

Évaluation indépendante de l'African Risk Capacity (ARC)

**Étude pilote de l'impact sur le pays :
Sénégal**

27 août 2021

À propos d'Oxford Policy Management

Oxford Policy Management s'engage à aider les pays à revenus faibles et moyens à obtenir la croissance et à réduire la pauvreté et les inégalités au moyen de réformes des politiques publiques.

Nous cherchons à inciter un changement positif durable à l'aide d'une expertise analytique et pratique des politiques. Via notre réseau international de bureaux, nous travaillons en partenariat avec les décideurs politiques nationaux pour rechercher, concevoir, mettre en œuvre et évaluer les politiques publiques ayant un grand impact.

Nous travaillons dans tous les domaines de la gouvernance et de la politique économique et sociale, y compris la santé, la finance, l'éducation, le changement climatique et la gestion du secteur public. Nous faisons appel à nos experts du secteur aux niveaux local et international pour fournir la meilleure solution fondée sur des preuves.

Oxford Policy Management Limited
Immatriculée en Angleterre : 3122495

Level 3, Clarendon House
52 Cornmarket Street
Oxford, OX1 3HJ
Royaume-Uni

Tél. : +44 (0) 1865 207 300
Fax : +44 (0) 1865 207 301
Adresse électronique : admin@opml.co.uk
Site Internet : www.opml.co.uk
Twitter : [@OPMglobal](https://twitter.com/OPMglobal)
Facebook : [@OPMglobal](https://www.facebook.com/OPMglobal)
YouTube : [@OPMglobal](https://www.youtube.com/OPMglobal)
LinkedIn : [@OPMglobal](https://www.linkedin.com/company/OPMglobal)

Préface du rapport

Ce rapport a été élaboré dans le cadre de l'Évaluation indépendante de l'African Risk Capacity (ARC), commandée par le bureau des Affaires étrangères, du Commonwealth et du Développement¹ (Foreign, Commonwealth and Development Office, FCDO) du Royaume-Uni et réalisé par Oxford Policy Management (OPM).

Le principal auteur de ce rapport est Stephen Jones (directeur de l'étude). La collecte des informations pour les études sur le financement et le développement de la capacité a été effectuée par Andy Cook, Amacodou Ndiaye et Cheikh Seck. L'analyse quantitative de l'impact sur les ménages a été réalisée par Donna Harris, en collaboration avec Yoro Diaw et Papa Faye de Dadch & Co. Patrick Ward a donné des conseils et a pris en charge l'évaluation de la qualité pour l'étude. Jesse McConnell a contribué au plan de l'étude et Jenny Congrave a participé à la gestion de l'étude. Debbie Hillier est la chef de projet pour l'Évaluation indépendante de l'ARC et la personne de contact principale pour cette étude (Debbie.hillier@opml.co.uk). La personne de contact du client au FCDO est Lloyd Cameron (Lloyd.cameron@fcdo.gov.uk).

Remerciements

Nous tenons à remercier l'équipe d'ARC, le gouvernement du Sénégal et les autres informateurs clés qui ont fourni des informations, des suggestions et des commentaires sur les premières versions de ce rapport, ainsi qu'Amber Moffatt, Claire Simon et Yahaye Tahirou de Kimetrica, Helen Guyatt et Emily Grant du Start Network, pour le partage des données et des analyses, et Lloyd Cameron, Gareth Moore, Temi Akinrinade et Cormac Quinn du FCDO pour leurs commentaires sur une ébauche initiale. Cette version définitive tire parti aussi de la discussion sur une ébauche antérieure au sein du Groupe de direction de l'évaluation (GDE).

Clause de confidentialité

Ce rapport a été élaboré par OPM pour le client nommé, pour les services indiqués dans le mandat et le contrat d'engagement. Les informations contenues dans le présent rapport ne doivent être divulguées à aucune autre partie, ni utilisées ni divulguées totalement ou partiellement sans l'accord d'OPM. Pour les rapports qui sont officiellement tombés dans le domaine public, l'utilisation des informations contenues dans ce rapport doit inclure une citation qui reconnaît que le consortium e-Pact est l'auteur de ce rapport. Cette clause de confidentialité s'applique à toutes les pages et toutes les informations incluses dans le présent rapport. Ce rapport a été financé par l'aide du gouvernement du Royaume-Uni ; toutefois, les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement les politiques officielles du gouvernement du Royaume-Uni.

¹ Le FCDO a été formé en septembre 2020 suite à une fusion du Département pour le développement international (Department for International Development, DFID) avec le bureau des Affaires étrangères et du Commonwealth.

Les droits de propriété intellectuelle de toutes les informations produites par OPM en tant que fournisseur, comme le rapport d'évaluation, sont la propriété d'OPM. Conformément aux modalités du contrat, OPM a accordé à FCDO une licence sans redevance, irrévocable, non exclusive et internationale d'utilisation de toutes les informations. OPM conservera toutes les informations liées à l'évaluation sur un compte Dropbox qui n'est accessible que par les membres de l'Équipe d'évaluation.

Synthèse

Objectifs de l'étude

L'African Risk Capacity (ARC) a été établi pour aider les gouvernements africains à améliorer leurs capacités à planifier, préparer et répondre aux événements climatiques extrêmes et aux catastrophes naturelles, en laissant l'accès à l'assurance, la collaboration et le soutien technique, afin de protéger la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance des personnes vulnérables.

Ce rapport fait partie de l'Évaluation indépendante de l'ARC entreprise par Oxford Policy Management (OPM) sur la période de 2015 à 2024, commandée par le Bureau des Affaires étrangères, du Commonwealth et du Développement (FCDO) du Royaume-Uni. Cette étude est un pilote pour les études de cas de pays à réaliser dans la phase d'impact de l'évaluation.

Le Sénégal a été sélectionné comme pays pilote suite à la sécheresse en 2019 ayant déclenché les paiements d'assurance de l'ARC à la fois au gouvernement du Sénégal et au Start Network. Les objectifs de l'étude sont les suivants :

1. évaluer jusqu'à quel point la fourniture des paiements par l'intermédiaire de l'ARC a contribué à réduire la perte des biens et des moyens de subsistance et à protéger la sécurité alimentaire, pour les ménages au Sénégal qui sont vulnérables en raison du déficit pluviométrique ;
2. évaluer jusqu'à quel point l'ARC a contribué à renforcer la capacité du gouvernement du Sénégal à gérer les chocs liés aux conditions météorologiques et à améliorer la disponibilité des finances ;
3. identifier des leçons pour les futures opérations de l'ARC ; et
4. développer et tester des approches pour l'évaluation future des opérations de l'ARC.

