

LE PAM ET L'UNION AFRICAINE



Consultation informelle

17 avril 2012

Programme alimentaire mondial
Rome (Italie)

RESUME

Le présent document, rédigé à l'initiative du Secrétariat du PAM, examine les relations entre le PAM et l'Union africaine. Il analyse le degré de concordance entre leurs approches stratégiques, afin de déterminer comment ce partenariat pourrait être élargi et renforcé dans l'intérêt mutuel des deux parties. Le mandat confié au PAM s'agissant de lutter contre la faim tant lors des crises humanitaires que dans les contextes de développement, ainsi que le passage de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire, déterminent l'adoption de politiques, de cadres et d'initiatives stratégiques qui présentent un grand intérêt pour l'Union africaine. La stratégie de la Commission de l'Union africaine sert de base de référence globale aux activités du PAM en Afrique. La capacité qu'a le PAM de combler les lacunes de mise en œuvre dans le secteur agroalimentaire aux niveaux régional, national et infranational lui permet de contribuer largement aux interventions menées par la Commission de l'Union africaine pour aider les pays d'Afrique à surmonter les difficultés auxquelles ils se heurtent sur le plan humanitaire et en matière de développement. Il en résulte plusieurs implications pour l'investissement dans le renforcement des capacités.

INTRODUCTION

1. Avec son Plan stratégique pour 2008–2013, le PAM a intensifié sa collaboration et ses partenariats avec un plus grand nombre d'intervenants humanitaires et d'acteurs du développement. Compte tenu du fait qu'il est actif dans plus de 40 pays d'Afrique et dépense plus de 50 pour cent de son budget global d'aide en Afrique, la nature et l'efficacité de ses partenariats sur le continent sont primordiales. L'un des partenariats les plus importants est celui conclu avec l'Union africaine (UA), qui est chargée de fournir aux pays africains des orientations et des directives normatives sur un large éventail de questions intéressant directement et indirectement le double mandat du PAM, à savoir éviter la famine grâce à des opérations d'urgence et promouvoir le développement à long terme afin de rompre le cercle vicieux de la faim et de la pauvreté. Les relations entre le PAM et l'UA doivent être examinées dans l'optique de maximiser les avantages que présentent pour l'Afrique les activités du PAM, tout en renforçant la capacité de l'UA de contribuer à la sécurité alimentaire et nutritionnelle.
2. Le moment est bien choisi pour étudier les relations entre le PAM et l'UA. Le Plan stratégique du PAM pour 2008–2013 et le Plan stratégique de l'UA pour 2009-2012 indiquent clairement que la complexité et l'instabilité croissantes de l'environnement économique, social et politique mondial appellent à davantage de technicité, de souplesse et d'innovation dans divers domaines, soulignant l'importance déterminante de partenariats plus solides. Le présent document examine le degré de concordance entre les deux approches stratégiques et la façon dont le partenariat pourrait être élargi et renforcé dans l'intérêt mutuel des deux parties. Il commence par exposer la mission, la stratégie et l'organisation de l'UA, et se poursuit par l'analyse des convergences et des complémentarités entre celle-ci et le PAM. Sont ensuite exposés les possibilités et défis potentiels qui se présentent au PAM, puis les implications qui en découlent en matière d'investissement.

