



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

E/CN.4/2005/55  
5 novembre 2004

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME

Soixante et unième session

Point 11 a) de l'ordre du jour provisoire

**DROITS CIVILS ET POLITIQUES, NOTAMMENT LES QUESTIONS  
RELATIVES À LA TORTURE ET À LA DÉTENTION**

**Fonds de contributions volontaires des Nations Unies  
pour les victimes de la torture**

**Rapport du Bureau des services de contrôle interne du Secrétariat sur  
l'évaluation du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies  
pour les victimes de la torture**

**Note du Secrétariat**

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre aux membres de la Commission des droits de l'homme le rapport du Bureau des services de contrôle interne du Secrétariat sur l'évaluation du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture, soumis en application du paragraphe 39 de la résolution 2003/32 de la Commission, qui a été remis au Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme par le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne en septembre 2004.

## Résumé

Dans le présent rapport, le Bureau des services de contrôle interne du Secrétariat passe en revue le fonctionnement du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture (le Fonds) afin d'en accroître encore l'efficacité. Le Fonds accorde des subventions aux organisations qui remplissent les conditions requises pour financer des projets de services psychologiques, médicaux, sociaux, juridiques et économiques en faveur des victimes de la torture.

Le Bureau conclut dans ce rapport que le Fonds remplit son mandat et exerce un impact positif sur les victimes de la torture. Il a été favorablement impressionné par les travaux réalisés dans le cadre des 16 projets sur lesquels il s'est penché au Rwanda, au Chili, au Bangladesh, en Autriche, au Canada et aux États-Unis et estime que ces projets témoignent de l'intérêt que présentent les subventions du Fonds. Le Fonds sert aussi d'autres fins positives, par exemple en cautionnant, valorisant et protégeant l'action des organisations qui travaillent auprès des victimes.

Cela dit, le Fonds doit préciser et modifier sa politique pour gagner en efficacité et le Conseil d'administration du Fonds jouerait un rôle plus utile s'il fixait des priorités stratégiques et faisait œuvre de prospection auprès des donateurs et des autres entités des Nations Unies. Par ailleurs, les effectifs et les modes actuels de gestion du Fonds ne permettent plus de répondre aux besoins, ayant été mis en place à une époque où le Fonds était moins développé et avait moins de clients. Aujourd'hui, une approche plus rationnelle et plus systématique de la gestion s'impose. Enfin, le Fonds aurait aussi tout intérêt à prendre des mesures pour accroître la capacité de ses donataires et renforcer ses liens avec les donateurs.

Il y a place pour améliorer et étendre le travail et les prestations du Fonds. Les ressources financières du Fonds sont actuellement insuffisantes par rapport à ses besoins et aux demandes qu'il reçoit. Pour y remédier, il se doit d'adopter des modes de gestion plus efficaces et démontrer plus clairement qu'il exerce un impact positif sur les victimes de la torture.

**Rapport du Bureau des services de contrôle interne du Secrétariat  
sur l'évaluation du Fonds de contributions volontaires  
des Nations Unies pour les victimes de la torture**

**TABLE DES MATIÈRES**

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
Introduction .....	1	4
I. HISTORIQUE.....	2 – 12	4
A. Torture .....	2	4
B. Historique du Fonds.....	3 – 6	4
C. Administration du Fonds .....	7 – 10	5
D. Financement.....	11 – 12	5
II. MÉTHODOLOGIE.....	13 – 19	6
III. CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION.....	20 – 73	7
A. Le Fonds exerce un impact positif sur les victimes de la torture...	20 – 22	7
B. Le Fonds doit préciser et modifier ses orientations pour gagner en efficacité.....	23 – 36	7
C. L'Organe directeur du Fonds a joué un rôle limité dans la fixation des priorités stratégiques et n'a pas adopté une démarche de prospection auprès des donateurs et des autres entités des Nations Unies.....	37 – 42	11
D. La dotation en personnel et les modes de gestion actuels ne permettent plus d'administrer le Fonds .....	43 – 66	12
E. Le Fonds pourrait faire plus pour accroître les capacités de ses donateurs .....	67	17
F. Les relations du Fonds avec les donateurs sont limitées .....	68 – 73	18
IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	74 – 76	19

## INTRODUCTION

1. Conformément au paragraphe 39 de la résolution 2003/32 de la Commission des droits de l'homme, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a chargé le Bureau des services de contrôle interne du Secrétariat (BSCI) de mener une évaluation indépendante du fonctionnement du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture (le Fonds). Le BSCI a procédé à cette évaluation dans le respect des règlements et règles établis des Nations Unies<sup>1</sup>. L'objectif de l'évaluation était d'examiner le fonctionnement du Fonds afin d'en accroître l'efficacité.

### I. HISTORIQUE

#### A. Torture

2. L'ONU a qualifié le problème de la torture de violation grave des droits de l'homme, or aujourd'hui encore la torture est pratiquée couramment. L'article 5 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) interdit la torture. Par la suite, des instruments comme le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), la Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Déclaration contre la torture) (1975) et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Convention contre la torture) (1984) ont eux aussi proscrit la torture.

#### B. Historique du Fonds

3. Le Fonds a été créé en 1981 par la résolution 36/151 de l'Assemblée générale du 16 décembre 1981. Il a pour mandat de «recevoir des contributions volontaires pour les distribuer, par les voies établies en matière d'assistance, sous forme d'aide humanitaire, juridique et financière, aux individus dont les droits de l'homme ont été gravement violés par suite de la torture et aux membres des familles de ces victimes». Il verse des subventions aux entités qui répondent aux critères retenus, le plus souvent des organisations non gouvernementales (ONG), au titre de projets de services d'aide psychologique, médicale, sociale, juridique et économique aux victimes de la torture<sup>2</sup>.

4. La résolution 36/151 prévoyait que le Fonds serait administré «conformément au Règlement financier de l'Organisation des Nations Unies, par le Secrétaire général assisté d'un Conseil d'administration du Fonds, composé d'un président et de quatre membres ayant une vaste expérience dans le domaine des droits de l'homme et siégeant à titre individuel, qui seront nommés par le Secrétaire général compte dûment tenu d'une répartition géographique équitable et en consultation avec leurs gouvernements». Le Conseil d'administration du Fonds s'est réuni pour la première fois en mars 1983.

5. Le Fonds a connu d'emblée croissance et stabilité. Au cours des cinq dernières années, il a vu son budget passer d'environ 5,2 millions de dollars en 1999 à 7,1 millions en 2003. Des dons ont été reçus de 68 gouvernements différents et d'un petit nombre de particuliers. En 2003, des subventions ont été accordées à plus de 200 projets dans toutes les régions du monde.

6. Le Fonds a subi deux transformations majeures depuis sa création. Premièrement, la priorité n'est plus donnée aux victimes de pays qui avaient fait l'objet de résolutions des Nations Unies sur la torture, comme cela avait été le cas au moment de sa création. Deuxièmement, le besoin de confidentialité a évolué. Au début, certains des donateurs du Fonds travaillaient dans des États répressifs et il était indispensable de garantir le caractère confidentiel de leurs opérations pour protéger leur personnel et leurs patients. S'il est toujours d'actualité de veiller au caractère confidentiel des soins accordés aux personnes, les donateurs ne sont plus aussi préoccupés par la nécessité de protéger leur identité. Depuis que le Fonds a commencé à publier la liste des projets qu'il soutenait, en 1998, un seul donateur a demandé à ce que son identité soit tenue secrète.

### **C. Administration du Fonds**

7. Le Secrétaire général administre le Fonds par l'intermédiaire du HCDH. Le secrétariat du Fonds fait partie intégrante des Services des traités et de la Commission du HCDH, lesquels relèvent directement du Haut-Commissaire. Actuellement, la gestion au quotidien du Fonds est assurée par le Secrétaire du Fonds (poste à temps partiel) et des effectifs équivalant à environ deux postes à temps plein.

8. Le travail du secrétariat est fonction du cycle d'octroi des subventions. De septembre à novembre, le Fonds reçoit les demandes de subventions, récurrentes ou nouvelles. Le secrétariat étudie ces demandes de décembre à mai et rédige des résumés et des recommandations à l'intention du Conseil, lequel s'est toujours réuni en mai. Il transmet ensuite les décisions du Conseil à qui de droit et procède au versement des subventions. Puis il veille au suivi d'autres aspects du versement des subventions et opère occasionnellement des missions d'évaluation; ces missions sont effectuées par le personnel du HCDH sur le terrain ou, comme cela s'est passé dernièrement, par des fonctionnaires du secrétariat eux-mêmes.

