



Assemblée générale

Distr. générale
26 juillet 2007

Original : anglais/français

Soixante-deuxième session

Point 112 de l'ordre du jour provisoire*

Rapport du Secrétaire général sur le Fonds pour la consolidation de la paix

Fonds pour la consolidation de la paix

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le Fonds pour la consolidation de la paix a été créé en tant que mécanisme novateur pour apporter un soutien crucial pendant les premières phases d'un processus de paix, quand on ne dispose pas encore de ressources suffisantes en provenance d'autres mécanismes de financement, tout de suite après la conclusion d'un accord de paix.

Le présent rapport donne un aperçu de l'administration et de la gestion du Fonds, notamment sa création, son organisation administrative et sa structure de contrôle, ainsi que des contributions qui y sont versées. Selon les données de juillet 2007, le Fonds avait reçu de la part d'un large cercle de donateurs, dont de nombreux membres de la Commission de consolidation de la paix, des annonces de contributions et des contributions dépassant 90 % de l'objectif de financement, fixé à 250 millions de dollars. Le présent rapport décrit les interventions du Fonds dans les pays dont la Commission est saisie et fournit des informations sur la coordination avec d'autres mécanismes de financement. Enfin, il contient une série d'enseignements tirés de la première année de fonctionnement du Fonds, y compris des suggestions pour améliorer les modalités de décaissement.

* A/62/150.



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1	3
II. Administration et gestion	2–19	3
A. Création du Fonds	2–6	3
B. Dispositions relatives à la gestion	7–11	4
C. Contrôle	12–16	5
D. Contributions	17–19	7
III. Interventions du Fonds	20–37	7
A. Pays soumis à l'examen de la Commission de consolidation de la paix	20–31	7
B. Coordination avec d'autres mécanismes de financement	32–35	10
C. Pays admis par le Secrétaire général à bénéficier du soutien du Fonds	36	11
D. Composante interventions d'urgence	37	12
IV. Observations et questions diverses	38–45	12
V. Conclusion	46–47	14
Annexes		
I. Liste des contributions au Fonds pour la consolidation de la paix		15
II. Liste récapitulative des projets approuvés au Burundi et en Sierra Leone		17
III. Membres du Groupe consultatif du Fonds pour la consolidation de la paix		20

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application de la résolution 60/287 en date du 21 septembre 2006, par laquelle l'Assemblée générale demandait au Secrétaire général de lui présenter chaque année un rapport sur le fonctionnement et les activités du Fonds pour la consolidation de la paix. Le Fonds a été officiellement lancé le 11 octobre 2006 et fonctionne depuis janvier 2007. Ce premier rapport annuel présente une analyse des allocations de ressources et recense les premiers enseignements à tirer du processus de mise en place des structures de décaissement correspondantes. Le projet se trouvant encore au stade initial de sa mise en œuvre, il est trop tôt pour présenter une étude de l'impact que le Fonds a eu sur les efforts de consolidation de la paix dans les pays où il opère.

II. Administration et gestion

A. Création du Fonds

2. L'Assemblée générale, dans sa résolution 60/180 du 20 décembre 2005, et le Conseil de sécurité, dans sa résolution 1645 (2005) du 20 décembre 2005, ont réitéré la demande qui avait été faite au Secrétaire général dans le Document final du Sommet mondial de 2005 (résolution 60/1 de l'Assemblée générale, par. 103) tendant à ce qu'il crée un fonds permanent pluriannuel pour la consolidation de la paix après les conflits, financé à l'aide de contributions volontaires, en tenant dûment compte des instruments existants.

3. Au cours du premier semestre 2006, un groupe de travail interdépartemental a été créé pour donner des conseils concernant la définition du mandat du Fonds. À ce processus ont été associés des praticiens de premier plan du système des Nations Unies s'y connaissant en fonds d'affectation spéciale financés par de multiples donateurs, afin que l'on pût s'inspirer des meilleures pratiques et veiller à ce que le champ d'intervention du Fonds ne recoupe pas celui des mécanismes de financement existants. Parallèlement, de nombreuses consultations ont été menées avec les États Membres intéressés, dont les membres de la Commission de consolidation de la paix. Ces discussions ont été très utiles s'agissant d'améliorer le mécanisme de décaissement et de mettre au point des dispositions appropriées relatives à la gouvernance du Fonds. Après que le mandat du Fonds (A/60/984, annexe) eut été approuvé dans le cadre des deux processus de consultation, le Secrétaire général l'a soumis à l'Assemblée générale le 22 août 2006.

4. Le Fonds a été institué en tant que mécanisme novateur pour apporter un soutien crucial dans les premières phases d'un processus de paix. Sa conception s'articule autour d'un certain nombre de principes fondamentaux : i) elle repose sur le principe de la prise en main du processus de paix par les autorités nationales; ii) le Fonds a été configuré en tant que catalyseur pour mettre en train les interventions considérées comme vitales pour la consolidation de la paix; iii) il utilise les organismes, fonds et programmes des Nations Unies comme allocataires pour financer les projets mis en œuvre par des entités nationales; iv) il fonctionne en tant que fonds mondial, mais a recours à des méthodes de décaissement souples et décentralisées au niveau des pays. Le Fonds apporte son soutien dans trois cas de figure : i) aux pays soumis à l'examen de la Commission de consolidation de la

paix; ii) aux pays admis par le Secrétaire général à bénéficier du soutien du Fonds; et iii) en soutien à des projets par le biais de la composante interventions d'urgence.

5. Le Fonds a été conçu pour servir aux tout premiers stades d'un processus de consolidation de la paix, lorsque l'on ne dispose pas encore de ressources suffisantes en provenance d'autres mécanismes de financement, juste après la conclusion d'un accord de paix. Selon les termes de son mandat, le Fonds peut aussi, dans certains cas, intervenir dans des phases plus tardives d'un processus de paix, notamment dans les pays n'ayant pas de fonds d'affectation spéciale multidonateurs ou quand des missions cruciales de consolidation de la paix sont en manque persistant de financement. En tant que partie intégrante de la nouvelle architecture de la consolidation de la paix, le Fonds est censé aider tous les pays dont la Commission est saisie, indépendamment de la phase spécifique où ils se trouvent dans le processus de consolidation de paix.