ARC et Sénégal

En dépit de solides antécédents de stabilité politique et de croissance économique, plus de la moitié de la population du Sénégal reste dépendante de l'agriculture pour ses moyens de subsistance ; les éleveurs et les ménages dépendant de la production de l'agriculture pluviale sont vulnérables aux effets de la sécheresse. Le Sénégal a été impliqué dans l'ARC depuis le premier pool de risques en 2014/15, en versant une prime d'assurance annuelle de 1,8 milliard de francs CFA (environ 3,1 millions de dollars américains) depuis 2014, les frais étant couverts par le budget national. Un premier paiement d'assurance de 16,5 millions de dollars américains a été effectué en direction du gouvernement du Sénégal en 2015 en ce qui concerne la sécheresse de 2014. Un Groupe de travail technique (TWG) a été établi au Sénégal pour personnaliser le modèle d'Africa RiskView (ARV) et développer la planification de la contingence et l'ARC a apporté un soutien technique et un développement de la capacité pour la DRM.

L'ARC a conclu un accord avec le gouvernement du Sénégal pour participer à l'initiative d'ARC Replica 2018, le Sénégal figurant parmi les premiers pays à y adhérer. Cette initiative permet aux organisations humanitaires de recevoir l'aide des polices d'assurance répliquées qui sont achetées par les États membres de l'ARC en tant que partenaire Replica. Au Sénégal, le partenaire Replica est le Start Network, qui comprend six ONG internationales opérant dans le pays. Les donateurs des ONG ont financé le premier paiement de prime dans le cadre de cet accord en 2019.

Réaction à la sécheresse de 2019

L'hivernage 2019/20 a été caractérisé par des précipitations très tardives dans les zones de production de l'agriculture et de l'élevage au Nord et au Centre du Sénégal, avec plus de la moitié des personnes interrogées² décrivant la sécheresse de 2019 soit comme « sévère » soit comme « la pire dont on se rappelle ». Sur la base des plans opérationnels développés avec le soutien de l'ARC et des informations d'alerte précoce, les plans de mise en œuvre finals (FIP) ont été préparés pour apporter de l'aide aux ménages les plus touchés, avec à la fois les indemnités escomptées d'ARC et d'ARC Replica. En décembre 2019, le versement des indemnités a été déclenché dans le cadre des polices d'assurance détenues à la fois par le gouvernement du Sénégal (12,5 millions de dollars américains) et le Start Network (10,6 millions de dollars américains).

Le FIP du gouvernement du Sénégal a prévu la distribution de riz à près de 150 000 personnes dans plus de 18 600 ménages, ainsi que l'alimentation supplémentaire des enfants et des femmes enceintes ou allaitantes, et la fourniture d'aliments pour le bétail aux propriétaires de troupeaux sur les sites des zones de transhumance. Le Start Network a prévu des activités qui incluaient un transfert de fonds, une alimentation supplémentaire pour les enfants de moins de 5 ans et les femmes enceintes ou allaitantes, et un programme de sensibilisation nutritionnelle. Le FIP du Start Network visait à atteindre 25 000 ménages (environ 203 000 personnes).

L'impact de la COVID-19

Lorsque la menace pesant sur les moyens de subsistance et la perturbation économique causée par la réaction à la pandémie de la COVID-19 sont devenues claires, le gouvernement du Sénégal a décidé d'intégrer le soutien de l'ARC dans un Plan National de Réaction (PNR) bien plus large. En avril 2020, le gouvernement du Sénégal a lancé une opération pour soutenir 1 million de ménages vulnérables (auxquels s'ajoutent 100 000 ménages déplacés), soit près de 8 à 11 millions de personnes sur une population de 16 millions d'habitants, avec un kit alimentaire constitué de cinq produits pour chacun des ménages ciblés. Le soutien supplémentaire inclus dans le FIP a aussi été mis en œuvre dans le cadre du PNR, tandis que le Start Network a mis en œuvre son FIP en coordination avec l'aide du gouvernement du Sénégal. L'aide est arrivée sur la période d'avril à août 2020, à l'exception de la réalisation d'interventions nutritionnelles de la part du gouvernement du Sénégal qui ont été retardées jusqu'en 2021.

² De l'évaluation des processus Kimetrica.

Méthodologie

En accord avec le projet d'évaluation globale de l'ARC, l'approche de l'étude est basée sur la théorie, puisqu'elle se concentre sur le test de la Théorie du Changement sous-jacente au modèle de l'ARC, tel qu'il a été mis en œuvre au Sénégal. L'approche de l'évaluation de l'impact est basée sur une analyse de contribution qui sera développée à partir des preuves collectées dans les séries d'activités de recherche d'évaluation. L'étude s'est concentrée sur deux des questions d'évaluation (QE) définies dans le projet d'évaluation de l'ARC, chacune étant liée à une des voies d'impact définies dans la Théorie du changement de l'ARC :

- Dans quelle mesure l'ARC a-t-elle contribué à fournir au Sénégal des réponses efficaces et ponctuelles, qui protègent les moyens de subsistance des ménages affectés et évitent la perte de leurs biens et l'insécurité alimentaire ?
- Dans quelle mesure est-ce que l'ARC a influé sur la capacité du Sénégal à anticiper, prévoir, financer et répondre aux catastrophes liées au climat de manière générale, et plus spécifiquement à faire un meilleur usage de l'ARC ?