9. Le secrétariat répond aussi aux demandes de renseignements des donateurs, des candidats potentiels, des donateurs et d'autres services du HCDH. Il tient des réunions d'information à l'intention d'autres parties prenantes pendant les sessions de la Commission des droits de l'homme ou de sa Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme. Il rédige aussi des rapports pour le Secrétaire général et la Commission.

10. Le Conseil se réunit une fois par an de deux à trois semaines pour examiner les rapports du secrétariat sur chaque demande de subvention récurrente ou nouvelle qui répond aux critères de programmation du Fonds. Chaque année, il examine plus de 2 300 pages de documentation, sur la base de laquelle il adopte des recommandations qu'il adresse au Secrétaire général. Il arrive aussi de temps à autre que le Conseil se penche sur des questions de politique générale touchant à l'administration du Fonds. En outre, il tient une réunion de consultation avec les donateurs à l'occasion de ses délibérations annuelles.

### **D. Financement**

11. Tous les États Membres sont encouragés à verser une contribution au Fonds, lequel peut aussi recevoir des dons de particuliers et d'organisations. En 2003, le Fonds a reçu des contributions de 39 gouvernements, une ONG et 9 particuliers. La plupart des donateurs versent directement au Fonds leurs contributions volontaires, sans annonce préalable.

12. Conformément aux dispositions de l'ONU régissant les contributions volontaires, une réserve de 15 % des dépenses annuelles du Fonds doit être conservée pour l'année suivante et un taux de 13 % est appliqué pour les frais de soutien du programme. Après déduction de cette réserve et de ces frais, c'est une somme de 6,9 millions de dollars qui a été consacrée aux subventions en 2002 et de 7,1 millions en 2003.

## II. MÉTHODOLOGIE

13. Outre des agents d'évaluation, l'équipe du BSCI comprenait un médecin spécialisé dans le traitement des victimes de la torture et un expert en ONG et gestion. Elle a effectué la présente évaluation en recourant aux cinq méthodes suivantes: i) examen de 46 dossiers de projet, ii) entretiens avec 19 parties prenantes aux projets, iii) analyse des données relatives aux activités du Fonds de 1999 à 2003, iv) visite de 16 projets bénéficiaires, v) enquête sur les 200 projets qui ont reçu une subvention en 2003. L'équipe a aussi passé en revue les nouvelles directives qui devraient s'appliquer au Fonds et formulé des observations à ce sujet.

14. En 2004, le BSCI a procédé par ailleurs à une vérification indépendante des comptes du Fonds, dont la présente évaluation reprend les principales conclusions. La vérification, détaillée, portait sur 35 des 199 projets fonctionnels subventionnés entre 2001 et 2003.

15. *Examen des dossiers de projet.* Le BSCI a sélectionné un échantillon de 46 projets subventionnés en 2003: 30 ont été sélectionnés aléatoirement et 16 correspondaient à ceux auxquels l'équipe d'évaluation avait rendu visite. L'équipe a examiné le dossier de chaque projet sélectionné à l'aide d'un formulaire d'examen structuré. Chaque dossier contenait la demande de subvention pour 2003 et les conclusions que le secrétariat avait tirées de son examen et presque tous comportaient aussi un rapport de projet et des études de cas.

16. *Entretiens avec les parties prenantes.* Le BSCI s'est entretenu avec 19 parties prenantes, dont des représentants de neuf pays donateurs, neuf fonctionnaires du HCDH (y compris des personnes travaillant directement avec le Fonds et des fonctionnaires des services des finances et de la collecte de fonds du HCDH) et le Rapporteur spécial sur la question de la torture. Les donateurs ont été invités à dire ce qu'ils pensaient de l'administration du Fonds et à faire des suggestions sur les moyens de l'améliorer. Des questions ont été posées aux fonctionnaires sur l'historique du Fonds, les procédures administratives en vigueur, les plans futurs d'amélioration et la place réservée au Fonds dans le programme plus large du HCDH.

17. *Analyse des données relatives aux activités du Fonds.* Le BSCI a analysé les données concernant le Fonds pour la période allant de 1999 à 2003 et, plus précisément, l'évolution des contributions (par donateur et par région) et celle des subventions (par région) sur ces cinq années.

18. *Visites sur place.* Le BSCI a sélectionné 16 projets en se fondant sur les critères suivants: région où ils se déroulent, montant de la subvention, durée du financement et types de services offerts. Les projets ont été choisis pour former un échantillon représentatif et complet, en fonction de ces critères. Le(s) membre(s) de l'équipe a (ont) rendu visite à des projets au Chili, au Bangladesh, en Autriche, aux États-Unis d'Amérique, au Canada et au Rwanda. Ces visites ont été l'occasion d'examiner les bureaux/installations, de s'entretenir avec le

personnel des projets, d'examiner les rapports de projet et/ou les bases de données (s'il en existait) et de rencontrer des victimes de la torture.

19. *Enquête sur les projets.* Le BSCI a procédé à une enquête par courrier électronique sur les 200 projets qui avaient été subventionnés en 2003. L'enquête a été menée en mars-avril 2004. Au total, 134 projets ont répondu à l'enquête (soit un taux de réponse de 67 %). L'équipe n'a pas cherché à vérifier les réponses des projets à l'enquête.

### III. CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION

#### A. Le Fonds exerce un impact positif sur les victimes de la torture

20. Sur la base des visites à 16 projets et des résultats de l'enquête sur les projets, le BSCI est d'avis que le Fonds exerce un impact positif sur les victimes de la torture. Dans l'ensemble, les projets se sont avérés bien gérés et aider les victimes de la torture de façon satisfaisante. La plupart du temps, le personnel des organisations donataires abat un travail considérable et fait preuve de dévouement, offre souvent gratuitement son temps ou l'offre en contrepartie d'une indemnisation dérisoire. La plupart des projets se déroulent dans une optique pluridimensionnelle dans la mesure où ils proposent des thérapies et services complémentaires. Nombreux sont ceux qui recourent à des traitements et protocoles novateurs; certains militent aussi activement pour les droits de l'homme des victimes. Les victimes ont toutes insisté sur le fait que les services dont elles bénéficiaient les aidaient à se reconstruire et à reprendre le cours de leur vie.

21. Par ailleurs, les donataires attestent de l'importance de l'argent reçu du Fonds. Selon l'enquête sur les projets, 13 % des projets ne pourraient pas survivre s'ils étaient privés du financement de l'ONU; 56 % estimaient qu'une réduction du financement aurait un effet néfaste sur leur action et se traduirait par une diminution du nombre et de leurs clients et de leurs services.

22. Enfin, on ne saurait négliger l'importance autre que financière du Fonds. À maintes reprises au cours de l'enquête, comme pendant les visites de l'équipe sur le terrain, les personnels des organisations bénéficiaires ont souligné qu'une contribution de l'ONU cautionnait et valorisait leur travail auprès des victimes de la torture. Ce financement donne aussi plus de crédibilité aux projets, ce qui peut servir à attirer d'autres donateurs. Dans certains cas, il fournit aussi une protection dans les pays où ce type d'activité n'est pas forcément bienvenu.

#### B. Le Fonds doit préciser et modifier ses orientations pour gagner en efficacité

##### Application de la définition de la torture

23. D'un projet à l'autre, le personnel du Fonds n'applique pas de la même façon la définition de la torture. Les directives du Fonds renvoient à la définition donnée à l'article premier de la Déclaration contre la torture. Selon d'autres documents, comme le rapport du Secrétaire général sur le Fonds (A/57/268, par. 6), une définition différente «selon une interprétation plus favorable que pourraient donner le Comité des droits de l'homme, le Comité contre la torture, le Comité des droits de l'enfant, [ou] tout autre organe compétent des Nations Unies» pourrait être acceptée si elle avantagerait les victimes. Le personnel dit employer la définition la plus favorable aux

bénéficiaires. Si le BSCI ne voit pas d'inconvénient à cette façon de faire, il reste que le Fonds devrait avoir une position claire et cohérente à l'égard des types de clients qu'il soutient de sorte que toute décision prise pour un projet aille dans le même sens que celles prises dans des situations comparables au titre d'un autre projet.

