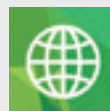


Rapport spécial

L'aide de l'UE en faveur de la lutte contre la torture et de l'abolition de la peine de mort



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Courriel: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2623-5	ISSN 1831-0850	doi:10.2865/962133	QJ-AB-15-009-FR-C
PDF	ISBN 978-92-872-2662-4	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/15108	QJ-AB-15-009-FR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2666-2	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/282108	QJ-AB-15-009-FR-E

© Union européenne, 2015
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

Rapport spécial

L'aide de l'UE en faveur de la lutte contre la torture et de l'abolition de la peine de mort

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits de la performance et de conformité relatifs à des domaines budgétaires ou des questions de gestion spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces tâches d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre III, présidée par M. Karel Pinxten, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs aux actions extérieures. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Klaus-Heiner Lehne, Membre de la Cour, assisté de: M. Thomas Arntz, attaché de cabinet; M^{me} Sabine Hiernaux-Fritsch, chef d'unité; M. Werner Vlasselaer, chef d'équipe; M^{me} Kim Hublé, auditrice; et M. Athanasios Tsamis, auditeur.



De gauche à droite: S. Hiernaux-Fritsch, T. Arntz, K.-H. Lehne, A. Tsamis, K. Hublé, W. Vlasselaer.

Points

Sigles et acronymes

I-VII Synthèse

1-10 Introduction

1-4 **Prévalence de la torture et de la peine de mort**

5-10 **Engagement de l'UE à lutter contre la torture et la peine de mort**

11-12 Étendue et approche de l'audit

13-53 Observations

13-30 **Bien qu'elle ait correctement évalué les besoins, la Commission n'a pas affecté les fonds de manière optimale**

14-20 Les stratégies nationales en matière de droits de l'homme n'étaient pas correctement prises en considération pour l'attribution des fonds, et la coordination avec les autres actions de l'UE était faible

21-27 La procédure de sélection des projets était bien documentée, mais manquait de rigueur

28-30 L'approche fondée sur la demande a permis de garantir que les organisations bénéficiaires disposaient de l'expertise ad hoc et s'approprièrent suffisamment les actions, mais elle a aussi présenté des inconvénients

31-53 **Les projets ont été mis en œuvre comme prévu, mais l'impact global des fonds alloués par l'IEDDH a été limité**

32-39 Les activités menées dans le cadre des projets l'ont généralement été comme prévu

40-48 L'impact des fonds alloués par l'IEDDH a été limité du fait du saupoudrage de la modeste contribution financière de cet instrument et, dans certaines situations, par un contexte politique défavorable

49-53 Les réalisations des projets sont durables, mais les subventions n'ont pas permis aux organisations de la société civile d'être plus autonomes

54-56

Conclusions et recommandations

Annexe I — La peine de mort en Afrique

Annexe II — La peine de mort en Asie

Annexe III — La peine de mort en Amérique latine

Annexe IV — La peine de mort aux États-Unis

Annexe V — Appels à propositions lancés au niveau mondial au cours de la période 2007-2013

Annexe VI — Projets pour lesquels les auditeurs de la Cour ont examiné l'évaluation, par la Commission, des notes conceptuelles et des propositions complètes

Annexe VII — Subventions examinées

Réponses de la Commission et du SEAE

COHOM: Groupe de travail «Droits de l'homme» du Conseil

DG Coopération internationale et développement: Direction générale de la coopération internationale et du développement

IEDDH: Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme

ONU: Organisation des Nations unies

SEAE: Service européen pour l'action extérieure

I La communauté internationale a déployé beaucoup d'efforts pour éradiquer la torture et autres mauvais traitements. Néanmoins, ces pratiques persistent et l'impunité de leurs auteurs reste une réalité dans de nombreux pays du globe. En ce qui concerne la peine de mort, 58 pays continuent de l'appliquer. Plus de 5 000 exécutions ont lieu chaque année.

II L'Union européenne (UE) est profondément attachée à la prévention et à l'éradication de toute forme de torture ou d'autre mauvais traitement, ainsi qu'à l'abolition de la peine de mort partout dans le monde. Pour atteindre ce double objectif, elle prend toute une série d'initiatives au niveau diplomatique, comme la signature d'accords bilatéraux, l'instauration d'un dialogue politique et la participation à des forums multilatéraux. En outre, l'Union considère les avancées dans le domaine du respect des droits de l'homme comme un critère essentiel de sa politique de coopération au développement et finance des projets portant sur ces questions. Le principal outil utilisé est l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), qui permet d'accorder des subventions à des organisations de la société civile pour la mise en œuvre de projets. Pendant la période 2007-2013, la Commission a octroyé 183 subventions au titre de l'IEDDH pour un montant total de 100,9 millions d'euros consacrés à des projets en lien avec la lutte contre la torture et la peine de mort.

III La Cour a évalué si les mesures prises par l'IEDDH en faveur de la prévention de la torture, de la réhabilitation des victimes de la torture et de l'abolition de la peine de mort étaient efficaces. Elle a centré son attention sur la manière dont les financements étaient accordés et sur la question de savoir si des résultats durables étaient atteints. Les travaux d'audit ont consisté en un examen analytique, en des entretiens avec le personnel de la Commission, du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et des organisations bénéficiaires, ainsi qu'en un examen détaillé d'un échantillon de 31 projets. Dans ce cadre, l'équipe d'audit a effectué des missions à Londres (Royaume-Uni), en République démocratique du Congo, en Géorgie et en Afrique du Sud, ainsi qu'un contrôle documentaire de projets concernant la Chine et les États-Unis.

IV

La Cour estime en conclusion que l'aide de l'IEDDH en faveur de la prévention de la torture, de la réhabilitation des victimes de la torture et de l'abolition de la peine de mort n'a été que partiellement efficace.

V

La Commission établit correctement les priorités en matière de droits de l'homme pour chaque pays partenaire, mais n'en tient pas suffisamment compte, même si, en général, les fonds ont été correctement affectés. Par ailleurs, les projets financés sont souvent mal coordonnés avec les autres actions de l'UE, comme l'aide traditionnelle au développement et le dialogue avec le pays partenaire. Comme l'approche suivie pour financer les projets était fondée sur la demande, ceux-ci ont généralement été mis en œuvre par des organisations de la société civile motivées et disposant d'une bonne expertise. La sélection des projets était bien documentée, mais manquait de rigueur. De plus, les faiblesses détectées dans les projets sélectionnés n'ont pas donné lieu à une amélioration de la conception de ces derniers pour y remédier.

VI

Les activités des projets ont été menées comme prévu et, généralement, avec un bon rapport coût/efficacité. Les résultats que les subventions ont permis d'atteindre sont durables. Toutefois, les systèmes permettant de mesurer les impacts se sont révélés plutôt faibles, avec des cadres logiques peu clairs pour les projets, un manque de références et de valeurs cibles bien définies, ainsi qu'une approche incohérente en matière d'évaluation des projets. Lorsque ceux-ci consistent en une assistance directe aux victimes, leur impact est tangible, quoique limité à des groupes cibles relativement petits. L'incidence d'autres projets, qui visent le plus souvent des réformes de textes de loi ou de politiques, est réduite par le fait que les progrès dans ce domaine dépendent également de nombreux autres facteurs et de contextes politiques qui ne sont pas toujours favorables. Les résultats obtenus offrent de bonnes perspectives quant à leur pérennité. Cependant, les organisations de la société civile qui bénéficient d'une aide restent largement tributaires d'un soutien financier.

VII

La Cour formule un certain nombre de recommandations qui devraient permettre à la Commission d'améliorer l'aide en faveur de la lutte contre la torture et la peine de mort. Elles portent sur le ciblage des ressources financières, la coordination avec les autres initiatives de l'UE, la sélection et l'amélioration des propositions de projets, le cadre de mesure de la performance et la pérennité des organisations bénéficiaires.

Prévalence de la torture et de la peine de mort

01

D'après la déclaration universelle des droits de l'homme¹, nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants². Signée en 1984, la convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants³ définit le mot «torture» (voir **encadré 1**) et énonce les règles à respecter par les États pour lutter plus efficacement contre cette dernière. Fin 2014, 156 pays avaient signé et ratifié la convention, et 10 l'avaient signée mais pas encore ratifiée.

02

Le protocole facultatif se rapportant à la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants⁴ vise à établir un système de visites régulières effectuées par des organismes nationaux et internationaux indépendants dans des lieux de détention afin de prévenir la torture. Fin 2014, 76 États avaient signé et ratifié ce protocole, et 19 l'avaient signé mais pas encore ratifié. Augmenter le nombre de ratifications du protocole reste un défi de taille.

03

Malgré les initiatives de la communauté internationale, la torture persiste et l'impunité pour ceux qui la pratiquent est toujours une réalité dans bien des pays. De récents rapports d'organisations internationales de la société civile⁵ font état de la prévalence d'actes de torture et de mauvais traitements dans 131 pays du globe. Par conséquent, il subsiste d'importants défis en ce qui concerne la prévention de la torture et la réhabilitation des victimes.

- 1 Adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948.
- 2 Article 5.
- 3 Adoptée et ouverte à la signature, ratification et adhésion par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution n° 39/46 du 10 décembre 1984, entrée en vigueur le 26 juin 1987.
- 4 Adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 18 décembre 2002 et entré en vigueur le 22 juin 2006.
- 5 Amnesty International, Rapport 2014/15, *La situation des droits humains dans le monde*, et Human Rights Watch, *Rapport mondial 2015 (Événements de 2014)*.

Encadré 1

Définition de la torture

Tout acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées à une personne aux fins notamment d'obtenir d'elle ou d'une tierce personne des renseignements ou des aveux, de la punir d'un acte qu'elle ou une tierce personne a commis ou est soupçonnée d'avoir commis, de l'intimider ou de faire pression sur elle ou d'intimider ou de faire pression sur une tierce personne, ou pour tout autre motif fondé sur une forme de discrimination quelle qu'elle soit, lorsqu'une telle douleur ou de telles souffrances sont infligées par un agent de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel, ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite⁶.

6 La formulation utilisée à propos du consentement exprès ou tacite de l'agent de la fonction publique étend les obligations de l'État à la sphère privée et doit être interprétée de manière à inclure la faillite de ce dernier dans la protection des personnes relevant de sa juridiction contre les actes de torture et les mauvais traitements commis par des particuliers.

Introduction

04

Bien que 140 pays aient aboli la peine de mort⁷, 58 continuent de l'appliquer (voir **annexes I à IV**). Au cours de la période 2007-2014, 37 pays ont, ensemble, exécuté plus de 5 000 personnes en moyenne par an⁸. Plus de 83 % des exécutions ont eu lieu en Chine et plus de 13 % en Iran, en Iraq, en Corée du Nord et en Arabie Saoudite, les 3 % restants étant répartis entre les autres pays. À la fin de l'année 2014, il y avait plus de 19 000 personnes condamnées à mort dans le monde.

Engagement de l'UE à lutter contre la torture et la peine de mort

05

L'éradication de toutes les formes de torture et d'autres mauvais traitements⁹ ainsi que l'abolition de la peine de mort constituent des priorités pour la politique menée par l'UE dans le domaine des droits de l'homme. L'engagement ferme pris par l'UE à cet égard s'appuie sur les traités européens¹⁰ et se reflète dans le cadre stratégique et le plan d'action de l'Union européenne en matière de droits de l'homme et de démocratie¹¹, ainsi que dans les lignes directrices de l'UE (voir **encadré 2**).

06

Pour atteindre les objectifs de sa politique dans le domaine des droits de l'homme, l'UE mène différentes actions diplomatiques. Les accords de partenariat et de coopération avec les pays tiers comportent une clause «droits de l'homme» qui vise à encourager ces derniers à respecter les normes en la matière. Plusieurs mesures, comme la réduction ou la suspension de la coopération, sont prévues en cas de non-respect¹². L'UE intègre également des questions relatives aux droits de l'homme dans ses dialogues politiques avec les pays ou les organisations régionales partenaires. Elle est en outre engagée dans des dialogues et des consultations spécifiques dans ce domaine avec 41 pays tiers pour l'instant, et encourage le respect des droits de l'homme par sa participation à des forums multilatéraux¹³. Sur le front diplomatique, les démarches (confidentielles) auprès des autorités des pays tiers et les déclarations (publiques) à leur égard sont aussi un moyen important de faire pression sur elles.

- 7 Dans la loi ou dans la pratique. Sept de ces pays n'ont aboli la peine de mort que pour les crimes «de droit commun» et non pour les crimes «exceptionnels», comme ceux qui relèvent du droit militaire ou ceux commis dans des circonstances exceptionnelles.
- 8 *Source*: Amnesty International. Il s'agit d'une estimation, étant donné que plusieurs pays ne publient pas de chiffres officiels.
- 9 Pour des raisons de lisibilité, la notion de «torture et autres mauvais traitements» sera résumée par le seul mot «torture» dans la suite du présent document.
- 10 Articles 2, 3, 6 et 21 du traité sur l'Union européenne et article 205 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
- 11 Adopté par le Conseil le 25 juin 2012.
- 12 Dans le cas des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, l'accord de Cotonou fixe des obligations mutuelles (notamment le respect des droits de l'homme) qui font l'objet d'un dialogue et d'une évaluation continue. Ces obligations mutuelles sont soumises aux dispositions de l'article 96, sur la base duquel des consultations peuvent avoir lieu avec le pays en défaut et des mesures appropriées (la suspension de l'accord, par exemple) peuvent être prises à son encontre.
- 13 Tels que la troisième commission de l'Assemblée générale des Nations unies, le Conseil des droits de l'homme des Nations unies, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ainsi que le Conseil de l'Europe.

Encadré 2

Lignes directrices de l'UE

Les lignes directrices de l'UE en matière de droits de l'homme comportent des instructions pratiques à l'intention des institutions et des États membres de l'UE pour la mise en œuvre de la politique de l'Union dans ce domaine. Il y a en tout 11 lignes directrices, qui couvrent un large éventail de questions. Elles sont élaborées par le groupe de travail «Droits de l'homme» du Conseil (COHOM), approuvées par le Comité des représentants permanents et adoptées par le Conseil. Elles ne sont pas juridiquement contraignantes, mais constituent un signal politique fort en ce qui concerne les priorités de l'Union en matière de droits de l'homme.

07

Le 25 juillet 2012, à la suite de l'adoption du cadre stratégique et du plan d'action de l'Union européenne en matière de droits de l'homme et de démocratie, le Conseil a nommé un représentant spécial de l'UE chargé d'assurer la cohérence, l'efficacité et la visibilité de la politique européenne en matière de droits de l'homme. Il doit également contribuer, au niveau interne, à la mise en œuvre du cadre stratégique et du plan d'action en matière de droits de l'homme, ainsi que d'autres instruments, comme les lignes directrices de l'UE dans ce domaine. Enfin, il favorise le dialogue sur les droits de l'homme avec les gouvernements des pays tiers, les organisations internationales et régionales, et la société civile.

08

Parallèlement à ces activités, l'UE vise à promouvoir les droits de l'homme en considérant les avancées dans ce domaine, ainsi qu'en matière de bonne gouvernance et de démocratie comme un critère essentiel de sa politique de coopération au développement. En 2012, le Conseil a décidé de fonder sur eux son approche concernant la coopération au développement pour faire en sorte que l'UE redouble d'efforts en vue d'aider les pays partenaires à s'acquitter de leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme¹⁴. Pour ce faire, il intégrera les principes y afférents dans toutes les activités opérationnelles de développement de l'UE.

09

Par ailleurs, l'Union finance des projets entièrement consacrés à la promotion des droits de l'homme. Le principal outil en faveur de la prévention de la torture, de la réhabilitation des victimes de la torture et de l'abolition de la peine de mort est l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), qui complète les instruments géographiques. Il a été lancé en 2006 afin de soutenir la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans les pays tiers¹⁵.

10

Le budget alloué à l'IEDDH s'élevait au total à 1,1 milliard d'euros et couvrait tous les objectifs de l'UE en matière de droits de l'homme pour la période 2007-2013. L'essentiel des fonds de l'IEDDH est dépensé sous la forme de subventions accordées à des organisations de la société civile pour la mise en œuvre de projets. En principe, les subventions s'inscrivent dans le cadre d'un cofinancement, étant donné qu'elles ne financent au maximum que 80 % des dépenses des projets¹⁶. L'IEDDH couvre l'ensemble du monde, y compris de nombreux pays industrialisés, et permet un financement sans accord bilatéral, puisque aucune approbation n'est requise de la part du gouvernement du pays dans lequel les projets sont mis en œuvre. Les dépenses supportées par l'IEDDH dans le domaine de la lutte contre la torture¹⁷ et la peine de mort se sont élevées à 100 millions d'euros au cours de la période 2007-2013 (voir **tableau 1**). Le **tableau 2** indique le nombre de contrats conclus au cours de la même période. La plupart des projets consistent en des campagnes de sensibilisation, des activités de lobbying, des actions de suivi, des mesures de prévention, une assistance juridique aux victimes d'actes de torture et aux personnes condamnées à mort, ou le traitement et la réhabilitation des victimes.

- 14 La décision d'établir une approche fondée sur les droits de l'homme a été prise parallèlement à l'adoption du cadre stratégique et du plan d'action de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratie (voir point 5).
- 15 Règlement (CE) n° 1889/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde (JO L 386 du 29.12.2006, p. 1), remplacé par le règlement (UE) n° 235/2014 (JO L 77 du 15.3.2014, p. 85). L'IEDDH s'appuie sur l'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme, qui a été établie en 1994 et qu'il remplace.
- 16 Dans certains cas dûment motivés, les projets peuvent être financés intégralement.
- 17 Par « lutte contre la torture », il faut entendre la prévention de la torture et la réhabilitation des victimes de celle-ci.