6. Le mandat du Fonds constitue une base solide à partir de laquelle peut être établie une structure de décaissement opérante. Des enseignements précieux ont été recueillis lors du processus consistant à transposer le mandat sur le plan opérationnel, enseignements que le Bureau d'appui à la consolidation de la paix mettra à profit lorsqu'il examinera les modifications à apporter au processus puis lorsqu'il procédera, le cas échéant, à un examen complet du mandat, après les deux premières années de fonctionnement.

B. Dispositions relatives à la gestion

7. Une considération importante lors de l'élaboration du mandat du Fonds a consisté à déterminer la structure de gestion la plus appropriée pour que le Fonds soit en mesure d'opérer rapidement au lendemain d'un conflit, indépendamment du type de présence assurée par les Nations Unies dans le pays. Divers modèles de décaissement ont été examinés qui ont conduit à prendre, en mai 2006, la décision formelle de déléguer la responsabilité de la gestion fiduciaire de Fonds au Fonds d'affectation spéciale multidonateurs du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), compte tenu de la structure compétitive de ses frais généraux et de l'expérience pratique que le bureau de ce Fonds a acquis en administrant plusieurs grands fonds d'affectation spéciale, notamment le Fonds d'affectation spéciale pour l'Iraq du Groupe des Nations Unies pour le développement. Par un mémorandum d'accord conclu officiellement entre l'ONU et le bureau du Fonds d'affectation spéciale multidonateurs le 29 novembre 2006, ledit bureau s'est vu confier la gestion fiduciaire du Fonds, le Secrétariat continuant de s'occuper des aspects programmatiques. Sous l'autorité du Secrétaire général, le chef du Bureau d'appui à la consolidation de la paix assure la responsabilité globale de gestion et de contrôle du Fonds.

8. Le Fonds d'affectation spéciale multidonateurs du PNUD s'est engagé à faire preuve d'une totale transparence dans ses méthodes de travail et gère un site Web (www.unpbf.org) sur lequel on trouve toutes les informations voulues sur le fonctionnement du Fonds pour la consolidation de la paix, y compris des renseignements à jour sur les contributions apportées et sur les débats consacrés à des projets approuvés au niveau national. Une fois que les projets sont officiellement approuvés et soumis au bureau du Fonds d'affectation spéciale multidonateurs, ce dernier examine et valide les propositions présentées et procède

aux décaissements en faveur de l'organisme allocataire des Nations Unies dans un délai de deux à trois jours ouvrables. À mesure que les projets gagnent en maturité pendant le cycle de mise en œuvre, tous les rapports financiers et rapports intérimaires pourront également être consultés sur le site Web. Les rapports descriptifs intérimaires soumis par l'entremise du bureau du Fonds d'affectation spéciale multidonateurs seront rassemblés par le Bureau d'appui à la consolidation de la paix et présentés de temps à autre à la Commission de consolidation de la paix.

9. La désignation du PNUD en tant que gestionnaire du Fonds permet d'utiliser les mécanismes de gestion de fonds d'affectation spéciale existants et notamment de faire appel à des organismes des Nations Unies, qui opéreront en tant qu'allocataires officiels des fonds, et qui, à leur tour, confieront la mise en œuvre à des partenaires locaux (services gouvernementaux, organisations internationales ou ONG). Cette modalité permet d'avoir une approche cohérente et une gestion responsable des dépenses et de mobiliser efficacement les compétences techniques du système des Nations Unies pour renforcer les capacités nationales.

10. Selon son mandat, le Fonds est également censé utiliser, dans chacun des pays auxquels il alloue des ressources, un comité directeur présidé par le Gouvernement et le représentant des Nations Unies ayant le plus haut rang dans le pays et comprenant également d'autres parties qui participent au processus d'examen et d'approbation des projets. Bien que le mandat du Fonds stipule que les mécanismes de coordination existants soient utilisés à cette fin, le Burundi et la Sierra Leone ont créé leurs propres comités directeurs en tant qu'entités distinctes. En Sierra Leone, le comité directeur est étroitement lié aux mécanismes de coordination existants, mais au Burundi, il n'y avait pas, à l'époque, de mécanisme de coordination opérationnel. La création de ces comités directeurs nécessitait un investissement important en temps et en efforts, considéré par certains comme une bureaucratisation inutile du processus de décaissement, de nature à retarder la mise en œuvre.

11. Les négociations portant sur la composition et le champ d'action des comités ont été difficiles et ont pris beaucoup de temps, mais maintenant les comités fonctionnent bien et, d'une manière plus générale, servent d'enceintes où les interventions sont discutées entre les pays et la Commission de consolidation de la paix. Le comité directeur interministériel en place au Burundi est aussi une enceinte importante qui rassemble des représentants des ministères, de l'ONU et d'autres parties prenantes telles que les donateurs bilatéraux et la société civile pour discuter de questions ayant trait à la consolidation de la paix. Le comité directeur en place en Sierra Leone comprend des représentants du Gouvernement, des donateurs, de la société civile et du système des Nations Unies et bénéficie d'un soutien technique de la part de groupes de travail existants, créés dans le cadre de la stratégie de réduction de la pauvreté.

C. Contrôle

12. La Commission de consolidation de la paix fait partie intégrante de la structure de gouvernance du Fonds et joue un rôle essentiel consistant à donner des conseils sur l'orientation stratégique des allocations de ressources du Fonds dans les pays dont elle est saisie. Pour conseiller le Fonds, elle s'appuie sur une analyse des lacunes le plus criantes des activités de consolidation de la paix. Le Fonds ne

prétend pas répondre à l'ensemble des besoins en matière de consolidation de la paix; il y a lieu de l'utiliser de manière judicieuse comme catalyseur pour la mise en train d'activités essentielles, son action complétant ainsi le programme plus général de consolidation de la paix discuté au sein de la Commission.

