistance.

13. Les perspectives de résultats en termes de durabilité sont mixtes dans le cas où cela dépend des ressources financières, des ressources en personnel et des infrastructures suffisantes par les autorités nationales.

14. Les projets plus long et plus flexibles sont considérées comme produisant plus d'impact, en particulier lorsque des différentes institutions interdépendants et les experts anti-corruption sont impliqués.

15. La performance de l'assistance a parfois été compromise par un niveau d'impact et de durabilité insatisfaisantes en raison du manque de suivi des recommandations des projets précédents.

Conclusions sur la logique d'intervention de l'IAP II

1. La programmation de l'IAP II est à un stade précoce et, au moment de l'évaluation, les institutions bénéficiaires de l'IAP ne sont pas claires à propos de la mise en œuvre de l'IAP II (règlement (UE) n ° 231/2014 et le règlement (UE) n ° 236/2014) liée aux principes et à la qualité de la préparation pour le processus de programmation de l'IAP II (documents de programmation - Country Strategy Papers, Sector Planning Documents et Action Documents). Le renforcement des capacités des institutions bénéficiaires à travers la formation et les séances d'information prend du temps, et les délégations de l'UE sont en train de diriger le processus en utilisant des instructions de programmation qui ont été développées.
2. La disponibilité restreinte des Sector Planning Documents pour les chapitres 23 et 24, en cours d'élaboration au moment de l'évaluation, a limité l'évaluation de la logique d'intervention de l'assistance de l'IAP II à la lutte contre la corruption.
3. Les Indicative Country Strategy Papers se concentrent sur les priorités/objectifs pour chacun des cinq domaines prioritaires identifiés dans le règlement de l'IAP II.
4. Les objectifs des Action Documents traitent de façon adéquate les priorités des Chapitre 23 et 24 énoncées dans documents stratégiques les plus récents, mais un manque de stratégies sectorielles empêche l'identification des liens entre les stratégies sectorielles et les Action Documents.
5. Des approches différentes doivent être utilisées dans les différents pays pour mettre en œuvre des actions visant à lutter contre la corruption, car le secteur de la lutte contre la corruption n'est pas un secteur autonome. Par exemple l'Albanie traite la corruption comme une question transversale, alors que le Kosovo utilise des interventions directes.
6. Différentes modalités sont prévues pour la mise en œuvre des Action Programmes de l'IAP II faisant prévaloir l'usage de contrats de services et les programmes de Twinning L'appui budgétaire sectoriel est une modalité supplémentaire qui sera disponible, si le pays est considéré comme suffisamment développé et s'il répond aux critères d'éligibilité. La composante anti-corruption d'un projet de réforme de la gestion des finances publiques en Albanie est destinée à être la première action anti-corruption à être mise en œuvre dans le cadre du Programme d'appui budgétaire sectoriel de l'UE.

Recommandations

Les pays bénéficiaires de l'IAP ne sont pas tous au même niveau de progrès concernant la lutte contre la corruption et leurs efforts sont structurés de façon différente. De plus, la pertinence des recommandations peut varier d'un pays à un autre. . Par conséquent, les recommandations suivantes sont proposées, subdivisées en: a) éléments clés pour le soutien IAP à l'anti-corruption, b) questions techniques relatives à la programmation de l'IAP II.

A. Recommandations d'éléments clés pour le soutien IAP anti-corruption

Pertinence et cohérence

Recommandation 1.

La présence des conditionnalités dans les documents de programmation, en termes de soutien et objectifs politiques à remplir, ainsi que la dotation en personnel et autres ressources devant être garantis tout au long de la vie d'un projet, peuvent être considérées comme un moyen utile d'appliquer une pression appropriée sur les bénéficiaires afin d'être bien préparé pour le début de la mise en œuvre du projet et pour veiller à ce qu'ils procèdent à planifier. La Commission devrait préciser qu'une attention particulière doit être accordée aux modalités d'utilisation de ces conditionnalités (comment et quand). En effet, un manque de

discernement concernant l'inclusion de ces conditionnalités dans les documents de programmation peut constituer un risque. Si les conditions ne sont pas correctes au moment de la programmation, il est préférable de ne pas programmer l'action proposée.

Recommandation 2.

En reconnaissant la nécessité d'adaptation des projets aux besoins en raison d'un changement de situation, la Commission devrait encourager un maximum de flexibilité dans les documents de programmation, conformément aux procédures, afin d'éviter de craire un carcan pour la mise en œuvre du projet.

Recommandation 3.

La Commission devrait continuer à assumer la responsabilité de l'organisation de réunions régulières de consultation et de coordination entre les bailleurs de fonds en particulier avant et pendant la phase de programmation, afin d'optimiser la cohérence et d'éviter les duplications.