UNION AFRICAINE: MISSION, STRATEGIE ET ORGANISATION¹

3. La vision de l'UA est de "bâtir une Afrique intégrée, prospère et en paix, dirigée par ses citoyens et constituant une force dynamique sur la scène mondiale". En application de cette vision, la mission de la Commission de l'Union africaine (CUA) – le Secrétariat de l'UA, doté de fonctions exécutives – est "de devenir une institution efficace apportant une valeur ajoutée [et] de conduire le processus d'intégration et de développement de l'Afrique en étroite collaboration avec les États membres, les communautés économiques régionales [CER] et les citoyens africains".
4. La CUA est notamment guidée par les valeurs suivantes: le respect de la diversité et le travail d'équipe; la transparence et l'obligation de rendre des comptes; l'intégrité et l'impartialité; et l'efficacité et le professionnalisme. Ses principes de fonctionnement sont: la subsidiarité et la complémentarité avec les autres organes, les États membres et les CER; l'obligation de résultat, la faisabilité et l'impact; la coordination et la coopération étroites avec les CER; la cohérence des politiques et programmes; et une approche de mise en réseau tirant profit des ressources d'autres acteurs.
5. Partant de l'avantage comparatif qu'offre l'UA en tant qu'unique organe panafricain dont le mandat politique est de développer l'espace réservé à l'action publique sur le continent et de parler au nom de l'Afrique, le Plan stratégique de la CUA (2009–2012) s'appuie sur quatre piliers correspondant aux grands défis actuels et futurs que doit relever l'Afrique:
 - i) paix et sécurité;
 - ii) intégration, développement et coopération;
 - iii) valeurs partagées; et
 - iv) renforcement des institutions et des capacités.
6. L'idée est que, pour concrétiser sa vision globale de développement durable et d'intégration de l'Afrique, l'UA doit garantir un environnement stable et sûr, où chacun vive à l'abri de la peur et du besoin. De plus, l'UA nécessite des institutions, des structures et des systèmes solides, soutenus par des valeurs et des normes communes en matière de gouvernance politique, économique et sociale, de droits de l'homme, d'état de droit, et de culture.
7. Les piliers correspondent aux questions stratégiques qui sont au cœur de la mission de la CUA et déterminent la façon dont celle-ci organise ses activités et affecte ses ressources. Marquant un profond changement de paradigme par rapport au passé, le Plan stratégique met l'accent sur une approche qui est axée sur les programmes et les résultats et non sur les activités. La CUA réalise des programmes dans six domaines:
 - paix et sécurité;
 - développement;

¹ Cette section s'appuie sur les informations figurant dans le Plan stratégique de la Commission de l'Union africaine (2009–2012) et dans d'autres documents officiels de celle-ci et de l'Union africaine, qui peuvent être consultés sur le site Web de l'Union à l'adresse suivante: www.au.int.

- intégration;
 - coopération;
 - valeurs partagées; et
 - renforcement des institutions et des capacités.
8. La CUA a à sa tête un président et un vice-président et est organisée en huit départements dirigés chacun par un Commissaire, qui traitent conjointement les questions inscrites dans les six programmes de l'UA:
- paix et sécurité;
 - affaires politiques;
 - commerce et industrie;
 - infrastructures et énergie;
 - affaires sociales;
 - économie rurale et agriculture;
 - développement humain, science et technologie; et
 - affaires économiques.
9. Les huit départements conçoivent et mettent en œuvre des programmes décloisonnés et intersectoriels touchant aux quatre piliers. Chacun d'eux définit sa contribution aux différents piliers, et tous assument la responsabilité collective de la réalisation des résultats.

UNION AFRICAINE ET PAM: CONVERGENCES ET COMPLEMENTARITES STRATEGIQUES

10. Le Plan stratégique de la CUA comprend les 18 objectifs stratégiques ci-après, qui se rapportent à ses quatre piliers:
- i) réduire les conflits pour parvenir à la sécurité et à la stabilité sur le continent;
 - ii) veiller à la stabilité et à la sécurité du continent comme condition préalable au développement et à l'intégration de l'Afrique;
 - iii) promouvoir le développement économique durable;
 - iv) promouvoir le développement social et humain durable;
 - v) élaborer des cadres pour développer et partager les capacités africaines en matière de statistiques, de recherche et de développement;
 - vi) renforcer l'intégration continentale;
 - vii) établir et renforcer une coopération continentale et mondiale;
 - viii) promouvoir la bonne gouvernance, la démocratie et les droits de l'homme;
 - ix) renforcer la politique et l'action humanitaires à échelle de l'Afrique;
 - x) promouvoir la solidarité interafricaine;
 - xi) promouvoir la renaissance de la culture africaine et la protection du patrimoine culturel africain;