13. La Commission déclenche le processus d'allocation de ressources en déclarant qu'un pays dont elle est saisie remplit les conditions pour bénéficier d'une aide du Fonds. Le mandat suggère que cette déclaration soit faite assez tôt lors des délibérations de la Commission afin que le Fonds puisse jouer rapidement son rôle de catalyseur en fonction d'un plan de priorités élaboré au niveau du pays, mais qui soit aussi étroitement aligné sur les débats consacrés par la Commission aux priorités en matière de consolidation de la paix. Le Burundi et la Sierra Leone ont été admis à bénéficier d'une aide du Fonds lors des premières réunions que la Commission a consacrées à ces deux pays, en octobre 2006. La Commission a également recommandé au Secrétaire général, à la clôture des réunions consacrées au Burundi et à la Sierra Leone en décembre 2006, de fixer le montant des enveloppes de financement destinées à ces deux pays à au moins 25 millions de dollars. Bien qu'une telle annonce ne soit pas expressément prévue dans le mandat du Fonds, il s'agissait là d'une affirmation importante du lien intrinsèque entre le débat sur les efforts de mobilisation de ressources au sein de la Commission et la contribution que le Fonds peut apporter pour répondre à des priorités immédiates.

14. Même si les délibérations de la Commission viennent clairement étayer le choix des priorités en matière de consolidation de la paix pour les pays dont elle s'occupe, cela ne revient pas pour autant à lui reconnaître un rôle formel dans l'approbation des dépenses détaillées du Fonds. Les membres de la Commission ont apporté des éclaircissements importants sur la relation entre le rôle de la Commission et le Fonds pendant leurs visites sur le terrain, au Burundi et en Sierra Leone, au printemps 2007. Au cours des mois à venir, on s'attend à ce que la Commission recherche les moyens de renforcer le rôle de catalyseur que le Fonds peut jouer en assurant sa complémentarité avec d'autres mécanismes de financement, de manière à soutenir les initiatives qu'il a lancées.

2. Assemblée générale

15. Conformément au mandat du Fonds, l'Assemblée générale donne des orientations générales concernant son utilisation. Elle a également assumé un rôle important de soutien aux efforts de collecte de fonds. Plusieurs contributions au Fonds sont à porter directement au compte du Président de l'Assemblée générale qui s'évertue à solliciter une aide financière de la part des États Membres.

3. Groupe consultatif

16. Un groupe consultatif indépendant a été nommé par le Secrétaire général pour fournir des avis et assurer le contrôle concernant la rapidité avec laquelle les fonds doivent être alloués et le bien-fondé des décaissements, et pour examiner le fonctionnement du Fonds et ses rapports financiers. À l'issue de deux cycles de sollicitation des États Membres pour obtenir des nominations, le Secrétaire général a annoncé, en mars 2007, la composition de ce groupe de 10 membres, comprenant d'éminentes personnalités de toutes les régions, ayant une grande expérience de la consolidation de la paix. La réunion inaugurale du Groupe consultatif est prévue

pour le 6 septembre 2007 et, à cette occasion, il entreprendra l'examen des projets en cours de mise en œuvre.

D. Contributions

17. Lors du lancement du Fonds, le 11 octobre 2006, des promesses de contributions ont été faites pour un montant de 140 millions de dollars des États-Unis, attestant la détermination des donateurs à doter le Fonds de moyens suffisants. À la fin de juillet 2007, 34 donateurs avaient annoncé des contributions pour un total de 226 millions de dollars et versé plus de 142 millions de dollars. Le Fonds a ainsi reçu des promesses de contribution représentant 90 % de son objectif de financement initial, fixé à 250 millions de dollars.

18. Par ailleurs, le Fonds a été en mesure de s'appuyer sur un vaste cercle de donateurs parmi les membres des Nations Unies. Il est significatif qu'un certain nombre de donateurs ont accepté de prendre des engagements pluriannuels et que d'autres ont versé des contributions pour la seconde année, qui viabiliseront le Fonds à long terme. Au vu des schémas de financement et des taux actuels d'utilisation des crédits, on envisage une première reconstitution des réserves du Fonds au cours du premier trimestre 2008.

19. Le Fonds a été conçu comme fonds pluriannuel centralisé, de sorte que ses ressources ne peuvent être affectées à des pays particuliers ou à des priorités spécifiques identifiées dans un quelconque plan de priorités; c'est un principe bien accepté par les donateurs. Lorsqu'ils ont examiné quel devait être le champ d'intervention du Fonds dans les situations en sortie de conflit, les États Membres ont estimé que le Fonds devait pouvoir intervenir en faveur de projets dans le domaine de la sécurité, ceux-ci constituant souvent une composante cruciale des efforts de consolidation de la paix. Certains donateurs se sont demandés dans quelle mesure les contributions au Fonds pouvaient être comptabilisées dans l'aide publique au développement (APD) lorsqu'elles sont utilisées pour des activités ne relevant pas de l'APD, telle que définie par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Des efforts sont en cours pour rechercher une solution technique permettant de résoudre ce problème, sans miner la flexibilité du Fonds face aux diverses missions critiques de consolidation de la paix, indépendamment de la question de savoir si elles justifient une aide au titre de l'APD.

III. Interventions du Fonds

A. Pays soumis à l'examen de la Commission de consolidation de la paix

20. La Commission a officiellement déclaré, les 12 et 13 octobre respectivement, que le Burundi et la Sierra Leone, les deux premiers pays dont elle a été saisie, remplissaient les conditions requises pour bénéficier d'un soutien du Fonds. Cette déclaration a déclenché le processus d'allocation et de décaissement tel qu'il est préconisé dans le mandat, et les deux pays ont donc été priés d'indiquer les priorités immédiates auxquelles le Fonds devait s'intéresser.