Il était prévu à l'origine dans le projet de l'Évaluation de l'ARC que la collecte des données primaires avec un axe qualitatif serait entreprise auprès des ménages dans le cadre d'une « évaluation de l'impact participative », et que les outils à cette fin seraient développés dans l'évaluation pilote. Toutefois, puisque les données primaires issues des ménages étaient prévues dans le cadre de l'évaluation des processus Kimetrica commandée par l'ARC et l'évaluation du Start Network, il a été décidé de ne pas entreprendre la collecte de données primaires supplémentaires issues des ménages pour cette étude. Il a été convenu avec l'Agence ARC et Kimetrica que certaines questions supplémentaires seraient incluses dans l'Évaluation des Processus pour collecter des informations pertinentes pour une plus large Évaluation de l'ARC. Les ressources originellement destinées à l'évaluation de l'impact participative ont plutôt été utilisées pour entreprendre une modélisation économétrique exploratoire de l'effet de l'aide sur les ménages.

La méthodologie de l'étude était basée sur trois flux de travail, étudiant respectivement les finances pour la DRM, la capacité de la DRM et l'impact sur les ménages de l'aide reçue. Les données pour les deux premiers flux de travail ont été fournies par les examens des documents, les entretiens des informateurs clés (KIs) et l'évaluation des processus Kimetrica et elles se basaient sur une comparaison entre l'expérience de gestion de la crise de la sécheresse en 2014/15 et celle qui incluait à la fois la sécheresse et la crise de COVID-19 en 2019/20. L'analyse des effets sur les ménages s'est fondée principalement sur les données des enquêtes qui ont été collectées par l'évaluation des processus Kimetrica et l'évaluation du Start Network.

Résumé des conclusions

Conclusions sur la contribution de l'ARC au financement de la DRM au Sénégal

L'ARC a fourni un montant total net de 20 millions de dollars américains au titre de paiements d'assurance en décembre 2019. Ce montant équivalait à la totalité des aides externes reçues pour faire face à la sécheresse (à l'exception d'une aide supplémentaire pour les activités nutritionnelles) et représentait 28,9 % des besoins de réaction estimés pour une sécheresse sévère. Toutefois, les financements visant à gérer les conséquences

économiques consécutives à la pandémie de COVID-19 (auxquels on a intégré les financements de l'aide en lien avec la sécheresse) couvraient une bien plus grande échelle. Les financements de l'ARC représentaient environ 4 % de l'aide totale reçue par le gouvernement du Sénégal pour financer l'aide d'urgence directe pour les ménages vulnérables dans la réaction aux conséquences économiques de la COVID-19, avec l'ARC Replica qui a fourni 4,3 % en plus.

La budgétisation pour la prime d'assurance de l'ARC a largement remplacé un budget annuel précédemment plus élevé mais fluctuant pour « la prévention et le contrôle des catastrophes », et elle a été intégrée au processus de budget, ainsi que les indemnités dans le cadre des polices d'assurance de l'ARC. L'ARC a par conséquent contribué à une meilleure prédictibilité dans la budgétisation, tout en permettant que des ressources supplémentaires soient mises à disposition pour la gestion de la sécheresse. Toutefois, le gouvernement du Sénégal a pris du retard dans le paiement de la prime à l'ARC en 2018 (finalement déduite du paiement de 2019) et, suite à une augmentation imprévue du montant dû, il n'a pas procédé au paiement de la prime en 2020. Le gouvernement a versé sa prime pour la saison 2021/22.

Conclusions sur la contribution de l'ARC au renforcement de la capacité pour la DRM au Sénégal

Les principaux développements de la capacité de la DRM au Sénégal depuis 2014 portent sur : (i) l'intention de développer un cadre politique plus solide pour la DRM dans le Cadre de Sendai, bien que le processus de développement d'une stratégie nationale n'ait démarré qu'en novembre 2020 ; (ii) la réorganisation des responsabilités entre les organismes gouvernementaux, notamment suite à la suppression de la Primature, bien que cela ait laissé le statut du Comité de pilotage de l'ARC et le financement des accords de financement pour le TWG non résolus ; (iii) les améliorations dans le système de protection sociale (avec l'aide de la Banque Mondiale), qui ont renforcé l'identification des ménages vulnérables et développé des modèles pour le transfert des fonds pour les subventions des aides sociales du gouvernement, bien que ces dernières n'aient pas été utilisées par le gouvernement du Sénégal pour la réaction à la catastrophe, et qu'il y ait des faiblesses dans la qualité du RNU utilisé pour identifier les ménages vulnérables ; (iv) l'établissement du Start Network comme partenaire d'ARC Replica ; (v) le renforcement de la capacité de modélisation des risques, de l'alerte précoce, du transfert du risque et du planning opérationnel ; (vi) le renforcement des approches M&E présentées par le Start Network, bien que la surveillance de la réaction à la catastrophe par le gouvernement du Sénégal ne se soit pas améliorée de manière significative.

L'ARC a contribué au renforcement de la capacité de la DRM au Sénégal principalement via les actions suivantes : (i) l'incitation à des mises à jour régulières des plans opérationnels et la fourniture d'un soutien technique au processus ; (ii) le soutien d'ARC Replica aux initiatives des ONG via le Start Network ; et (iii) la fourniture du système ARV, et l'aide à la formation s'y rattachant, qui a contribué à renforcer la capacité analytique, bien que l'ARV ne soit pas utilisé pour l'estimation des besoins de support, avec la prise en compte dans l'analyse des résultats du Cadre Harmonisé (CH) développé par CILSS. L'efficacité de l'aide au renforcement des capacités assuré par l'ARC a été dans une certaine mesure réduite en raison des départs de certains membres qualifiés du gouvernement, appelés à occuper d'autres fonctions, même si dans certains cas ils restent travailler sur la DRM au sein des ONG.

Conclusions sur la contribution de l'ARC envers la coopération et l'engagement des parties prenantes

L'ARC a contribué positivement à établir l'engagement et la coopération des parties prenantes, plus particulièrement en fournissant un processus structuré autour du produit d'assurance (notamment en élaborant le FIP), qui a besoin de la coopération des acteurs de la DRM, et en soutenant l'établissement de l'accord d'ARC Replica, qui encourage une coopération structurée entre le gouvernement du Sénégal et les ONG.