Recommandation 4.

La Commission devrait accorder plus d'attention à la prévention de la corruption dans le secteur (semi-) privé, par exemple en faisant la promotion de l'éthique, mise en place de codes de conduite, de contrôles internes. Elle devrait être plus proactive afin de solliciter la participation pertinente de représentants du secteur privé entre les partenaires bénéficiaires dans les actions anti-corruption. Un point de départ pourrait être la collaboration avec des organisations telles que l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques, Eurochambres et la Fondation Européenne pour la Formation.

Efficacité

Recommandation 5.

La Commission devrait concentrer son attention sur l'aide aux organismes de lutte contre la corruption des gouvernements nationaux à travers la mise en œuvre pratique de stratégies et de politiques anti-corruption qu'ils ont développées. Il est important que ces actions de mise en œuvre leur soient propres et qu'ils aient des objectifs cohérents, adaptés au contexte des pays, et qu'ils accordent aux normes anti-corruption internationales et les meilleures pratiques.

L'efficience et la Valeur Ajoutée

Recommandation 6.

La Commission devrait toujours prendre en considération la quantité de personnel disponible à participer à la mise en œuvre du projet et la probabilité de leur roulement du personnel lors de la planification des projets.

Recommandation 7.

La Commission devrait veiller à ce que les chefs de projet résidents et les experts internationaux soient entièrement familiers avec le sujet et la situation locale, et qu'ils soient prêts à et capables de discuter de questions de fond avec les institutions bénéficiaires.

Impact et durabilité

Recommandation 8.

Afin d'influencer favorablement la volonté politique des bénéficiaires, la Commission devrait saisir toutes les occasions de lier le dialogue politique avec l'aide financière.

Recommandation 9.

En reconnaissant que les projets à plus long terme (vers trois ans) peuvent produire de bons résultats dans le traitement de réformes associées aux anti-corruption, la Commission devrait continuer à autoriser leur programmation mais avec des plans d'activité chaque année conçus et approuvés. Une bonne approche peut être pour un petit groupe d'experts de mettre en œuvre un projet sur le long terme comme témoigné par la série de projets EURALIUS. Dans le cas des Twinning, les avantages d'avoir des organismes interlocuteurs publics travaillant ensemble pourraient être consolidés par le suivi de l'assistance fournie par la même contrepartie dans l'État membre, s'ils ont la capacité et l'expérience.

Recommandation 10.

La Commission devrait veiller à ce que les acteurs entreprennent un suivi ex post sur l'utilisation des livrables du projet. Dans le cas des projets Twinning, des visites ex post des Resident Twinning Advisors pour examiner les progrès, pourrait être officiellement adoptées comme pratique courante.

B. Recommandations sur des questions techniques concernent la programmation de l'IAP II

Pour améliorer la programmation, la conception et la mise en œuvre des projets anti-corruption soutenus par l'IAP, la Commission européenne devrait envisager de mettre en œuvre les recommandations suivantes:

Recommandation 1.

La Commission européenne devrait continuer à aider les bénéficiaires à renforcer leurs capacités à développer des Sector Planning et Action Documents solides et en conformité avec le Règlement de l'IAP II.

Recommandation 2.

La Commission européenne devrait continuer à prendre des mesures pour assurer que les délégations de l'UE, les NIPACs et les institutions principales incluent des indicateurs qui sont SMART et spécifiques pour le contexte à tous les niveaux de soutien de l'IAP. Les indicateurs (et cadres logiques) doivent être soigneusement examinées sur une base régulière et ils devraient être ouverts au changement. Plus le niveau est bas, plus le besoin de flexibilité et ajustement, basé sur une suivi continue (Country Strategy Papers sont au niveau supérieur, Action Documents, étant détaillée, sont au niveau inférieur).

Recommandation 3.

La Commission européenne devrait continuer à aider les bénéficiaires des actions de lutte contre la corruption à sélectionner les approches de mise en œuvre et les activités connexes, qui sont plus susceptibles de produire l'impact optimal dans la lutte contre la corruption pour le pays bénéficiaire.

Recommandation 4.

Lorsque la programmation d'actions de lutte contre la corruption est prévue dans le cadre d'un appui budgétaire sectoriel par un bénéficiaire, en plus de fournir des conseils et des instructions pour sa mise en œuvre, la Commission européenne devrait encourager les bénéficiaires similaires - qui sont déjà en train de

mettre en œuvre des actions similaires via un appui budgétaire sectoriel dans d'autres pays IAP - à capitaliser et partager leurs expériences et les enseignements tirés avec ce bénéficiaire.



The content of this publication is the sole responsibility of B&S Europe and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.