21. À la date des déclarations, les deux pays avaient déjà présenté à la Commission des éléments de leur plan de priorités en vue de l'allocation de ressources par le Fonds, et la Commission a accepté de prendre comme base de son intervention les quatre domaines prioritaires indiqués par les deux gouvernements, renforçant ainsi l'idée que ces priorités devaient servir de cadre principal aux décaissements du Fonds. Cette situation a donné à penser que les priorités en matière de consolidation de la paix définies par la Commission et les pays à l'examen constituaient la seule base pour le décaissement des ressources du Fonds, une confusion qui venait du fait que les deux processus, à savoir la détermination par la Commission des priorités en matière de consolidation de la paix et l'allocation des ressources du Fonds, étaient lancés parallèlement. La relation entre la Commission et le Fonds a depuis lors été clarifiée, notamment en ce qui concerne le rôle du Fonds qui est de privilégier les priorités immédiates et essentielles dans le cadre plus général des priorités de consolidation de la paix approuvées par la Commission.

22. Conformément au mandat du Fonds, les Gouvernements du Burundi et de la Sierra Leone et les Bureaux intégrés des Nations Unies ont élaboré conjointement des plans de priorités qui reflétaient une analyse des priorités immédiates qu'ils avaient aussi réalisée ensemble. Après la remise des plans au Siège, un processus d'examen consultatif a été engagé avec la participation des principaux départements du Secrétariat et du chef du Bureau d'appui à la consolidation de la paix. Ce processus a abouti à l'approbation officielle des plans de priorités sur la base des estimations de dépenses établies à titre indicatif pour les divers projets, compte tenu des fonds disponibles, et une recommandation a été adressée au Secrétaire général pour qu'il détermine les moyens de financement à allouer au Burundi et à la Sierra Leone.

23. Le 29 janvier et le 1^{er} mars 2007, le Secrétaire général a annoncé le montant des enveloppes destinées au Burundi et à la Sierra Leone, à savoir 35 millions de dollars chacun. Avec cette annonce, l'autorité pour puiser dans ces enveloppes a été activement déléguée aux structures de décaissement au niveau national, coprésidées par le Gouvernement et l'ONU.

1. Burundi

24. Au Burundi, le comité directeur a tenu sa première réunion le 29 janvier 2007 et, au moment où le présent rapport était rédigé, il avait approuvé 12 projets pour un budget total de 26,8 millions de dollars, dans les cinq domaines prioritaires définis dans le plan des priorités remis au Fonds, à savoir la gouvernance, le secteur de la sécurité, la justice, les droits de l'homme et les questions foncières. Neuf de ces projets, représentant au total 15 millions de dollars, ont déjà été soumis au Fonds d'affectation spéciale multidonateurs du PNUD. Ces projets financent des activités mises en œuvre par les autorités nationales en collaboration avec les services intégrés d'UNIFEM, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), du PNUD et du Bureau intégré des Nations Unies au Burundi (BINUB).

25. Dans le domaine prioritaire de la gouvernance, le Ministère de la bonne gouvernance, le Ministère de la solidarité nationale, des droits de la personne humaine et du genre et le Ministère de la jeunesse et des sports, avec le soutien du

PNUD, d'UNIFEM, du FNUAP et du BINUB, sont en train de mettre en œuvre quatre projets qui visent à renforcer les mécanismes de lutte contre la corruption, à mettre en place des cadres pour le dialogue et la concertation entre les partenaires nationaux et à intensifier les initiatives communautaires de consolidation de la paix et de relèvement axées sur les femmes et les jeunes. Dans le secteur de la sécurité, le Ministère de l'intérieur et de la sécurité publique, le Ministère de la défense nationale et des anciens combattants et la Commission technique pour le désarmement des civils et la lutte contre la prolifération des armes légères, de concert avec le PNUD et le BINUB, soutiennent la mise en œuvre de quatre projets visant à remettre en état les casernes de la Force de défense nationale, à désarmer les populations civiles et à combattre la prolifération des armes de petit calibre.

26. Dans le domaine des droits de l'homme, le HCDH et le BINUB, en collaboration avec le Ministère de la solidarité nationale, des droits de la personne humaine et du genre, soutiennent les efforts tendant à créer une commission nationale indépendante des droits de l'homme et à aider au lancement de ses activités. Dans ce même domaine prioritaire, le PNUD apporte son soutien au Ministère de la justice pour deux projets visant à réorganiser le système d'administration de la justice dans le pays en renforçant ses institutions juridiques. Dans le domaine prioritaire des questions immobilières et foncières, la Commission nationale des terres et autres biens travaille avec le HCR à la mise en œuvre d'un projet visant à promouvoir le règlement pacifique des litiges en matière de propriété foncière.

2. Sierra Leone

27. En Sierra Leone, le comité directeur a tenu sa première réunion le 3 avril 2007 et approuvé, depuis lors, sept projets pour un budget total de 16 millions de dollars. Ces projets financent des activités mises en œuvre par les autorités nationales en collaboration avec le BINUSIL et l'équipe de pays des Nations Unies dans les domaines prioritaires que sont la bonne gouvernance, la réforme du secteur de la sécurité et de la justice, l'emploi et la démarginalisation des jeunes et le renforcement des capacités.

28. Dans le secteur prioritaire de la démarginalisation et de l'emploi des jeunes, le Ministère de la jeunesse et des sports travaille de concert avec le PNUD pour promouvoir l'emploi des jeunes et la création de possibilités d'emplois décents et productifs dans les petites et moyennes entreprises. Dans le domaine prioritaire de la justice et de la sécurité, le comité directeur a approuvé trois projets mis en œuvre conjointement par le BINUSIL et le PNUD en collaboration avec les services de contrepartie nationaux, notamment le Président de la Cour suprême et le Ministère de la défense. L'un d'entre eux vise à soutenir la Force de police de la Sierra Leone pour améliorer sa capacité de maintien de l'ordre et lui donner ainsi les moyens de réduire la criminalité, en lui fournissant suffisamment d'équipements modernes et en dispensant une formation pertinente à la Division de l'appui opérationnel et aux Services d'encadrement des foules. Ce projet vise en particulier à renforcer la capacité de maintien de l'ordre de la Sierra Leone au moment où le pays s'apprête à organiser ses deuxièmes élections présidentielles et législatives depuis la fin du conflit.