Conclusions sur la manière dont les améliorations liées à la capacité ont contribué à une réponse plus efficace à la sécheresse de 2019 et la crise de la COVID-19 de 2020

La différence d'échelle et de nature des crises de 2014/15 et 2019/20 rend plus difficile une comparaison directe, mais l'étude a relevé ce qui suit :

1. Des améliorations significatives dans le processus de planification qui ont contribué aux FIP combinés représentant une approche renforcée pour la gestion de la sécheresse en 2019 par rapport à des périodes antérieures. Suite à l'apparition ultérieure de la COVID-19, et le développement du PNR bien plus large, le FIP du gouvernement du Sénégal n'a pas été mis en œuvre comme prévu, bien qu'il ait permis d'élaborer le PNR consécutif.
2. Comme en 2015, il y a eu des retards significatifs dans le déblocage des fonds de l'indemnité de l'ARC au gouvernement du Sénégal par le Trésor public en raison des retards dans l'obtention des autorisations et des approbations appropriées de la part des fonctionnaires du niveau supérieur.
3. Il y a eu des améliorations significatives dans l'approche pour le ciblage, comme exposé dans les FIP. Toutefois, à cause de la forte augmentation du nombre de bénéficiaires dans le PRN, cette approche n'a pas été mise en œuvre par le gouvernement du Sénégal. Le Start Network a mis en œuvre l'approche de ciblage prévue, qui a révélé des faiblesses dans les données du RNU.
4. Un examen plus rigoureux des problèmes de genre en 2019/20 a identifié des faiblesses, y compris un manque d'implication des femmes dans la planification de la DRM, tandis que la collecte des données du gouvernement du Sénégal ne suivait toujours pas les distributions aux ménages dirigés par des femmes. Le système M&E du Start Network a toutefois permis de collecter plus d'informations globales liées au genre.
5. Il n'y a eu aucune amélioration significative dans l'approche M&E utilisée par le gouvernement du Sénégal. Cependant, le système M&E utilisé par le Start Network a donné bien plus d'informations concernant l'efficacité de l'assistance fournie par rapport à celles disponibles pour l'expérience 2014/15.
6. Les restrictions à la fois en matière de voyages et de contacts qui ont été imposées en réponse à la COVID-19 et le retard dans le déblocage des fonds de l'ARC ont eu une incidence défavorable sur la mise en œuvre. La principale innovation par rapport à la réponse à la sécheresse précédente a été l'emploi de transferts de fonds par le Start Network. Cela semble avoir bien fonctionné, mais les informations M&E disponibles

limitées (et l'absence d'un groupe de contrôle qui n'a pas reçu d'aide) limitent la portée de l'évaluation de l'efficacité de la mise en œuvre globale et le degré avec lequel les comparaisons de l'efficacité des modalités alternatives peuvent valablement être faites.

Conclusions sur les bénéficiaires de l'aide fournie

L'étude a démontré que le nombre moyen dans les ménages bénéficiaires comme signalé à la fois dans les enquêtes de Kimetrica et du Start Network était d'environ douze membres (par rapport à l'hypothèse prévue de huit) avec plus de deux enfants de moins de cinq ans. Il y avait des différences entre les deux enquêtes en termes de pourcentages de ménages dirigés par des hommes ou par des femmes et les ménages du Start Network comportaient davantage de femmes enceintes et qui allaitaient, en reflétant probablement différents processus de ciblage pour la farine enrichie. L'enquête de Kimetrica a relevé un nombre substantiel de ménages qui recevaient plus qu'un seul type d'aide, tandis que d'autres n'en recevaient aucune, ce qui indique les défis en matière de ciblage et de distribution.

Il y a très peu d'informations systématiques sur ceux qui ne bénéficiaient pas d'une aide. Cela représente un sérieux vide dans la surveillance de l'efficacité du ciblage de l'aide et la compréhension du véritable impact des interventions, ainsi que pour savoir à quoi ressemblent les résultats dans les ménages qui ne recevaient pas d'aide tout au long de cette période.

Conclusions sur la portée avec laquelle la réponse a soutenu efficacement les moyens de subsistance des ménages

Quasiment tous les bénéficiaires ont indiqué que l'aide leur a permis d'éviter des conséquences négatives, de répondre à leurs besoins en termes de consommation alimentaire et d'améliorer la qualité de la nourriture. L'argent restant a été utilisé pour rembourser les dettes et pour éviter d'autres stratégies d'adaptation négatives. Il y a de fortes chances que les distributions aient permis d'éviter à de nombreux ménages d'avoir recours à des stratégies d'adaptation encore plus extrêmement négatives, y compris le fait d'acheter de la nourriture à crédit ou d'emprunter de l'argent pour acheter de la nourriture, le travail des enfants et le fait que des hommes s'engagent dans des emplois à haut risque et socialement dégradants ou relevant de l'exploitation. L'enquête sur l'évaluation des processus Kimetrica a relevé qu'une forte proportion des ménages (90 %) a indiqué que les principales distributions (argent ou nourriture) ont permis d'éviter la vente de biens saisis dans le bétail et d'autres biens.

L'argent reçu dans le cadre de l'aide du Start Network a également permis à de nombreux ménages d'éviter d'avoir recours à des stratégies d'adaptation encore plus extrêmement négatives. Toutefois, l'effet de l'aide s'est avéré limité et à court terme. Une majorité des ménages ont indiqué devoir utiliser une ou plusieurs des stratégies d'adaptation, y compris l'emprunt pour acheter de la nourriture et le fait de sauter des repas. La plupart des personnes interrogées ont indiqué que le montant de l'argent reçu était insuffisant pour répondre aux besoins basiques de leur ménage, même pour quelques semaines seulement. Bien que le transfert de fonds total était plafonné à un maximum de huit membres par ménage, la plupart des ménages étaient bien supérieurs en nombre (avec une taille de ménage moyenne de douze personnes). Ceci ne semble pas avoir résulté en leurs pires résultats généralement reportés, bien que les ménages avec sept enfants ou plus étaient

déclarés comme étant moins susceptibles d'indiquer avoir suffisamment de nourriture dans le ménage.

Les ménages avaient significativement plus de chances d'indiquer qu'ils avaient assez de nourriture si : ils avaient reçu des transferts de fonds plus importants ; ils avaient reçu une aide supplémentaire d'une autre source ; et ils avaient reçu de la farine enrichie.