24. Le personnel de plusieurs des projets visités a déclaré ne pas comprendre comment le Fonds appliquait la définition de la torture. De plus, les études de cas de clients passées en revue dans le cadre de l'examen des dossiers donnent à penser que le Fonds applique la définition de victimes de la torture sans grande logique. Il s'ensuit que certaines organisations qui demandent une subvention se définissent par inadvertance comme des centres de traitement de la torture alors qu'en fait elles travaillent surtout à secourir des victimes de la guerre ou de la violence sociétale.

### **Traitement des membres de la famille**

25. Le BSCI estime que le traitement des membres de la famille représente un autre point qui appelle des éclaircissements. Lors de sa création, le Fonds a reçu un mandat visant, au-delà des victimes de la torture, les membres de leur famille. Or la référence aux membres de la famille est actuellement appliquée dans un contexte plus large. Par exemple, dans un dossier qui a été étudié, il était question d'une cliente adulte dont le frère avait été victime de la torture. Affectivement, cette femme n'était pas proche de son frère au moment des faits et il n'y avait aucun rapport entre le problème de santé pour lequel elle se faisait traiter et ce que son frère avait subi<sup>3</sup>. Quand bien même l'existence d'un tel lien n'est pas exigée, si le Fonds veut venir en aide aux survivants de la torture avec un budget limité, il lui faut définir avec précision les membres de la famille qu'il est disposé à aider.

### **Octroi de subventions à des activités complémentaires**

26. Alors que les directives autorisent la formation du personnel de projet, la formation est considérée comme ayant un degré de priorité moindre que le traitement direct des victimes. Pourtant elle est nécessaire si l'on veut qu'un projet fonctionne comme il faut. Une formation régulière et systématique accroît l'efficacité du personnel et permet par conséquent une utilisation plus rationnelle des ressources du Fonds. Le personnel des projets auxquels l'équipe a rendu visite a souligné qu'il lui était nécessaire d'être bien formé au traitement des victimes de la torture.

27. Les nouvelles directives proposées interdisent d'utiliser des fonds pour des études, de la recherche ou la publication de bulletins d'information. L'interdiction de la recherche est compréhensible vu les contraintes budgétaires car les résultats de tels projets ne peuvent être appréciés qu'à long terme et que l'on ne sait pas bien au départ, cela va de soi, quels avantages les survivants de la torture en tireront. Mais le BSCI pense qu'il serait bon que le Fonds soutienne des outils comme les bulletins d'information, susceptibles d'intéresser d'autres prestataires de soins aux victimes de la torture.

### **Attribution des subventions**

28. Les subventions ne sont pas réparties équitablement entre les régions<sup>4</sup>. Comme le montre le tableau 1, en 2003, plus de la moitié des fonds (59 %) est allée à des projets menés dans le Groupe des États d'Europe occidentale et autres États. Les visites aux projets de cette région ont

révéle que les services aux victimes, toutes immigrées, étaient axés non seulement sur le traitement des conséquences directes de la torture, mais aussi sur l'assistance propre à les réinsérer dans une nouvelle société. Entre 1999 et 2003, le nombre de projets financés dans la région des États d'Europe occidentale et autres États, en Afrique et en Europe orientale a augmenté, alors qu'il restait stable en Amérique latine et en Asie.

**Tableau 1. Subventions versées en 2003 par région (en dollars É.-U.)**

Région	Montant total des subventions	% du total
Afrique	761 000	10,7
Asie	696 000	9,8
Europe orientale	558 800	7,8
Amérique latine	915 000	12,8
Groupe des États d'Europe occidentale et autres États	4 207 000	58,9
Total	7 137 800	100,0

29. Certains donateurs se disent préoccupés par le déséquilibre géographique actuel dans l'attribution des subventions; deux en particulier suggèrent que le Fonds cible davantage les projets menés dans des pays où l'on enregistre une incidence élevée de la torture. Le personnel du secrétariat reconnaît lui aussi que le déséquilibre géographique des projets est préoccupant. Cependant, en faisant mieux connaître le Fonds, on risque en même temps de susciter une plus grande attente qui restera insatisfaite.

30. Historiquement, le Fonds a toujours réagi plutôt qu'il n'a agi, dans la mesure où il n'apporte son soutien qu'aux ONG qui le lui demandent. En fait, la plupart des donataires (58 %) disent avoir entendu parler pour la première fois du Fonds par une autre ONG. Peu d'initiatives ont été prises pour promouvoir le Fonds dans les régions ou pays qui ont peut-être des besoins non satisfaits. Certains pays qui ont manifestement des besoins reçoivent un financement négligeable sinon aucun. Le Fonds aura besoin d'un soutien accru des donateurs s'il veut continuer à soutenir les projets existants tout en cherchant à financer des projets dans de nouveaux pays.

### **Recevabilité**

31. Les procédures de vérification des références des auteurs de demandes de subvention sont limitées. Depuis 2003, les références sont vérifiées, et un programme de visites du personnel à tous les nouveaux candidats ainsi qu'aux ONG qui ont reçu une aide a été mis en place. Le BSCI approuve ces initiatives. Mais il y a toujours un risque que le Fonds soit contacté par des personnes sans scrupule, encore que rien ne prouve que le Fonds attire davantage de personnes de ce genre que d'autres donateurs. En rendant visite à un nouveau candidat à une subvention, l'équipe du BSCI a constaté que le projet ne représentait guère plus qu'un local poussiéreux meublé d'un lit de camp et d'une chaise, encore qu'il faille préciser que cette demande était toujours à l'examen. Des mécanismes fiables doivent permettre d'établir la bonne foi des candidats et de garantir que l'argent déboursé par le Fonds sert effectivement à aider des survivants de la torture.

32. L'examen des dossiers a fait apparaître d'autres problèmes concernant la recevabilité des demandes émanant d'ONG. Comme on l'a vu au paragraphe 24, certaines organisations peuvent prétendre travailler auprès de survivants de la torture alors qu'en fait elles traitent d'autres types de victimes. De plus, les dossiers du secrétariat font rarement état de vérifications que le financement de contrepartie escompté a été effectivement versé, encore que depuis cette année le secrétariat exige la preuve des paiements, ce dont il y a lieu de le féliciter.

### **Mode de financement**

33. Le mode actuel de financement consistant à accorder une subvention qui représente jusqu'au tiers du budget d'un projet risque de ne plus être envisageable au vu de l'augmentation continue des demandes adressées au Fonds. Comme le Fonds a pour habitude de répondre à des demandes de subvention, les sommes accordées sont uniquement fonction des montants demandés. Il n'évalue ni les besoins cliniques, ni les besoins d'aide humanitaire, juridique et financière, si bien qu'il ne s'interroge pas sur les moyens les plus efficaces d'employer les ressources limitées dont il dispose. Certaines années, tous les projets, même les plus modestes, ont reçu une subvention inférieure à ce qu'ils avaient demandé. En fait, le personnel de plusieurs des projets auxquels l'équipe a rendu visite a dit ne pas comprendre les fluctuations du montant des subventions qui leur étaient accordées, même s'il ne faut pas en déduire qu'ils étaient prêts à contester la somme qui leur avait été allouée.

34. Le montant des subventions varie considérablement. En 2003, la plus grosse subvention s'élevait à 300 000 dollars et la plus modeste à 5 000. Le montant de la subvention moyenne en Afrique s'élevait à 27 000 dollars environ, contre 49 000 dollars environ pour la région des États d'Europe occidentale et autres États. En 2003, les coûts administratifs moyens par demande atteignaient environ 4 000 dollars<sup>5</sup>. Alors que la résolution 2003/32 de la Commission demandait que de petits projets soient soutenus et bien que rares soient les autres donateurs qui octroient de petites subventions aux projets qui aident les victimes de la torture, vu le niveau relativement élevé des coûts administratifs moyens, le Fonds voudra peut-être envisager de restreindre le nombre de demandes de petites subventions auquel il fera droit.