Tableau 1

Dépenses de l'IEDDH relatives à la lutte contre la torture et la peine de mort, par continent (2007-2013)

(euros)

Torture	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Afrique	0	3 967 906	456 120	4 248 938	2 192 122	514 511	3 844 082	15 223 679
Amérique	0	2 226 820	388 122	1 178 945	758 097	0	2 530 910	7 082 894
Asie	36 465	10 281 020	613 754	2 366 367	1 936 457	0	11 242 841	26 476 904
Europe	0	2 956 958	235 093	2 661 831	2 830 007	100 000	787 065	9 570 954
Multicontinental	0	6 175 025	0	10 800 143	1 499 207	0	6 734 343	25 208 718
TOTAL	36 465	25 607 729	1 693 089	21 256 224	9 215 890	614 511	25 139 241	83 563 149
Peine de mort	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Afrique	0	0	76 863	285 000	734 333	0	0	1 096 196
Amérique	0	0	1 581 610	290 859	0	1 345 046	0	3 217 515
Asie	0	0	722 028	731 761	1 416 450	2 009 842	0	4 880 081
Europe	0	0	0	0	0	200 074	0	200 074
Multicontinental	0	0	4 067 552	657 674	0	3 263 246	0	7 988 472
TOTAL	0	0	6 448 053	1 965 294	2 150 783	6 818 208	0	17 382 338

Source: Commission européenne.

Tableau 2

Nombre de contrats conclus dans le cadre de l'IEDDH et relatifs à la lutte contre la torture et la peine de mort, par continent (2007-2013)

(euros)

Torture	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Afrique	0	7	4	5	4	3	6	29
Amérique	0	7	3	3	6	0	4	23
Asie	1	19	5	5	4	0	18	52
Europe	0	7	2	4	6	1	3	23
Multicontinental	0	6	0	10	1	0	6	23
TOTAL	1	46	14	27	21	4	37	150
Peine de mort	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Afrique	0	0	1	1	1	0	0	3
Amérique	0	0	4	2	0	2	0	8
Asie	0	0	2	2	2	3	0	9
Europe	0	0	0	0	0	1	0	1
Multicontinental	0	0	7	1	0	4	0	12
TOTAL	0	0	14	6	3	10	0	33

Source: Commission européenne.

11

La Cour a évalué si les mesures prises par l'IEDDH en faveur de la prévention de la torture, de la réhabilitation des victimes de la torture et de l'abolition de la peine de mort étaient efficaces. L'audit a été axé sur les deux questions ci-après:

- a) Les fonds ont-ils été bien alloués?
- b) Les subventions ont-elles permis d'obtenir des résultats durables?

concernant la Chine et les États-Unis (voir **annexe VII**). L'échantillon d'audit correspond à 24 % des dépenses concernées.

12

L'audit a porté sur la période 2007-2013 et a été réalisé de juillet 2014 à janvier 2015. Il a comporté plusieurs volets. Premièrement, la Cour a examiné la manière dont les fonds ont été alloués dans le cadre des cinq appels à propositions lancés au niveau mondial pour la période sous revue (voir **annexe V**). L'examen a consisté en des entretiens avec le personnel du Service européen pour l'action extérieure et de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DG Coopération internationale et développement), ainsi qu'en une analyse de l'évaluation, par la Commission, des notes conceptuelles et des propositions complètes de 45 projets (voir **annexe VI**). Deuxièmement, la Cour a examiné sept subventions octroyées au titre de l'IEDDH à trois organisations de la société civile à Londres (Royaume-Uni), lesquelles ont fait l'objet d'un contrôle sur place pendant l'audit. Troisièmement, elle s'est penchée sur 13 projets cofinancés par l'IEDDH et concernant la République démocratique du Congo, la Géorgie et l'Afrique du Sud. En l'occurrence, elle a effectué des missions d'audit dans ces trois pays afin d'interroger le personnel des délégations de l'UE concernées ainsi que les représentants des organisations qui avaient bénéficié de subventions octroyées par l'IEDDH. Enfin, quatrièmement, la Cour a procédé à un contrôle documentaire de 11 projets cofinancés par l'IEDDH et

Bien qu'elle ait correctement évalué les besoins, la Commission n'a pas affecté les fonds de manière optimale

13

La Cour a examiné si les appels à propositions étaient fondés sur une évaluation appropriée des besoins et s'ils étaient bien ciblés et coordonnés avec les autres actions de l'UE, comme l'aide traditionnelle au développement et le dialogue avec le pays partenaire. L'équipe d'audit a également évalué la sélection des projets en vérifiant si la procédure appliquée à cette fin était transparente, bien documentée et rigoureuse et si l'approche fondée sur la demande était appropriée.

Les stratégies nationales en matière de droits de l'homme n'étaient pas correctement prises en considération pour l'attribution des fonds, et la coordination avec les autres actions de l'UE était faible

14

Étant donné que les ressources financières affectées à la lutte contre la torture et la peine de mort sont modestes par rapport aux défis à relever (voir point 10), il convient de cibler les pays

et les thèmes pour lesquels les besoins sont importants et qui présentent un potentiel d'amélioration considérable. La Commission obtient des renseignements utiles sur la situation des droits de l'homme dans les pays partenaires grâce à l'examen des informations disponibles dans le domaine public, à ses contacts avec les organisations de la société civile et à un examen vigilant de la situation sur le terrain. Les délégations rédigent régulièrement des notes sur les questions relatives aux droits de l'homme et intègrent des analyses et des commentaires pertinents dans leurs rapports de gestion¹⁸.

15

La Commission utilise les informations disponibles pour évaluer convenablement les besoins et définir les priorités, comme le montrent différents documents. Les documents de stratégie pluriannuels¹⁹ de l'IEDDH donnent une description des résultats attendus de ce dernier et indiquent leurs dotations financières respectives. De plus, des programmes d'action annuels sont établis, qui décrivent chaque élément clé²⁰ des actions à financer. Au niveau national, les priorités sont définies dans des stratégies en matière de droits de l'homme (voir **encadré 3**). Celles-ci sont confidentielles, y compris la partie du document où les priorités sont définies, ce qui limite leur valeur ajoutée.

- 18 Rapports sur la gestion de l'aide extérieure.
- 19 En ce qui concerne la période examinée, les documents de stratégie pluriannuels couvraient les années 2007-2010 et 2011-2013.
- 20 Montant alloué, priorités et approche suivie pour affecter les fonds.

Stratégies nationales en matière de droits de l'homme

Depuis le second semestre de 2011, l'UE et ses États membres ont établi plus de 150 stratégies nationales en matière de droits de l'homme. Chacune de ces stratégies comporte une analyse approfondie de la situation dans le pays concerné et fixe un certain nombre de priorités communes à l'UE et aux États membres. L'objectif est d'actualiser les stratégies tous les deux ans ou dès que des modifications majeures se produisent. Il y a 57 stratégies qui considèrent la lutte contre la torture comme une priorité et 72 qui font de même avec l'abolition de la peine de mort.

Observations

16

Les subventions sont accordées à la suite d'appels à propositions (approche fondée sur la demande). S'agissant des appels à propositions lancés au niveau mondial au cours de la période 2007-2013, trois étaient axés sur la lutte contre la torture et deux, sur l'abolition de la peine de mort. Ces appels ont été gérés par le siège de la DG Coopération internationale et développement; 80 subventions ont été octroyées pour les trois premiers et 24 pour les deux derniers. Les projets retenus ont été sélectionnés parmi 789 propositions. Des subventions ont également été accordées dans le cadre des programmes de soutien par pays. Il s'agit en l'occurrence d'appels à propositions gérés par les délégations de l'UE et propres à un pays particulier. Ils ont donné lieu à l'octroi de 70 subventions pour la lutte contre la torture et à 9 autres pour l'abolition de la peine de mort. Les objectifs des appels à propositions sont conformes à ceux énoncés dans les documents de stratégie de l'IEDDH et dans les lignes directrices de l'UE.

17

Les appels à propositions mondiaux n'étaient pas centrés sur les pays dans lesquels l'UE considère la lutte contre la torture et la peine de mort comme l'une des priorités (voir **encadré 3**). Si les objectifs généraux des projets examinés concernant la Chine et les États-Unis sont clairement mentionnés comme des priorités par l'UE dans ses stratégies par pays en matière de droits de l'homme, les projets lancés en République démocratique du Congo, en Géorgie et en Afrique du Sud portent sur la lutte contre la torture, bien que les stratégies en matière de droits de l'homme pour ces pays n'en fassent pas clairement un objectif prioritaire. En d'autres termes, des ressources de l'IEDDH ont été utilisées dans des pays qui ne font pas de la lutte contre la torture ou la peine de mort une priorité.

18

Les objectifs de la plupart des appels à propositions étaient définis de manière générale. Alors que l'appel à propositions de 2007 axé sur le soutien aux actions de lutte contre la torture faisait une distinction entre la prévention (lot 1) et la réhabilitation (lot 2), les appels lancés en 2009 et en 2012 ne l'opéraient plus. Ils encourageaient plutôt une approche globale tenant compte de trois priorités – prévention, responsabilité et réhabilitation – considérées comme étant intimement liées et se renforçant mutuellement. Les appels à propositions qui avaient trait à l'abolition de la peine de mort encourageaient eux aussi une approche intégrée et n'avaient ni accent ni objectif particuliers.

19

En Géorgie, les projets financés au titre de l'IEDDH sont bien complétés par d'autres actions de l'UE, comme l'aide traditionnelle au développement, les négociations en vue de l'accord d'association UE-Géorgie ainsi que le dialogue avec le pays partenaire. Le dialogue avec la Géorgie à propos des droits de l'homme revêt une importance particulière, étant donné qu'il consolide les projets relevant de l'IEDDH en traitant les questions sur lesquelles ceux-ci portent. Toutefois, dans les autres pays examinés, ces projets ne procèdent pas d'une approche cohérente, stratégique et coordonnée des questions relatives à la torture et à la peine de mort. Ils ne se complètent pas bien et ne sont pas liés à l'aide traditionnelle au développement accordée par la Commission. En outre, le dialogue entretenu par cette dernière ne vient pas appuyer les projets IEDDH aussi efficacement qu'il le pourrait. Les questions relatives à la torture n'ont pas été traitées dans les dialogues sur les droits de l'homme avec la République démocratique du Congo et l'Afrique du Sud, en dépit du fait que les projets concernés sont axés sur la prévention de la torture et sur la

réhabilitation des victimes de celle-ci. La question de la peine de mort a fait partie intégrante du dialogue sur les droits de l'homme avec la Chine et de la consultation entre l'Union européenne et les États-Unis à propos des droits de l'homme, mais les aspects examinés étaient différents de ceux que ciblaient les projets cofinancés par l'IEDDH.

20

L'application de l'approche fondée sur les droits de l'homme à la coopération au développement (voir point 8) a pris du retard. En mai 2014²¹, la Commission a présenté au Conseil une «boîte à outils» qui détermine comment elle entend privilégier une approche fondée sur les droits de l'homme dans le domaine de la coopération au développement. La panoplie comporte des listes de vérification pratiques et l'annonce de l'élaboration d'un programme d'aide. L'approche fondée sur les droits de l'homme doit encore être mise en œuvre, alors qu'une première évaluation doit déjà avoir lieu en 2016.

La procédure de sélection des projets était bien documentée, mais manquait de rigueur

21

La procédure suivie pour la sélection des projets est transparente et bien documentée. Les évaluations de projets (voir **encadré 4**) sont justifiées au moyen de notes détaillées attribuées par chaque évaluateur, ainsi que d'observations. Par ailleurs, les conclusions générales des comités d'évaluation sont suffisamment précises et comportent notamment le classement final des projets, la note minimale requise pour être sélectionné, la motivation de l'inéligibilité de certains projets et la justification des réévaluations.

21 Le cadre stratégique et le plan d'action de l'Union européenne en matière de droits de l'homme et de démocratie (voir point 5) précisent toutefois que tout devait être finalisé en 2013.

Encadré 4

Évaluation des propositions de projets

Conformément au Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures de l'Union européenne, les organisations de la société civile qui souhaitent obtenir une subvention doivent d'abord soumettre une note conceptuelle qui décrit les principales caractéristiques du projet qu'elles proposent. Une fois cette note acceptée par le comité d'évaluation, elles sont invitées à présenter une proposition de projet complète. Tant la note conceptuelle que la proposition complète sont évaluées par deux personnes, qui sont, dans la plupart des cas, un évaluateur externe indépendant et un représentant de la délégation de l'UE sise dans le pays concerné par le projet²². Les évaluations s'effectuent au moyen d'un système de notation et de grilles normalisées utilisant des critères qui couvrent des aspects comme la conception, la pertinence, la capacité, la faisabilité, l'efficacité, la durabilité et le rapport coût/efficacité. Les subventions sont accordées aux projets qui obtiennent les meilleures notes.

22 Lorsque le projet concerne des actions dans plusieurs pays, il est évalué par un représentant de la direction régionale de la DG Coopération internationale et développement.

Observations

22

Les grilles d'évaluation normalisées utilisées par la Commission (voir **encadré 4**) présentent un certain nombre de lacunes qui nuisent à la qualité et à l'objectivité des évaluations:

- a) les orientations permettant de noter différents critères sont limitées et de nombreux critères utilisent des qualificatifs comme «suffisant», «approprié», «satisfaisant» et «choisi pour des raisons stratégiques», sans la moindre explication sur ce que cela signifie;
- b) depuis 2011, la pertinence d'un projet n'est évaluée que sur la seule base de la note conceptuelle et non en fonction de la proposition complète;
- c) plusieurs critères sont combinés dans une même note. La manière d'attribuer les notes lorsque l'évaluation des différents critères varie n'est pas clairement établie;
- d) il n'existe pas d'exigences minimales, alors qu'il serait logique d'en avoir pour des aspects essentiels comme la faisabilité ou l'impact d'un projet.

23

Pour chaque appel à propositions, la Commission publie des lignes directrices à l'intention des évaluateurs. Ces consignes ont pour objet d'expliquer à ces derniers comment effectuer leurs évaluations afin de garantir une approche cohérente et uniforme dans tous les cas. Cependant, les lignes directrices destinées aux évaluateurs n'atténuent pas suffisamment les lacunes des grilles d'évaluation

normalisées (voir point 22) et n'expliquent pas clairement comment évaluer les exigences spécifiques des appels à propositions. En ce qui concerne la torture, par exemple, les appels à propositions indiquent que la préférence doit être donnée à une approche globale ainsi qu'aux actions qui explorent les liens entre la promotion des droits économiques, sociaux et culturels et l'éradication de la torture. Dans le cas de la peine de mort, les projets doivent proposer des actions comportant une approche intégrée de la lutte pour son abolition. Toutefois, ces critères ne sont pas explicitement évalués ni notés.

24

Les évaluations de projets examinées par la Cour (voir point 12) n'ont pas toujours été effectuées avec la rigueur nécessaire:

- a) dans 25 des 45 évaluations de projets contrôlées, au moins une observation ne contenait pas d'analyse par critère, bien que ce soit obligatoire. Ces évaluations sont donc moins bien étayées;
- b) dans 4 des 45 évaluations de projets contrôlées, aucune explication claire n'était donnée sur la raison pour laquelle des notes basses avaient été attribuées à certains critères;
- c) dans 11 des 45 évaluations de projets contrôlées, les auditeurs de la Cour ont relevé des incohérences entre les notes attribuées et les observations formulées. Dans la plupart des cas, il s'agissait de notes relativement élevées attribuées à des critères pour lesquels les observations étaient négatives.

25

Il est fréquent que des évaluateurs émettent des avis différents pour le même projet. Dans le cas des 45 projets examinés, il y avait une différence significative entre les notes attribuées par les deux assesseurs à 20 % des critères²³. Le comité d'évaluation peut décider de ne pas accepter les notes attribuées par les évaluateurs et de procéder à une réévaluation de tous les critères. Toutefois, l'approche suivie en la matière n'a pas été cohérente. Lors de trois des cinq appels à propositions examinés, le comité d'évaluation a procédé à une réévaluation lorsque la différence entre les notes globales des deux évaluations était considérée comme significative. En outre, la définition de la notion de «différence significative» a également évolué au fil du temps. Par conséquent, un certain nombre de propositions de projets présentant des écarts de notation importants n'ont pas été réévaluées. Ainsi, dans le cas d'un appel à propositions²⁴, il n'y a eu aucune réévaluation en dépit d'une différence significative²⁵ entre les notes globales attribuées par les évaluateurs à quatre des 10 projets. Dans un autre cas²⁶, des réévaluations ont bien eu lieu, mais sans qu'il ait été précisé pour quels projets il convenait de procéder de la sorte, si bien que trois des huit propositions n'ont pas été réévaluées, alors que les notes globales attribuées par les deux évaluateurs présentaient entre elles une différence significative.

26

Les subventions demandées par les organisations de la société civile doivent respecter certaines limites. Les montants minimal et maximal des subventions ont été relevés pendant la période examinée. Le montant contractuel moyen des projets relatifs à l'abolition de la peine de mort est passé de 550 000 euros lors de l'appel à propositions de 2008 à 735 000 euros au moment de l'appel de 2011. Le montant contractuel moyen des projets relatifs à la lutte contre la torture est passé de 715 000 euros lors de l'appel à propositions de 2007 à 903 000 euros au moment de l'appel de 2009. Les montants ont été revus à la hausse afin de réduire le nombre de contrats et, partant, la charge de travail de la Commission.

27

Les organisations locales de taille plus modeste sont désavantagées par rapport aux entités plus grandes lorsqu'elles demandent des subventions, à cause de la complexité des procédures de candidature, des exigences linguistiques²⁷ et, dans le cas de certains appels à propositions, de l'obligation d'être actif dans plus d'un pays. Revu à la hausse, le montant minimal des subventions complique encore leur candidature, même lorsque les organisations concernées sont susceptibles de réaliser des projets utiles et efficaces. Pour atténuer ce phénomène, la Commission organise des séminaires et des formations pour les organisations locales de la société civile, encourage les partenariats et autorise les subventions en cascade.

- 23 Différence d'au moins deux points sur cinq pour un même critère. Étant donné que chaque évaluation compte 17 critères, la Cour a examiné 765 critères en tout.
- 24 Appel à propositions 126-224.
- 25 Écart de plus de 10 points sur 50.
- 26 Appel à propositions 131-085.
- 27 Les candidatures doivent être introduites en français, en anglais ou en espagnol.