29. Dans ce même domaine prioritaire, d'autres projets visent à apporter une assistance au corps judiciaire, à la direction de l'administration pénitentiaire, aux

organismes chargés de la sécurité, au corps de police et à l'armée, notamment en aidant à l'amélioration des conditions de vie et des conditions de travail dans les casernes. Les deux autres projets, qui doivent être mis en œuvre par le HCDH et le PNUD, respectivement, dans le domaine prioritaire de la démocratie et de la bonne gouvernance sont axés sur la Commission nationale des droits de l'homme, nouvellement établie, et appuient les efforts déployés par la Commission électorale nationale pour organiser les élections présidentielles et législatives prévues pour le 11 août 2007.

3. Autres questions

30. Les projets pour ces deux pays sont approuvés par les comités directeurs respectifs de manière progressive, en fonction de la rapidité avec laquelle les soumissions détaillées ont été préparées puis étudiées lors d'un examen technique. Selon les données de juillet 2007, près de 60 % du total combiné des ressources allouées aux deux pays ont été prélevés pour financer des projets approuvés. Compte tenu du rythme auquel les allocations de ressources sont approuvées, on pense que le montant total des fonds alloués aux deux pays sera entièrement engagé avant la fin de 2007. Une gestion active du processus d'approbation des projets permettrait d'accélérer le rythme des décaissements.

31. Les plans de priorités servent de cadre de programmation et guident le processus d'approbation des projets au niveau national. Au cours des premières phases de délibération des comités directeurs, il y avait une nette tendance à ne prendre en compte que les projets qui avaient été préalablement examinés sous forme de notes conceptuelles. Les approbations données plus récemment à des projets attestent la volonté des comités directeurs de prendre également en considération des projets qui ne faisaient pas partie de ce choix initial mais qui avaient acquis, entre-temps, un degré d'urgence tel qu'ils exigeaient une attention prioritaire. Dans le cas du Burundi, le processus consultatif d'élaboration du Cadre stratégique pour la consolidation de la paix, mené en collaboration avec la Commission, a permis un ajustement minutieux des domaines prioritaires. Les questions immobilières et foncières, par exemple, ont été redéfinies de manière à intégrer le relèvement socioéconomique à l'échelon local. Une telle souplesse dans l'examen de nouveaux projets permettra au Fonds de rester concentré sur les problèmes cruciaux à mesure qu'ils se posent dans le processus de consolidation de la paix.

B. Coordination avec d'autres mécanismes de financement

32. Le Fonds opère dans un contexte de financement qui a connu des innovations importantes ces dernières années. Plusieurs nouveaux fonds d'affectation spéciale ont été créés pour financer la transition, et d'autres ont été modifiés pour assurer une couverture plus vaste de l'ensemble des mécanismes traditionnels tels que les secours d'urgence et l'aide au relèvement rapide. Il faut que les projets financés par le Fonds soient bien coordonnés avec les autres mécanismes de manière à éviter les chevauchements et les doubles emplois.

33. Le processus consultatif qui conduit à l'approbation des plans de priorités au Siège s'est révélé une première étape importante qui permet de clarifier le champ d'intervention envisagé et de veiller à ce que les projets devant bénéficier d'une

aide du Fonds ne fassent pas double emploi avec les interventions déjà engagées ou prévues par l'ONU, les institutions spécialisées et les fonds et programmes des Nations Unies. Cependant, le principal effort de coordination intervient au niveau du pays dans le cadre des consultations qui conduisent à l'élaboration du plan de priorités et, par la suite, au processus d'approbation des projets sous la houlette du comité directeur. La participation des donateurs bilatéraux et de la société civile aux comités directeurs permet un vaste effort de coordination et a déjà inspiré des ajouts importants au processus, comme par exemple l'examen technique des projets par des groupes « piliers » de la stratégie de réduction de la pauvreté, dans le cas de la Sierra Leone. Au Burundi, l'expérience acquise par le comité directeur mixte a contribué à la création de groupes intégrés de coordination des partenaires du développement qui surveillent la mise en œuvre du DSRP (2007-2010) et du Cadre stratégique pour la consolidation de la paix (2007).

34. Au Burundi et en Sierra Leone, certains donateurs ont tout d'abord exprimé des réserves au sujet de la valeur ajoutée du Fonds du fait de l'existence de programmes d'assistance pluriannuels qui avaient été négociés par le biais d'accords-cadres bilatéraux. Des préoccupations particulières ont été exprimées au sujet de la question de savoir si l'utilisation du Fonds serait compatible avec les priorités convenues lors des processus de consultation entre la communauté des donateurs et les gouvernements. Dans certains cas, les partenaires ont laissé entendre que les projets choisis par le comité directeur étaient axés sur un développement à plus long terme et qu'il ne convenait pas d'employer les ressources du Fonds pour les financer. En Sierra Leone, un examen minutieux et approfondi, auquel devaient être associées toutes les parties prenantes, était nécessaire pour trouver un juste équilibre entre des décaissements rapides et la nécessité de veiller à ce que le Fonds soit utilisé aux fins pour lesquelles il avait été créé. Au Burundi, un accord a été conclu sur des projets qui, outre leur importance du point de vue économique et social, constituent un atout supplémentaire pour la consolidation de la paix.

35. Il est important de rappeler à cet égard que le Fonds n'a pas été conçu pour renforcer les priorités de développement existantes, mais comme mécanisme flexible pour relever les défis qui se posent aux premiers stades d'un processus de paix, ainsi qu'ils ressortent du plan de priorités du Fonds. Dans les pays se trouvant à un stade plus avancé du processus de consolidation de la paix, il peut effectivement en résulter une mise en concurrence des priorités de consolidation de la paix avec des objectifs de développement plus généraux. Les comités directeurs sont des enceintes appropriées pour traiter ce genre de préoccupations par un dialogue constructif, et il faut espérer que les partenaires auront conscience de la nécessité d'avoir un fonds suffisamment flexible pour relever les défis qui se posent dans l'immédiat.