35. Comme on l'a déjà noté, le Fonds a financé jusqu'au tiers du coût de chaque projet qu'il approuve. Ses consignes sur la façon de réunir le solde ont toutefois varié. Il a souvent autorisé les contreparties «en nature», comme les contributions du personnel volontaire. Mais si les contributions en nature sont louables et devraient être encouragées, leur valeur monétaire n'est parfois guère comparable d'un pays à l'autre, ce qui désavantage sérieusement les candidats des pays à faible revenu par rapport à ceux des pays développés. Dans ces derniers, par exemple, la «valeur» en nature des services d'un psychologue bénévole serait élevée et pourrait justifier une demande de subvention bien supérieure à ce que pourrait prétendre un projet mené ailleurs.

36. Enfin, le secrétariat comme les donataires gagneraient à pouvoir réduire les dépenses d'administration du Fonds. Une solution serait que le Fonds finance un projet pluriannuel pour les candidats connus, tels ceux qu'il subventionne depuis au moins 10 ans (près du tiers des donataires de 2003): cela réduirait le temps passé en tâches administratives de part et d'autre puisqu'il n'y aurait plus qu'une demande présentée tous les trois ans. Les donataires devraient tenir compte du fait que leur subvention serait tributaire du niveau des contributions versées chaque année au Fonds par les donateurs.

### **C. L'organe directeur du Fonds a joué un rôle limité dans la fixation des priorités stratégiques et n'a pas adopté une démarche de prospection auprès des donateurs et des autres entités des Nations Unies<sup>6</sup>**

#### **Rôle**

37. Historiquement, le rôle du Conseil d'administration a consisté essentiellement à approuver des projets individuels. Le Conseil s'est attaché à donner son accord aux projets, débattant et approuvant chaque projet subventionné par le Fonds. Mais tant les donateurs que le personnel ont suggéré que le Conseil s'implique davantage dans le débat sur la politique à mener et dans la collecte de fonds. Il pourrait par exemple donner des directives sur l'ordre de priorités à respecter dans l'octroi de subventions, afin de remédier au déséquilibre géographique dont il était question au paragraphe 28.

38. Il est courant que le Conseil d'administration d'autres fonds des Nations Unies consacre son attention aux questions de politique générale, laissant les décisions de gestion au personnel. Par exemple, le Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour la coopération technique dans le domaine des droits de l'homme a modifié en 1998 la fonction première de son Conseil qui, de l'approbation de projets, est passée aux délibérations d'ordre politique. Un comité d'examen des projets composé de fonctionnaires du HCDH se réunit pour examiner et approuver les projets de coopération technique, tandis que le Conseil se réunit trois à quatre jours deux fois par an pour débattre des stratégies de financement et autres questions thématiques.

#### **Composition**

39. Le Fonds n'a changé ni de taille ni de composition. Le Conseil ne compte que cinq membres, un nombre insuffisant si l'on considère qu'il est arrivé que trois seulement des cinq membres assistent aux sessions. Les absences, peut-être compréhensibles dans un Conseil composé de professionnels très pris, pénalisent le Fonds. De plus, comme les membres peuvent être indéfiniment reconduits dans leurs fonctions, jusqu'à une époque récente, le Conseil s'est peu renouvelé, certains membres y ayant siégé plus d'une vingtaine d'années.

#### **Calendrier des réunions**

40. Traditionnellement, le Conseil se réunit une fois par an, en mai. Cette date a été fixée initialement pour coïncider avec le calendrier du Comité contre la torture de sorte que les deux organes siègent simultanément. Mais cette date influe considérablement sur le cycle des projets du Fonds comme on le verra ultérieurement (par. 45 à 48). Au cours de ses réunions, le Conseil s'est mis à la disposition des représentants d'organisations qu'il avait financées. Peut-être est-ce utile, mais seules sont intéressées les organisations ayant les ressources nécessaires pour dépêcher un représentant à Genève au moment de la session du Conseil. De nombreuses organisations, dont les programmes sont pourtant valables, ne sont jamais directement en contact avec le Conseil.

#### **Interaction avec les donateurs et autres entités des Nations Unies**

41. Le Conseil a bien assumé quelques responsabilités vis-à-vis des donateurs, mais à part une brève réunion avec les représentants des donateurs à sa réunion du mois de mai, ces contacts ne sont pas systématiques. Or il pourrait jouer un rôle plus prospectif auprès des donateurs, en organisant des réunions avec les groupes de représentants régionaux à Genève, en rendant visite

aux hauts fonctionnaires des capitales des pays donateurs à des fins de collecte de fonds et en recourant au système de vidéoconférence. Il pourrait aussi envisager d'inviter deux ou trois organisations à faire à chacune de ses sessions, aux frais du Fonds, des exposés qui faciliteraient les échanges directs et pourraient se combiner avec la réunion des donateurs pour illustrer l'impact du Fonds.

42. Tant le personnel que les donateurs ont donné à entendre qu'une synergie accrue devrait unir le Fonds, le Comité contre la torture et le Rapporteur spécial sur la question de la torture. Actuellement, l'interaction du Conseil avec ces entités est limitée. On pourrait dire la même chose de synergies plus vastes et du renforcement de la coopération entre le Fonds et les institutions opérationnelles des Nations Unies sur le terrain, comme le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), dont les bureaux sur le terrain pourraient être mis à contribution pour aider et évaluer les projets du Fonds (voir par. 55).

#### **D. La dotation en personnel et les modes de gestion actuels ne permettent plus d'administrer le Fonds**

##### **Dotation en personnel**

43. Les informations obtenues dans le cadre de l'enquête sur les projets au sujet de l'assistance reçue du personnel sont positives. La majorité des organisations qui ont rempli le formulaire d'enquête (82 %) qualifient d'«excellente» ou de «bonne» l'aptitude du personnel à répondre à leurs attentes. De plus, 85 % sont satisfaites de l'assistance qu'elles reçoivent du personnel au titre de l'examen de leur demande de subvention et 91 % de celle qu'elles reçoivent au titre de l'établissement de leurs rapports.

44. Malgré ces réactions positives, la dotation actuelle en effectifs reste insuffisante. Le Fonds est administré par un secrétaire à temps partiel, deux fonctionnaires à temps plein, un administrateur auxiliaire ou un expert associé et un stagiaire, avec le concours occasionnel d'autres fonctionnaires. Les effectifs actuels parviennent à desservir quelque 200 projets, le Conseil d'administration et la communauté des donateurs, mais s'agissant d'un domaine aussi complexe que la torture, ils s'acquittent de cette tâche moyennant un nombre non négligeable d'heures supplémentaires et une charge de travail quasiment ingérable, comme on le verra aux paragraphes 47 et 49. Un inconvénient majeur du manque d'effectifs tient à ce qu'il empêche de mettre au point de nouveaux outils et d'améliorer les modes de gestion et la planification stratégique. Il est prévu qu'à l'avenir les deux fonctionnaires qui s'occupent des projets à plein temps consacrent du temps à d'autres tâches au sein du HCDH (tout en gardant la responsabilité première des activités en lien avec le Fonds) et que des fonctionnaires d'autres sections se voient confier des projets à examiner et à suivre. C'est là une proposition dont il y a lieu de se féliciter car elle favorise le brassage des idées et assure une meilleure mémoire collective et une compréhension plus large du Fonds. Cependant, même avec la rationalisation et les changements administratifs suggérés dans le présent rapport (parfois contrebalancés par des suggestions de travail supplémentaire), il ne suffira peut-être pas de faire appel à des renforts du HCDH. Par ailleurs, comme le personnel est chargé de l'administration et du suivi des subventions, il serait utile de le former à l'analyse financière.

### **Cycle de financement**

45. Le cycle actuel de financement ne facilite pas la tâche des donataires et crée un certain nombre de problèmes sérieux. Les demandes adressées au Fonds doivent lui être parvenues en novembre pour l'année suivante. Les décisions de financement sont prises par le Conseil à sa réunion de mai pour l'année civile en question<sup>7</sup>. Les décisions sont ensuite communiquées aux donataires en juin-juillet et les fonds transférés en août, voire plus tard en cas de problème. Cela signifie que ce financement est largement rétroactif. Un donataire doit, soit utiliser d'«autres» fonds en attendant la subvention du Fonds, soit dépenser l'intégralité de la subvention en un court laps de temps de trois ou quatre mois.