Observations

L'approche fondée sur la demande a permis de garantir que les organisations bénéficiaires disposaient de l'expertise ad hoc et s'approprièrent suffisamment les actions, mais elle a aussi présenté des inconvénients

28

L'approche fondée sur la demande permet de traiter des questions sensibles sans l'accord des autorités. Les soumissionnaires des projets examinés disposaient d'un personnel compétent sur le plan technique et, le plus souvent, avaient déjà mis en œuvre des projets de taille et de nature similaires. Dans plus d'un quart des cas, l'envergure du projet était toutefois bien plus grande que celle des activités que l'organisation bénéficiaire avait menées jusque-là, avec, pour corollaire, le risque de voir le projet ne pas être mis en œuvre de manière satisfaisante. Cela étant, la capacité limitée de l'organisation n'a posé de problème majeur que dans un seul cas.

29

L'approche fondée sur la demande entraîne un certain nombre de conséquences négatives:

- a) il se peut que la portée géographique des projets ne coïncide pas avec les endroits où l'IEDDH permettrait d'obtenir l'impact maximal. Dans la plupart des cas, les projets couvrent pour l'essentiel les régions où les organisations étaient déjà actives. Parfois, cette situation s'est traduite par un soutien à des activités n'offrant potentiellement qu'un impact très limité, parce que les projets ciblaient des pays où, pour des raisons politiques, aucune évolution ne pouvait être raisonnablement attendue;

- b) pour être certaines d'obtenir une subvention, les organisations de la société civile risquent de présenter des projets aux objectifs trop ambitieux. Des 31 projets examinés, la Cour en a recensé 13 dont les objectifs étaient clairement présomptueux. Ils concernent typiquement des changements dont la mise en œuvre requiert un engagement de la part des gouvernements des pays cibles, mais rien ne permet d'indiquer que cet engagement soit réel, bien au contraire;
- c) il se peut que les organisations bénéficiaires ne s'engagent pas clairement à mener des activités mesurables, si bien qu'il devient très difficile pour la Commission d'évaluer de manière objective, à un stade ultérieur, si les activités entreprises dans le cadre des projets l'ont été de manière satisfaisante. Des indicateurs ont été définis pour mesurer les activités des projets, mais bien qu'en principe, ils soient mesurables, il n'existait généralement ni références ni valeurs cibles quantifiées, même si, dans la plupart des cas, il eût été possible d'en déterminer.

30

Les conséquences négatives de l'approche fondée sur la demande n'ont pas été traitées de manière appropriée. Lorsque les évaluateurs décèlent des faiblesses dans les propositions de projets, cela ne se traduit pas par des améliorations au niveau de la conception de ces derniers²⁸. C'est là une occasion manquée.

28 L'article 204, paragraphe 5, du règlement délégué (UE) n° 1268/2012 de la Commission du 29 octobre 2012 relatif aux règles d'application du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (JO L 362 du 31.12.2012, p. 1) dispose que la proposition ne peut être modifiée de manière substantielle.

Observations

Les projets ont été mis en œuvre comme prévu, mais l'impact global des fonds alloués par l'IEDDH a été limité

31

La Cour a examiné si les projets avaient été mis en œuvre comme prévu pour ce qui est des activités, du budget et du calendrier. Elle a en outre évalué si le rapport coût/efficacité des projets avait été correctement pris en considération. Enfin, elle a analysé si ces derniers avaient l'impact escompté et si les réalisations étaient durables.

Les activités menées dans le cadre des projets l'ont généralement été comme prévu

32

Les organisations de la société civile qui mettent en œuvre les projets ont établi un rapport sur leurs activités pendant les périodes de mise en œuvre et à la fin de celles-ci. L'information sur les projets est bien plus centrée sur les activités que sur la réalisation des objectifs, ce qui nuit à une gestion des dépenses axée sur les résultats.

33

Ce problème est lié au fait que les cadres logiques (voir **encadré 5**) présentés par les organisations de la société civile sont généralement mal élaborés. Ils présentent souvent des objectifs spécifiques, des résultats escomptés et des activités qui ne sont pas totalement cohérents. En réalité, le modèle requis pour le cadre logique ne convient pas bien à ce type de projets et s'avère trop complexe pour bon nombre d'organisations de la société civile.

34

Les budgets des projets examinés ont toujours été respectés et utilisés dans leur quasi-intégralité²⁹. Dans l'ensemble, les principales activités effectuées dans le cadre des projets l'ont été comme prévu³⁰. Néanmoins, dans 8 des 16 projets examinés dont la mise en œuvre était déjà terminée, certaines des activités prévues n'avaient pas eu lieu, souvent parce que les projets étaient trop ambitieux (voir point 29).

29 Taux d'utilisation moyen de 97,8 %.

30 Bien que cette vérification ait été difficile dans les 10 cas où même les activités principales du projet n'étaient pas quantifiées (voir point 29).

Cadres logiques

Les organisations de la société civile qui sollicitent des subventions sont invitées à soumettre le cadre logique du projet qu'ils souhaitent mettre en œuvre. Le cadre logique est un document présenté sous la forme d'un tableau type et précisant les objectifs généraux, les objectifs spécifiques, les résultats attendus et les activités planifiées d'un projet.

35

Dans quatre cas, des événements inattendus sont venus perturber la mise en œuvre des projets selon le calendrier fixé, comme des changements majeurs au niveau politique ou le fait que des partenaires n'ont pas apporté la contribution prévue. Ces problèmes ont toutefois été traités de manière appropriée par les organisations de la société civile concernées en concertation avec la Commission, soit par une modification de la portée géographique du projet, soit par le remplacement d'un ou de plusieurs partenaires.

36

La période de mise en œuvre de 11 projets a été prolongée de 2 à 13 mois. En l'occurrence, les arguments avancés ne justifiaient pas de manière convaincante la raison pour laquelle la subvention n'était pas intégralement utilisée au terme du délai initial ou n'indiquaient pas qu'une prolongation était nécessaire et suffisante pour réaliser les objectifs du projet. Le risque existe que la mise en œuvre des projets concernés ait été prolongée principalement pour permettre aux organisations bénéficiaires de dépenser le budget alloué dans son intégralité et non d'atteindre les objectifs fixés.

37

Comme les contrats de subvention sont accordés à la suite d'appels à propositions et non au terme d'une procédure d'appel d'offres, il est difficile pour la Commission de garantir sans réserve que les dépenses présenteront un bon rapport coût/efficacité. En outre, elle n'a pas défini de critères de référence pour évaluer ce dernier. Rien n'indique toutefois que le coût global de la plupart des projets examinés n'ait pas été raisonnable au regard des résultats attendus. Dans plusieurs cas, les salaires individuels sont même relativement peu élevés, ce qui démontre la motivation de nombreux membres du personnel des organisations de la société civile chargées de mettre en œuvre les projets. Toutefois, dans 3 des 31 cas examinés, le rapport coût/efficacité n'était pas optimal. En l'occurrence, le coût global était élevé par rapport aux résultats escomptés.

38

La Cour a procédé à une comparaison de 14 des 31 projets examinés visant à fournir une assistance directement aux bénéficiaires finals³¹. En l'occurrence, des éléments probants montrent que les projets mis en œuvre par les organisations situées dans les pays bénéficiaires présentent un meilleur rapport coût/efficacité que lorsque celles-ci sont implantées dans d'autres pays. Les organisations présentes sur place touchent un plus grand nombre de bénéficiaires finals et enregistrent un coût moyen inférieur par bénéficiaire de l'assistance.

31 Des 183 contrats de subvention signés au cours de la période 2007-2013, 76 concernaient des projets dont la principale activité consistait à fournir une assistance aux bénéficiaires finals (les victimes d'actes de torture, par exemple).

Observations

39

La plupart des budgets des projets examinés font apparaître une majoration de 7 % des coûts directs pour couvrir des coûts indirects. Les organisations bénéficiaires ont des interprétations différentes sur ce que couvre ce montant forfaitaire. Par conséquent, les loyers des locaux, les salaires des membres de la direction financière/administrative/générale et d'autres coûts sont traités différemment. Selon le cas, ces frais sont inclus en tout ou en partie, voire pas du tout, dans le budget de subvention, en sus du montant forfaitaire pour les coûts indirects.

L'impact des fonds alloués par l'IEDDH a été limité du fait du saupoudrage de la modeste contribution financière de cet instrument et, dans certaines situations, par un contexte politique défavorable

40

Le financement, par l'IEDDH, d'actions de lutte contre la torture et la peine de mort reflète le ferme engagement de l'UE dans ce domaine et vise dès lors à renforcer l'influence morale de l'Union en matière de droits de l'homme. Les ressources octroyées sont toutefois relativement modestes (voir point 10) par rapport aux défis mondiaux à relever (voir points 1 à 4). Les fonds disponibles pour la période 2007-2013 ont été saupoudrés entre 183 projets mis en œuvre dans plus de 120 pays, ce qui en a dilué l'impact.

41

En règle générale, l'impact des projets a été difficile à mesurer. Cela tient au fait que l'impact recherché était souvent intangible, qu'aucune valeur cible n'était fixée pour les indicateurs de performance (voir point 29) et que les rapports adressés à la Commission par les organisations de la société civile étaient centrés sur les activités (voir point 32). En outre, les progrès dépendent non seulement des réalisations des projets, mais aussi de nombreux facteurs exogènes. Il est dès lors difficile, voire impossible dans certains cas, d'évaluer la mesure dans laquelle les activités ont contribué aux progrès enregistrés.

42

Des évaluations sont effectuées dans le but d'apprécier l'impact des projets. Toutefois, elles ne donnent pas une vision d'ensemble, étant donné que l'approche suivie n'est pas harmonisée. En effet, c'est aux organisations bénéficiaires qui sollicitent une subvention de décider si elles souhaitent prévoir ou non une évaluation de projet³².

43

Dans 14 des 31 projets examinés, l'activité principale consistait à fournir une assistance aux bénéficiaires finals. Ils sont 10 à avoir atteint cet objectif. Ce succès se mesure à l'aune du nombre de personnes qui ont reçu une assistance, de la réputation des organisations de la société civile qui ont mis en œuvre les projets, ainsi que de l'appréciation des bénéficiaires finals telle qu'elle s'est reflétée dans les statistiques et a été exprimée lors des entretiens menés par la Cour. Toutefois, à l'exception de ceux mis en œuvre en Géorgie, les projets examinés ont un impact global limité, étant donné qu'ils sont centrés sur de petits groupes cibles.

32 Une évaluation était prévue au terme de la mise en œuvre de seulement 18 des 31 projets examinés. Voir aussi le rapport spécial n° 18/2014 de la Cour relatif aux systèmes d'évaluation et de suivi axé sur les résultats d'EuropeAid, point 26 (<http://eca.europa.eu>).

Observations

44

En ce qui concerne les quatre autres projets axés sur la fourniture d'une assistance aux bénéficiaires finals, aucun élément probant ne permet de conclure à un impact significatif. Deux projets ont consisté en la fourniture d'une assistance juridique aux personnes condamnées à mort aux États-Unis, mais l'exécution n'a pu être évitée que dans de très rares cas. Deux autres projets ont permis de dénoncer des cas de torture devant les tribunaux dans de nombreux pays, mais peu de décisions positives ont été rapportées jusqu'à présent.

45

La fourniture d'une assistance aux bénéficiaires finals ne figurait pas parmi les objectifs principaux de 17 des 31 projets examinés. Neuf ont été mis en œuvre jusqu'au bout. Six d'entre eux ont eu un impact moins important que prévu:

- a) l'un des projets, centré sur la prévention de la torture dans neuf anciennes républiques soviétiques, a été partiellement efficace dans la mise en place de systèmes de suivi et dans la promotion de modèles de meilleures pratiques en matière de réhabilitation. Rien n'indique que le projet a permis de renforcer l'interaction entre les autorités et la société civile dans le domaine de la torture, d'accroître la capacité de la société civile et d'améliorer l'accès aux services d'aide pour les groupes de prisonniers les plus vulnérables;
- b) un projet axé sur la peine de mort dans 17 pays a permis de sensibiliser davantage le public, d'encourager la transparence, de renforcer les réseaux et les coalitions, ainsi que d'accroître la capacité de la société civile. Toutefois, il n'a pas eu autant de succès en ce qui concerne ses objectifs plus ambitieux, comme l'abolition de

la peine de mort ou l'obtention de moratoires sur les exécutions. Pour ce qui est de l'élaboration d'une politique en matière de justice pénale et de la réforme juridique, seuls 4 des 17 pays ayant lancé des projets ont enregistré quelques progrès, tandis que l'objectif qui consistait à augmenter le nombre de ratifications des conventions internationales n'a guère été atteint;

- c) un projet relatif aux conditions de détention dans les prisons militaires de Géorgie n'a pas eu d'impact démontré. Des prisons militaires en mauvais état ont été fermées après la fin du projet, mais rien n'indique que ce dernier y soit pour quelque chose;
- d) un projet visant à renforcer les organisations militant pour l'abolition de la peine de mort dans deux États des États-Unis a eu un certain impact, mais pas de l'ampleur escomptée;

- e) un projet dont l'objectif était d'amener la Chine à envisager de signer le protocole facultatif se rapportant à la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, et de contribuer à la prévention de ce type de sévices dans ce pays n'a pas atteint la plupart des résultats escomptés. Certaines améliorations ont été enregistrées en ce qui concerne la surveillance des centres de détention préventive et le droit pénal a été modifié pour l'aligner davantage sur les normes internationales. Toutefois, le protocole facultatif se rapportant à la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants n'a pas suscité un grand intérêt auprès des autorités chinoises; aucune nouvelle ligne directrice d'application concernant les preuves obtenues de manière illégale n'a été mise en œuvre, un système pilote de suivi n'a été lancé que dans un seul centre de détention et aucun mécanisme amélioré de traitement des plaintes n'a été instauré;
- f) un projet visait à réduire le nombre de condamnations à la peine capitale en Chine en renforçant le pouvoir discrétionnaire des juges par une formation de ceux qui sont affectés dans les tribunaux locaux et en élaborant des lignes directrices strictes en matière de sentences et de preuves pour les procédures judiciaires. Plusieurs changements positifs ont été observés au cours de la période de mise en œuvre du projet. De nombreux textes de lois et politiques relatifs à la peine de mort ont été modifiés: la fixation de la sentence dans les cas où la peine de mort est possible a été uniformisée; la peine capitale n'a été prononcée qu'à l'encontre de personnes ayant commis des crimes extrêmement graves et 13 délits non violents ne peuvent plus donner lieu à une

condamnation à mort. Toutefois, aucun lien direct ne peut être établi entre le projet et ces changements.

46

En ce qui concerne les huit projets en cours, il est encore trop tôt pour tirer des conclusions sur leur incidence. Cependant, selon certaines indications, deux projets au moins auront un impact moins important que prévu:

- a) le premier soutient une action visant à inciter six pays d'Afrique à se conformer davantage aux obligations légales, aux normes et aux procédures en vigueur au niveau international dans le domaine de la torture. Bien que les ateliers organisés aient été une réussite à en juger par le nombre croissant de participants, rien n'indique que le projet ait eu un impact important;
- b) le deuxième porte sur des recherches destinées à élaborer des lignes directrices pour une meilleure interprétation de la politique pénale par les tribunaux en Chine. Ces lignes directrices ont été soumises à la cour populaire suprême, mais n'ont suscité aucune réaction jusqu'ici. Or, les efforts consentis n'auront aucun impact si les autorités judiciaires refusent de les appliquer. Une issue favorable est peu probable, puisque les représentants de l'État sont devenus plus réticents à l'idée de soutenir les initiatives en faveur de l'abolition de la peine de mort.

47

Il existe plusieurs raisons à l'impact limité des projets:

- a) les objectifs de certains projets étaient trop ambitieux et ne pouvaient dès lors être réalisés (voir point 29);
- b) en général, les avancées enregistrées dans le domaine de la lutte contre la torture et la peine de mort sont lentes et ont tendance à prendre plus de temps que les projets proprement dits;
- c) le contexte politique dans les pays ciblés n'a pas toujours été propice à une évolution substantielle. La bonne volonté des gouvernements est particulièrement importante lorsque les bénéficiaires finals ne sont pas directement au centre des objectifs.

48

Même si les progrès dépendent à la fois des réalisations des projets et de facteurs exogènes (voir point 41), certains éléments indiquent que six des projets examinés axés sur l'abolition de la peine de mort aux États-Unis ont eu, ensemble, un impact positif. La contribution de ces projets a revêtu différentes formes. Quatre d'entre eux étaient centrés sur un renforcement de la sensibilisation: il s'agissait par exemple de donner la parole aux familles des condamnés exécutés, d'établir un bureau national chargé d'organiser des conférences au cours desquelles d'anciens condamnés à mort et des proches s'expriment (*national speakers bureau*) ou encore de mener une campagne médiatique à l'échelle du pays. Deux projets étaient axés sur la recherche, l'un examinant la manière d'influencer les décideurs politiques, l'autre évaluant la situation en matière de peine de mort dans quatre États. Ces projets ont contribué à faire évoluer les choses positivement (voir **encadré 6**), bien qu'il soit impossible d'apprécier la portée exacte de cette contribution. Selon certaines indications, les projets de sensibilisation ont eu un impact plus profond que les deux projets de recherche.

Évolutions dans le domaine de la peine de mort aux États-Unis

Globalement, la situation a évolué de manière positive dans le domaine de la peine de mort aux États-Unis au cours de la période examinée. Elle a été abolie au Nouveau-Mexique (en 2009), dans l'Illinois (en 2011), dans le Connecticut (en 2012) et dans le Maryland (en 2013). Le nombre de condamnations à mort est passé de 118 en 2009 à 83 en 2013 et le nombre d'exécutions, de 52 en 2009 à 39 en 2013³³.