- xii) encourager la participation active et la contribution de tous les segments de la société africaine au développement et à l'intégration de l'Afrique;
 - xiii) promouvoir la ratification et la mise en œuvre de tous les instruments juridiques adoptés par la Conférence de l'UA;
 - xiv) promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes;
 - xv) renforcer les capacités et améliorer l'efficacité et l'efficience de la CUA;
 - xvi) promouvoir des synergies, des liens et de bonnes relations de travail avec tous les organes de l'UA;
 - xvii) promouvoir une coopération et une collaboration effectives avec les États membres et les CER;
 - xviii) promouvoir les partenariats stratégiques afin de tirer parti de sources durables de financement et d'avantages comparatifs.
11. Chaque objectif stratégique contient un sous-ensemble de stratégies qui, prises ensemble, constituent le programme d'action et d'intervention de la CUA. C'est à ce niveau qu'il est possible de tirer le meilleur parti de la concordance et de la complémentarité entre les approches de la CUA et du PAM. Du fait de la vaste portée du mandat de la CUA, le portefeuille de politiques du PAM ne recoupe que sept des 18 objectifs stratégiques susmentionnés, et 19 des 75 stratégies associées à ces derniers. En revanche, le chevauchement, lorsqu'il existe, est important, comme l'illustre le tableau 1. La mission de la CUA peut manifestement constituer un cadre de référence cohérent et complet pour les activités du PAM en Afrique.
12. Le PAM a progressivement précisé et renforcé les méthodes qu'il utilise pour concevoir et exécuter ses programmes visant à répondre, dans des contextes différents, aux besoins des populations vulnérables en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Le processus a commencé en 1999 avec la publication d'un document phare intitulé "Favoriser le développement" et s'est poursuivi en 2002 avec celle du document intitulé "Atténuation des effets des catastrophes: une approche stratégique". En 2004, deux documents connexes ont été publiés: "Transition des secours au développement" et "Le PAM et les filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire: concepts, expériences et programmes possibles à l'avenir". Enfin, en 2006, est paru le document intitulé "Achats de produits alimentaires dans les pays en développement". À la suite de l'adoption de son Plan stratégique pour 2008–2013, le PAM a mis en place l'initiative "Achats au service du progrès", ainsi que ses politiques en matière de bons d'alimentation et de transferts monétaires, d'alimentation scolaire, de problématique hommes-femmes, de réduction des risques de catastrophe et de protection humanitaire, ce qui lui a permis d'instaurer un cadre global de politique générale pour assurer sa transition vers l'assistance alimentaire.
- 13 La stratégie et le portefeuille de programmes s'y rapportant non seulement placent le PAM en première ligne de l'innovation dans le domaine humanitaire, mais consolident aussi son rôle d'organisme proposant une vaste gamme d'outils d'assistance alimentaire pour lutter contre la faim et promouvoir la croissance et le développement. Son action résolument tournée vers l'avenir alliée à son portefeuille de programmes novateurs donnent au PAM le potentiel nécessaire pour contribuer grandement au succès de la mission de la CUA et à la réalisation de la vision de l'UA.

TABLEAU 1: CONVERGENCES ET COMPLÉMENTARITÉS STRATÉGIQUES ENTRE L'UA ET LE PAM

Commission de l'Union africaine			PAM
Piliers	Objectifs stratégiques concernés	Stratégies concernées	Politiques, cadres et initiatives stratégiques concernés
Paix, sécurité et stabilité	Réduire les conflits pour parvenir à la sécurité et à la stabilité sur le continent	Faciliter l'élaboration d'un programme sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits	<ul style="list-style-type: none"> Politique du PAM en matière de réduction et de gestion des risques de catastrophe – Renforcer la sécurité alimentaire et la capacité de résistance (WFP/EB.2/2011/4-A); Le PAM et les filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire: concepts, expériences et programmes possibles à l'avenir (WFP/EB.3/2004/4-A); Transition des secours au développement (WFP/EB.A/2004/5-B); De la crise au redressement (WFP/EB.A/98/4-A);
		Promouvoir et coordonner les sous-programmes sur la reconstruction et le développement post-conflits	<ul style="list-style-type: none"> Politique du PAM en matière de réduction et de gestion des risques de catastrophe – Renforcer la sécurité alimentaire et la capacité de résistance (WFP/EB.2/2011/4-A); Le PAM et les filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire: concepts, expériences et programmes possibles à l'avenir (WFP/EB.3/2004/4-A); Transition des secours au développement (WFP/EB.A/2004/5-B); De la crise au redressement (WFP/EB.A/98/4-A).
	Veiller à la stabilité et à la sécurité du continent comme condition préalable au développement et à l'intégration de l'Afrique	Promouvoir le développement et la stabilisation des systèmes de sécurité, politiques et économiques	<ul style="list-style-type: none"> Favoriser le développement (WFP/EB.A/99/4-A); Le PAM et les filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire: concepts, expériences et programmes possibles à l'avenir (WFP/EB.3/2004/4-A); Participation aux stratégies pour la réduction de la pauvreté (WFP/EB.A/2006/5-B).
		Promouvoir le développement de systèmes sociaux et de gestion de l'environnement à l'échelle continentale	<ul style="list-style-type: none"> Favoriser le développement (WFP/EB.A/99/4-A); Politique du PAM en matière de réduction et de gestion des risques de catastrophe – Renforcer la sécurité alimentaire et la capacité de résistance (WFP/EB.2/2011/4-A); Le PAM et les filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire: concepts, expériences et programmes possibles à l'avenir (WFP/EB.3/2004/4-A).