46. Le cycle de financement actuel est l'une des principales préoccupations évoquées par les organisations qui ont participé à l'enquête; elles n'ont cessé d'évoquer les difficultés qu'il leur causait, dont l'obligation de fonctionner sans ressources ou d'emprunter pour la majeure partie de l'année, les problèmes de budgétisation et de planification et le délai entre la notification de l'approbation de la subvention et la réception effective des fonds. Le personnel de l'ensemble des projets auxquels l'équipe du BSCI a rendu visite a soulevé les mêmes questions.

47. Par ailleurs, un cycle unique de financement annuel alourdit considérablement la charge de travail au moment de la prise de décisions. Le personnel du Fonds reconnaît que cette façon de procéder est extrêmement pesante; cela veut dire aussi que si une ONG qui répondrait aux critères présente une demande de subvention tardivement, elle doit attendre une année entière avant que celle-ci soit examinée.

48. Le BSCI conclut qu'il n'est pas très judicieux de financer un projet sept ou huit mois après qu'il est censé avoir été lancé. Les difficultés actuelles rencontrées par le personnel des ONG et du Fonds tiennent essentiellement à ce que le cycle de financement est entièrement tributaire des dates de réunion du Conseil et de la pratique du Conseil qui consiste à approuver chaque projet individuellement.

### **Procédure d'examen des demandes de subvention et des rapports**

49. La procédure actuelle d'examen des demandes de subvention et des rapports suit le cycle de financement du Fonds. Comme on l'a vu au paragraphe 45, les demandes de subventions et les rapports intérimaires doivent être soumis en novembre et un rapport final, descriptif et financier vérifié, avant le 1<sup>er</sup> février. Cette procédure occupe une grande partie du temps du personnel du Fonds, l'obligeant à faire des heures supplémentaires en grand nombre pour terminer la documentation à temps pour la session du Conseil. La récupération des pièces manquantes aux dossiers devient aussi lourde à assumer, surtout en l'absence de système informatique de suivi des documents.

50. Bien que, de l'avis des trois quarts des organisations ayant participé à l'enquête, les procédures touchant les demandes de subvention et les rapports soient claires, elles soulèvent des problèmes du point de vue du calendrier. Certaines d'entre elles en effet jugent difficile de clore leurs comptes et de les faire vérifier pour les expédier vers Genève avant la fin de la quatrième semaine de janvier.

### **Systèmes d'information sur la gestion**

51. La plupart des systèmes d'information sur la gestion utilisés actuellement par le Fonds pour suivre le processus d'approbation-financement-établissement de rapports sont manuels et conçus au coup par coup. Le BSCI a pu analyser l'évolution du financement dans le temps, les contributions des donateurs et autres données du même ordre uniquement en examinant les morceaux de données fournies par le Fonds. De plus, les renseignements descriptifs sur les projets ne sont reliés en aucune manière à la base de données de comptabilité financière tenue par le HCDH, et les données historiques sur les projets ne sont conservées que sur copie papier.

52. Par ailleurs, il manque de documents consacrés aux procédures d'administration du Fonds. Le personnel ne dispose d'aucune directive écrite sur le traitement des demandes et des rapports et doit se fier essentiellement à sa mémoire, d'où une grande vulnérabilité du Fonds qui ne dispose que de deux fonctionnaires à plein temps. Les dossiers examinés mettent aussi le problème en évidence. L'équipe du BSCI a noté que les renseignements donnés dans les dossiers ne concordaient pas toujours. Elle a aussi relevé un manque de logique et de clarté au niveau des critères de sélection. Par exemple, un projet avait demandé et obtenu une subvention sensiblement accrue alors qu'aucune pièce du dossier ne justifiait une telle augmentation.

53. Des donateurs ont demandé si le Fonds pouvait analyser l'évolution de la pratique de la torture, mais les données du Fonds sont limitées. Comme le Fonds est surtout soucieux de répondre aux sollicitations et n'entretient de relations qu'avec une petite partie des organisations qui œuvrent en faveur des victimes de la torture (que ce soit à l'échelle mondiale ou dans tel ou tel pays), ses bénéficiaires ne sont pas vraiment représentatifs des victimes de la torture dans le monde. Il ne serait donc pas possible de se servir des données du Fonds pour rédiger un rapport détaillé sur l'évolution de cette pratique ou du nombre de victimes de la torture.

### **Systèmes de suivi et d'évaluation**

54. Le suivi et l'évaluation tant au niveau du Fonds qu'à celui des projets sont insuffisants, l'une des raisons étant que les effectifs sont trop peu nombreux et une autre que le traitement des demandes de subvention est prioritaire. Or le suivi et l'évaluation sont importants pour deux raisons, premièrement, parce qu'il faut vérifier que les dépenses ont été faites selon les prévisions et les objectifs atteints et, deuxièmement, parce qu'il est important d'apprendre. On ne saurait sous-estimer l'intérêt que présente le partage des connaissances – source d'améliorations – entre organisations, ainsi que pour le Fonds et ses donateurs. Au cours des entretiens que l'équipe a eus avec les donateurs, plusieurs ont souligné combien il importait de renforcer le suivi et l'évaluation.

55. Le secrétariat a lancé un processus de visite aux projets pour évaluer l'utilisation faite des fonds et obtenir en retour des informations sur la façon dont son fonctionnement touchait les individus dans l'intérêt desquels il avait été créé. Plus précisément, le Fonds a cherché à s'acquitter de cet aspect de ses fonctions:

- En organisant des visites de fonctionnaires du secrétariat ou d'autres fonctionnaires de l'ONU sur le terrain à tel ou tel projet (tous les projets devraient recevoir la visite de fonctionnaires d'ici 2005); et

- En demandant aux fonctionnaires de l'ONU chargés des droits de l'homme présents sur le terrain de rendre visite aux projets.

S'il y a lieu de se féliciter de ces progrès, il reste que des visites occasionnelles sur le terrain ne sauraient se substituer à l'évaluation systématique des résultats obtenus et à des études d'impact. Le BSCI reconnaît que cette façon de procéder exigerait des ressources supplémentaires et qu'il n'existe pas de protocole d'évaluation normalisé pour apprécier l'efficacité des traitements offerts aux victimes de la torture. Cependant, certaines organisations commencent à mettre au point des méthodologies de cet ordre et le Fonds pourrait faire office de centre d'échanges.

56. Les visites aux projets ont permis de constater l'intérêt considérable suscité par le travail du Fonds parmi les autres entités des Nations Unies compétentes en même temps que leur ignorance de ce que le Fonds faisait. Les visites effectuées sur le terrain par le personnel du Fonds pourraient servir non pas seulement à rencontrer les donataires, mais aussi à informer, voire former, des agents d'évaluation potentiels quant aux buts, objectifs et procédures du Fonds et à l'utilisation d'un cadre d'évaluation commun.

57. En outre, les donataires font peu d'évaluation de leur propre initiative, encore que certains aient bien accueilli l'aide qui leur a été fournie pour mettre au point des outils à cet effet. Les dossiers faisaient rarement référence aux résultats; dans les rares cas où ils n'étaient pas passés sous silence, il en était question en termes simples et généraux. Par ailleurs, peu des projets visités s'étaient dotés d'un dispositif d'auto-évaluation digne de ce nom; pour certains, cette évaluation consistait en un contrôle élémentaire ou une journée d'études destinée à passer en revue les activités passées et les expériences qui en avaient été tirées.

### **Communications**

58. Les communications entre le Fonds et les entités avec lesquelles il interagit sont inégales. Le Fonds assume des responsabilités multiples en matière de communications avec entre autres:

- Les projets demandeurs de subventions et les donataires;
- Le Conseil d'administration;
- Les donateurs;
- Les autres fonctionnaires du HCDH et d'autres institutions des Nations Unies; et
- Le public.

59. La plupart des donataires paraissent dans l'ensemble satisfaits de l'aptitude du personnel du Fonds à répondre à leurs attentes, mais certains se disaient préoccupés. Près d'un quart a dit en particulier que les échanges avec le secrétariat souffraient «souvent» ou «très souvent» de retards. Le personnel d'un bon nombre des projets visités a dit ne pas recevoir d'explications sur le montant de la subvention. Il est important que le Fonds communique clairement et dans les temps voulus avec les donataires et leur explique les raisons motivant le montant accordé.