33 Source: Death Penalty Information Center. En 2015, la peine de mort a également été abolie au Nebraska.

Observations

Les réalisations des projets sont durables, mais les subventions n'ont pas permis aux organisations de la société civile d'être plus autonomes

49

Les propositions de projets examinées traitent de la viabilité financière et institutionnelle et de la durabilité des politiques menées. En outre, la pérennité des résultats est examinée dans les rapports soumis par les organisations de la société civile une fois les projets mis en œuvre³⁴. Bien que leur impact soit souvent moins important que prévu (voir points 43 à 48), les projets ont contribué à des changements qui seront sans doute permanents.

50

Par ailleurs, dans plusieurs cas, les subventions octroyées ont permis aux organisations bénéficiaires d'étendre leur zone d'action, ce qui leur a été profitable. Il est même arrivé que la subvention accordée au titre de l'IEDDH ait renforcé le champ d'application thématique des organisations bénéficiaires.

51

La plupart des organisations de la société civile ne sont toutefois pas autonomes. Certaines d'entre elles parviennent à couvrir une partie de leurs besoins financiers par des activités rémunératrices ou grâce à des dons de citoyens, mais cela reste très limité dans l'ensemble. Pour financer leurs activités, elles sont largement tributaires des quelques donateurs qui financent la lutte contre la torture et la peine de mort.

52

Le fait que les organisations de la société civile ne sont pas autonomes compromet la continuité de leurs activités. La suspension ou la cessation du financement au titre de l'IEDDH amène souvent les organisations bénéficiaires à réduire leurs activités, à licencier du personnel et, donc, à perdre une partie de leur expertise. Dans certains cas, le manque d'autonomie compromet même la continuité des organisations de la société civile elles-mêmes.

53

Seuls 5 des 31 projets examinés comportaient des activités visant à rendre les organisations de la société civile plus autonomes. Cet objectif n'a pas été atteint dans trois cas, parce que les activités rémunératrices prévues n'ont pas été mises en place ou que l'appropriation des services par la collectivité n'a pas eu lieu. Dans les deux autres cas, l'autonomie a été réalisée:

- a) en République démocratique du Congo, un projet qui finançait des centres locaux d'assistance psychologique et juridique aux victimes de violences sexuelles a permis de rendre ces centres autonomes. Cela a été possible grâce à la mise en place de diverses activités génératrices de revenus dans l'agriculture, la boulangerie, la charpenterie et la confection, ou à l'octroi de microcrédits à la communauté locale;
- b) un projet mené aux États-Unis a permis à des organisations locales de la société civile de deux États d'élaborer un programme de levée de fonds afin d'assurer leur viabilité. Les deux antennes ont ainsi acquis leur autonomie financière, sans devoir faire appel à un financement par l'organisation faîtière au niveau national.

34 La Cour n'a relevé qu'une seule exception.

Conclusions et recommandations

54

L'aide de l'IEDDH en faveur de la prévention de la torture, de la réhabilitation des victimes de la torture et de l'abolition de la peine de mort n'a été que partiellement efficace, étant donné que les fonds, disponibles en quantité limitée, n'ont pas été affectés de manière optimale et que les progrès ont été freinés du fait de contextes politiques défavorables.

Recommandation n° 1

Mieux cibler l'utilisation des modestes ressources disponibles

La Commission devrait consacrer les fonds de l'IEDDH aux thèmes les plus pertinents et aux pays qui rencontrent les besoins les plus aigus et qui offrent la perspective de l'impact le plus important, conformément aux priorités définies dans les stratégies nationales en matière de droits de l'homme.

55

La Commission obtient des informations utiles sur la situation en matière de droits de l'homme dans les pays partenaires et établit des priorités appropriées pour chacun d'entre eux. Elle ne tient toutefois pas suffisamment compte de ces priorités, même si, en général, les fonds ont été correctement affectés. Par ailleurs, dans de nombreux pays, les projets financés au moyen de subventions de l'IEDDH sont trop peu complétés par les autres actions de l'UE, comme l'aide traditionnelle au développement et le dialogue avec le pays partenaire, ou insuffisamment coordonnés avec elles. Comme l'approche suivie pour financer les projets était fondée sur la demande, ceux-ci ont généralement été mis en œuvre par des organisations de la société civile motivées et disposant d'une bonne expertise en matière de gestion et sur le plan technique. La procédure de sélection des projets

était bien documentée; cependant, elle manquait de rigueur et certains inconvénients liés à l'approche fondée sur la demande n'étaient pas suffisamment atténués. Aucune amélioration n'a été apportée à la conception des projets sélectionnés dont les objectifs étaient trop ambitieux ou manquaient de clarté sur les réalisations visées (voir points 14 à 30).

Recommandation n° 2

Améliorer la coordination avec les autres actions de l'UE

Chaque fois que cela est possible, la Commission devrait explicitement citer les priorités de l'UE telles qu'elles sont définies dans les stratégies nationales en matière de droits de l'homme et axer la sélection des projets, son aide traditionnelle au développement et le dialogue politique sur ces priorités de manière coordonnée. En outre, elle devrait assurer la mise en œuvre rapide de l'approche fondée sur les droits de l'homme.

Recommandation n° 3

Améliorer la sélection des projets

La Commission devrait encore améliorer les grilles d'évaluation normalisées ainsi que les lignes directrices destinées aux évaluateurs, afin de garantir la cohérence et l'uniformité de toutes les évaluations. Il faut que les évaluateurs sachent clairement quels critères évaluer et comment attribuer leurs notes. S'agissant des évaluations proprement dites, elles devraient être effectuées avec plus de rigueur et accompagnées d'explications claires pour tous les critères examinés. L'approche en cas de réévaluation devrait être claire et appliquée de manière cohérente.

Conclusions et recommandations

Recommandation n° 4

Mieux exploiter les possibilités d'améliorer les propositions de projets lorsque les évaluateurs ont décelé des faiblesses conceptuelles

La Commission devrait, de façon plus systématique, inviter les demandeurs à modifier leurs propositions de projets afin d'assurer une meilleure prise en considération des faiblesses relevées par les évaluateurs, tout en veillant à ce que les modifications requises ne soient pas substantielles pour des raisons d'égalité de traitement.

56

En règle générale, les activités liées aux projets ont été menées comme prévu et présentaient un bon rapport coût/efficacité, en particulier pour ce qui est des projets mis en œuvre par des organisations de la société civile dans les pays partenaires. Les résultats que les subventions ont permis d'atteindre sont durables. Toutefois, les systèmes permettant de mesurer les impacts se sont révélés plutôt faibles, avec des cadres logiques peu clairs pour les projets, un manque de références et de valeurs cibles bien définies, ainsi qu'une approche incohérente des évaluations de projets. Lorsque les projets consistent en une assistance directe aux victimes, leur impact est tangible, quoique limité à des groupes cibles relativement petits. La contribution des projets qui visent des réformes de textes de loi ou de politiques est difficile à évaluer du fait que les progrès en la matière dépendent également et le plus souvent de nombreux autres facteurs. Dans plusieurs cas, l'impact des projets a été limité par un contexte politique défavorable. Les réalisations sont durables. Cependant, les organisations de la société civile qui bénéficient d'une aide restent très tributaires d'un soutien financier et l'intensité de leurs activités diminue souvent de manière significative lorsque le financement

accordé par l'IEDDH prend fin (voir points 32 à 53).

Recommandation n° 5

Poursuivre l'élaboration du cadre de mesure de la performance

La Commission devrait simplifier le modèle de cadre logique des projets relevant de l'IEDDH afin d'améliorer la clarté des rapports entre les objectifs, les activités et les impacts. Des indicateurs d'impact et des valeurs cibles mesurables devraient être définis sur la base des références et des activités de projet prévues. L'approche des évaluations de projets devrait être harmonisée.

Recommandation n° 6

Mettre davantage l'accent sur la pérennité des organisations bénéficiaires

Dans ses appels à propositions, la Commission devrait encourager les mesures permettant aux organisations de la société civile de devenir plus autonomes (par une coordination des donateurs, par exemple) et devrait réfléchir aux moyens qui permettraient d'aider en permanence les organisations bénéficiaires performantes.

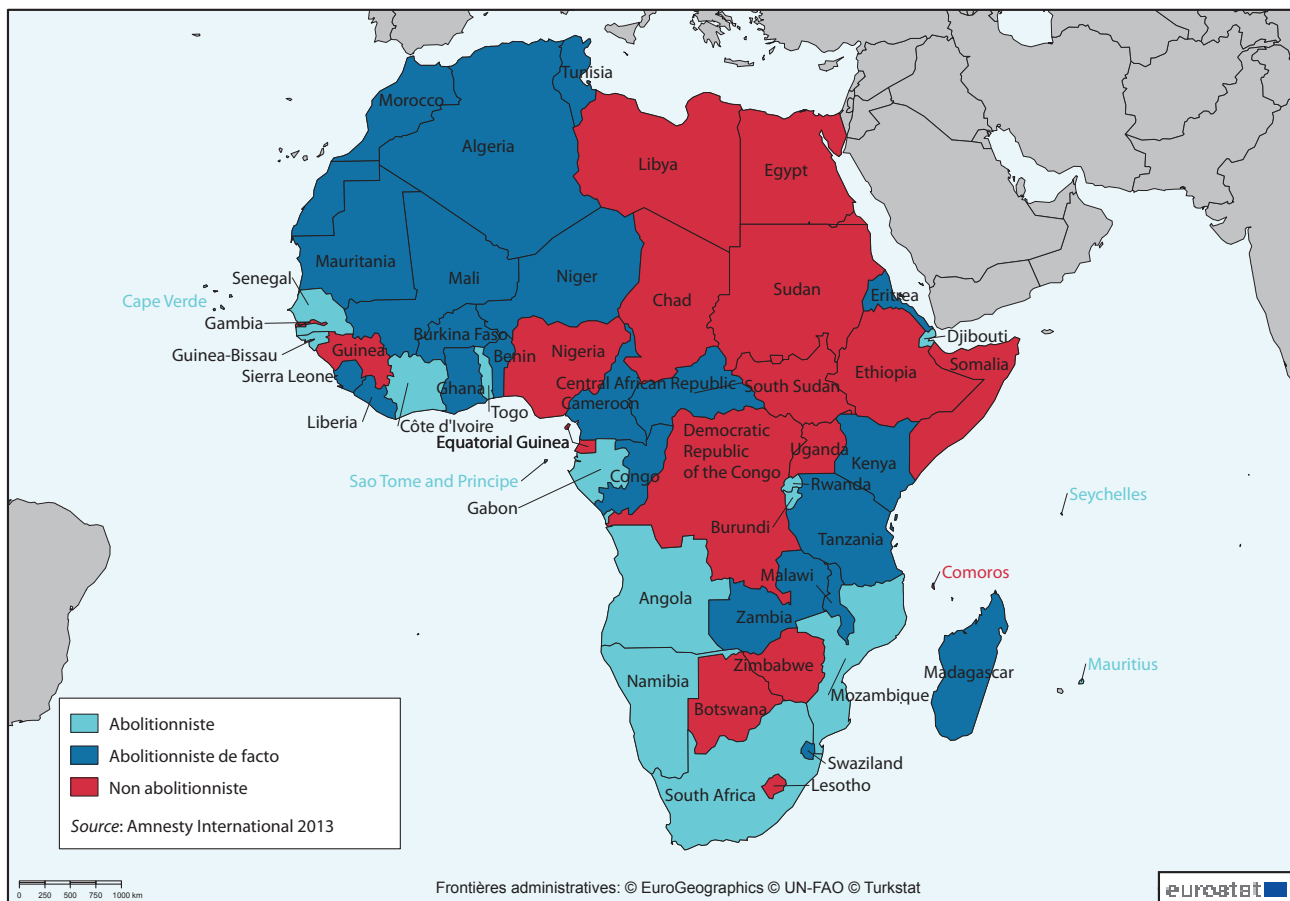
Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par M. Karel PINXTEN, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 30 juin 2015.

Par la Cour des comptes



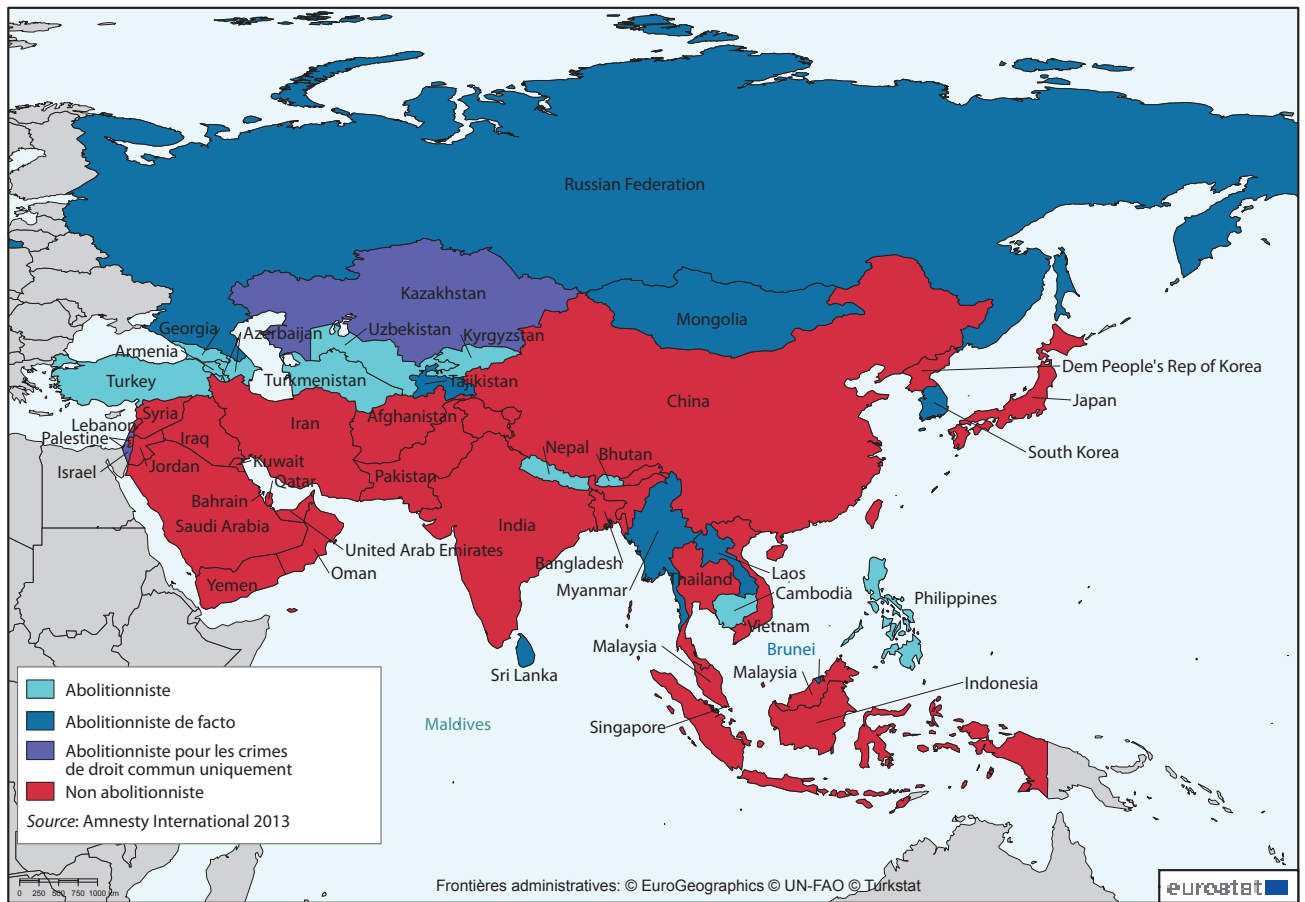
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

La peine de mort en Afrique



Source: Eurostat.

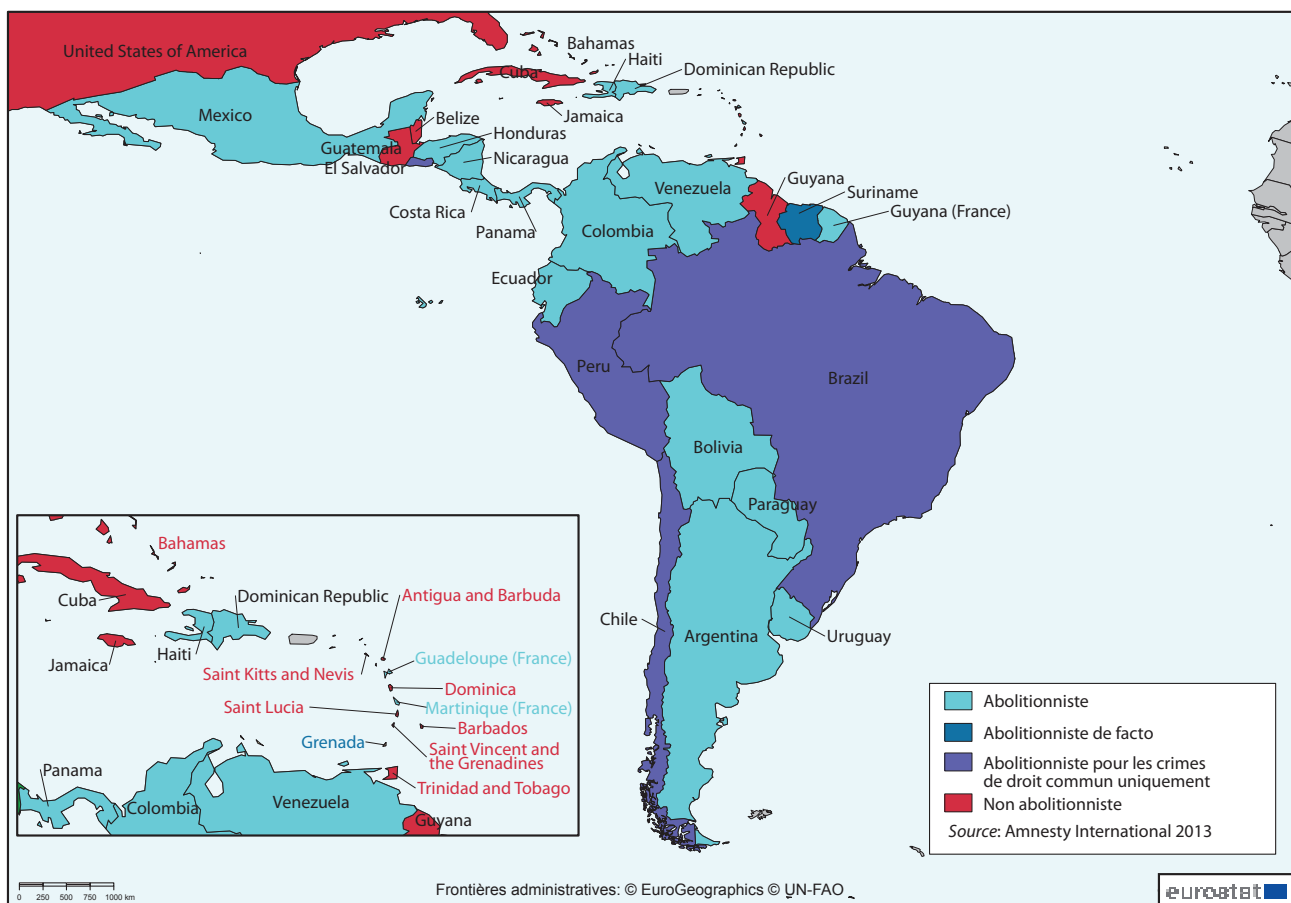
La peine de mort en Asie



Cette dénomination ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine et est sans préjudice de la position de chaque État membre sur cette question.