C. Pays admis par le Secrétaire général à bénéficier du soutien du Fonds

36. Le Fonds permet au Secrétaire général de déclarer qu'un pays se trouvant dans une situation similaire à ceux auxquels la Commission s'intéresse remplit les conditions pour bénéficier d'un soutien. Ce mécanisme devrait être activé dans un proche avenir pour un ensemble de pays. Ceux-ci feraient l'objet d'un examen en vue de bénéficier aussi bien d'une aide financière que du processus stratégique

d'établissement des priorités qui précède l'élaboration d'un plan de priorités. L'examen des pays susceptibles de bénéficier d'une aide est étayé par un vaste processus de consultation entre les départements compétents du Secrétariat, le but étant de veiller à ce qu'une telle désignation exerce un impact puissant sur les efforts nationaux de consolidation de la paix.

D. Composante interventions d'urgence

37. La composante interventions d'urgence constitue une capacité de réponse immédiate face aux problèmes imprévus qui se posent au cours d'un processus de paix. Selon le mandat du Fonds, la composante interventions d'urgence est conçue comme un processus d'approbation accéléré et permet de financer des interventions ponctuelles dans le contexte de projets. Au moment de la rédaction du présent rapport, un premier projet d'intervention d'urgence du Fonds était sur le point d'être approuvé. Il s'agit des efforts de médiation entrepris par les autorités burkinabé dans le processus de paix en Côte d'Ivoire.

IV. Observations et questions diverses

Enseignements tirés de la première année de fonctionnement

38. Alors que le Fonds a été créé en tant que système de réaction rapide face aux problèmes urgents qui se posent lors d'un processus de consolidation de la paix, la mise en place de mécanismes de décaissement dans les deux pays a pris plusieurs mois, engendrant une certaine frustration bien compréhensible chez les allocataires. Ces retards étaient dus en partie au fait qu'aussi bien le Burundi que la Sierra Leone ont des cadres de développement et de relèvement bien établis qui nécessitaient un effort de coordination beaucoup plus important que celui dont on aurait besoin dans la phase immédiate d'après conflit, c'est-à-dire avec moins d'acteurs et des objectifs à plus court terme.

39. Par ailleurs, le Fonds est un nouveau mécanisme pour lequel la création de structures de décaissement appropriées requiert un processus intensif. À cet égard, les précieux enseignements tirés de l'expérience permettront de réduire sensiblement le temps requis entre l'annonce du montant alloué et les premiers décaissements pour les pays qui bénéficieront à l'avenir d'un soutien du Fonds.

40. À la lumière de l'expérience acquise dans les deux premiers pays, on incline à penser que le Fonds en tant que mécanisme d'intervention immédiate n'a pas aussi clairement vocation à intervenir dans une situation qui a évolué, notamment plusieurs années après le contexte extrêmement fragile qui caractérise la phase immédiate d'après conflit, une phase où il y a lieu de veiller davantage à garantir la pleine compatibilité du Fonds avec les mécanismes de coordination existants.

41. Le Fonds commence à jouer un rôle essentiel d'appui aux efforts de consolidation de la paix au Burundi et en Sierra Leone, donnant ainsi un signal fort attestant la volonté de la communauté internationale de s'employer à éviter le risque d'une résurgence du conflit. Cependant, pour les autres pays soumis à l'examen de la Commission, il conviendrait d'envisager des modifications au processus de

décaissement, en particulier pour les pays ne se trouvant plus dans la phase immédiate d'après conflit.

42. La Commission n'est pas maître du déroulement des procédures du Fonds pour les pays auxquels elle s'intéresse, car des ressources ne peuvent être allouées qu'après que la Commission a officiellement déclaré que ces pays remplissaient les conditions pour recevoir des fonds. Ainsi, une modification procédurale que l'on pourrait envisager, notamment pour un pays se trouvant à un stade plus avancé du processus de consolidation de la paix, consisterait à prévoir deux phases distinctes : une première pour déclencher les interventions jugées d'une importance vitale pour la consolidation de la paix, tout de suite après que la Commission a été saisie de son cas, et une phase ultérieure au cours de laquelle il serait tenu compte des discussions stratégiques entre la Commission et les pays dont elle est saisie.

43. Les membres de la Commission ont souligné qu'il fallait faire plus souvent le point sur les activités du Fonds, et notamment assurer des échanges d'informations sur les décaissements ainsi qu'une analyse approfondie de la manière dont les projets financés par le Fonds concourent aux priorités essentielles de consolidation de la paix, identifiées dans le cadre stratégique, ainsi que de la manière dont, à l'issue de cette analyse, la Commission pourrait exploiter au mieux les ressources requises pour remédier aux lacunes qui subsistent. Cette démarche devrait s'inscrire dans le cadre d'un exercice plus vaste et plus complexe consistant à répertorier et localiser l'ensemble des ressources affluant vers le pays, toutes sources confondues. Ce dernier aspect a une incidence directe sur les activités statutaires de la Commission et mérite un débat sérieux.

44. Le Fonds ne subordonne pas les projets qui lui sont soumis à des conditions multiples et variées, même si l'expérience acquise au Burundi et en Sierra Leone a montré que les efforts déployés par la suite pour mettre en place un mécanisme de décaissement efficace peut prendre du temps. On pourrait fournir des informations détaillées et des notes d'orientation appropriées aux pays qui bénéficieront à l'avenir des prestations du Fonds, de manière à réduire la période de démarrage. On pourrait également simplifier certains éléments du processus, notamment l'obligation d'élaborer les notes conceptuelles qui accompagnent le plan des priorités.

45. Le Fonds est conçu pour appuyer des efforts d'une importance vitale pour la consolidation de la paix, déployés par le Gouvernement et d'autres acteurs nationaux, notamment les efforts tendant à apporter un soutien direct aux administrations nationales chargées de constituer rapidement des capacités nationales. Au niveau de la mise en œuvre des projets, il convient de mieux tenir compte de la capacité des autorités gouvernementales et des organismes des Nations Unies à concevoir, gérer et mettre en œuvre les projets admis à bénéficier du Fonds. C'est particulièrement important dans la mesure où le Fonds est conçu pour renforcer les capacités nationales de soutien à un processus de paix, un objectif qu'il n'est possible d'atteindre que par une planification minutieuse et avec des effectifs s'occupant exclusivement de la mise en œuvre. Cela nécessiterait certaines démarches novatrices, notamment la possibilité d'appuyer la capacité nationale de mise en œuvre des projets avec des ressources provenant du Fonds, comme c'est déjà le cas au Burundi.