La quantité de riz fournie indiquait qu'il aurait pu durer uniquement un mois ou à peu près pour la taille moyenne des ménages indiquée dans les enquêtes (douze membres). Les distributions de farine étaient limitées par les restrictions liées à la COVID-19, ce qui a fait de l'approvisionnement en farine de qualité un vrai défi. La plupart des distributions de farine par le Start Network ont été remplacées par des distributions d'argent.

Il y a un compromis entre les montants transférés aux ménages bénéficiaires et le nombre total de ménages qui peuvent recevoir l'aide. Puisque nous en savons très peu concernant les ménages qui ne recevaient pas d'aide, il est difficile de savoir si le bon équilibre a été trouvé, et/ou si la couverture et les ressources totales auraient dû être plus élevées.

L'évaluation du Start Network a indiqué que le créneau d'aide choisi s'alignait généralement avec le moment où les ménages se préparaient pour la saison difficile, même si un créneau plus tôt aurait pu être préférable. Les bénéficiaires ont généralement indiqué qu'ils recevaient l'argent suffisamment tôt, bien que certains ménages ont aussi indiqué qu'ils avaient eu recours à plusieurs stratégies d'adaptation. Les distributions du gouvernement du Sénégal, à une bien plus grande échelle, ont été réalisées un peu plus tard que les distributions du Start Network, à compter d'août 2020, ce qui suggère qu'elles seraient arrivées trop tard pour certains ménages. Toutefois, les informations disponibles sont insuffisantes pour le confirmer.

Résumé des conclusions

Conclusions de l'impact sur les ménages

L'étude a conclu que l'engagement du Sénégal avec l'ARC a contribué au meilleur positionnement du pays afin d'identifier et de répondre à la menace émergente de sécheresse en 2019 par rapport à la situation pendant les chocs négatifs antérieurs. C'était le résultat du renforcement de la capacité de planning opérationnel et de l'alerte précoce, ainsi que de l'engagement auprès du Start Network et du financement prévisible des indemnités d'assurance en décembre 2019. Les retards dans le déblocage des fonds de l'ARC par le Trésor du gouvernement du Sénégal, comme ce qui s'était déjà passé en 2015, ont été un facteur de mise en œuvre retardée de la réponse à la sécheresse.

Les FIP développés pour utiliser les indemnités d'assurance de l'ARC pour gérer l'insécurité alimentaire en lien avec la sécheresse localisée ont été intégrés dans (pour le gouvernement du Sénégal) ou coordonnés avec (Start Network) le PNR dont le gouvernement du Sénégal, avec un financement externe supplémentaire substantiel, a fourni une aide pour gérer les chocs aux moyens de subsistance résultant des restrictions de déplacements et de contacts pour contenir la diffusion de la COVID-19.

Il a été prouvé que le transfert de fonds a aidé les ménages les plus pauvres à éviter des stratégies d'adaptation drastiques qui pourraient avoir un impact durable sur leurs moyens de subsistance, tandis que dans les zones les moins touchées, les ménages ont pu accroître

leurs actifs et leurs sources de nourriture. Tandis que le niveau d'aide reçue était relativement limité et à court terme, les preuves sont qu'elle a atteint ses objectifs de réduire la mesure dans laquelle les ménages ont dû recourir à des stratégies d'adaptation négatives qui étaient susceptibles d'avoir des effets à long terme sur leurs moyens de subsistance et leurs actifs, bien que les preuves soient insuffisantes pour tirer des conclusions plus détaillées et désagrégées.

Conclusions sur l'efficacité de la réponse et la contribution de l'ARC

Outre la fourniture de ressources à partir des indemnités d'assurance, l'engagement de l'ARC au Sénégal a contribué à renforcer la capacité du gouvernement dans l'alerte précoce et le planning, tandis que l'initiative d'ARC Replica a amélioré la coordination du planning et de la fourniture de l'aide parmi les principales ONG et entre le gouvernement du Sénégal et les ONG dans leur ensemble. Le financement du Start Network par l'intermédiaire d'ARC Replica a également soutenu l'utilisation des transferts de fonds et une approche forte du M&E, en permettant de tirer des leçons qui pourront être appliquées à l'avenir par le gouvernement du Sénégal. Les évaluations des processus commandées par l'ARC ont également été des sources précieuses de preuves et de leçons concernant l'efficacité de la fourniture de l'aide. L'expérience positive avec ARC Replica suggère que cet accord peut produire des bénéfices substantiels.

Cependant, il existe plusieurs aspects où des faiblesses demeurent ou qui peuvent poser des problèmes pour le modèle de l'ARC. Ces derniers incluent : le fait que les objectifs temporels pour l'utilisation des ressources fournies par le biais des indemnités de l'ARC au gouvernement du Sénégal n'ont pas été réalisés ; la durabilité de la capacité de la DRM sans la poursuite de l'aide de l'agence de l'ARC reste à établir ; l'absence d'accords organisationnels définis pour le Comité de direction de l'ARC ou d'un budget pour le TWG ; des communications et un engagement peu clairs ou tardifs entre ARC Ltd. et le gouvernement du Sénégal résultant en l'absence de paiement de la prime en 2020 ; et la faiblesse des données M&E.

Conclusions sur la validité de la Théorie du changement de l'ARC

Cette étude a démontré que des changements positifs ont eu lieu au Sénégal à la fois dans le Chemin 1 (qui soutient une réponse efficace et dans les délais) et dans le Chemin 2 (qui influence la politique et la pratique des états membres). Les preuves sont résumées (avec les notations) dans la Matrice de l'Analyse de Contribution présentée dans **Error! Reference source not found.**

En général, les notes sont positives, avec des preuves que des progrès ont été accomplis le long de chaque lien TdC au niveau d'efficacité. Il est clairement démontré que la capacité du gouvernement du Sénégal pour une réponse efficace aux chocs climatiques s'est améliorée (bien que certains éléments du plan opérationnel n'étaient pas pleinement reflétés dans le FIP), bien que l'impact de la COVID-19 ait changé radicalement le contexte de la mise en œuvre et était bien plus important que l'impact initial de la sécheresse. Les limitations se rapportent plus particulièrement au manque de progrès dans le renforcement des systèmes M&E nationaux pour le soutien de la DRM (notamment en lien avec un ciblage efficace), l'échec de prévenir une répétition de retards dans l'approbation du déblocage des fonds de l'indemnité de l'ARC, et les preuves de certaines limites dans les délais et la composition de l'aide fournie aux ménages.