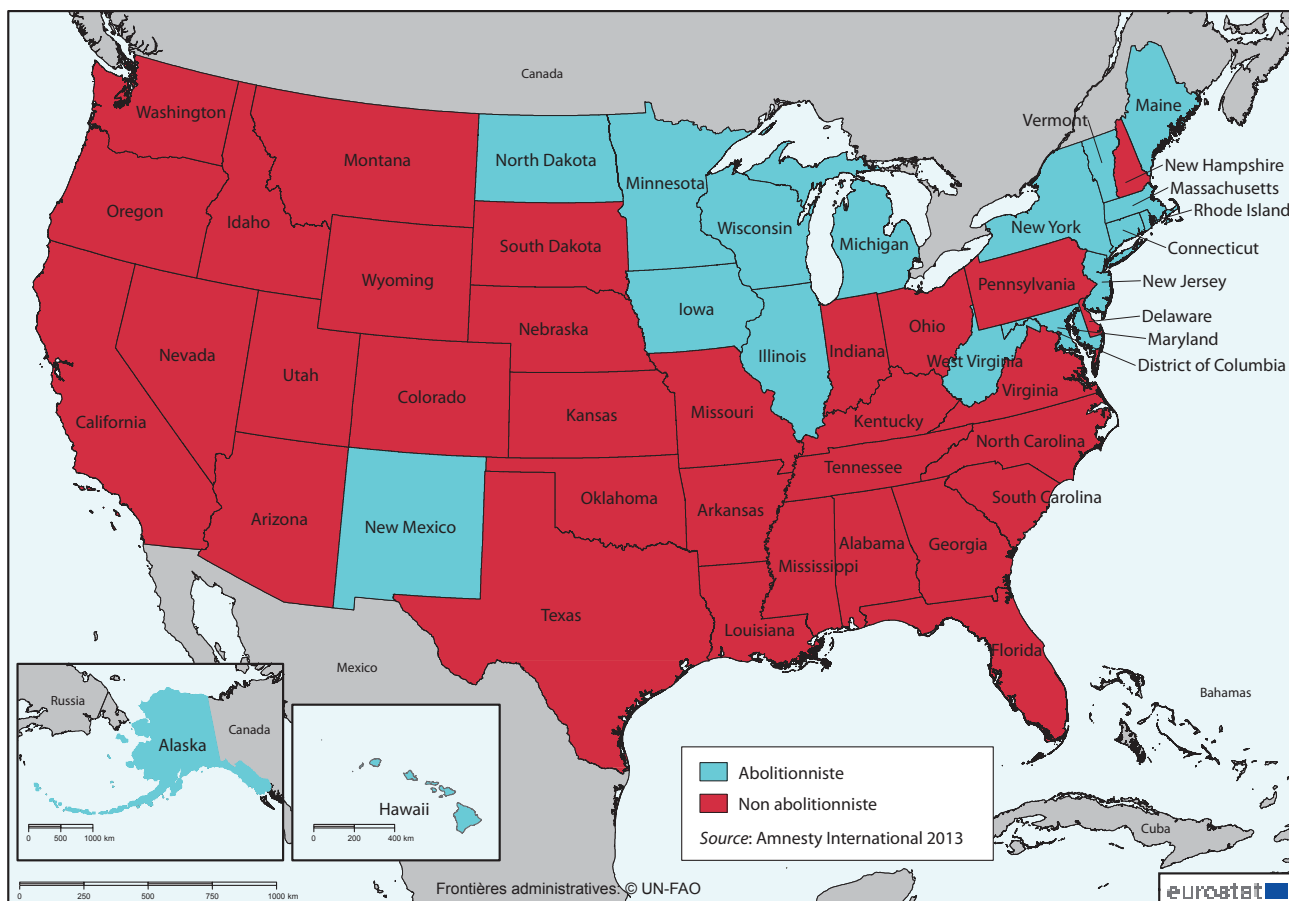
Source: Eurostat.

La peine de mort en Amérique latine



Source: Eurostat.

La peine de mort aux États-Unis



Source: Eurostat.

Appels à propositions lancés au niveau mondial au cours de la période 2007-2013

Appel à propositions	Type et description	Objet	Sujet	Subvention accordée par projet (euros)	Durée	Montant alloué au départ (euros)	Montant réellement accordé (euros)
126-224	Appel mondial «Appel à propositions restreint 2007»	Torture	Soutien d'actions en faveur des droits de l'homme et de la démocratie, axées sur la torture et autres formes de mauvais traitements Lot 1: Prévention de la torture (30 % du montant) Lot 2: Réhabilitation des victimes de la torture (70 % du montant)	Minimum: 200 000 Maximum: 1 500 000	Minimum: 12 mois Maximum: 36 mois	22 000 000	22 171 837
127-238	Appel mondial «Appel à propositions ouvert 2008»	Peine de mort	Actions en faveur des droits de l'homme et de la démocratie axées sur des questions couvertes par les lignes directrices de l'UE relatives à la peine de mort	Minimum: 150 000 Maximum: 1 000 000	Minimum: 12 mois Maximum: 36 mois	4 000 000	8 244 166
128-815	Appel mondial «Appel à propositions restreint 2009»	Torture	Soutien d'actions en faveur des droits de l'homme et de la démocratie, axées sur la torture et autres formes de mauvais traitements	Minimum: 200 000 Maximum: 1 500 000	Minimum: 18 mois Maximum: 36 mois	20 000 000	25 266 659
131-085	Appel mondial «Appel à propositions restreint 2011»	Torture/peine de mort	Lot 1: Renforcement du rôle des réseaux de la société civile dans la promotion d'une réforme dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratie => pas spécifiquement lié à la torture; seul un projet du lot 1 inclus dans l'étendue de l'audit Lot 2: Actions à l'appui des lignes directrices de l'UE relatives à l'abolition de la peine de mort	Minimum: 200 000 Maximum: 1 500 000	Minimum: 18 mois Maximum: 36 mois	Lot 1: 14 600 000 Lot 2: 7 000 000	Lot 1: 855 324 (uniquement en lien avec le projet couvert par l'audit) Lot 2: 6 618 135
132-762	Appel mondial «Appel à propositions restreint 2012»	Torture	Lutte contre l'impunité Lot 1: Actions de la société civile contre la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants Lot 2: Actions de la société civile en faveur d'un fonctionnement efficace de la Cour pénale internationale et du système du statut de Rome => Lot 2 non inclus dans l'étendue de l'audit	Minimum: 500 000 Maximum: 1 500 000	Minimum: 24 mois Maximum: 36 mois	Lot 1: 16 215 000 Lot 2: 6 000 000	21 219 618

Source: Commission européenne.

Projets pour lesquels les auditeurs de la Cour ont examiné l'évaluation, par la Commission, des notes conceptuelles et des propositions complètes

Pays	Numéro du contrat	Appel à propositions	Objet	Bénéficiaire	Nom du projet	Montant de la subvention (euros)	Motif de la sélection
Géorgie	2008/148-044	2007/126-224	Torture	Association Justice And Liberty	Prevention of torture in military guardhouses	204 961,00	Audité
	2008/148-184	2007/126-224	Torture	Empathy Association	Strengthening the System of Rehabilitation for Torture Victims in Georgia	679 937,00	Audité
Chine	2008/148-024	2007/126-224	Torture	The Great Britain-China Centre	Prevention of torture in PRC	787 966,00	Audité
République démocratique du Congo	2008/148-156	2007/126-224	Torture	Solidarité pour la promotion sociale et la paix asbl	Assistance et réhabilitation des victimes de la torture en RDC	421 836,00	Audité
Argentine, Brésil, Madagascar, Maroc, Thaïlande et Turquie	2008/148-045	2007/126-224	Torture	Association pour la prévention de la torture	Prévention de la torture au travers du protocole facultatif se rapportant à la convention contre la torture dans cinq pays cibles	986 306,00	Différence significative entre les notes des évaluateurs
Moldavie	2008/148-070	2007/126-224	Torture	Programme des Nations unies pour le développement	Support for the strengthening the national preventive mechanism as per OPCAT provisions	640 000,00	Différence significative entre les notes des évaluateurs
Israël	2009/148-034	2007/126-224	Torture	Adalah – The legal Center for Arab minority rights in Israel	Combating and preventing torture and ill-treatment of Palestinian prisoners held in Israeli prisons and Palestinian civilians in the Occupied Palestinian Territory	638 651,00	Sélection manquée de peu
Argentine	<i>pas de contrat</i>	2007/126-224	Torture	Comité para la defensa de la salud, la ética profesional y los derechos humanos Asociación civil	Programa de asistencia y rehabilitación a víctimas de la represión y la tortura en contextos de acciones judiciales por crímenes de lesa humanidad	683 708,00	Sélection manquée de peu

Pays	Numéro du contrat	Appel à propositions	Objet	Bénéficiaire	Nom du projet	Montant de la subvention (euros)	Motif de la sélection
Inde	<i>pas de contrat</i>	2007/126-224	Torture	Stichting Interkerkelijke Organisatie voor Ontwikkelingswerking	Reducing the impact of conflict among disadvantaged groups in Nepal	530 243,00	Absence de lien entre le nom du projet et l'objectif de l'appel mondial
Kenya	2008/148-075	2007/126-224	Torture	Independent Medico-Legal Unit	Initiative of holistic rehabilitation and prevention of torture-project	1 058 322,00	Différence significative entre les notes des évaluateurs
Géorgie	2013/318-878	2013/132-762	Torture	Empathy Association	Caucasian Anti-Torture Network: Multi Rehabilitation Services for Torture Victims and Fight Impunity	980 000,00	Audité
Chine	2013/318-802	2013/132-762	Torture	The Rights Practice LBG	Fighting torture in China: strengthening the role of civil society	662 500,00	Audité
Afrique du Sud	2013/318-879	2013/132-762	Torture	Stichting Young In Prison (YIP)	Ending impunity in torture and cruel, inhuman and degrading treatment of children in prison in South Africa and Malawi	882 817,00	Audité
Royaume-Uni. Londres	2013/318-874	2013/132-762	Torture	The Redress Trust Limited LBG	Reparation for Torture: Global Sharing of Expertise Target countries: Kenya, Peru, Libya and Nepal (with some activities involving up to 15 countries in Africa, Asia, Latin America, the Middle East and Europe	1 194 521,00	Audité
République démocratique du Congo	2013/318-886	2013/318-886	Torture	Centre international pour la justice transitionnelle/ International Center For Transitional Justice Asbl	Complementarity in practice: strengthening the national judicial response to international crimes in Democratic Republic of Congo (DRC) and Côte d'Ivoire	959 965,00	Audité

Pays	Numéro du contrat	Appel à propositions	Objet	Bénéficiaire	Nom du projet	Montant de la subvention (euros)	Motif de la sélection
Colombie	2013/318-801	2013/132-762	Torture	Corporación centro de atención psicosocial	Prevención y Atención Integral a personas y familias víctimas de tortura en Colombia y Ecuador	738 410,00	Sélection manquée de peu
États ACP	2013/318-847	2013/132-762	Torture	Omega Research Foundation Limited	Towards stronger controls on the supply and use of torture technologies	1 059 387,00	Différence significative entre les notes des évaluateurs
Ouganda	2013/318-799	2013/132-762	Torture	African Centre For Treatment And Rehabilitation Of Torture Victims Non-Governmental Organisation	Strengthening and enhancing torture prevention, rehabilitation and accountability in East Africa	1 200 000,00	Différence significative entre les notes des évaluateurs
États-Unis d'Amérique	2009/167-748	2008/127-238	Peine de mort	Murder Victim's Families For Human Rights Non Profit Corporation	Voices of Victims Against the Death Penalty	485 615,65	Audité
	2009/167-820	2008/127-238	Peine de mort	The National Coalition To Abolish The Death Penalty	National Coalition to Abolish the Death Penalty Intensive Assistance Program	305 060,86	Audité
	2009/167-888	2008/127-238	Peine de mort	Witness To Innocence Corporation	American DREAM Campaign	374 944,62	Audité
	2009/211-244	2008/127-238	Peine de mort	American Bar Association Fund	The Death Penalty Assessments Project: Toward a Nationwide Moratorium on Executions	708 162,00	Audité
Chine	2009/167-381	2008/127-238	Peine de mort	The Great Britain-China Centre	Promoting Judicial Discretion in the Restriction and Reduction of Death Penalty Use	576 723,00	Audité
Royaume-Uni, Londres	2009/167-880	2008/127-238	Peine de mort	Penal Reform International Uk	Progressive Abolition of the Death Penalty and Alternatives that Respect International Human Rights Standards	926 924,00	Audité
	2009/214-466	2008/127-238	Peine de mort	Reprieve LBG	Engaging Europe in the fight for US abolition	504 454,00	Audité

Pays	Numéro du contrat	Appel à propositions	Objet	Bénéficiaire	Nom du projet	Montant de la subvention (euros)	Motif de la sélection
États-Unis d'Amérique	2009/167-889	2008/127-238	Peine de mort	Death Penalty Information Center	Changing the Course of the Death Penalty Debate: A Proposal for Public Opinion Research, Message Development, and Communications on Capital Punishment in the U.S.	193 443,00	Audité
Tous pays	2009/167-901	2008/127-238	Peine de mort	International Harm Reduction Association	Restricting the Death Penalty for Drug Offences through Human Rights Impact Assessment (HRIA) of Multi-lateral Drug Enforcement Assistance for Death Penalty States	292 565,00	Différence significative entre les notes des évaluateurs
Bénin, Burkina Faso, Burundi, Congo-Brazzaville, Lesotho, Liberia, Malawi, Mali, Niger, République Centrafricaine, Togo - Républiques d'Asie centrale - Bassin des Caraïbes: 25 États-nations	2009/167-753	2008/127-238	Peine de mort	Comunità di S Egidio ACAP – Associazione Cultura Assistenza Popolare	Du moratoire à l'abolition de la peine capitale – Promotion du rôle de la société civile au plan international et synergies politico-institutionnelles	725 000,00	Sélection manquée de peu
Biélorussie	<i>pas de contrat</i>	2008/127-238	Peine de mort	Associazione Terra del Fuoco	Running for rights	203 000,00	Absence de lien entre le nom du projet et l'objectif de l'appel mondial

Pays	Numéro du contrat	Appel à propositions	Objet	Bénéficiaire	Nom du projet	Montant de la subvention (euros)	Motif de la sélection
États-Unis d'Amérique	2012/297-076	2011/131-085/2	Peine de mort	Witness To Innocence Corporation	Eyes Wide Open Project	850 032,14	Audité
	2012/297-078	2011/131-085/2	Peine de mort	Equal Justice USA Inc. Corporation	Breaking Barriers: Engaging New Voices to Abolish the Death Penalty in the United States	495 014,31	Audité
Chine	2012/297-072	2011/131-085/2	Peine de mort	Beijing Normal University	«Use less» – judicial restraints on the use of the death penalty in China	938 783,76	Audité
Royaume-Uni, Londres	2012/297-079	2011/131-085/2	Peine de mort	Penal Reform International UK LGB	Progressive abolition of the death penalty and implementation of humane alternative sanctions after a moratorium or abolition	864 038,00	Audité
	2012/297-080	2011/131-085/2	Peine de mort	Reprieve LGB	Engaging Europe in the Fight for Abolition in the USA, MENA, and South East Asia	715 477,00	Audité
Jordanie	<i>pas de contrat</i>	2011/131-085/2	Peine de mort	Women for Cultural Development	Ma' Alhaya (All for Life)	479 666,80	Différence significative entre les notes des évaluateurs
États-Unis d'Amérique	<i>pas de contrat</i>	2011/131-085/2	Peine de mort	Nevada Coalition against the Death Penalty	Coordinated Nevada	358 153,00	Sélection manquée de peu
Liban	<i>pas de contrat</i>	2011/131-085/2	Peine de mort	Association Justice et miséricorde	Lutte pour l'abolition de la peine de mort au Liban	1 200 000,00	Différence significative entre les notes des évaluateurs
Géorgie	2010/222-921	2010/128-815	Torture	Georgian Centre For Psycho-Social And Medical Rehabilitation For Torture Victims	Ensuring access to rehabilitation services for people affected by torture and contribution to the prevention of torture in Georgia	766 000,00	Audité
Afrique du Sud	2010/222-102	2010/128-815	Torture	University Of Cape Town	Harnessing African institutions for the prevention and combating of torture and other ill-treatment in six African states – the development and implementation of operational standards	1 194 359,00	Audité

Pays	Numéro du contrat	Appel à propositions	Objet	Bénéficiaire	Nom du projet	Montant de la subvention (euros)	Motif de la sélection
République démocratique du Congo	2010/222-810	2010/128-815	Torture	Coopi – Cooperazione Internazionale	Projet de prévention, protection et réhabilitation des victimes de VS et de leurs communautés et renforcement des capacités communautaires et étatiques à l'est de la RDC	1 395 000,00	Audité
Royaume-Uni, Londres	2010/222-086	2010/128-815	Torture	Penal Reform International	Strengthening institutions and building civil society capacity to combat torture in 9 CIS countries	1 130 583,00	Audité
	2010/222-733	2010/128-815	Torture	The Redress Trust Limited LBG	Reparation for torture: Global Sharing of Expertise	1 033 805,00	Audité
Bénin	2010/223-216	2010/128-815	Torture	Association Care France	ETODE – Pour la justice et les droits des femmes et des filles	1 159 409,00	Sélection manquée de peu
Nigeria	<i>pas de contrat</i>	2010/128-815	Torture	Concern Universal	Preventing Women's Ill-treatment/Rehabilitating widows in CRS and Eboyni State	313 060,00	Différence significative entre les notes des évaluateurs
Turquie	<i>pas de contrat</i>	2010/128-815	Torture	Roh Sagliginda Insan Haklari Girişimi (Human Rights in Mental Health Initiative)	Project for creating a civic monitoring system in the mental health field	380 000,00	Absence de lien entre le nom du projet et l'objectif de l'appel mondial

Source: Commission européenne.