60. Peu d'institutions des Nations Unies sont au courant des activités du Fonds. Certains donateurs sont d'avis que les échanges entre le Fonds et la communauté des donateurs peuvent être améliorés. Ces donateurs seraient davantage disposés à verser une contribution au Fonds si

ses besoins et l'orientation de ses activités leur étaient expliqués avec conviction et si l'impact des travaux du Fonds faisait l'objet d'évaluations indépendantes et de rapports internes répondant à leurs préoccupations. Le Conseil comme le HCDH dans son ensemble ont un rôle à jouer pour expliquer le Fonds aux représentants des donateurs à Genève et dans les capitales des pays donateurs.

61. Le secrétariat du Fonds établit les rapports annuels du Secrétaire général sur le Fonds. Ces rapports reprennent effectivement tous les faits et chiffres pertinents pour l'année en question, mais ne donnent aucune idée de l'impact exercé par le Fonds (encore que les rapports correspondant aux dixième et vingtième anniversaires du Fonds aient contenu des informations supplémentaires). Le personnel a débattu de la possibilité de produire une publication à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire du Fonds en 2006. Le BSCI pense que tout ouvrage consacré au Fonds devrait insister en termes simples sur l'impact que le Fonds exerce sur les victimes de la torture.

### **Compétences techniques**

62. Le Fonds soutient des organisations qui, dans bien des cas, traitent de questions hautement techniques. Aucun des fonctionnaires ou membres du Conseil ne possède de compétences techniques en matière de traitement et de réadaptation des victimes de la torture, l'un des principaux services offerts par les projets. Le personnel manque aussi de compétences en comptabilité et vérification des comptes, ce qui est toutefois compensé dans une certaine mesure par le fait qu'il peut faire appel à des collègues du HCDH qui sont, eux, des experts en la matière. Il pourrait être utile que le personnel du Fonds ait à sa disposition un fichier répertoriant des conseillers techniques.

### **Gestion financière**

63. Il ressort des vérifications du BSCI que dans 13 des 35 projets passés en revue, les donataires n'ont pas soumis le rapport financier requis. De l'avis du BSCI, il ne faudrait accorder aucune nouvelle subvention en l'absence des rapports financiers sur l'utilisation faite des précédentes subventions.

64. Les directives du Fonds exigent des donataires qu'ils soumettent un rapport financier sur l'utilisation faite de la subvention, un état financier vérifié délivré par un service indépendant de vérification des comptes ou une attestation de vérification des comptes délivrée par un tel service. Le BSCI estime que ces directives ne font pas nettement la différence entre ces trois documents. On ne voit pas clairement non plus si l'état financier vérifié devrait porter sur l'ensemble du projet ou uniquement sur l'utilisation faite de la subvention accordée par le Fonds. Il existe donc une certaine confusion parmi les donataires quant à la forme et au contenu des états financiers. De ce fait, le BSCI a noté que, dans certains cas, les états financiers «vérifiés» n'avaient pas été vérifiés par des vérificateurs aux comptes professionnels, mais des «examineurs indépendants», que les états soumis n'étaient pas conformes aux principes comptables généralement acceptés et que les états ne donnaient pas suffisamment d'informations sur le point de savoir si les ONG avaient satisfait aux conditions d'octroi de la subvention.

65. Dans 22 cas, les subventions approuvées avaient été gardées en attente pour des raisons telles que la nécessité d'obtenir un complément d'information ou une évaluation. Les directives

du Fonds ne définissent pas le laps de temps raisonnable pendant lequel une subvention accordée peut être gardée «en attente». De l'avis du BSCI, aucune subvention approuvée ne devrait être conservée au-delà d'une année après avoir été approuvée de façon à ce que les ressources puissent servir à d'autres projets.

66. Le suivi et le contrôle financiers du Fonds méritent d'être renforcés. Il n'existe aucune base de données d'ensemble contenant toutes les informations touchant les projets approuvés, y compris le montant des subventions. De plus, les versements sont traités de «dépenses» plutôt que d'«avances»; il n'y a donc pas de rapprochement et il peut être difficile au secrétariat de vérifier si les subventions ont été entièrement dépensées.

### **E. Le Fonds pourrait faire plus pour accroître les capacités de ses donataires**

67. Le Fonds joue un rôle très limité dans le renforcement des capacités de ses donataires. Actuellement, il a pour principale activité de financer, par le truchement d'ONG, des services aux victimes de la torture. Dans l'enquête sur les projets, de nombreux donataires ont émis l'idée que le Fonds pourrait faire plus par l'intermédiaire et au profit d'une ressource non reconnue: sa propre clientèle. L'idée que le Fonds facilite le partage et la diffusion des meilleures pratiques et connaissances a aussi été soulevée par les donataires auxquels l'équipe a rendu visite. Les organisations étaient toutes d'avis que le Fonds possédait une expérience qui pourrait être utile à d'autres. Nombre de donataires sont des organisations professionnelles connues depuis longtemps dans le monde entier. Beaucoup produisent des bulletins d'information, des documents sur les grands problèmes en jeu, des outils d'évaluation, des informations techniques et des manuels «modes d'emploi». Cette documentation existe dans des langues diverses. Le Fonds se trouve idéalement placé pour relier électroniquement les organisations entre elles et faciliter l'échange d'informations au profit des capacités des organisations avec lesquelles il travaille. Il pourrait ajouter une valeur considérable à ses travaux sans qu'il lui en coûte beaucoup plus, par exemple:

- En compilant les normes, outils et techniques de suivi et d'évaluation existants, qui font remarquablement défaut dans nombre des projets examinés et/ou visités au cours de la présente évaluation<sup>8</sup>;
- En encourageant et en facilitant la constitution de réseaux entre organisations ayant des intérêts similaires sur des questions d'intérêt commun (par exemple, thérapies, élaboration de politiques, formation, sensibilisation);
- En créant un centre d'échange des meilleures pratiques;
- En fournissant des informations, des contacts et des méthodes de collecte de fonds auprès du grand public et d'autres sources institutionnelles; et
- En créant un site Web qui offrirait les informations disponibles sur ces questions et d'autres points pertinents et indiquerait les liens avec des organisations et d'autres sources d'information susceptibles d'intéresser sa clientèle.

## F. Les relations du Fonds avec les donateurs sont limitées

68. Alors que le Fonds compte de nombreux donateurs, l'échelle des contributions est très étendue. Depuis sa création, de 32 à 38 pays lui ont versé régulièrement une contribution. Les quatre principaux donateurs au fil des années ont été les États-Unis, la Suède (qui a cessé de verser des contributions), le Danemark et les Pays-Bas. En 2003, les donateurs les plus généreux étaient les États-Unis (5 millions de dollars), suivis des Pays-Bas (500 000 dollars). Les sept principaux donateurs ont versé chacun plus de 100 000 dollars et 30 pays ont versé des sommes allant de 109 dollars à 90 000 dollars. Le BSCI constate aussi un déséquilibre régional au niveau des contributions et, dans certaines régions, un décalage sensible entre contributions et subventions. Ainsi, en 2003, l'Amérique latine a versé des contributions totalisant 10 109 dollars alors que, dans le même temps, les projets réalisés dans la région recevaient des subventions à hauteur de 915 000 dollars.

69. Selon les données du Fonds, il n'y a aucun rapport entre les donations faites par un gouvernement et le montant reçu par les ONG du pays, comme l'illustre le tableau 2, qui met en parallèle les contributions et les subventions pour un certain nombre de pays du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États.

**Tableau 2. Contributions provenant de certains pays du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États et subventions accordées à des ONG de ces pays**

Pays	Contributions	Subventions
Australie	0	100 000
Danemark	283 668	40 000
Italie	0	193 000
Pays-Bas	500 000	0
Suède	0	171 000
Suisse	58 823	211 000
Royaume-Uni	237 043	480 000
États-Unis	5 000 000	1 745 000

70. Contrairement aux années précédentes, les contributions au Fonds n'ont guère augmenté, passant de 6,9 millions de dollars en 2001 à 7,1 millions en 2003. Alors que les contributions de certaines régions (comme l'Europe orientale) étaient à la hausse, celles d'autres régions (Amérique latine et Afrique) diminuaient. Comme les demandes de subventions adressées au Fonds ne tarissent pas, le fait que les contributions n'augmentent pas dans les mêmes proportions pose problème.