Il existe certains défis plus significatifs en lien avec la durabilité de la capacité développée, y compris le rôle de la poursuite de l'aide de l'Agence de l'ARC, les problèmes organisationnels et financiers non résolus concernant le TWG et l'incertitude sur le fait que le gouvernement du Sénégal continuera à prendre en compte l'achat de l'assurance via l'accord de l'ARC comme étant rentable à l'avenir.

Implications pour la surveillance et l'évaluation de la réponse à la catastrophe

De petits progrès ont été réalisés entre 2014/15 et 2019/20 dans le renforcement du système M&E national pour la DRM, avec l'importante exception de l'approche du M&E présentée par le Start Network. Les seules données disponibles pour faire même des jugements quantitatifs limités concernant les effets sur les ménages sont venus du système M&E du Start Network et de l'Évaluation des processus Kimetrica. Aucune donnée n'était disponible provenant des sources nationales (gouvernement du Sénégal). Tandis que le rapport de mise en œuvre sur le PNR donne des détails sur le nombre de bénéficiaires, et réexamine les leçons sur l'efficacité opérationnelle et les défis rencontrés, il n'est pas possible d'évaluer l'efficacité du ciblage, et par exemple si oui ou non il y a des groupes qui n'étaient pas efficacement atteints par l'aide fournie.

L'étude souligne le besoin de renforcer le système M&E du gouvernement du Sénégal, et suggère d'apporter la plus grande attention à l'Agence de l'ARC et aux donateurs et à d'autres organismes régionaux et internationaux pour encourager le renforcement de systèmes M&E nationaux pour la DRM. Ceux-ci devraient être à travers la collecte systématique d'informations sur l'efficacité du ciblage et sur les changements de la protection sociale des bénéficiaires dans le temps (avant et après l'assistance). Lorsque cela est considéré opportun et faisable pour effectuer une évaluation quantitative solide de l'impact, des enquêtes doivent être menées auprès à la fois des bénéficiaires et des non-bénéficiaires, de sorte qu'il soit possible de comparer les bénéficiaires de l'intervention par rapport à un groupe de référence qui partage des caractéristiques similaires à celles des personnes qui ont bénéficié de l'intervention.

Tandis que la disponibilité des ressources et d'autres facteurs peuvent limiter ce qu'il est possible de réaliser dans une circonstance donnée, une réponse nationale stratégique et coordonnée pour évaluer l'impact sur les ménages doit être prise en compte dans le cadre de la plus vaste stratégie M&E pour la DRM.

Implications pour l'évaluation de l'ARC

Les leçons suivantes peuvent être tirées de l'étude de cas du pays pilote :

1. L'intention générale, telle qu'exposée dans le Rapport initial, a été de développer une méthodologie d'évaluation participative de l'impact (PIA) en tant que noyau de l'approche de l'étude de cas pour la phase d'impact. Cependant, il est clair que dans les pays qui ont reçu les indemnités de l'ARC, les Évaluations des processus que l'ARC commande se chevauchent substantiellement avec l'approche de PIA prise en compte.
2. L'approche et les instruments développés pour l'évaluation du développement de la capacité de la DRM et de la contribution de l'ARC se sont avérés efficaces, bien

qu'une approche plus formellement structurée de la définition et de la mesure de la capacité de la DRM doit être développée.

3. Obtenir une compréhension plus claire des conditions dans lesquelles la TdC agit, et quelles hypothèses sous-jacentes peuvent échouer à être réalisées dans des circonstances particulières, demandera un examen d'une plage plus large d'expériences nationales (et pas seulement de cas où les indemnités de l'assurance ont été effectuées)
4. L'approche de l'évaluation de la contribution pour le financement ne doit pas tenter d'évaluer l'impact macroéconomique puisque ce n'est pas un objectif de l'aide de l'ARC mais doit se concentrer sur l'examen (a) des besoins financiers et la mesure dans laquelle ils ont été atteints par (b) les indemnités de l'ARC, et (c) d'autres sources de financement incluant celles potentiellement accélérées par l'ARC.
5. Il est important de faire la distinction entre l'évaluation de l'ARC sur la réaction du gouvernement à la sécheresse et l'évaluation de l'impact de la réaction du gouvernement à la sécheresse sur la protection sociale des ménages. L'évaluation est focalisée sur le premier aspect, même si les résultats du second peuvent fournir des informations utiles. Alors que les informations quantitatives sur les effets au niveau des ménages et sur d'autres aspects de la performance de la réaction à la catastrophe nationale à laquelle l'ARC a contribué (par exemple, l'efficacité du ciblage) sont potentiellement très précieuses pour la compréhension des résultats obtenus et les défis rencontrés, il est en général au-delà des ressources et du cadre de l'Évaluation de l'ARC de collecter des données primaires au niveau des ménages. La mise en service des Évaluations des Processus de l'ARC joue par conséquent un rôle important dans la fourniture de ces informations à ce sujet ainsi que dans les systèmes de surveillance du gouvernement.
6. L'approche exploratoire adoptée dans cette évaluation pour tenter d'acquérir une meilleure connaissance de l'impact de la réaction à la sécheresse sur les ménages bénéficiaires, en utilisant la modélisation sur des ensembles réduits de données, non conçus pour fournir des mesures quantitatives de l'impact, a fourni des preuves limitées et relativement faibles. Elle a été en mesure de fournir des informations sur les caractéristiques des bénéficiaires et sur la manière dont les résultats auto-déclarés variaient en fonction du type d'aide reçu et d'autres caractéristiques des ménages. Elle n'a pas été en mesure de fournir une estimation rigoureuse de l'impact au niveau des ménages, à partir de la comparaison des résultats entre les bénéficiaires et des groupes de non-bénéficiaires comparables. Cela est dû au fait que les ensembles de données étaient limitées (par leur propre conception) : elles n'incluaient que les bénéficiaires et utilisaient uniquement des mesures post-distribution et auto-déclarées de la protection sociale. Il s'est avéré impossible d'obtenir d'autres données susceptibles de fournir des comparaisons externes pour mesurer l'efficacité du ciblage. Compte tenu de ces contraintes, l'approche adoptée n'a pas apporté (et n'était pas conçue pour apporter) une méthode générale appropriée pour estimer l'impact sur les ménages dans le futur travail d'évaluation de l'ARC.
7. La prise en compte des conclusions de l'évaluation de l'impact au Sénégal souligne aussi plusieurs problèmes importants que l'étude n'a pas été explicitement conçue

pour gérer, ou sur lesquels elle n'a pas réussi à trouver des preuves, qui pourraient potentiellement être gérés dans le reste de l'évaluation de l'ARC :