Subventions examinées

Pays	Numéro du contrat	Appel à propositions	Objet	Bénéficiaire	Nom du projet	Montant de la subvention (euros)
Royaume-Uni, Londres	2013/318-874	2013/132-762	Torture	The Redress Trust Limited LBG	Reparation for Torture: Global Sharing of Expertise Target countries: Kenya, Peru, Libya and Nepal (with some activities involving up to 15 countries in Africa, Asia, Latin America, the Middle East and Europe	1 194 520,70
	2009/167-880	2008/127-238	Peine de mort	Penal Reform International UK LGB	Progressive Abolition of the Death Penalty and Alternatives that Respect International Human Rights Standards	926 924,40
	2009/214-466	2008/127-238	Peine de mort	Reprieve LBG	Engaging Europe in the fight for US abolition	504 454,40
	2012/297-079	2011/131-085/2	Peine de mort	Penal Reform International UK LGB	Progressive abolition of the death penalty and implementation of humane alternative sanctions after a moratorium or abolition	864 037,60
	2012/297-080	2011/131-085/2	Peine de mort	Reprieve LBG	Engaging Europe in the Fight for Abolition in the USA, MENA, and South East Asia	715 476,94
	2010/222-086	2010/128-815	Torture	Penal Reform International UK LGB	Strengthening institutions and building civil society capacity to combat torture in 9 CIS countries	1 130 583,00
	2010/222-733	2010/128-815	Torture	The Redress Trust Limited LBG	Reparation for Torture: Global Sharing of Expertise	1 033 805,00
Chine	2008/148-024	2007/126-224	Torture	The Great Britain-China Centre	Prevention of Torture in the PRC	787 966,00
	2013/318-802	2013/132-762	Torture	The Rights Practice LBG	Fighting torture in China: strengthening the role of civil society	662 500,00
	2009/167-381	2008/127-238	Peine de mort	The Great Britain-China Centre	Promoting Judicial Discretion in the Restriction and Reduction of Death Penalty Use	576 723,00
	2012/297-072	2011/131-085/2	Peine de mort	International Death Penalty Research Centre, Beijing Normal University	«Use less» – judicial restraints on the use of the death penalty in China	938 783,76
République démocratique du Congo	2008/148-156	2007/126-224	Torture	Solidarité pour la promotion sociale et la paix asbl	Assistance et réhabilitation des victimes de la torture en RDC	421 836,00
	2013/318-886	2013/132-762	Torture	Centre international pour la justice transitionnelle/ International Center For Transitional Justice Asbl	Complementarity in practice: strengthening the national judicial response to international crimes in Democratic Republic of Congo (DRC) and Côte d'Ivoire	959 965,00
	2010/222-810	2010/128-815	Torture	Coopi – Cooperazione Internazionale	Projet de prévention, protection et réhabilitation des victimes de VS et de leurs communautés et renforcement des capacités communautaires et étatiques à l'est de la RDC	1 395 000,00

Pays	Numéro du contrat	Appel à propositions	Objet	Bénéficiaire	Nom du projet	Montant de la subvention (euros)
République démocratique du Congo	2012/307-100	132-685	Torture	Solidarité pour la promotion sociale et la paix asbl	Assistance aux survivants de la torture et actions de prévention (monitoring, plaidoyers et sensibilisation) contre la torture en RD Congo	131 500,00
	2013/308-415	132-685	Torture	Ligue de la zone Afrique pour la défense des droits des enfants étudiants et élèves asbl	Monitoring et suivi d'instructions des dossiers judiciaires des femmes et enfants victimes des violences sexuelles et basées sur le genre	103 300,00
	2009/224-243	128-135	Torture	Ligue de la zone Afrique pour la défense des droits des enfants étudiants et élèves asbl	Renforcement d'un kiosque juridique et de soutien psychologique concernant les violences faites aux femmes	61 463,00
Géorgie	2008/148-044	2007/126-224	Torture	Association Justice And Liberty	Prevention of torture in military guardhouses	204 961,00
	2008/148-184	2007/126-224	Torture	Empathy Association	Strengthening the System of Rehabilitation for Torture Victims in Georgia	679 937,00
	2013/318-878	2013/132-762	Torture	Empathy Association	Caucasian Anti-Torture Network: Multi Rehabilitation Services for Torture Victims and Fight Impunity	980 000,00
	2010/222-921	2010/128-815	Torture	Georgian Centre For Psycho-Social And Medical Rehabilitation For Torture Victims	Ensuring access to rehabilitation services for people affected by torture and contribution to the prevention of torture in Georgia	766 000,00
Afrique du Sud	2013/318-879	2013/132-762	Torture	Stichting Young In Prison (YIP)	Ending impunity in torture and cruel, inhuman and degrading treatment of children in prison in South Africa and Malawi	882 817,00
	2010/222-102	2010/128-815	Torture	University Of Cape Town	Harnessing African institutions for the prevention and combating of torture and other ill-treatment in six African states – the development and implementation of operational standards	1 194 359,00
	2012/302-948	131-543	Torture	The Greater Nelspruit Rape Intervention Project Group	Sexual Assault and Domestic Violence Rights Programme	173 317,00

Pays	Numéro du contrat	Appel à propositions	Objet	Bénéficiaire	Nom du projet	Montant de la subvention (euros)
États-Unis d'Amérique	2009/167-748	2008/127-238	Peine de mort	Murder Victim's Families For Human Rights	Voices of Victims Against the Death Penalty	485 615,65
	2009/167-820	2008/127-238	Peine de mort	The National Coalition To Abolish The Death Penalty	National Coalition to Abolish the Death Penalty Intensive Assistance Program	305 060,86
	2009/167-888	2008/127-238	Peine de mort	Witness To Innocence Corporation	American DREAM Campaign	374 944,62
	2009/211-244	2008/127-238	Peine de mort	American Bar Association	The Death Penalty Assessments Project: Toward a Nationwide Moratorium on Executions	708 162,00
	2009/167-889	2008/127-238	Peine de mort	Death Penalty Information Center	Changing the Course of the Death Penalty Debate: A Proposal for Public Opinion Research, Message Development, and Communications on Capital Punishment in the U.S.	193 443,00
	2012/297-076	2011/131-085/2	Peine de mort	Witness To Innocence Corporation	Eyes Wide Open Project	850 032,14
	2012/297-078	2011/131-085/2	Peine de mort	Equal Justice USA Inc. Corporation	Breaking Barriers: Engaging New Voices to Abolish the Death Penalty in the United States	495 014,31

Source: Commission européenne.

Synthèse

IV

La Commission et le SEAE sont pleinement convaincus de l'efficacité de l'IEDDH en tant qu'instrument dans la lutte contre la torture et la peine de mort, opinion largement partagée par la communauté des droits de l'homme au sens large. La reconnaissance publique par l'American Bar Association du rôle d'une subvention octroyée au titre de l'IEDDH dans l'abolition de la peine de mort dans l'État de Pennsylvanie en est un exemple.

V

L'IEDDH est parfaitement cohérent avec les priorités de l'Union européenne en matière de droits de l'homme, tant au niveau mondial que national. La nature et les objectifs de l'IEDDH mettent les organisations de défense des droits de l'homme aux commandes et leur offrent un outil efficace et pratique pour atteindre leurs propres objectifs stratégiques, tout en aidant l'UE à atteindre les siens – une situation avantageuse pour tous. Les procédures d'octroi de subventions sur lesquelles se base l'IEDDH sont mises en œuvre de manière stricte et transparente, un exploit notable compte tenu du nombre très élevé de candidats dans le monde participant à chaque appel et de la difficulté inhérente à l'évaluation des demandes dans un domaine, à savoir la protection des droits de l'homme, qui ne se prête pas facilement à des évaluations quantifiables. L'IEDDH couvre des actions dans des situations politiques très complexes et dans des contextes nationaux souvent difficiles, étant donné que les objectifs en matière de droits de l'homme ne sont pas facilement réalisables, même dans les conditions les plus favorables. Le nombre extrêmement bas de plaintes ou de litiges liés à l'IEDDH – et, en effet, le nombre toujours aussi élevé de demandes introduites dans le cadre de chaque appel à propositions (total d'environ 1 200 candidatures pour les notes succinctes de présentation déposées au titre des appels à propositions étudiés par la Cour) – montre que ce point de vue est également partagé par la communauté mondiale des droits de l'homme au sens large. La Commission a dès lors la ferme intention de poursuivre avec l'IEDDH en tant que processus fondé sur la demande encourageant les organisations de la société civile à concevoir leurs projets conformément à leurs capacités administratives, opérationnelles et géographiques et à leur propre stratégie.

Alors que la nécessité de renforcer la cohérence et les synergies avec d'autres actions de l'UE afin de

parvenir à une incidence plus importante sur les droits de l'homme est reconnue, les services de la Commission travaillent déjà dans cette direction, en gardant à l'esprit le fragile équilibre entre les priorités de l'UE en matière de droits de l'homme, la pertinence des projets et la capacité et l'appropriation des organisations de la société civile partenaires. L'objectif consiste toutefois à sélectionner les meilleurs projets. La lutte contre la torture et la peine de mort figure parmi les priorités de l'UE au niveau mondial. Cela a été de nouveau confirmé dans la communication relative au plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme pour la période 2015-2019. Par conséquent, la torture n'étant pas citée de manière explicite dans les priorités d'un pays spécifique, la Commission n'exclut pas les projets contre la torture dans ce pays.

Enfin, les exigences de transparence et de traitement juste et équitable des demandeurs de subventions doivent être prises en considération durant la procédure d'attribution, notamment au vu du nombre très élevé de demandeurs.

VI

Les projets financés dans le cadre du programme de l'IEDDH produisent des résultats durables et sont rentables. Le contenu de ces projets revêtant souvent une nature hautement politique, des paramètres facilement quantifiables ne seront pas disponibles, contrairement par exemple aux projets de construction de routes. Par ailleurs, les initiatives en matière de droits de l'homme dépendent par nature d'un contexte politique et juridique qu'aucun donateur ne peut prétendre contrôler. Le paradoxe très naturel dans le domaine des droits de l'homme réside en ce que les actions les plus urgentes ont lieu dans les contextes les plus difficiles.

L'UE est l'un des rares donateurs, et le seul dans de nombreux cas, soutenant financièrement la lutte contre la torture et l'abolition de la peine de mort. C'est pourquoi les organisations partenaires dépendent fortement du soutien de l'IEDDH. La Commission tente d'atténuer les conséquences d'une telle dépendance en collaboration avec les rares donateurs dans ce domaine (par exemple le Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture ou la task-force des États membres de l'UE sur la torture) afin de garantir autant de coordination et de cohérence que possible.

Veuillez également vous reporter à la réponse au point 33.

VII

Sur les six recommandations formulées par la Cour, la Commission en accepte une, en accepte partiellement trois et en rejette deux.

Introduction

05

L'engagement ferme pris par l'UE envers l'éradication de la torture et des mauvais traitements et l'abolition de la peine de mort a été renforcé dans le plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie pour la période 2015-2019, adopté récemment.

Observations

14

Afin de répondre aux besoins et conformément à son mandat au niveau mondial, l'IEDDH fonctionne grâce à une combinaison stratégique de projets ciblés, d'appels à propositions et de fonds d'urgence gérés tant par le siège que par les délégations, en ayant recours aux procédures autorisées en vertu du cadre juridique actuel pour l'octroi de subventions.

L'appel à propositions est la première modalité de mise en œuvre de l'instrument. Il est fondé sur un partenariat avec les organisations de la société civile et préconise une approche ascendante qui encourage ces organisations à concevoir leurs projets conformément à leurs capacités administratives, opérationnelles et géographiques et à leur propre stratégie.

La deuxième modalité de mise en œuvre de l'IEDDH permet des projets ciblés conçus comme moyen de combler les lacunes de la procédure d'appel à propositions conformément aux priorités politiques dans les pays où la situation est la plus difficile. Cette flexibilité est renforcée dans le programme d'action annuel 2015 et « vise à soutenir les actions d'une manière flexible et réactive par l'intermédiaire d'attributions directes dans des situations avérées de crises des droits de l'homme à court, moyen ou long terme, lorsque la publication d'un appel à propositions serait inappropriée ou impossible, et/ou lorsque les organismes de financement travaillant pour les droits de l'homme et leurs défenseurs s'avèrent sérieusement entravés ».

Ces deux modalités de mise en œuvre sont complémentaires et permettent une couverture mondiale, conformément au mandat de l'IEDDH.

15

En fonction des circonstances locales (climat politique général, espace consacré aux discours de sensibilisation aux droits de l'homme) et avec l'accord des chefs de mission de l'UE, les priorités principales de la stratégie nationale en matière de droits de l'homme peuvent être rendues publiques. Cependant, la communication au public de ces priorités doit être évitée s'il est estimé qu'elle aurait des conséquences négatives sur la mise en œuvre de la stratégie.

Par ailleurs, l'important est que les priorités des stratégies nationales en matière de droits de l'homme soient connues des personnes responsables de la mise en œuvre de l'IEDDH.

16

Outre les appels à propositions, d'autres modalités de mise en œuvre sont en place via l'IEDDH, telles que des actions ciblées.

Veillez vous reporter à la réponse au point 14.

17

La nature et les objectifs de l'IEDDH mettent les organisations de défense des droits de l'homme aux commandes et leur offrent un outil efficace et pratique pour atteindre leurs propres objectifs stratégiques, tout en aidant l'UE à atteindre les siens – une situation avantageuse pour tous. La complémentarité et la cohérence entre le financement et les priorités politiques sont bien entendu essentielles, en gardant à l'esprit le fragile équilibre entre des facteurs tels que les priorités de l'UE en matière de droits de l'homme, la pertinence des projets et la capacité et l'appropriation des organisations de la société civile partenaires. Par ailleurs, la mise en œuvre progressive d'une approche du développement fondée sur les droits vise à renforcer la cohérence de notre soutien.

Dans le cadre des appels à propositions lancés au niveau mondial, la Commission préconise une approche ascendante dans ses procédures et définit ses priorités en étroite concertation avec les organisations de la société civile. L'IEDDH favorise dès lors une approche non normative et encourage les

organisations de la société civile à concevoir leurs projets conformément à leurs capacités administratives, opérationnelles et géographiques et à leur propre stratégie.

De par leur nature, les appels à propositions lancés au niveau mondial ciblent des actions plus sensibles qui sont difficiles à mettre en œuvre au niveau national ou à aborder au moyen d'appels à propositions lancés au niveau local.

Dans le contexte des appels locaux, la Commission intègre dans les critères d'attribution et de sélection les risques et les sensibilités contextuels ainsi que la cohérence avec la stratégie de l'UE en matière de droits de l'homme.

Le fait que cela n'est pas mentionné de manière explicite dans la stratégie nationale en matière de droits de l'homme n'est pas une raison de ne pas financer un projet dans ce pays afin de lutter contre la torture ou la peine de mort. La nature mondiale du thème signifie qu'une sensibilisation est nécessaire à ce niveau pour renforcer l'impact dans les enceintes multilatérales.

La procédure des stratégies nationales en matière de droits de l'homme est relativement pertinente.

En ce qui concerne la Géorgie, deux projets sur trois évalués ont été rédigés avant l'approbation par le Conseil de la stratégie nationale en matière de droits de l'homme le 10 mai 2011. De même, le contexte politique a joué un rôle important pour susciter une réaction et un soutien à la lutte contre la torture en Géorgie.

En Afrique du Sud, la lutte contre la torture n'était pas incluse dans les cinq priorités de la stratégie nationale. Elle a cependant été introduite comme priorité dans l'appel à propositions lancé en 2014 au niveau local en Afrique du Sud. Par conséquent, la délégation de l'UE à Pretoria a estimé que le thème du soutien était devenu une priorité en matière de droits de l'homme.

18

L'approche choisie garantit une approche globale et a fait l'objet de discussions avec les organisations de la société civile afin de répondre de manière appropriée aux divers défis auxquels les organisations travaillant sur ces questions sont confrontées et de garantir de meilleurs résultats. La Commission reconnaît

néanmoins qu'il est encore possible de mieux cibler et définir les activités suggérées dans la procédure de sélection de l'appel à propositions lancé au niveau mondial. Elle s'est dès lors efforcée de cibler encore davantage l'objet de ses appels à propositions, et notamment de l'appel à propositions de l'IEDDH pour 2015, qui sera lancé au niveau mondial en juillet 2015.

19

Alors que la nécessité de cohérence et de synergies avec d'autres actions de l'UE afin de parvenir à un impact plus important sur les droits de l'homme est reconnue, les services de la Commission travaillent déjà dans cette direction, en gardant à l'esprit l'équilibre fragile entre les priorités de l'UE en matière de droits de l'homme, la pertinence des projets et les capacités et l'appropriation des organisations de la société civile partenaires. L'objectif de la Commission consiste toutefois à sélectionner les meilleurs projets.