71. Plusieurs donateurs seraient davantage disposés à contribuer au Fonds s'ils avaient plus confiance dans son mode de gestion et recevaient de plus amples informations sur son impact. Comme on l'a noté ailleurs dans le présent rapport, il est nécessaire que le Fonds procède à une évaluation approfondie et convaincante de son efficacité, soit plus transparent et communique davantage d'informations sur ses travaux. Pour l'instant, les donateurs se rencontrent une fois par an et, en général, ce sont les représentants des pays donateurs auprès de l'Office des Nations Unies à Genève qui assistent à la réunion.

72. Il a été fait un certain nombre de suggestions pour accroître les contributions au Fonds, l'une d'elles étant que le Fonds prenne contact avec de généreux donateurs privés. Une autre voudrait que le Fonds envisage des collectes de fonds publiques dans certains pays, comme le fait le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), mais une telle action est difficilement envisageable pour toutes sortes de raisons.

73. Presque tous les donateurs affectent leur contribution spécifiquement au Fonds. Les avis sont partagés au sein du HCDH sur la question de savoir si cela représente un avantage certain pour le Fonds et le HCDH. Les gestionnaires du Fonds sont en faveur de cette façon de procéder, supposant que le HCDH recevrait moins de contributions si cette option n'était pas offerte aux donateurs et/ou que le Fonds se verrait affecter un montant inférieur à celui des contributions actuelles. C'est là une question qui mérite d'être étudiée plus avant par le Fonds et le HCDH.

#### IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

**74. Le Fonds remplit sa principale mission qui est de recevoir «des contributions volontaires pour les distribuer, par les voies établies en matière d'assistance, sous forme d'aide humanitaire, juridique et financière, aux individus dont les droits de l'homme ont été gravement violés par suite de la torture et aux membres des familles de ces victimes». Le Fonds remplit aussi d'autres fonctions, comme celles de cautionner, valoriser et protéger l'action des ONG qui travaillent auprès de victimes de la torture. Cette aide non financière est l'un des principaux atouts du soutien accordé par le Fonds.**

**75. Le BSCI a été favorablement impressionné par les travaux réalisés dans le cadre des projets qu'il a passés en revue. Le dévouement du personnel des projets, qui travaille souvent dans des conditions difficiles avec un niveau de ressources financières dérisoire est exemplaire. De toute évidence, le Fonds répond à un besoin très réel, l'action de ses donateurs exerce un impact positif manifeste sur les victimes de la torture, et les possibilités d'améliorer et de développer les activités et prestations du Fonds ne sont pas à négliger.**

**76. Cependant, le Fonds manque actuellement de ressources financières par rapport à ses besoins et aux demandes qu'il reçoit. Les modes actuels de gestion sont en grande partie obsolètes. Le Fonds ne répercute pas comme il faudrait sur les parties prenantes, y compris les donateurs, l'impact qu'il exerce. Aussi, pour autant qu'il dispose de ressources supplémentaires, le Fonds pourrait tout à fait accroître son impact en faisant plus et en le faisant mieux. Du renforcement de l'efficacité des modes de gestion et de la démonstration claire de l'impact positif du Fonds sur les victimes de la torture dépend l'augmentation de ses ressources financières.**

##### **Recommandation 1**

*Appliquer la définition de la torture de façon plus cohérente*

**Le Fonds devrait être clair et logique lorsqu'il explique et applique la définition de la torture aux différents projets, afin qu'ils soient tous considérés équitablement. Cette recommandation concerne uniquement la cohérence du processus et n'implique pas que la définition de la torture exige une quelconque révision.**

## **Recommandation 2**

### *Donner des précisions sur le traitement des membres de la famille*

**Le Fonds devrait définir clairement les membres de la famille qu'il est disposé à aider. Il devrait y avoir un rapport évident entre la torture de la victime et la raison pour laquelle le membre de la famille est pris en charge.**

## **Recommandation 3**

### *Accorder des subventions à des fins de formation*

**Le Fonds devrait mettre chaque année de côté une certaine somme pour financer spécifiquement la formation du personnel des organisations donataires.**

## **Recommandation 4**

### *Rééquilibrer la répartition géographique des subventions*

**Le Fonds devrait faire œuvre de prospection et adopter une stratégie pour déterminer les besoins de services aux victimes de la torture et remédier au déséquilibre géographique dans l'octroi des subventions. En particulier, il devrait améliorer les communications avec d'autres entités au sein de l'Organisation des Nations Unies comme à l'extérieur et collaborer avec les bureaux extérieurs de l'ONU pour répertorier et toucher les ONG susceptibles d'être intéressées.**

## **Recommandation 5**

### *Imposer aux ONG des conditions plus sévères*

**Le Fonds devrait imposer aux ONG des conditions plus sévères. Pour prétendre bénéficier d'une aide, les ONG devraient normalement avoir été en activité depuis une année au moins de façon à avoir fait la preuve de leur efficacité. Elles devraient expliquer comment elles évalueront l'efficacité de leur action. Elles devraient pouvoir compter au moins sur un autre donateur institutionnel pour les aider dans ces vérifications et montrer qu'elles ont rempli toutes les conditions légales d'enregistrement sur place. Les nouveaux candidats devraient tous recevoir une visite avant que la première subvention leur soit versée, comme cela s'est fait en 2003. Des protocoles d'évaluation normalisée devront être mis au point à cet effet.**

## **Recommandation 6**

### *Concevoir un mode de financement plus stratégique*

**a) Le Fonds devrait envisager de dresser un ordre de priorité dans l'octroi de ses subventions en fonction des résultats probables de l'intervention, à l'aide d'une série de critères normalisés qui reste à établir. Il devrait fixer les montants minimaux et maximaux qu'il est prêt à offrir. Il ne devrait pas financer plus du tiers du budget d'un projet quelconque (hors contributions en nature, lesquelles devraient être progressivement**

supprimées du mode de financement actuel dans un délai de deux ans). Le BSCI admet que la suppression de cette possibilité risque de fermer la porte du Fonds à des projets méritoires, mais il ne juge pas prudent que la trésorerie des projets repose exclusivement sur un financement du Fonds. Dans les pays en développement en particulier, le Fonds voudra peut-être recenser des ONG bien établies, les encourager à demander une subvention, aider des projets à diversifier leurs sources de financement ou favoriser des partenariats entre ONG. Lorsque, dans une optique prospective, le Fonds aide de nouvelles ONG, il devra envisager de financer jusqu'aux deux tiers de la trésorerie nécessaire la première année, avant de ramener sa subvention à un tiers au plus des besoins de trésorerie sur les deux années suivantes.

b) L'approbation de projets pluriannuels (sur trois ans) devrait être étudiée, sans toutefois devenir automatique. Cette option ne devrait être envisagée que dans le cas de projets dont le Fonds est satisfait des antécédents. Afin d'étendre l'application de cette nouvelle procédure dans le temps, il faudrait que le Fonds offre la possibilité de bénéficier de subventions pluriannuelles d'abord aux projets qu'il aide depuis des années.

#### **Recommandation 7**

##### *Faire un meilleur usage du Conseil d'administration*

Dans la pratique, le Conseil devrait exercer ses attributions de manière plus ciblée et plus efficace en ce qui concerne son rôle, sa composition, le calendrier de ses réunions et ses relations avec d'autres acteurs de façon à instaurer une meilleure répartition des tâches entre lui-même et le secrétariat et renforcer les synergies avec d'autres entités des Nations Unies.

##### **a) Rôle**

Le Conseil devrait placer les questions de politique générale en tête de son ordre du jour, en particulier les orientations à suivre en matière d'établissement des priorités et d'évaluation de l'impact. S'agissant de l'approbation des projets, il devrait se limiter à approuver les nouvelles demandes, les propositions de financement pluriannuel mises au point par le personnel, les projets de grande envergure<sup>9</sup> et ceux qui, de l'avis du personnel, méritent qu'il y porte une attention particulière.