TABLEAU 1: CONVERGENCES ET COMPLÉMENTARITÉS STRATÉGIQUES ENTRE L'UA ET LE PAM

Commission de l'Union africaine			PAM
Piliers	Objectifs stratégiques concernés	Stratégies concernées	Politiques, cadres et initiatives stratégiques concernés
Développement, intégration et coopération	Promouvoir le développement économique durable	Promouvoir la croissance du commerce et des investissements intra-africains	<ul style="list-style-type: none"> Achats de produits alimentaires dans les pays en développement (WFP/EB.1/2006/5-C)
		Accélérer le développement des infrastructures en mettant l'accent sur l'interconnectivité, la fiabilité et le rapport coût-efficacité	<ul style="list-style-type: none"> Achats de produits alimentaires dans les pays en développement (WFP/EB.1/2006/5-C)
		Promouvoir le développement agricole et la sécurité alimentaire à travers le Programme intégré pour le développement de l'agriculture africaine	<ul style="list-style-type: none"> Favoriser le développement (WFP/EB.A/99/4-A); Participation aux stratégies pour la réduction de la pauvreté (WFP/EB.A/2006/5-B); Achats de produits alimentaires dans les pays en développement (WFP/EB.1/2006/5-C); Bons d'alimentation et transferts monétaires comme instruments d'assistance alimentaire: enjeux et perspectives (WFP/EB.2/2008/4-B); Purchase for Progress Proposal: Leveraging Food Assistance Programmes in Support of African Small Farmers with Innovations in Procurement and Market Development (non publié).
		Promouvoir le développement du secteur privé africain et de l'économie informelle	<ul style="list-style-type: none"> Achats de produits alimentaires dans les pays en développement (WFP/EB.1/2006/5-C); Bons d'alimentation et transferts monétaires comme instruments d'assistance alimentaire: enjeux et perspectives (WFP/EB.2/2008/4-B); Purchase for Progress Proposal: Leveraging Food Assistance Programmes in Support of African Small Farmers with Innovations in Procurement and Market Development (non publié).