Afin de remplir le mandat mondial dont il dispose, l'IEDDH suit une approche combinant des outils cohérents et complémentaires: les appels à propositions lancés au niveau mondial (cible thématique), les appels à propositions lancés au niveau local (cible thématique et géographique) et les projets ciblés (pour les cas les plus difficiles), ainsi que les fonds d'urgence.

Veillez également vous reporter à la réponse au point 17.

En ce qui concerne les dialogues sur les droits de l'homme, le SEAE et la Commission tiennent compte des commentaires formulés par la Cour et souhaiteraient souligner les points suivants. L'agenda des dialogues sur les droits de l'homme est convenu entre le pays et le SEAE, en concertation avec la délégation, la DG Coopération internationale et développement et d'autres services de la Commission. Il vise à concrétiser les priorités qui ont été définies dans les stratégies nationales en matière de droits de l'homme. En raison de la nature politique de l'exercice, l'agenda peut varier afin de garantir une discussion centrée sur certaines priorités clés plutôt que de couvrir à chaque fois toutes les priorités. Cela ne signifie pas que les objectifs des projets de l'IEDDH ne sont pas reflétés dans le dialogue général entre le pays et l'UE.

Les projets de l'IEDDH sur la peine de mort suivent presque en totalité les éléments de la politique établie dans les lignes directrices de l'UE relatives à la peine de mort, qui repose sur trois piliers (abolition totale,

moratoire, respect des normes minimales). Cependant, le fait que les points soulevés lors des dialogues sur les droits de l'homme avec des pays tiers ne coïncident pas entièrement avec les projets ne relève pas d'un manque de cohérence. Le cas des États-Unis en est un exemple. Durant les consultations bilatérales, l'UE informe les États-Unis de ses initiatives générales sur la peine de mort ainsi que des actions spécifiques menées dans leur pays. La communication relative à ces dernières est cependant fournie à titre informatif uniquement en ce qui concerne l'administration américaine officielle, étant donné que les actions relatives à la peine de mort dans ce pays relèvent du niveau des États (gouverneurs et commissions de libération conditionnelle de l'État où le condamné à mort est incarcéré).

En République démocratique du Congo, le projet Soprop a été mis en œuvre parallèlement au projet Apropdep sur l'abolition de la peine de mort (2007-2009) et au dialogue politique de l'UE avec la RDC. Même si la législation sur l'abolition de la peine de mort n'a pas été adoptée au Parlement, les débats à son sujet représentaient déjà une opportunité de promouvoir un débat public.

20

Afin de s'orienter vers une approche fondée sur les droits, comprenant tous les droits de l'homme pour le développement de l'UE, plusieurs mesures concrètes ont déjà été prises.

- L'intégration de l'approche fondée sur les droits dans les procédures et modèles: fiche d'identification des modalités d'aide, système de suivi des projets de la Commission (suivi axé sur les résultats) pour les résultats des projets et programmes, grille de critères d'évaluation des projets de la Commission. Par ailleurs, la rédaction de feuilles de route pour la coopération avec les organisations de la société civile a été adaptée en intégrant des éléments clés de l'approche fondée sur les droits.
- Cette approche a déjà été intégrée comme principe dans la programmation par l'UE du secteur de la justice au Niger et au Zimbabwe ainsi que dans la programmation de l'aide de l'UE au Pérou.
- Des formations ont été organisées pour a) les chefs de coopération, b) les droits de l'homme, c) l'égalité entre les hommes et les femmes,

d) les organisations de la société civile, e) les autorités locales, f) les points de contact du secteur de la justice dans les délégations, ainsi que le personnel du siège de la DG Coopération internationale et développement.

- Une note d'information préalable pour l'élaboration d'un paquet général de formations et la fourniture d'une assistance technique aux délégations a été publiée fin juillet 2014. Un avis de marché de services est actuellement en cours de préparation et comprend des informations détaillées sur la nature et la portée du service requis.

22

Les grilles d'évaluation normalisées et d'autres documents d'orientation prévoient une évaluation rigoureuse et cohérente des demandes de subventions, que ce soit au niveau de la note succincte de présentation ou de la demande complète, en tenant notamment compte du très grand nombre de demandes introduites dans le cadre des appels à propositions de l'IEDDH.

22 a)

L'évaluateur accorde une attention particulière à un paragraphe important d'un document intitulé «Lignes directrices à l'intention des assesseurs» actuellement utilisé comme partie intégrante des annexes du guide pratique des marchés publics et subventions dans le cadre des actions extérieures de l'Union européenne (PRAG) depuis 2013. Ce document rappelle vivement aux évaluateurs qu'il est extrêmement important qu'ils transmettent au comité d'évaluation des commentaires tout à fait pertinents et dûment justifiés pour chaque sous-rubrique de la grille d'évaluation et que ces commentaires soient cohérents avec les notes correspondantes. Par ailleurs, une séance d'information est organisée avec l'ensemble des assesseurs avant le processus d'évaluation afin de répondre à toutes leurs questions éventuelles sur les critères de la grille d'évaluation. Le flux de communication entre la Commission européenne et le chef d'équipe est assuré tout au long de la procédure.

22 b)

Le projet restant le même entre les deux étapes (note succincte de présentation et demande complète), la nécessité de procéder à une nouvelle évaluation de la pertinence n'était pas considérée comme impérative.

Cependant, la nouvelle version du PRAG, qui sera publiée en juillet 2015, permettra à l'assesseur de réévaluer la pertinence sur la base de la proposition complète de manière ad hoc.

22 c)

D'une part, les grilles d'évaluation doivent être suffisamment détaillées pour permettre une évaluation exhaustive des demandes. D'autre part, elles doivent rester gérables pour les assessseurs afin d'être complétées dans un délai raisonnable. La séparation de chaque aspect de chaque critère augmenterait aussi le risque de chevauchement, ce qui signifie que le même détail serait évalué sous plusieurs critères. La Commission n'a dès lors pas l'intention de modifier les modèles de grille actuels à ce stade.

22 d)

L'approche des exigences minimales s'applique aux appels d'offres, lorsque le pouvoir adjudicateur décrit en détail les services, travaux ou fournitures qu'il souhaite acheter et impose des exigences minimales auxquelles les soumissionnaires doivent satisfaire. L'application d'une telle approche aux subventions n'est pas faisable, le demandeur décrivant son action dans ce cadre. Il n'est pas concevable que la Commission puisse définir des exigences spécifiques quant à la faisabilité ou l'incidence d'actions qui peuvent varier considérablement et dont le contenu n'est pas connu au préalable de la Commission.

23

Depuis 2013, les lignes directrices du PRAG à l'intention des assessseurs (annexe e 4b) et la section 3.2 de ce document rendent obligatoire l'inclusion de commentaires sous chaque critère. Par ailleurs, il est d'usage depuis 2012 d'organiser une séance de formation d'une journée pour les assessseurs externes lors de laquelle tous les aspects de leurs travaux seront abordés.

Veillez également vous reporter à la réponse au point 22 a).

En outre, la Commission souhaiterait préciser que l'évaluation de l'approche globale (qui implique un partenariat entre les organisations) n'a pas été intégrée dans la grille d'évaluation. Cette décision a été prise volontairement pour que de très bons projets ne ciblant qu'un ou deux des facteurs pertinents dans la lutte contre la torture puissent être sélectionnés pour

un financement. Les lignes directrices recommandent fortement des partenariats entre organisations, mais ceux-ci ne sont pas obligatoires. Ce point a été expliqué dans les lignes directrices à l'intention des assessseurs et durant la séance d'instructions d'une journée avec les assessseurs externes.

24

Le nombre de cas faisant l'objet de commentaires doit être mis en relation avec le nombre total de notes succinctes de présentation (1 193) et de propositions complètes (316) gérées et évaluées dans le cadre de ces appels.

La procédure a par ailleurs été renforcée entre-temps, avec l'adoption en 2013 des «Lignes directrices à l'intention des assessseurs». Veuillez vous reporter à la réponse au point 22 pour de plus amples informations.

24 a)

Veillez vous reporter à la réponse au point 24.

25

En ce qui concerne les cas où une réévaluation pourrait avoir lieu, veuillez noter que, conformément à la section 6.4.8.6 du PRAG, «[l]e comité d'évaluation peut accepter le classement établi par le secrétaire en fonction du rapport des assessseurs. S'il rejette les notations données par les assessseurs à une proposition, notamment en cas de notes très différentes, il doit justifier sa décision dans le rapport d'évaluation».

La réalisation de nouvelles évaluations est facultative, ce qui explique pourquoi la différence entre les notes ne constitue pas un critère absolu, notamment au vu du grand nombre de demandes introduites dans le cadre des appels à propositions de l'IEDDH.

26

Le montant d'une subvention n'est pas lié à son impact escompté, notamment dans un domaine tel que celui des droits de l'homme, qui ne se prête pas à une quantification directe. L'IEDDH aborde des questions sensibles dans des contextes politiques souvent difficiles et sa mise en œuvre requiert une gestion exhaustive et fastidieuse. La capacité des bénéficiaires de subventions est dès lors essentielle pour réaliser les objectifs du programme. Les charges de travail croissantes combinées au principe de bonne gestion administrative rendent absolument inévitable l'augmentation de la valeur moyenne du contrat de subvention. C'est la raison principale de la hausse des montants minimaux des subventions et de l'utilisation croissante d'une flexibilité de subventions en cascade (soutien financier aux tiers).

27

De plus petites organisations continuent de participer aux appels à propositions lancés au niveau mondial, généralement en partenariat avec des partenaires plus établis. Dans de nombreux appels à propositions, le partenariat est fortement recommandé, notamment pour les actions ayant une portée transnationale mondiale ou régionale. Cela permet par exemple à de plus petites organisations de renforcer leurs capacités et d'accéder aux fonds de l'UE.

Au cours des quatre dernières années, la Commission a organisé un séminaire pour les organisations de la société civile avant de lancer les appels à propositions au niveau mondial afin de donner l'occasion aux organisations locales (mais pas uniquement) de se familiariser avec l'IEDDH et ses procédures. En 2014, le forum de l'IEDDH a rassemblé plus de 500 participants, y compris des organisations locales (soutenues financièrement).

Par ailleurs, les délégations de l'UE organisent des sessions de formation spécialisées sur les procédures de l'UE destinées aux organisations locales (gestion du cycle du projet, etc.).

28

La Commission évalue soigneusement la situation au cas par cas afin de veiller à ce qu'une organisation bénéficiaire ait la capacité et les compétences techniques pour réaliser un projet spécifique. La capacité financière des demandeurs n'est toutefois qu'un seul des critères pris en considération lors de l'évaluation d'une proposition. L'ONG bénéficiant du soutien peut parfois être la seule en mesure d'agir dans un environnement très sensible. Le rôle de la Commission consiste également à aider et à accompagner les plus petites organisations dans la mise en œuvre de la subvention et le renforcement de leurs capacités de gestion.

29

L'IEDDH est conçu pour aider les organisations de la société civile à devenir une force efficace pour la réforme politique et la défense des droits de l'homme. Il préconise dès lors une approche fondée sur la demande, qui encourage les organisations de la société civile à concevoir leurs projets conformément à leurs capacités administratives, opérationnelles et géographiques et à leur propre stratégie.

29 a)

La Commission utilise diverses modalités de mise en œuvre qui permettent une couverture géographique et thématique conformément au mandat de l'IEDDH.

Veillez vous reporter à la réponse au point 14.

En outre, la Commission souhaite rappeler que la lutte contre la torture et l'abolition de la peine de mort sont des processus à long terme. L'impact et les résultats des projets sont difficiles à quantifier dans la plupart des cas et portent sur des informations qualitatives plutôt que quantitatives. Ce facteur est toutefois récurrent dans l'évaluation des projets dans le domaine des droits de l'homme, en raison de la nature de ces projets.

Enfin, il existe effectivement des pays présentant très peu de potentiels pour une amélioration des droits de l'homme à court terme. Cependant, la Commission est convaincue que cela ne doit pas empêcher l'IEDDH de soutenir des organisations de la société civile et de rester engagé dans ces pays, notamment lorsqu'il s'agit de l'une des seules sources restantes de financement dans un domaine si sensible. La promotion d'un débat et davantage d'actions de sensibilisation et de défense des droits constituent une approche efficace.

29 b)

La Commission souhaiterait souligner que:

- 1) les organisations travaillant sur ces questions sensibles sont souvent confrontées à des situations menaçantes. De par leur nature, les activités des droits de l'homme ciblent des objectifs ambitieux qui peuvent être perçus comme étant idéalistes ou trop ambitieux. Il convient également de noter que certains objectifs en matière de droits de l'homme sont absolus de par leur nature, par exemple l'interdiction absolue de torture, d'esclavage ou de discrimination raciale; la pertinence de ces objectifs réside toutefois dans des activités et résultats spécifiques et réalistes, qui répondent aux principaux besoins du groupe ciblé, ainsi que dans la réalisation d'un impact durable et permanent;
- 2) la charge de l'amélioration de la situation des droits de l'homme dans un pays spécifique incombe principalement aux gouvernements nationaux, ce qui est particulièrement vrai pour la mise en œuvre de projets liés à la prévention de la torture et à la peine de mort. La volonté politique du gouvernement ou de ses ministres est difficile à anticiper et l'évolution du contexte politique peut avoir des répercussions positives ou négatives sur la mise en œuvre des projets. En effet, si un gouvernement souhaite abolir la peine de mort ou la torture, le financement d'une action visant le même objectif peut être considéré comme redondant.

29 c)

Veillez vous reporter à la réponse au point 33.

30

Le cadre juridique applicable aux appels à propositions exclut toute modification de la proposition, à l'exception des aspects non substantiels (voir article 204 des règles d'application du règlement financier – RAP) ainsi que des négociations avec des bénéficiaires potentiels. Il peut uniquement être demandé aux demandeurs d'expliquer les pièces justificatives ou de présenter les informations manquantes. Les exigences de transparence et de traitement juste et équitable des demandeurs excluent toute renégociation de l'ensemble des projets des demandeurs durant la procédure d'attribution, notamment au vu du nombre très élevé de demandeurs. Nous faisons également référence aux réponses

aux observations sur le rôle respectif des assesseurs et du comité d'évaluation aux points 22, 23 et 24.

33

Les organisations travaillant sur ces questions sensibles sont souvent confrontées à des situations menaçantes, disposent de capacités limitées et rencontrent parfois des difficultés à se conformer aux procédures de l'UE. La Commission souhaiterait également souligner le fait que les délégations et sièges de l'UE organisent régulièrement des séances d'information et de formation sur les procédures de l'UE, y compris sur la gestion du cycle du projet, afin de combler autant que possible le manque de connaissance et d'expertise des organisations de la société civile.

34

Il convient de souligner que le montant total des activités qui n'ont pas lieu est invariablement déduit du paiement final.

36

Les observations renvoient à l'un des nombreux risques potentiels que l'ordonnateur doit prendre en considération.

37

La Commission ne partage pas l'observation de la Cour. Un rapport coût/efficacité sous-optimal des dépenses est marginal par rapport au nombre total de contrats signés dans le cadre de ces appels de l'IEDDH.

Par ailleurs, bien que les appels à propositions et les appels d'offres répondent aux mêmes principes de transparence, d'équité et d'égalité de traitement, la nature et les exigences des marchés publics et des contrats de subvention sont substantiellement différentes. Les subventions excluent habituellement les buts lucratifs et impliquent que l'appropriation du projet revienne bel et bien au bénéficiaire, alors que les marchés publics permettent les buts lucratifs et impliquent le plein transfert des éléments livrables à la Commission, y compris les droits de propriété. Dans tous les cas, le rapport coût/efficacité des dépenses n'est pas nécessairement lié au type de procédure choisie.

Enfin, les procédures de marchés publics sont définies à l'article 101 du règlement financier comme

concernant «des contrats à titre onéreux conclus par écrit entre, d'une part, un ou plusieurs opérateurs économiques et, d'autre part, un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs». Il est difficile de déterminer comment cela pourrait être utile de manière générale dans le domaine des droits de l'homme, où peu d'opérateurs économiques s'aventurent.

38

Historiquement parlant, les organisations dotées de l'expertise la plus spécifique dans le domaine de la lutte contre la torture, les mauvais traitements et la peine de mort sont basées en Europe (par exemple à Londres, Copenhague ou Genève) et aux États-Unis. Elles travaillent au niveau mondial et jouent un rôle clé en termes de plaidoyer devant les organismes internationaux de défense des droits de l'homme. Les considérations de rapport coût/efficacité doivent être équilibrées en ce qui concerne la valeur ajoutée et l'expertise unique de ces organisations.

En raison du type de projets habituellement financés par l'IEDDH (renforcement des capacités, formations, sensibilisation, etc.), les fonds consacrés aux ressources humaines représentent souvent une partie substantielle du budget global. Les salaires en Europe ou aux États-Unis sont en effet beaucoup plus élevés que ceux applicables dans la plupart des pays tiers.

39

Le calcul des coûts indirects exprimés en pourcentage des coûts directs admissibles par l'intermédiaire des modèles contractuels du PRAG est une pratique bien établie. Ces coûts sont définis à l'article 14 des conditions générales du contrat de subvention et correspondent aux coûts qui ne peuvent être directement imputables à l'action. Cette définition est souvent complétée par une ventilation plus détaillée des coûts à l'annexe III (budget) du contrat de subvention.

40

L'IEDDH travaille dans un contexte sensible et complexe dans lequel l'impact est difficile à quantifier et les progrès parfois lents, notamment dans les cas les plus difficiles.

41

Ces difficultés, bien qu'elles soient réelles, sont inhérentes à toute activité réalisée dans le domaine des

droits de l'homme dans des pays tiers. Veuillez également vous reporter aux réponses aux points 29, 32 et 43.

43

De par sa nature, le domaine des droits de l'homme ne se prête pas à une mesure quantitative directe. Veuillez vous reporter à la réponse au point 41.