- a. la durabilité du modèle de développement de la capacité, y compris au moyen de l'aide fournie par l'organisme de l'ARC ;
- b. si les ressources et la capacité disponibles suffisent pour gérer les besoins des situations d'urgence liées au climat (y compris les sécheresses mineures ou localisées) au cours des années pendant lesquelles les indemnités d'assurance de l'ARC ne sont pas payées ;
- c. la manière appropriée par laquelle les systèmes et la réponse à la sécheresse financés par l'ARC doivent être intégrés avec le système de protection sociale plus large ;
- d. la stratégie nationale appropriée relative à la part du total des coûts des aides que les indemnités d'assurance de l'ARC devraient couvrir par rapport au budget total pour la préparation aux catastrophes ;
- e. les facteurs susceptibles d'influencer la répétabilité du succès remporté par ARC Replica au Sénégal dans d'autres pays.

Pour le reste de l'évaluation de l'ARC, il est important de noter un compromis entre la profondeur des enquêtes de chaque pays et le nombre de pays pour lequel les informations peuvent être collectées. Une meilleure compréhension des conditions dans lesquelles la TdC a sa place, et les risques potentiels, pourra exiger la prise en considération d'un large panel d'expériences nationales reflétant différentes conditions, plutôt qu'une enquête plus détaillée d'un plus petit nombre d'expériences. Il peut y avoir également la possibilité de l'utilisation des ressources de l'évaluation pour enquêter sur d'autres problèmes spécifiques ou thèmes dans des groupes de pays, plutôt que de se concentrer sur des études de cas de pays individuelles.

Certains des problèmes émergents, identifiés ci-dessus, ne sont pas non plus complètement couverts par les questions d'évaluation identifiées dans le Rapport initial. Ces considérations suggèrent le besoin d'une certaine révision des questions d'évaluation pour l'Évaluation de l'ARC afin de s'assurer que les principaux problèmes émergents soient correctement gérés, et potentiellement pour une approche révisée d'études de cas de pays futures.

Leçons

Les leçons suivantes issues de cette étude peuvent être identifiées :

1. Le modèle de l'ARC peut parvenir à bâtir la capacité de la DRM nationale et l'amélioration de la réponse, bien que la mesure dans laquelle cette capacité peut être durable sans une aide constante par l'intermédiaire de l'Agence de l'ARC reste à établir.
2. Le modèle d'ARC Replica peut améliorer l'efficacité de la coordination entre les ONG, et entre les ONG et le gouvernement, et peut offrir une opportunité pour des approches plus innovantes de la fourniture de l'aide à mettre en œuvre, en apportant potentiellement des leçons qui peuvent également être appliquées par les systèmes gouvernementaux.

3. Réaliser des estimations empiriques fiables de l'impact sur les ménages de l'aide en lien avec la sécheresse et de l'aide liée exigerait une stratégie bien conçue et intégrée pour la collecte et l'analyse des données, planifiée avant l'apparition de l'urgence, et pouvant même être difficile à mettre en pratique. Les gouvernements nationaux devront prendre des décisions sur la faisabilité et l'importance de ces aspects pour toute réaction spécifique aux catastrophes.

Recommandations

Recommandations issues de l'Évaluation des Processus

L'Évaluation des Processus de l'ARC a produit des recommandations qui sont intégralement exposées dans **Error! Reference source not found.** et résumées ci-dessous.

1. L'ARC devrait envisager un ajustement de l'ARC afin que les données puissent être ventilées selon des unités administratives inférieures.
2. L'ARC et le gouvernement du Sénégal devraient s'efforcer d'aligner la préparation du FIP sur le Cadre Harmonisé.
3. L'ARC et les exécutants financés par l'ARC devraient détailler davantage les Procédures Opératoires Standard (POS) définies dans le FIP, notamment par rapport à la création et à la gestion des comptes bancaires, à la communication et à la coordination, à la mise en œuvre, à la surveillance et à l'évaluation ainsi qu'à l'inclusion des groupes de genre et vulnérables.
4. Le gouvernement du Sénégal devrait envisager la mise à jour de la base de données des bénéficiaires RNU.
5. Le gouvernement du Sénégal et l'ARC devraient explorer une solution plus robuste pour la réception et le décaissement des financements ARC.
6. Le gouvernement du Sénégal devrait envisager l'expansion de la sélection des produits alimentaires dans les distributions, afin de favoriser une plus grande variété alimentaire.
7. En ce qui concerne la surveillance, nous recommandons vivement au Start Network d'organiser un séminaire et de partager ses processus de surveillance et ses expériences avec le gouvernement du Sénégal et l'ARC.
8. L'ARC devrait commencer à développer des lignes de conduite sur la gestion des multiples événements en cascade.
9. Pour les futures indemnités, le gouvernement du Sénégal devrait canaliser davantage de fonds vers un compte de fonds de roulement, à utiliser pour les actions précoces.
10. L'ARC, son pays et les partenaires de Replica devraient continuer d'explorer les manières de prendre en compte différents groupes marginalisés (les personnes âgées, les malades ou les porteurs de handicaps).

Cette étude souscrit à ces recommandations tout en suggérant les recommandations supplémentaires exposées ci-dessous.