V. Conclusion

46. Le Fonds pour la consolidation de la paix est un nouveau mécanisme qui fonctionne depuis relativement peu de temps. C'est un outil de financement conçu pour apporter un soutien crucial aux pays sortant d'un conflit, mais qui intervient également à l'appui des débats stratégiques menés au sein de la Commission de consolidation de la paix. Même si quelques modifications doivent être apportées à son processus de décaissement, le Fonds a encore un énorme potentiel pour contribuer de manière déterminante aux efforts de consolidation de la paix, jouer un rôle de catalyseur au lendemain d'un conflit et soutenir l'intervention de la Commission auprès des pays soumis à son examen.

47. Avec la prochaine sélection de pays qui seront admis par le Secrétaire général à bénéficier d'un soutien du Fonds, celui-ci aura l'occasion de démontrer une nouvelle fois son utilité en tant que catalyseur dans les pays sortant d'un conflit. On s'attend que ces efforts créent des liens importants entre les trois cas d'intervention du Fonds dans la mesure où un pays bénéficiant d'un premier soutien sur recommandation du Secrétaire général peut devenir par la suite un candidat pour faire l'objet d'un examen par la Commission pour le long terme. Il est également prévu de procéder à un complément d'examen pour assurer des liens appropriés avec les processus en cours et les instruments existants dans les pays où le Fonds est appelé à intervenir.

Annexe I

Liste des contributions au Fonds pour la consolidation de la paix

Fonds pour la consolidation de la paix
Annonces de contributions, engagements et dépôts
18 juillet 2007

Donateurs	Unité monétaire	Annonces ^a		Engagements ^b		Dépôts (milliers de dollars É.-U.)
		Dans la monnaie du donateur (milliers)	En milliers de dollars É.-U. ^c	Dans la monnaie du donateur (milliers)	En milliers de dollars É.-U. ^c	
Australie	Dollar australien	1 000	786	1 000	786	786
Autriche ^d	Euro	1 000	1 327	1 000	1 327	1 327
Bahreïn	Dollar É.-U.	10	10	10	10	10
Belgique	Euro	2 478	3 264	2 478	3 264	–
Brésil	Dollar É.-U.	20	20	20	20	20
Canada ^d	Dollar canadien	20 000	17 345	20 000	17 345	8 573
Chili	Dollar É.-U.	10	10	10	10	10
Chine ^d	Dollar É.-U.	3 000	3 000	3 000	3 000	–
Chypre	Dollar É.-U.	20	20	20	20	20
Croatie	Dollar É.-U.	30	30	10	10	30
Danemark	Couronne danoise	50 000	8 879	50 000	8 879	8 879
Égypte	Dollar É.-U.	20	20	20	20	20
Émirats arabes unis	Dollar É.-U.	500	500	–	–	500
Espagne ^d	Euro	5 600	7 449	–	–	7 449
Finlande	Euro	1 600	2 117	1 600	2 117	2 117
France	Euro	1 000	1 359	1 000	1 359	1 359
Islande	Dollar É.-U.	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Inde	Dollar É.-U.	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
Indonésie	Dollar É.-U.	20	20	20	20	20
Irlande	Euro	10 000	12 600	–	–	12 600
Italie	Euro	2 000	2 667	2 000	2 667	–
Japon	Dollar É.-U.	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000
Koweït	Dollar É.-U.	500	500	500	500	500
Luxembourg	Euro	300	393	300	393	393
Norvège	Couronne norvégienne	200 000	32 124	200 000	32 124	32 124
Pays-Bas	Dollar É.-U.	18 900	18 900	–	–	–
Pologne	Dollar É.-U.	50	50	50	50	50
Qatar	Dollar É.-U.	100	100	100	100	100
République de Corée	Dollar É.-U.	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000
République tchèque	Dollar É.-U.	50	50	50	50	50

<i>Donateurs</i>	<i>Unité monétaire</i>	<i>Annonces^a</i>		<i>Engagements^b</i>		<i>Dépôts (milliers de dollars É.-U.)</i>
		<i>Dans la monnaie du donateur (milliers)</i>	<i>En milliers de dollars É.-U.^c</i>	<i>Dans la monnaie du donateur (milliers)</i>	<i>En milliers de dollars É.-U.^c</i>	
Royaume-Uni ^d	Livre sterling	30 000	58 686	30 000	58 686	11 811
Suède	Couronne suédoise	200 000	27 165	200 000	27 165	27 165
Thaïlande	Dollar É.-U.	10	10	10	10	10
Turquie	Dollar É.-U.	800	800	800	800	800
Total			226 200		186 732	142 722

Notes :

^a Annonces de contributions : contributions volontaires versées par les donateurs en attendant la formalisation de la lettre d'accord.

^b Engagements : contributions dues aux termes de la lettre d'accord.

^c Les annonces de contributions ainsi que les engagements qui n'ont pas encore été suivis d'un dépôt sont estimés en équivalents dollars É.-U. aux taux de change de l'ONU et à titre indicatif seulement.

^d Certains donateurs ont annoncé des dépôts pluriannuels.