##### **b) Composition**

Lors de l'examen des candidatures au Conseil, l'accent devrait être mis sur la disponibilité des candidats, le roulement par région, l'équilibre entre hommes et femmes et la diversité des expériences et compétences professionnelles (par exemple, expérience de la collecte de fonds, spécialisation dans les droits de l'homme, etc.). Il faudrait aussi envisager de limiter les nominations à un maximum de deux mandats de cinq ans chacun. Les nominations devraient être échelonnées dans le temps de façon à éviter de bouleverser la composition du Conseil tous les cinq ans.

##### **c) Calendrier des sessions**

Le calendrier des sessions du Conseil devrait être établi en fonction essentiellement des besoins du Fonds. Un moyen de mettre en œuvre plusieurs des recommandations

formulées dans le cadre de la présente évaluation serait que le Conseil tienne chaque année deux sessions d'assez courte durée. Il pourrait se réunir une première fois en mai, en même temps que le Comité contre la torture, et se concentrer alors sur les grandes orientations à prendre. La deuxième session, qui pourrait avoir lieu à la fin de l'automne, serait consacrée au premier chef à l'approbation de projets censés commencer au début de l'année suivante (voir recommandation 10)<sup>10</sup>.

**d) Relations avec les donateurs et d'autres entités des Nations Unies**

Le Conseil devrait renforcer ses relations avec les donateurs (voir recommandation 16). Dans le contexte d'une stratégie mondiale de collecte de fonds du HCDH au profit du Fonds, il devrait faire un travail de prospection auprès des décideurs des pays donateurs et faire davantage de promotion du Fonds auprès des donateurs effectifs et potentiels, y compris dans le secteur privé. Le Conseil et le secrétariat devraient se soucier de développer les synergies avec d'autres entités des Nations Unies et élaborer un plan pour valoriser le Fonds et son travail avec ces entités.

**Recommandation 8**

*Augmenter les effectifs*

Le Fonds devrait se voir doté de ressources en personnel proportionnelles à la complexité de sa tâche et au portefeuille de projets qu'il est appelé à traiter. Il devrait se pencher sur les charges de travail en jeu une fois adoptés des modes de gestion plus efficaces. Le personnel devrait suivre la formation appropriée nécessaire pour administrer le Fonds avec efficacité.

**Recommandation 9**

*Renforcer les modes de gestion*

Le Fonds devrait mettre au point un système informatisé de suivi des projets, historique, financier et descriptif, permettant au personnel de suivre et de documenter l'histoire et l'évolution de ses relations avec les donataires et les donateurs. Les systèmes d'information en place sont insuffisants et devraient donc être révisés. Il est aussi recommandé de consigner les procédures administratives dans un manuel relatif aux programmes pour conserver la mémoire institutionnelle et guider les nouveaux membres du personnel.

**Recommandation 10**

*Améliorer le cycle de financement*

Le Fonds devrait accorder son soutien pour une période *future*, plutôt que pour une période déjà largement écoulée et modifier le cycle de financement en conséquence. C'est là l'une des recommandations majeures de l'évaluation en raison de son impact sur les ONG soutenues par le Fonds et parce que, si elle est retenue, elle aura des répercussions sur d'autres aspects des activités du Fonds.

**Le Fonds devrait aussi envisager d'instaurer deux cycles de financement. Il est entendu que les sessions du Conseil devraient s'adapter à ces transformations. Le BSCI suggère toutefois que le Conseil s'investisse moins dans l'approbation des projets (voir recommandation 7), ce qui réduirait aussi la charge de travail qui pèse sur le personnel et accélérerait la prise de décisions.**

#### **Recommandation 11**

##### *Mettre au point un suivi et une évaluation systématiques et permanents*

**Le Fonds devrait concevoir un suivi et une évaluation systématiques. Il devrait, dans un souci d'efficacité au meilleur coût, envisager toutes sortes de techniques, par exemple:**

- La conception par les donataires eux-mêmes d'un système de suivi et d'évaluation interne plus efficace; et**
- L'instauration d'un fichier des fonctionnaires des institutions des Nations Unies sur le terrain à même d'effectuer des évaluations pour le compte du Fonds.**

#### **Recommandation 12**

##### *Améliorer la conception des rapports sur les activités et l'impact du Fonds*

**Le Fonds devrait produire un rapport annuel sommaire qui serait largement diffusé, pourrait être accessible à un lectorat populaire et divers, retracerait les difficultés rencontrées par le Fonds au même titre que ses réalisations, l'histoire du Fonds et celle de ses donataires. Le public pourrait consulter ce rapport sur le site Web du Fonds. Ce document pourrait être envoyé par courriel aux donateurs potentiels. Le Fonds aurait tout intérêt à se servir de la publication prévue pour marquer son vingt-cinquième anniversaire pour faire connaître l'impact de son action.**

#### **Recommandation 13**

##### *Renforcer le contrôle financier*

**Le Fonds devrait mettre au point un modèle standard de rapport financier sur l'utilisation des subventions, conforme aux principes comptables généralement acceptés. Il devrait aussi déterminer le seuil en deçà duquel il ne serait pas nécessaire de faire vérifier le rapport financier.**

#### **Recommandation 14**

##### *Établir un fichier de conseillers techniques*

**Le Fonds devrait établir un fichier de conseillers techniques auxquels le personnel et le Conseil pourraient faire appel en cas de besoin.**

## **Recommandation 15**

### *Renforcer les capacités des donataires*

**Le Fonds devrait contribuer activement au renforcement des capacités des ONG avec lesquelles il collabore. Il voudra peut-être étudier à cet effet les options exposées au paragraphe 67 du rapport.**

## **Recommandation 16**

### *Resserrer les relations avec les donateurs*

**Le secrétariat et le Conseil devraient améliorer les communications avec les donateurs (voir recommandation 7 d)). Ils devraient concevoir à l'intention des donateurs une documentation illustrant l'impact du travail du Fonds et inviter les donataires aux réunions de donateurs pour qu'ils informent ces derniers de leur action.**

## **Notes**

<sup>1</sup> Soit le Règlement et les Règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation (ST/SGB/2000/8), art. VII.

<sup>2</sup> Note sur la terminologie. Le Fonds verse des subventions à des projets soumis par des entités qui répondent aux critères retenus. Dans le présent rapport, «projet» renvoie à ces communications et «donataire» s'entend des entités qui ont été aidées. Le terme «ONG» est employé au sens large et renvoie à toutes les entités auxquelles des subventions sont accordées, y compris des hôpitaux à but non lucratif et des médecins.

<sup>3</sup> La résolution 36/151 de l'Assemblée générale prévoit l'offre d'une assistance aux proches de victimes de la torture sans exiger l'existence d'un lien entre la torture et l'assistance recherchée.

<sup>4</sup> Le Fonds regroupe les projets par grande région géographique, à savoir: Afrique, Asie, Europe orientale, Amérique latine et Groupe des États d'Europe occidentale et autres États.

<sup>5</sup> Ce chiffre a été obtenu en divisant le budget administratif du Fond (13 % du budget total) par le nombre de subventions accordées pendant l'année.

<sup>6</sup> Le Conseil d'administration traverse une période de transition. Il ne se réunira pas avant octobre 2004. Il est envisagé d'apporter des changements majeurs à sa composition et à son programme de travail. Aussi la présente conclusion est-elle fondée sur son activité passée. Les modifications proposées pourraient être examinées à l'occasion de la nomination d'un nouveau Conseil en 2005.

<sup>7</sup> Le Fonds peut aussi, si on le lui demande, accorder une subvention à utiliser dans les 12 mois qui suivent la réception des fonds. Mais le BSCI n'a pas trouvé d'indications donnant à penser que les projets étaient au courant de cette option.

<sup>8</sup> Bien que la plupart des projets ne fassent pas l'objet d'une évaluation, cela ne veut pas dire que de bonnes techniques n'aient pas été mises au point pour en prendre la mesure. Le Fonds pourrait les réunir pour concevoir des directives de suivi et d'évaluation susceptibles d'être utilisées par tous les donataires.

<sup>9</sup> Le Conseil pourrait, par exemple, se contenter d'examiner les projets susceptibles de bénéficier d'une subvention supérieure à 50 000 dollars. En 2003, 49 organisations touchaient une subvention d'un montant de cet ordre.

<sup>10</sup> À supposer qu'il y ait deux cycles de projets par an, le Conseil pourrait aussi approuver des propositions de financement à sa session de mai.

-----