TABLEAU 1: CONVERGENCES ET COMPLÉMENTARITÉS STRATÉGIQUES ENTRE L'UA ET LE PAM

Commission de l'Union africaine			PAM
Piliers	Objectifs stratégiques concernés	Stratégies concernées	Politiques, cadres et initiatives stratégiques concernés
		Développer et mettre en œuvre des programmes visant à améliorer la productivité	<ul style="list-style-type: none"> • Favoriser le développement (WFP/EB.A/99/4-A); • Achats de produits alimentaires dans les pays en développement (WFP/EB.1/2006/5-C); • Bons d'alimentation et transferts monétaires comme instruments d'assistance alimentaire: enjeux et perspectives (WFP/EB.2/2008/4-B); • Purchase for Progress Proposal: Leveraging Food Assistance Programmes in Support of African Small Farmers with Innovations in Procurement and Market Development (non publié).
		Promouvoir la gestion effective de l'environnement et des ressources naturelles, y compris du changement climatique	<ul style="list-style-type: none"> • Favoriser le développement (WFP/EB.A/99/4-A); • Politique du PAM en matière de réduction et de gestion des risques de catastrophe – Renforcer la sécurité alimentaire et la capacité de résistance (WFP/EB.2/2011/4-A); • Le PAM et les filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire: concepts, expériences et programmes possibles à l'avenir (WFP/EB.3/2004/4-A); • Bons d'alimentation et transferts monétaires comme instruments d'assistance alimentaire: enjeux et perspectives (WFP/EB.2/2008/4-B).
Développement, intégration et coopération	Promouvoir le développement social et humain durable	Développer et renforcer les capacités humaines en améliorant l'accès à la santé, à l'éducation, à la nutrition, au logement, à l'eau et l'assainissement, et à l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> • Favoriser le développement (WFP/EB.A/99/4-A); • Politique du PAM en matière d'alimentation scolaire (WFP/EB.2/2009/4-A); • Politique du PAM en matière de nutrition (WFP/EB.1/2012/5-A); • Politique du PAM en matière de lutte contre le VIH et le sida (WFP/EB.2/2010/4-A); • Bons d'alimentation et transferts monétaires comme instruments d'assistance alimentaire: enjeux et perspectives (WFP/EB.2/2008/4-B).

TABLEAU 1: CONVERGENCES ET COMPLÉMENTARITÉS STRATÉGIQUES ENTRE L'UA ET LE PAM

Commission de l'Union africaine			PAM
Piliers	Objectifs stratégiques concernés	Stratégies concernées	Politiques, cadres et initiatives stratégiques concernés
		Promouvoir le développement de la jeunesse et l'autonomisation de la femme	<ul style="list-style-type: none"> • Politique du PAM en matière de problématique hommes-femmes (WFP/EB.1/2009/5-A/Rev.1)
		Promouvoir la protection sociale et la protection des groupes vulnérables	<ul style="list-style-type: none"> • Favoriser le développement (WFP/EB.A/99/4-A); • Politique du PAM en matière de protection humanitaire (WFP/EB.1/2012/5-B/Rev.1); • Bons d'alimentation et transferts monétaires comme instruments d'assistance alimentaire: enjeux et perspectives (WFP/EB.2/2008/4-B).
		Promouvoir la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement	<ul style="list-style-type: none"> • Favoriser le développement (WFP/EB.A/99/4-A); • Politique du PAM en matière d'alimentation scolaire (WFP/EB.2/2009/4-A); • Politique du PAM en matière de nutrition (WFP/EB.1/2012/5-A); • Politique du PAM en matière de lutte contre le VIH et le sida (WFP/EB.2/2010/4-A); • Politique du PAM en matière de problématique hommes-femmes (WFP/EB.1/2009/5-A/Rev.1); • Bons d'alimentation et transferts monétaires comme instruments d'assistance alimentaire: enjeux et perspectives (WFP/EB.2/2008/4-B).

TABLEAU 1: CONVERGENCES ET COMPLÉMENTARITÉS STRATÉGIQUES ENTRE L'UA ET LE PAM			
Commission de l'Union africaine			PAM
Piliers	Objectifs stratégiques concernés	Stratégies concernées	Politiques, cadres et initiatives stratégiques concernés
Valeurs partagées	Renforcer la politique et l'action humanitaires à l'échelle de l'Afrique	Développer et faciliter la mise en œuvre d'un Fonds africain pour la politique humanitaire à l'échelle de l'Afrique	<ul style="list-style-type: none"> • WFP Emergency Preparedness and Response Framework (non publié); • WFP Framework for Strategic Engagement with National Disaster Management Organizations (non publié).
		Développer et faciliter la mise en œuvre des cadres pour la gestion et la préparation en cas de catastrophes et dans les situations d'urgence	<ul style="list-style-type: none"> • WFP Emergency Preparedness and Response Framework (non publié); • WFP Framework for Strategic Engagement with National Disaster Management Organizations (non publié).
	Promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes	Promouvoir les programmes pour lutter contre la violence basée sur le sexe, y compris les pratiques traditionnelles nuisibles	<ul style="list-style-type: none"> • Politique du PAM en matière de protection humanitaire (WFP/EB.1/2012/5-B/Rev.1); • Politique du PAM en matière de problématique hommes-femmes (WFP/EB.1/2009/5-A/Rev.1).
Renforcement institutionnel et renforcement des capacités	Promouvoir les partenariats stratégiques afin de tirer parti de sources durables de financement et d'avantages comparatifs	Renforcer le Secrétariat conjoint CUA/Banque africaine de développement/Commission économique pour l'Afrique	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des capacités nationales et régionales (WFP/EB.3/2004/4-B)
		Élaborer et mettre en œuvre un cadre pour une collaboration efficace avec les institutions multilatérales, les partenaires stratégiques et de développement	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des capacités nationales et régionales (WFP/EB.3/2004/4-B)