Recommandations pour l'ARC

L'agence ARC devrait :

1. Utiliser les leçons issues de l'expérience positive avec ARC Replica au Sénégal pour façonner et encourager l'utilisation de ce modèle dans d'autres pays.
2. Se concentrer davantage sur l'amélioration du système M&E gouvernemental dans le cadre de l'aide de l'agence de l'ARC. Un panel plus large de preuves (incluant l'expérience dans d'autres pays) devra en être tiré pour développer une approche appropriée mais les éléments en découlant à prendre en compte incluent les actions suivantes :
 - a. établir un sous-groupe TWG sur le système M&E dans le cadre du modèle de l'ARC standard ;
 - b. définir des normes pour le système M&E de la DRM, et fournir des orientations à ce sujet ;
 - c. garantir que les ressources appropriées pour le système M&E sont budgétisées dans le cadre des FIP ;
 - d. fournir des conseils, le partage d'expérience et l'assistance technique pour renforcer le système M&E de la DRM ; et
 - e. examiner les accords de M&E dans le cadre de l'examen de l'ARC des FIP (par exemple, par rapport aux normes et aux orientations).
3. Examiner les lignes directrices de l'audit des processus et le mandat général pour les évaluations des processus des indemnités de l'ARC et les problèmes spécifiques à gérer dans chaque cas, en se concentrant plus particulièrement sur ce qui suit :
 - a. le cadre, les priorités et le niveau d'affectation de ressources approprié pour les évaluations des processus ;
 - b. l'efficacité du ciblage ;
 - c. l'obtention d'informations de la part des non-bénéficiaires ainsi que des bénéficiaires ;
 - d. l'amélioration de la documentation de l'approche de l'évaluation des processus, surtout autour de l'échantillonnage ;
 - e. le renforcement de l'analyse des coûts et la réalisation de l'analyse coût/efficacité ; et
 - f. la garantie d'une coordination efficace avec d'autres processus de collecte des données et M&E.

Recommandations au gouvernement du Sénégal

Le gouvernement du Sénégal devrait :

1. Établir des orientations claires et basées sur des preuves sur les mesures de soutien appropriées requises pour différents profils de ménages (incluant les ménages de tailles différentes), y compris une politique sur les conditions pour la fourniture de nourriture, d'argent ou d'autres types d'aide.
2. Spécifiquement renforcer le système M&E pour la réponse aux catastrophes, afin de s'assurer : (a) la possibilité de déterminer si l'aide atteint réellement ou non les bénéficiaires prévus ; (b) des estimations fiables des résultats obtenus ; (c) la possibilité d'identifier toute différence dans les résultats et l'accès à l'aide en lien

avec le genre ou pour des groupes socialement désavantagés ; et (d) l'apprentissage de leçons pour l'avenir.

3. Clarifier la relation, et renforcer l'intégration et la coordination, entre la réponse aux catastrophes et les systèmes de protection sociale en développement, y compris le renforcement de la fiabilité et des processus de mise à jour pour la base de données du RNU, dans le cadre d'une approche plus globale pour le ciblage efficace de l'aide.

Recommandations pour le reste de l'Évaluation de l'ARC

1. OPM examinera les questions de l'évaluation pour le reste de l'évaluation en consultation avec le FCDO, le Groupe ARC et le Groupe de référence de l'évaluation de l'ARC et, le cas échéant, révisera ces dernières pour garantir que l'évaluation produise les preuves les plus pertinentes, en prenant en compte les problèmes identifiés dans la section **Error! Reference source not found.** et d'autres questions identifiées par les parties prenantes.
2. OPM travaillera avec le Groupe de l'ARC pour examiner la Théorie du changement de l'ARC, plus spécifiquement pour intégrer ARC Replica, mais aussi pour s'assurer de la propriété pleinement partagée et de la compréhension de la Théorie du changement.
3. OPM examinera le projet d'évaluation exposé dans le rapport initial en réponse à ce qui est exposé ci-dessus. Un aperçu des questions d'évaluation prioritaires pour la seconde évaluation formatrice et l'approche pour les gérer sera développée en premier. Le travail entrepris pendant la seconde évaluation formatrice, y compris en revisitant la TdC, sera ensuite utilisée pour revisiter le projet des évaluations restantes de l'ARC. Ceci tiendra compte des changements suggérés à la structure des études de cas de pays et d'autres activités de recherche de l'évaluation (par exemple, des études thématiques sur des problèmes particuliers). Ce sera discuté et approuvé par le FCDO, le Groupe de l'ARC et le Groupe de direction de l'évaluation, comme une base pour le reste de l'évaluation.
4. Des accords de gouvernance appropriés sur l'évaluation au niveau national doivent être mis en place pour chaque étude de cas de pays dès que possible afin de garantir un engagement gouvernemental national efficace.
5. Étant donné le profil des pays dans lesquels l'ARC opère, OPM renforcera sa capacité d'équipe d'évaluation centrale pour travailler efficacement dans des contextes francophones.
6. L'approche et les outils utilisés pour évaluer le développement de la capacité de la DRM et la contribution de l'Agence de l'ARC dans l'étude pilote au Sénégal doivent être utilisés comme base pour un flux de travail des études de cas de pays futurs, bien qu'une classification plus formalisée des éléments de la capacité de la DRM doivent être développés conformément aux preuves de la recherche.
7. L'approche de l'évaluation de la contribution de l'ARC au financement doit être révisée pour se concentrer plus explicitement sur l'évaluation des besoins financiers et dans quelle mesure l'ARC a contribué à y répondre.

8. Lorsque les études de cas de pays prennent place au moment d'une indemnité, il doit y avoir une coordination étroite entre le projet de l'Évaluation des processus et l'étude de cas de pays pour assurer la complémentarité et éviter la duplication ou le chevauchement.
9. Pour chaque étude de cas de pays, une évaluation détaillée doit être réalisée dans le cadre du processus de conception des données et de l'analyse qui sont disponibles pour évaluer les effets au niveau des ménages, pour déterminer dans le cadre du processus de conception quelles sont les preuves pertinentes de l'évaluation de l'ARC qui peuvent être disponibles et quel niveau de ressource doivent être allouées à ce flux de travail. Lorsque c'est possible, l'Équipe d'évaluation doit chercher à influencer (en coordination avec l'Agence de l'ARC) les processus en cours ou prévus de collecte des données pour améliorer les preuves au niveau des ménages et garantir qu'on puisse avoir accès aux données disponibles aux fins de l'évaluation. Ces preuves apporteront une contribution utile à la compréhension de l'efficacité des réactions du gouvernement à la sécheresse mais, comme cela a été remarqué plus haut, elles ne fourniront pas d'éléments probants sur l'impact de l'ARC.