Annexe II

Liste récapitulative des projets approuvés au Burundi et en Sierra Leone

Burundi

<i>Approbation du comité directeur mis en place au Burundi pour le Fonds pour la consolidation de la paix</i>	<i>Domaine prioritaire du Burundi pour le Fonds pour la consolidation de la paix</i>	<i>Partenaire d'exécution du Gouvernement</i>	<i>Organisme des Nations Unies allocataire</i>	<i>Titre du projet</i>	<i>Budget approuvé (dollars É.-U.)</i>
7 mars 2007	Droits de l'homme	Ministère de la solidarité nationale, des droits de la personne humaine et du genre	HCDH	Appui à la mise en place d'une <i>Commission nationale indépendante des droits de l'homme</i> et au lancement de ses activités	400 000
20 mars 2007	Questions immobilières et foncières	Commission nationale des terres et autres biens	HCR	Appui au règlement pacifique des litiges fonciers	700 000
29 mars 2007	Secteur de la sécurité	Ministères de l'intérieur et de la sécurité publique; Commission technique de désarmement des civils et de lutte contre la prolifération des armes légères	PNUD	Lancement des activités de désarmement de la population et de lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre	500 000
29 mars 2007	Droits de l'homme	Ministère de la justice/Cour suprême	PNUD	Réduction des violences et suppression des règlements de compte par la relance du Programme national de constat et d'exécution des arrêts et jugements rendus par les cours et tribunaux, accompagné du renforcement des capacités de l'appareil judiciaire	1 000 000
5 avril 2007	Gouvernance démocratique	Ministère de la bonne gouvernance, de l'inspection générale de l'État et de l'administration locale; Ministère de la justice	PNUD	Appui au renforcement des mécanismes de lutte contre la corruption et les malversations diverses à travers tout le pays	1 500 000
5 avril 2007	Secteur de la sécurité	Ministère de la défense nationale et des anciens combattants	PNUD	Casernement de la Force de défense nationale (FDN) pour atténuer l'impact de leur présence au sein des populations	4 583 000

<i>Approbation du comité directeur mis en place au Burundi pour le Fonds pour la consolidation de la paix</i>	<i>Domaine prioritaire du Burundi pour le Fonds pour la consolidation de la paix</i>	<i>Partenaire d'exécution du Gouvernement</i>	<i>Organisme des Nations Unies allocataire</i>	<i>Titre du projet</i>	<i>Budget approuvé (dollars É.-U.)</i>
2 mai 2007	Gouvernance démocratique	Ministère de la solidarité nationale, des droits de la personne humaine et du genre	UNIFEM	Réhabilitation du rôle de la femme dans le processus de réconciliation et de reconstruction communautaire	3 000 000
10 mai 2007	Droits de l'homme	Ministère de la justice	PNUD	Promotion et réhabilitation du système judiciaire de base pour une réduction des conflits au sein des communautés par le biais de la construction et l'équipement de tribunaux de résidence	800 000
13 juin 2007	Gouvernance démocratique	Ministère de la bonne gouvernance, de l'inspection générale de l'État et de l'administration locale	PNUD	Appui à la mise en place de cadres pour le dialogue et la concertation entre les partenaires nationaux	3 000 000
Total					15 483 000

Sierra Leone

<i>Approbation du comité directeur mis en place en Sierra Leone pour le Fonds pour la consolidation de la paix</i>	<i>Domaine prioritaire de la Sierra Leone pour le Fonds pour la consolidation de la paix</i>	<i>Partenaire d'exécution du Gouvernement</i>	<i>Organisme des Nations Unies allocataire</i>	<i>Titre du projet</i>	<i>Budget approuvé (dollars É.-U.)</i>
11 mai 2007	Justice et sécurité	Police de la Sierra Leone	PNUD	Amélioration de la capacité de maintien de l'ordre	1 042 564,91
11 mai 2007	Démarginalisation et emploi des jeunes	Ministère de la jeunesse et des sports, Secrétariat à l'emploi des jeunes	PNUD	Création d'entreprises pour les jeunes	4 080 906,92
22 juin 2007	Justice et sécurité	Commission des droits de l'homme pour la Sierra Leone	PNUD	Renforcement des capacités de la Commission des droits de l'homme de la Sierra Leone	1 522 055,70
11 juillet 2007	Justice et sécurité	Ministère des finances	PNUD	Soutien d'urgence au secteur de la sécurité	1 822 823,94
11 juillet 2007	Justice et sécurité	Président de la Cour suprême	PNUD	Renforcement des capacités du système d'administration de la justice pour empêcher les retards dans la tenue des procès et absorber les piles de dossiers en instance	3 959 772,54

<i>Approbation du comité directeur mis en place en Sierra Leone pour le Fonds pour la consolidation de la paix</i>	<i>Domaine prioritaire de la Sierra Leone pour le Fonds pour la consolidation de la paix</i>	<i>Partenaire d'exécution du Gouvernement</i>	<i>Organisme des Nations Unies allocataire</i>	<i>Titre du projet</i>	<i>Budget approuvé (dollars É.-U.)</i>
11 juillet 2007	Justice et sécurité	Commission des élections nationales	PNUD	Soutien au personnel de la Commission des élections nationales chargé de dépouiller le scrutin	1 598 727,36
11 juillet 2007	Justice et sécurité	Ministère de la défense	PNUD	Remise en état des installations hydrauliques et d'assainissement dans le casernement des Forces armées de la République de Sierra Leone à Freetown	1 955 706,00
Total					15 982 577,37

Annexe III

Membres du Groupe consultatif du Fonds pour la consolidation de la paix

1. M. Paolo Roberto Campos Tarisse da Fontoura (*Brésil*)
Ministre conseiller, Mission permanente du Brésil auprès des Nations Unies
 2. M. Wu Gang (*Chine*)
Directeur général adjoint, Département de l'administration publique
et de l'application des lois, Ministère des finances
 3. M^{me} Nataša Mikuš (*Croatie*)
Secrétaire d'État adjoint, Office central pour la stratégie de développement
et la coordination des fonds européens
 4. M. Mounir Zahran (*Égypte*)
Avocat
 5. M^{me} Marjatta Rasi (*Finlande*)
Sous-Secrétaire d'État au développement, Ministère des affaires étrangères
 6. M. Yukio Takasu (*Japon*)
Ambassadeur chargé de la sécurité des personnes et Envoyé spécial pour la
réforme des Nations Unies
 7. M. Vidar Helgesen (*Norvège*)
Secrétaire général, Institut international pour la démocratie et l'assistance
électorale
 8. M. Joseph Mutaboba (*Rwanda*)
Secrétaire général, Ministère de l'intérieur
 9. M. Dan Smith (*Royaume-Uni*)
Secrétaire général, International Alert
 10. M. Carlos Pascual (*États-Unis d'Amérique*)
Vice-Président et Directeur du Programme d'études en politique extérieure,
Brookings Institution
-