POSSIBILITES OFFERTES AU PAM

Dynamique positive au sein de l'UA

14. La dynamique positive observée actuellement au sein de l'UA offre au PAM d'excellentes perspectives de partenariat. Au vu de sa reconnaissance publique accrue et des changements internes survenus au niveau de son fonctionnement et de son modèle opératoire, on attend davantage de l'UA, et en particulier de sa Commission. Le Plan stratégique de la CUA décrit les nouveaux défis qui accompagnent ces attentes plus fortes, mais qui dit attentes fortes, dit aussi rentabilité élevée des investissements réalisés dans l'UA par des partenaires animés d'aspirations et d'objectifs analogues.

Le PAM et le portefeuille d'activités de la CUA

15. Le PAM dispose d'un mandat et d'une stratégie en concordance totale avec les quatre piliers de la CUA, et il est donc en mesure de contribuer aux six programmes de l'UA. Il est de même bien placé pour collaborer avec les départements de la CUA aux initiatives menées pour exécuter certaines stratégies. Il travaille déjà aux côtés des départements de l'économie rurale et de l'agriculture, des affaires sociales et des affaires politiques, et il pourrait développer cette coopération et chercher à établir des relations avec d'autres entités, en particulier les départements de la paix et de la sécurité, de l'infrastructure et de l'énergie, et des affaires économiques.

Coordination du système des Nations Unies

16. Par l'adoption de ses résolutions 57/2 et 57/7 en 2002, l'Assemblée générale des Nations Unies a établi le Mécanisme de coordination régionale des Nations Unies pour l'Afrique (MCR-Afrique), qui est chargé de coordonner l'appui des Nations Unies à l'UA. Neuf groupements thématiques ont été créés en fonction des domaines prioritaires de l'Union. Chaque groupement travaille sous la direction conjointe d'un département de la CUA et d'un organisme des Nations Unies, et ses activités sont définies en référence au programme décennal de la CUA pour le renforcement des capacités et au plan de travail annuel de la CUA. Le PAM participe à trois groupements: agriculture, sécurité alimentaire et développement rural; développement social et humain; et paix et sécurité. Malgré quelques difficultés (voir la section "Défis posés au PAM" ci-dessous), le MCR-Afrique constitue une base solide sur laquelle les organismes des Nations Unies peuvent bâtir leurs partenariats avec la CUA.

Comblement des lacunes existant dans la mise en œuvre

17. Lors de plusieurs réunions de l'UA tenues récemment, il a été constaté que les lacunes existant dans la mise en œuvre, soit la non-transposition des politiques et stratégies en programmes et projets opérationnels, représentaient un obstacle majeur à la réalisation d'objectifs importants pour réduire l'insécurité alimentaire et nutritionnelle à l'échelle du continent. En sa qualité de grand organisme opérationnel intervenant aux niveaux mondial, régional, national et infranational, le PAM dispose depuis longtemps de capacités sans équivalent lui permettant de faire le lien entre les politiques et la mise en œuvre dans les domaines de la sécurité alimentaire et de la nutrition. Grâce aux activités qu'il mène pour transformer en

réalités sur le terrain les stratégies, politiques et plans destinés au continent africain, le PAM est bien placé pour se poser en allié puissant de l'UA. Il peut également faciliter les actions menées par l'Union pour encourager les gouvernements et d'autres partenaires à être parties à des pactes et programmes de travail concernant l'ensemble du continent.

18. Deux partenariats actuels – la mutuelle panafricaine de gestion des risques de catastrophes naturelles et l'étude sur le coût de la faim en Afrique – illustrent le potentiel du PAM dans ce domaine. La mutuelle, qui relève du Département de l'économie rurale et de l'agriculture de la CUA, est une entité financière conçue pour fournir rapidement, de manière fiable et au moindre coût aux gouvernements africains des financements pour imprévus en cas de grave sécheresse, en mutualisant le risque sur le continent et en misant sur la diversification des risques météorologiques. Quant à l'initiative relative à l'étude sur le coût de la faim en Afrique, qui est menée conjointement par le Département des affaires sociales de la CUA et la Commission économique pour l'Afrique (CEA), elle a été lancée par plusieurs pays dans le but de chiffrer les conséquences sociales et économiques de la faim en Afrique, et ainsi de sensibiliser, de rassembler et d'encourager l'action et l'investissement en faveur de la réduction de la dénutrition infantile en Afrique.
19. Dans les deux cas, le PAM soutient la mobilisation de ressources et apporte un appui technique aux fins de la conception et de la mise en œuvre des éléments clés des projets qui contribueront à l'amélioration des capacités de la CUA et des États membres. Étant donné les nombreux points communs entre les stratégies de la CUA et du PAM, des possibilités considérables s'offrent pour ce qui est de mener des initiatives supplémentaires de cette nature.
20. Cette capacité de combler les lacunes existant dans la mise en œuvre est essentielle dans la sphère humanitaire, où les opérations et les partenariats du PAM servent de fondement à l'action collective menée aux niveaux mondial, régional, national et infranational. La CUA continue d'affiner les compétences qui lui servent pour concevoir des réponses globales aux crises humanitaires et faciliter leur mise en pratique. Néanmoins, à la lumière des résultats obtenus face à la crise actuelle dans la corne de l'Afrique et à celle qui se dessine dans le Sahel, il est manifeste que la CUA a largement bénéficié de la combinaison hors du commun de capacités stratégiques et opérationnelles qu'offre le PAM.

DEFIS POSES AU PAM

Déficits de capacités au Bureau de liaison d'Addis-Abeba

21. Le Bureau de liaison d'Addis-Abeba représente le PAM auprès de l'UA et de la CEA. Il organise aussi les travaux du PAM auprès du MCR-Afrique et sert de centre de coordination au partenariat du PAM avec la Banque africaine de développement et l'initiative relative à l'étude sur le coût de la faim en Afrique. Il comprend deux membres du personnel du cadre organique et dispose d'un budget qui ne lui permet pas de renforcer son effectif à partir de sources extérieures. En dépit de ces limitations, le bureau a offert de nouvelles possibilités de renforcer les relations avec les départements de la CUA. Sa dotation en personnel et sa capacité financière occasionnent d'importants coûts d'opportunité pour le PAM dans ses relations avec l'UA.

Déficits de capacités au sein de la CUA

22. Le rôle de la CUA est de faciliter, de coordonner et de canaliser les efforts déployés par les États membres et les partenaires pour concrétiser la vision de l'UA pour l'Afrique. La CUA a la chance de pouvoir compter sur de hauts responsables extrêmement compétents pour orchestrer les mesures mises en œuvre dans ce sens. Cependant, les contraintes budgétaires entraînent de gros déficits sur le plan des capacités techniques et organisationnelles aux niveaux intermédiaires et inférieurs, auxquels la plupart des activités de facilitation et de coordination de la CUA sont conçues, menées, suivies et documentées.

Déficits de coordination entre le système des Nations Unies et la CUA

23. L'une des raisons de la mise en place du MCR-Afrique, qui est un système d'appui des Nations Unies fondé sur des regroupements, était la volonté d'aider à combler les déficits de capacités au sein de la CUA. Or, dix ans après sa création, ce mécanisme doit faire face à deux dilemmes internes fondamentaux, mis en évidence durant sa réunion de 2011: i) structurer et formaliser davantage les interactions entre le système des Nations Unies et la CUA ou encourager les actions sur le terrain; et ii) promouvoir la direction et la prise en main des activités par la CUA ou renforcer les partenariats sur la base d'une responsabilité partagée. Ces questions devront être tranchées dans un proche avenir, au sein du MCR-Afrique ou par le truchement de canaux informels.

IMPLICATIONS POUR LES ORIENTATIONS DE POLITIQUE GENERALE ET L'INVESTISSEMENT

Renforcer le Bureau de liaison d'Addis-Abeba

24. Il est urgent de doter le Bureau de liaison d'Addis-Abeba de capacités correspondant à ses fonctions et à ses responsabilités. Les ressources humaines et financières dont dispose le bureau sont très inférieures à celles des Bureaux de liaison de New York et de Genève, dont les fonctions de coordination sont similaires, mais qui n'ont pas à s'acquitter de tâches de représentation et de renforcement des capacités de la même ampleur. D'autres bureaux de liaison des Nations Unies à Addis-Abeba, qui sont soumis à des obligations comparables ou moins vastes à l'égard de l'UA et de la CEA, bénéficient également de ressources bien plus importantes.

Élaborer d'autres initiatives ciblées de renforcement des capacités

25. Les deux initiatives que sont la mutuelle panafricaine de gestion des risques de catastrophes naturelles et l'étude sur le coût de la faim en Afrique permettent de tirer des enseignements précieux sur la façon d'exploiter au mieux les capacités du PAM au profit de l'UA et de ses États membres. Elles portent sur des volets importants du portefeuille d'activités de la CUA, appuient la conception des programmes et renforcent les liens avec les États membres, ce qui offre des avantages conséquents à l'ensemble des partenaires. Le PAM cherchera à élaborer d'autres initiatives similaires. L'un des grands enseignements dégagés de ces deux initiatives est qu'il faut renforcer les capacités techniques et organisationnelles du PAM destinées à soutenir la CUA. Pour ce qui est de cette dernière, les capacités des niveaux

intermédiaires, qui renforcent les partenariats et contribuent à pérenniser les initiatives, doivent faire l'objet d'une attention particulière.

Promouvoir la coordination du système des Nations Unies

26. Le PAM prendra part à l'action menée pour renforcer la coopération entre le système des Nations Unies et l'UA dans le cadre du MCR-Afrique, tout en continuant à contribuer aux travaux des groupements thématiques. Il s'emploiera également à resserrer la coordination du système des Nations Unies par l'intermédiaire du groupe de liaison des Nations Unies, instance informelle dont le rôle est de se pencher sur les possibilités et difficultés communes qui se présentent aux bureaux de liaison des Nations Unies dans leurs relations avec l'UA et la CEA, en cherchant à favoriser un environnement propice à un appui et à une collaboration efficaces.

CONCLUSIONS

27. L'Union africaine est une organisation jeune. Les quatre piliers sur lesquels repose son portefeuille d'activités visent à répondre aux attentes suivantes des parties prenantes: une transparence et une responsabilité plus grandes; l'efficacité et l'efficience dans l'exécution de son mandat et dans la fourniture des services; l'amélioration de la communication et du partage de l'information; une réponse rapide aux possibilités et menaces existant en Afrique; la direction et la coordination des opérations, la collaboration et la participation accrue aux processus; la présentation des rapports dans les délais et le respect des obligations contractuelles; et la promotion des intérêts de l'Afrique. Le Plan stratégique de la CUA indique le chemin que l'UA doit parcourir pour répondre à ces attentes et contribuer pleinement à concrétiser sa vision de l'Afrique. Il recense de nombreux obstacles à surmonter, mais aussi les aspects positifs sur lesquels s'appuyer. Le PAM est fermement déterminé à accompagner l'UA dans cette voie et à travailler avec d'autres partenaires pour l'aider à exploiter ses atouts et à combler ses lacunes, au profit de tous les Africains.

LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

CEA	Commission économique pour l’Afrique
CER	communautés économiques régionales
CUA	Commission de l’Union africaine
MCR-Afrique	Mécanisme de coordination régionale des Nations Unies pour l’Afrique
UA	Union africaine