Si les objectifs sont bien définis, même s'ils sont modestes, et si le projet parvient à les atteindre, l'impact n'est pas nécessairement limité. Plus particulièrement, l'élaboration d'une méthodologie pour un objectif spécifique peut avoir une incidence considérable sur de futurs projets et, par conséquent, sur l'objectif à long terme du projet.

De nombreux exemples peuvent être cités provenant des projets en cours d'examen par la Cour. Un projet en RDC se concentrait notamment sur les femmes et les enfants victimes de violence domestique et sexuelle. La méthodologie proposée par l'ONG consistait à élaborer un modèle pour la durabilité des salles de soins visant à fournir une assistance aux survivants de viol en tant que forme de mauvais traitement – le mauvais traitement est assimilé à de la torture en vertu du droit international. Si ce projet est fructueux (il est toujours en cours), cette méthodologie sera alors appliquée à d'autres domaines et pourrait avoir un effet multiplicateur.

Enfin, la Cour souligne le cas du projet en Géorgie qui se concentrait sur un très petit groupe: les détenus au sein de l'armée. Ce projet démontre que la prévention joue un rôle extrêmement positif, même s'il n'est pas immédiatement visible de l'extérieur. À long terme, le projet a permis pour la première fois le contrôle par la société civile des postes de garde de l'armée et a soutenu indirectement une décision du gouvernement géorgien de mettre en place le contrôle préventif national au sein du bureau du défenseur public.

44

Le résultat du soutien juridique est toujours incertain. Néanmoins, les quelques affaires positives qui peuvent être gagnées avec l'appui de l'IEDDH ont eu un impact important et ont créé un précédent. Par ailleurs, l'impact ne doit pas se limiter aux résultats des affaires spécifiques ou des décisions judiciaires, mais doit inclure toutes les étapes intermédiaires qui peuvent être stratégiques pour d'autres affaires et doit être évalué dans une perspective à long terme.

Veillez également vous reporter aux réponses aux points 43 et 45.

45

Les projets financés dans le cadre du programme IEDDH produisent des résultats durables et sont rentables. Le contenu de ces projets revêtant souvent une nature hautement politique, des paramètres facilement quantifiables ne seront pas disponibles, contrairement, par exemple, aux projets de construction de routes. Par ailleurs, les initiatives en matière de droits de l'homme dépendent par nature d'un contexte politique et juridique qu'aucun donateur ne peut prétendre contrôler. Le paradoxe très naturel dans le domaine des droits de l'homme réside en ce que les actions les plus urgentes ont lieu dans le contexte le plus difficile. Par ailleurs, la lutte contre la peine de mort et la torture est un processus à long terme. En raison de la nature de ces projets et de la sensibilité des contextes dans lesquels ils opèrent, la Commission reconnaît que l'impact est difficile à quantifier. Il est nécessaire de rester actif dans de tels contextes, conformément aux objectifs et à la portée mondiale de l'IEDDH.

En outre, de par sa nature, le domaine des droits de l'homme ne se prête pas à une mesure quantitative directe.

Conformément à l'approche ascendante, les bénéficiaires potentiels définissent les objectifs, la portée géographique des activités et les bénéficiaires finals des projets proposés conformément à leurs capacités (administratives, opérationnelles et géographiques) et à leur stratégie. Par conséquent, les activités proposées par les demandeurs peuvent en effet être trop ambitieuses et éventuellement ne pas avoir l'incidence souhaitée.

45 a)

Bien que les gouvernements de la Biélorussie, de la Russie et du Tadjikistan n'aient pas montré de signes de ratification du protocole facultatif de la convention contre la torture, cela ne signifie pas que des activités ne doivent pas être menées dans ces pays pour œuvrer à une ratification future. Au Tadjikistan, par exemple, les activités du projet ont contribué à la première visite de prison par le médiateur et à l'établissement d'un groupe de travail fin 2013 sur le contrôle des infrastructures de détention, composé de représentants de la société civile et d'agents pénitentiaires. En Biélorussie, le projet soutenait des ONG de lutte contre la torture qui ont commencé à contrôler les centres de détention provisoires. En Russie, le projet a fourni de nouveaux outils aux ONG russes pour plaider leur cause devant les autorités.

45 b)

La lutte contre la torture et l'abolition de la peine de mort sont des processus à long terme. Les progrès et améliorations sont souvent lents et ne coïncident pas nécessairement avec la durée limitée des contrats. Le contexte politique joue aussi un rôle important dans la détermination des résultats, par exemple la ratification de la convention contre la torture ou un moratoire sur la peine de mort. Dans cette observation, la Cour fait référence à un projet exécuté dans un contexte très difficile et sensible (la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, l'Afrique de l'Est, la Russie, l'Asie centrale, la Biélorussie), où les progrès sont effectivement très lents.

45 c)

Le projet représentait la première intervention lors de laquelle des ONG étaient autorisées à contrôler des postes de garde de l'armée. Voir la réponse au point 43 sur l'incidence du projet en Géorgie.

45 d)

D'après le rapport final, toutes les activités ont été réalisées avec succès, mais il est vrai que l'impact peut ne pas avoir atteint le niveau escompté par l'organisation, phénomène assez fréquent dans ce domaine.

45 e)

En raison de la nature des projets IEDDH et de la sensibilité du lieu où ils sont mis en œuvre, l'impact est souvent difficile à quantifier et les progrès sont parfois lents, notamment dans les cas les plus difficiles comme la Chine. Il est nécessaire de rester actif dans de tels contextes, conformément aux objectifs et à la portée mondiale de l'IEDDH.

45 f)

Veuillez vous reporter à la réponse au point 45 e).

46

Veuillez vous reporter à la réponse au point 45.

46 a)

L'impact du projet en Afrique doit être mesuré à moyen et à long terme. Il sera évalué en contrôlant le niveau de conformité (rapports, poursuite de l'intégration) et de mise en œuvre effective (développement de la jurisprudence, accès aux centres de détention, réparations et diminution des cas de torture) des instruments internationaux ratifiés et de la législation nationale pour lutter contre la torture et prévenir celle-ci dans chaque pays ciblé.

46 b)

L'incidence du projet en Chine est difficile à mesurer en raison d'un manque d'informations correctement rédigées de la part du bénéficiaire. La délégation a reçu des éléments concrets indiquant la probabilité du succès de l'action, qui est mise en œuvre par un acteur participant de longue date aux réformes politiques en Chine. Dans le même temps, le projet est dirigé par un professeur influent dont l'expertise a été demandée dans la modification en cours de la législation pénale qui est en cours d'examen et qui devrait réduire davantage les crimes passibles de la peine de mort.

Veuillez également vous reporter à la réponse au point 29 a).

47 a)

Veuillez vous reporter à la réponse au point 29 a).

Encadré 6

La Commission accueille favorablement l'observation de la Cour sur les résultats positifs de la lutte de l'IEDDH contre la peine de mort aux États-Unis.

Exemple de l'impact positif de l'IEDDH: le gouverneur de l'État de Pennsylvanie a récemment introduit un moratoire contre la peine de mort menant à l'octroi immédiat d'un sursis au détenu Terrence Williams et à 186 autres personnes se trouvant actuellement dans le couloir de la mort en Pennsylvanie.

Veuillez trouver ci-dessous le lien vers la communication du gouverneur Tom Wolf soulignant le rôle clé qu'a joué le rapport de l'American Bar Association (financé par l'IEDDH):
http://www.ydr.com/politics/ci_27523525/gov-tom-wolf-issues-death-penalty-moratorium

L'un des arguments décisifs avancés par le gouverneur dans sa décision est l'évaluation de la peine de mort en Pennsylvanie produite par l'American Bar Association (ABA).

51

L'Union européenne est l'un des rares donateurs, et le seul dans de nombreux cas, soutenant financièrement la lutte contre la torture et l'abolition de la peine de mort. C'est pourquoi les organisations partenaires dépendent fortement du soutien de l'IEDDH. La Commission européenne tente d'atténuer cette dépendance en leur permettant d'engager des agents de collecte de fonds dans le cadre des projets de l'IEDDH. Elle travaille également en collaboration avec les rares donateurs dans ce domaine (par exemple le Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture ou la task-force des États membres de l'UE) afin de garantir autant de coordination et de cohérence que possible.

Par ailleurs, il est inévitablement paradoxal que l'autonomie des ONG de défense des droits de l'homme ne peut par définition être garantie par un financement continu ou accru de la Commission. Ce point complexe ne peut être résolu par un financement accru de l'UE.

52

Veillez vous reporter à la réponse au point 51.

53 a)

Veillez vous reporter à la réponse au point 51.

Conclusions et recommandations

54

Les actions en faveur des droits de l'homme sont par nature difficiles à évaluer et sont particulièrement sensibles aux évolutions politiques dans les pays cibles. Les actions de lutte contre la torture et la peine de mort sont par nature encore plus sensibles que les autres projets en matière de droits de l'homme. Dans ce contexte, les fonds de l'IEDDH ont été mis à profit, en prenant soin de parvenir à un équilibre fragile entre une grande portée – les appels de l'IEDDH au niveau mondial connaissent un énorme succès en termes d'attraction de nombreux demandeurs du monde entier – et une gestion rigoureuse des fonds. La Commission entend poursuivre ses efforts afin de renforcer le rôle de l'IEDDH en tant qu'instrument essentiel de la politique de l'UE en matière de droits de l'homme à l'étranger.

Recommandation n° 1

La Commission accepte partiellement cette recommandation.

Nous convenons du besoin de concentrer le financement de l'IEDDH sur les thèmes les plus importants, car cela restreint déjà le champ d'application de ses appels à propositions au niveau mondial, par exemple l'appel 2015 lancé par l'IEDDH au niveau mondial.

Conformément à l'approche ascendante, la Commission continuera de garantir un fragile équilibre entre les priorités de l'UE en matière de droits de l'homme, la pertinence des projets et les capacités et l'appropriation des organisations de la société civile partenaires.

En raison de la nature des activités de l'IEDDH dans des contextes souvent très difficiles, la Commission rejettera dès lors la recommandation d'un champ d'action géographique plus étroit et conservera une approche non normative qui ne se concentre pas sur l'impact et une liste spécifique de pays.

55

Il est essentiel que les projets dans le domaine des droits de l'homme, et notamment en ce qui concerne la torture et la peine de mort, reflètent de manière appropriée les priorités et modalités déterminées par les personnes plus proches des réalités sur le terrain. Pendant les dialogues, le financement des projets et leurs objectifs font souvent l'objet de discussions. Cependant, les agendas doivent à chaque fois se concentrer sur quelques priorités. Les priorités sont convenues par une concertation entre le SEAE et les services de la Commission, la délégation ainsi que le pays partenaire. Par ailleurs, bon nombre d'actions financées contestent les pratiques nationales enracinées et sont donc critiquées par les pays partenaires, ou sont d'une nature mondiale, transnationale, qui ne permet pas une aide au développement traditionnelle ou un dialogue avec les pays partenaires.

Enfin, au vu du grand nombre de demandeurs participant aux appels de l'IEDDH lancés au niveau mondial, en tenant compte du fait que le cadre juridique actuel des subventions ne prévoit pas une telle option et en prenant en considération les principes généraux de traitement juste et équitable et de transparence, la Commission n'a pas l'intention de négocier le contenu des demandes de subventions avec les demandeurs avant la signature du contrat.

Recommandation n° 2

La Commission accepte cette recommandation.

En fonction des circonstances locales (climat politique général, espace consacré aux discours de sensibilisation aux droits de l'homme) et avec l'accord des chefs de mission de l'UE, les priorités principales de la stratégie nationale en matière de droits de l'homme peuvent être rendues publiques. Cependant, la communication doit être évitée s'il est évalué qu'elle aurait des conséquences négatives sur la mise en œuvre de la stratégie. Cela n'empêche pas la cohérence entre les priorités et l'aide au développement.

La Commission a commencé à mettre en œuvre l'approche fondée sur les droits et poursuivra cette mise en œuvre. Pour des informations plus concrètes sur la mise en œuvre de cette approche, veuillez vous reporter à la réponse au point 20.

Recommandation n° 3

La Commission accepte partiellement cette recommandation. En ce qui concerne les grilles normalisées et les lignes directrices à l'intention des assesseurs, elles ont été modifiées en 2013 et la Commission ne prévoit pas de modifications immédiates. Cependant, la Commission évalue continuellement ses procédures en vue d'améliorations, notamment en ce qui concerne les appels à propositions.

La Commission applique des normes rigoureuses aux appels à propositions de l'IEDDH, malgré le nombre très important de demandes reçues (au total, 1 193 demandes ont été reçues pour les appels à propositions de l'IEDDH couverts par cet audit). La cohérence du processus d'évaluation est déjà garantie grâce à des termes de référence publics et détaillés et aux lignes directrices à l'intention des assesseurs des demandes de subvention. Les critères d'attribution sont clairs et évalués de manière cohérente par des experts externes et il existe des lignes directrices claires sur le moment auquel les demandes peuvent être réévaluées. Veuillez également vous reporter à la réponse au point 23.

Recommandation n° 4

La Commission n'accepte pas cette recommandation.

Les règles actuelles permettent d'apporter uniquement des adaptations non essentielles aux demandes de subventions avant la signature du contrat. Cela a permis dans certains cas de supprimer des dépenses inadmissibles ou excessives du budget initial.

La Commission ne peut cependant pas s'engager dans une renégociation de la conception du projet avec les demandeurs avant la signature du contrat, au vu du nombre élevé de demandeurs participant aux appels de l'IEDDH lancés au niveau mondial et compte tenu des principes de traitement juste et équitable et de transparence et du fait que le cadre législatif actuel des subventions ne prévoit pas cette option.

Conformément à l'article 204, paragraphe 5, des RAP, le comité d'évaluation peut formuler des recommandations qui seront ensuite prises en considération au niveau du pouvoir adjudicateur par l'ordonnateur.

56

Comme amplement expliqué dans les réponses aux points 29 et 45, la mesure de l'impact dans le domaine des droits de l'homme est particulièrement difficile à réaliser, contrairement à d'autres domaines de l'aide au développement. La réalisation de progrès dans le domaine des droits de l'homme est un processus dynamique, dans lequel même un projet de nature apparemment limitée peut faire pencher la balance du côté de l'abolition de la peine de mort en Pennsylvanie, comme le démontre la réponse à l'encadré 6 du présent rapport. Cette difficulté de mesurer l'impact absolu d'un seul projet dans le domaine des droits de l'homme ne devrait pas changer de manière significative, même si de nouveaux systèmes de mesure de l'impact étaient introduits.

La question de l'autonomie, essentielle pour les organisations de défense des droits de l'homme, ne peut être résolue par une dépendance accrue à un financement à long terme de la part de la Commission, notamment pour les organisations situées en dehors de l'UE. À cette fin, la Commission a, dans certains cas, accepté que les efforts de collecte de fonds soient inclus dans les budgets des projets.

Recommandation n° 5

La Commission accepte partiellement cette recommandation.

À la lumière des contextes politiques difficiles dans lesquels les projets de l'IEDDH sont mis en œuvre, un cadre logique simplifié serait bénéfique aux organisations de la société civile.

Conformément à l'approche ascendante applicable à l'IEDDH, les objectifs et les références doivent être définis par les demandeurs eux-mêmes. Les différentes capacités des organisations de la société civile doivent également être prises en considération. Cependant, toute mesure de l'incidence des projets réalisés dans le domaine des droits de l'homme doit absolument tenir compte du contexte spécifique dans lequel ces projets de l'IEDDH sont mis en œuvre, sans oublier le fait que les pays ou régions où il est le plus urgent d'agir en ce qui concerne la torture et la peine de mort sont ceux où des progrès dans ce domaine ne peuvent être immédiats. La difficulté de la quantification des questions des droits de l'homme doit également être considérée. Par conséquent, nous ne considérons pas les objectifs et références spécifiques comme des outils qui peuvent être utilisés dans ce contexte spécifique.

La Commission s'emploie déjà à améliorer l'évaluation de l'incidence des projets réalisés dans le domaine des droits de l'homme.

Recommandation n° 6

La Commission n'accepte pas cette recommandation.

L'autonomie des organisations de la société civile actives dans le domaine des droits de l'homme est importante pour la Commission, qui a accepté, à cette fin, dans des cas justifiés, de financer le personnel des ONG travaillant sur les questions de collecte de fonds. L'autonomie est également assurée par l'exigence de cofinancement – revoir cette exigence à la hausse pourrait toutefois mettre en péril de nombreuses actions par un manque de sources de financement alternatives. L'autonomie implique également que les bénéficiaires des subventions ne doivent pas dépendre de la Commission comme étant leur seule option de financement, ou de l'octroi continu de contrats de subventions, indépendamment des mérites de leurs projets. Cela est d'autant plus vrai depuis que la procédure des appels à propositions très compétitifs s'applique pour l'octroi des subventions. Les bénéficiaires qui enregistrent de bons résultats lors de la mise en œuvre de leur projet enregistreront généralement d'aussi bons résultats lors de la procédure d'octroi des subventions.

En ce qui concerne la coordination des donateurs, celle-ci est effectivement pertinente au niveau de la planification, mais pas au niveau d'un appel à propositions, et la Commission ne voit pas comment le cadre juridique actuel pourrait permettre l'intervention de tiers à ce stade.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

L'UE est profondément attachée à la prévention et à l'éradication de toute forme de torture ou d'autre mauvais traitement, ainsi qu'à l'abolition de la peine de mort partout dans le monde. La Cour a évalué l'efficacité de l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme, qui permet d'accorder des subventions à des organisations de la société civile pour la mise en œuvre de projets poursuivant ces objectifs.

La Cour estime en conclusion que l'aide fournie n'a été que partiellement efficace. Bien que la Commission ait procédé à des évaluations appropriées des besoins, elle n'a pas ciblé le financement de manière idéale. De ce fait, mais aussi en raison de contextes politiques défavorables, l'impact global des projets financés n'a pas été optimal. La Cour adresse à la Commission une série de recommandations qui portent sur la sélection des propositions de projets, la coordination avec les autres initiatives de l'UE, le cadre de mesure de la performance et la pérennité des organisations bénéficiaires.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications