ePact
Strengthening evaluation effectiveness and impact

UKaid
from the British people

Evaluation indépendante de la Mutuelle panafricaine de gestion des risques (ARC)

Rapport de la 1ère phase de l'évaluation formative

27 Octobre 2017

Oxford Policy Management

itad

e-Pact est un consortium dirigé par l'Oxford Policy Management et codirigé avec l'Itad

Remerciements

L'Équipe d'Évaluation souhaite remercier les personnes ayant contribué à cette 1ère phase de l'évaluation formative du Rapport. Nous remercions Nicky Jenns et Gareth Moore au DFID et les employés et membres du conseil de l'Agence ARC et de l'ARC Limited qui ont investi de leur temps pour répondre à nos nombreuses questions et demandes d'aide. Un remerciement particulier à Abou Diaby, notre référent principal à l'Agence ARC, et à Lucy Nyirenda et Fatou Diagne, qui ont été d'une grande aide dans la coordination de notre travail sur le terrain. Nous remercions aussi les consultants nationaux qui ont participé au travail de nos équipes sur le terrain: Yahia Ould el Houssein et Mohamed Lemine en Mauritanie; Caroline Riungu et Esther Murigu au Kenya; et Darlen Dzimwe et Sirys Chinangua au Malawi. De même, nous avons apprécié l'aide des Coordonnateurs gouvernementaux dans ces pays, notamment Moustapha Cheikh Abdallahi, Nelson Mutanda et Hastings Ngoma. Enfin, un grand merci à tous les «Informateurs clés», d'Afrique et du monde entier, pour avoir pris le temps de partager leurs expériences et points de vue et de participer à notre étude. Vos réflexions avisées, votre sincérité et vos idées nous ont été précieuses.

Avis de non-responsabilité

Ce rapport a été préparé par le consortium de l'e-Pact pour le client pré-cité, pour les services spécifiés dans les Termes de référence et les engagements du contrat. Chaque utilisation des informations issues des rapports qui seront publiés dans le domaine public doit inclure une citation reconnaissant le Consortium de l'e-Pact comme auteur du rapport.

Cette clause de confidentialité s'applique à toutes les pages et informations inclues dans ce rapport.

Ce matériel a été financé par l'UKaid, qui dépend du gouvernement du Royaume-Uni; néanmoins, les points de vues qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la politique officielle du gouvernement britannique.

Le chef d'équipe est Marcela Tarazona, mais Zoe Scott a tenu cette position pendant la première évaluation formative. Les autres membres de l'équipe sont Claire Simon (Expert M&E), Jesse McConnell (Expert M&E), Emilie Gettliffe (Chef de travaux sur le terrain), Rick Murnane (Expert en modélisation des risques), Paula Silva (Expert M&E), Felicity Le Quesne (Chercheur) et Ashira Perera (Chercheur). Pour plus d'informations, contactez Felicity Le Quesne felicity.lequesne@opml.co.uk.

Résumé analytique

Ce rapport présente les résultats d'une étude d'évaluation formative faisant partie d'une évaluation indépendante de la Mutuelle panafricaine de gestion des risques (ARC), commandée par le Département du Développement International du Royaume-Uni. Cette évaluation indépendante est menée par Oxford Policy Management de 2015 à 2024.

Les objectifs de cette évaluation sont triples:

- Donner des recommandations et des acquis aux gestionnaires du programme ARC.
- Tester l'efficacité de l'ARC. Ceci alimentera, par des leçons générales, la base globale factuelle pour définir la pertinence du transfert et de la mutualisation des risques comme moyens économiques d'amélioration de la gestion des risques de catastrophes.
- Être transparent auprès des contribuables du Royaume-Uni afin de justifier l'investissement du gouvernement dans l'ARC.

L'évaluation a deux composantes: une étape d'évaluation formative et une étape d'évaluation d'impact. Ce rapport est le résultat de la première des deux évaluations formatives, la seconde aura lieu en 2019. Les deux évaluations d'impact auront lieu en 2020 et 2024.

1.1 La Mutuelle panafricaine de gestion de risques

L'ARC est une mutuelle de risques climatiques indicielle, créée par l'Union africaine en 2012 et pour les États de l'Union africaine. Sa mission est de créer «un système panafricain de réaction aux catastrophes naturelles qui puisse permettre aux gouvernements africains de répondre aux besoins des populations exposées aux catastrophes naturelles»[1]. L'impact attendu de l'ARC se manifeste à différents niveaux. Par un modèle d'assurance mutualisée, il devrait fournir aux pays africains une tarification concurrentielle pour les produits d'assurance. Au niveau national, il devrait améliorer l'aptitude des gouvernements à mieux anticiper, planifier et réagir aux risques de catastrophes par le renforcement des capacités, la sensibilisation et l'activité autour de la DRM. Au niveau local, les ménages vulnérables devraient être plus résistants aux catastrophes, en recevant un soutien adéquat.

Les États qui souhaitent rejoindre le bassin de risques ARC doivent suivre un programme de développement des compétences qui comprend l'alerte précoce, la modélisation des risques, la planification d'urgence, la gestion des risques de catastrophes et le financement des risques. Ceci inclut la formation à *Africa RiskView,* le logiciel de l'ARC. Il s'appuie sur des données pluviométriques et de vulnérabilité pour évaluer les coûts d'une intervention en réponse à la sécheresse et définir les conditions de paiement d'indemnités d'assurance.

L'ARC est composée de deux entités: L'Agence ARC et ARC Limited. L'Agence ARC est l'outil de développement des compétences, de formation et de plaidoyer. ARC Limited est une mutuelle d'assurance au niveau souverain qui couvre l'assurance intempéries pour les États membres.

[1] Cadre stratégique de l'ARC, Avril 2016.

1.2 La méthode de l'évaluation

L'évaluation est centrée sur quatre questions:

1. Dans quelle mesure le cadre **institutionnel et les résultats** de l'ARC mènent-ils à l'adoption et à l'utilisation effective des produits d'assurance de l'ARC? Cela peut-il être amélioré?

2. Dans quelle mesure l'ARC a-t-elle contribué à des **réactions rapides et efficaces dans les pays** afin de protéger les ménages et les biens exposés et de réduire les pertes et l'insécurité alimentaire?

3. Dans quelle mesure l'ARC a-t-elle eu une influence sur la capacité des **États membres de l'UA** à anticiper, financer et réagir aux catastrophes climatiques en général, et notamment à utiliser l'ARC de manière optimale?

4. Les gouvernements et autres parties participantes **apprécient-ils le bassin de risques de l'ARC et l'assistance technique**? Pourquoi?

L'équipe a collecté des indices dans trois terrains d'études différents:

- Des études de cas en Mauritanie, au Kenya et au Malawi, lors desquelles les informations ont été collectées au cours d'entretiens avec 86 informateurs clés.

- Une Analyse organisationnelle de l'Agence ARC et de l'ARC Limited[2], qui inclut des entretiens avec 20 membres de l'équipe et du conseil d'administration.

- Un Bilan global qui comprend i) des entretiens avec 30 experts internationaux; ii) une enquête menée avec 30 représentants de 17 pays africains; et iii) une évaluation contextuelle pour identifier les tendances globales avec un échantillon de 20 pays de l'Union africaine.

1.3 Résultats

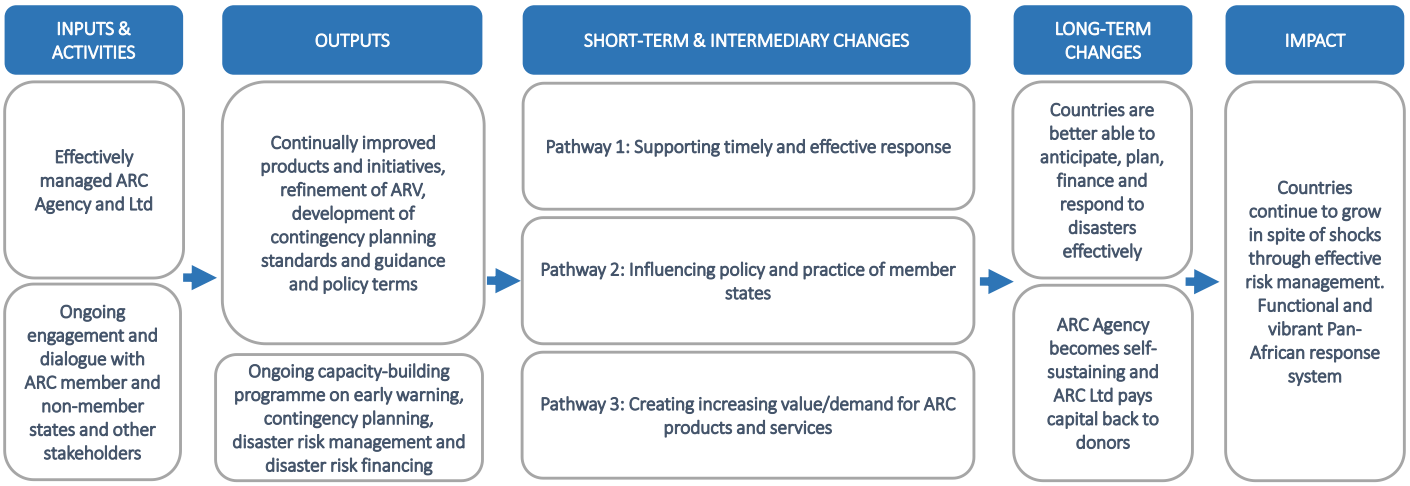
Il est trop tôt pour pouvoir répondre définitivement aux questions posées par l'évaluation. L'équipe devra collecter davantage d'informations sur une période pluriannuelle afin de juger précisément la réussite de l'ARC quant aux résultats et impacts souhaités. Toutefois, nous pouvons évaluer les progrès pour chacun des éléments de la Théorie du changement (ToC) de l'ARC[3], ce qui nous permet de cibler les domaines en progrès, les défis qui existent, et les présomptions invalides. Ces données nous permettent de produire une réponse préliminaire générale à chacune des questions de l'évaluation.

A chaque résultat de la ToC est attribuée une couleur (Rouge / Orange / Vert (RAG))[4] afin d'indiquer le progrès de l'ARC dans le domaine concerné. L'évaluation des progrès pour obtenir les résultats voulus prend en compte des facteurs liés aux activités et prestations de l'ARC, ainsi

[2] Une grande attention a été portée à l'Agence ARC puisqu'il s'agit de la plus importante organisation dont les activités relèvent de la Théorie du changement.
[3] Une Théorie du changement (ToC) revient sur la réflexion qui a permis de concevoir une intervention dont les résultats sont atteints. Cela montre des rapports de causalité entre les activités en cours et les résultats spécifiques et l'impact final que l'intervention vise.
[4] Une explication complète des critères de chaque notation est disponible dans la section Méthodes 3.2.4.

qu'à des facteurs externes qui ont pu avoir un effet, qu'il soit positif ou négatif, sur ces progrès. Le diagramme ci-dessous est une version simplifiée de la ToC de l'ARC:

Image 1: La Théorie du changement simplifiée de l'ARC



QE1: Dans quelle mesure le cadre institutionnel et les résultats de l'ARC mènent-ils à l'adoption et à l'utilisation effective des produits d'assurance de l'ARC? Cela peut-il être amélioré?

Afin d'explorer ce sujet de manière plus approfondie, l'équipe d'évaluation a collecté des données sur les progrès réalisés dans les domaines suivants de la ToC[5]:

La gestion de l'Agence ARC et de l'ARC Ltd

Les données suggèrent que l'Agence ARC est en voie de transition, elle se détache du modèle de startup pour se transformer en une organisation plus large et structurée. La transition a révélé des défis conséquents en termes de gestion de l'organisation, avec pour exemple, un manque de processus et de normes solides dans certains domaines, des soucis d'adéquation dans le secteur des ressources humaines et une faible communication interne et externe. L'Agence ARC a commencé à traiter certains des sujets décrits, en rédigeant notamment des fiches de poste pour les fonctions managériales clés, en établissant une fonction M&E et en ouvrant un bureau pour l'Afrique de l'Ouest. D'autres sujets sont plus difficiles à traiter - à titre d'exemple, la complexité de la structure de gouvernance et des relations difficiles entre l'Agence ARC et l'ARC Ltd entravent les capacités, pour les deux institutions, à mener leur mandat. L'ARC Ltd a globalement une bonne image dans le secteur des assurances. Toutefois, le professionnalisme de l'institution peut être mis en question, notamment du fait de sa flexibilité quant au versement des indemnités et de changements fréquents de son portfolio. Classification: Orange

Implication et dialogue avec les parties prenantes

Il est évident que l'ARC entreprend nombre d'activités dans de nombreux pays de l'Union africaine et s'engage auprès d'une grande variété d'acteurs, dont des décideurs politiques et du personnel technique des États, qu'ils soient membres ou non. En général, sa présence est de plus en plus prégnante sur le continent africain, et il est indubitable que l'Agence ARC essaie de construire des partenariats stratégiques avec diverses organisations régionales et internationales. Cependant, en dépit de ces progrès, des ajustements sont nécessaires sur certains points. Tout d'abord, l'ARC n'est pas encore parvenue à prendre attache auprès de toutes les organisations ciblées. La

[5] Cette QE concerne les données, activités et résultats de la ToC.

collaboration avec la Banque mondiale ne s'est pas déroulée dans les conditions espérées par l'ARC, malgré plusieurs propositions multi-niveaux de partenariat (du Conseil aux services, et au niveau national) et des activités telles que des présentations ou encore un atelier d'une semaine à Johannesbourg. D'autre part, au niveau national, l'implication de l'ARC est moins positive et globalement inégale. A cet égard, des données démontrent que la société civile et les ONG ont rarement été impliquées de manière significative. L'existence de difficultés dans les relations entre l'équipe technique et les représentants des gouvernements a largement été reconnue. Classification: Orange / Verte

Le développement et l'amélioration des produits.

L'assurance en cas de risques liés aux catastrophes est un champ émergent et complexe, qui fait partie d'un secteur en évolution constante, celui du financement des risques. Afin d'assurer la continuité de la pertinence de ses produits, l'ARC doit évoluer au rythme des changements contextuels et adapter ses produits à ces évolutions. Au vu des informations collectées, l'ARC a de bonnes capacités d'adaptation, notamment au niveau de ses processus de planification d'urgence et certaines optimisations de l'ARV concernant le contexte et les périls différents des pays. L'ARC développe des mécanismes de financement innovants comme l'ARC Replica et l'Extreme Climate Facility et a engagé des discussions avec plusieurs pays à revenu supérieur pour essayer de comprendre leurs besoins. Néanmoins, l'efficacité de l'ARV, au regard des divers contextes existants, peut être contestée. L'optimisation étant chose complexe, cela la rend inaccessible à de nombreuses parties et soulève des questions sur le logiciel-même et les processus institutionnels qui encadrent son adaptabilité. Certains interlocuteurs ont exprimé des doutes profonds sur l'ARV, une «boîte noire», et les difficultés de parvenir à modéliser les risques climatiques, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de menaces progressives comme la sécheresse. L'ARC s'est donc dotée d'objectifs difficiles à atteindre. Une autre préoccupation existe: en cherchant à répondre aux demandes des États membres en quête de recours face aux nouvelles menaces, l'ARC s'éloigne trop de ses fonctions originales et de son mandat. Classification: Orange

La livraison d'un programme de renforcement des capacités

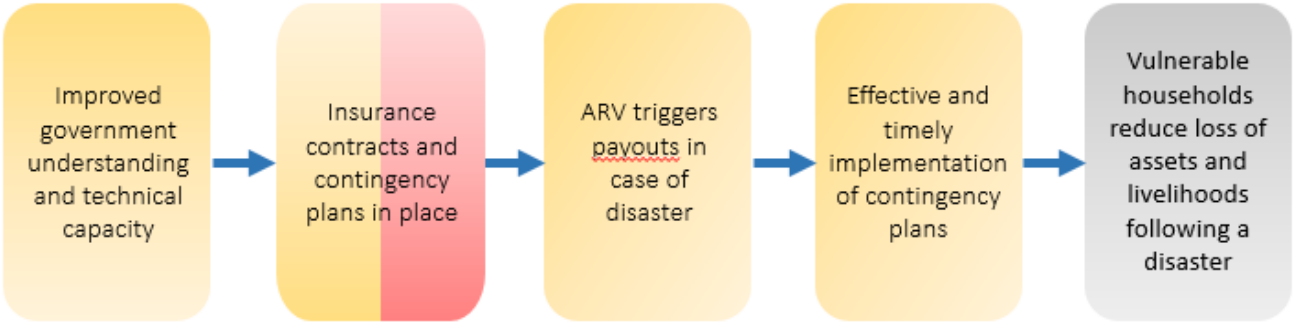
Il ne fait doute que l'ARC met en œuvre un large programme de renforcement des capacités, qui inclut l'alerte précoce, la planification d'urgence, la gestion et le financement des risques de catastrophes, et dépasse de loin la durée initialement prévue[6]. Bien que les activités soient en place, l'approche choisie n'est pas particulièrement innovante puisqu'elle repose sur des outils traditionnels comme les présentations PowerPoint et les manuels. Il a été observé que les membres de l'équipe de l'ARC, malgré des compétences techniques, ne sont pas nécessairement des formateurs qualifiés. L'ARC travaille au développement de nouveaux outils (par exemple, les formations en ligne) pour concevoir un soutien plus flexible et efficace et revoit les méthodes existantes (par exemple, les ateliers régionaux). Classification: Verte

QE2: Dans quelle mesure l'ARC a-t-elle contribué à des interventions rapides et efficaces dans les pays afin de protéger les ménages et les biens exposés et de réduire les pertes et l'insécurité alimentaire?

Afin d'explorer ce sujet de manière approfondie, l'Équipe d'Évaluation a collecté des données sur les progrès réalisés dans les domaines suivants de la ToC[7]:

[6] Les plans initiaux prévoyaient que le programme de renforcement des capacités durerait de 9 à 12 mois.
[7]Ces démarches concernent les changements à court et moyen termes exposés dans la ToC dans le volet Orientation 1: Soutenir des interventions rapides et efficaces.

Image 2: Orientation 1: Soutenir des interventions rapides et efficaces



La compréhension et la capacité des gouvernements

L'ARC vise à améliorer la capacité des gouvernements en termes de conception et de mise en œuvre des plans d'urgence en cas d'alerte précoce; de modélisation des risques; de mutualisation des risques; et de transfert des risques. Les données suggèrent que les activités de renforcement des capacités de l'ARC ont permis le développement de certaines capacités, dont l'ampleur, la profondeur et la durabilité restent limitées. Les faibles compétences de départ et les fréquents changements de poste au sein de nombreux gouvernements africains ont été des défis majeurs. Il s'agit néanmoins de problèmes typiques bien connus dans le milieu des programmes d'assistance technique, et ils auraient pu être mieux pris en compte dans la conception du programme. S'il est prouvé que certains domaines sont mieux compris, les pays ayant suivi le programme officiel de développement des capacités sont toujours en demande de soutien et d'assistance de l'ARC. Par ailleurs, peu de parties prenantes au sein des gouvernements participent activement aux activités de développement des compétences, ce qui suggère que l'impact demeure relativement superficiel. Classification: Orange

La mise en place des contrats d'assurance et des plans d'urgence

Au cours des quatre dernières années, huit nations africaines ont souscrit aux polices d'assurance de l'ARC dans quatre bassins annuels, pour un prix total approximatif de 55 millions de dollars américains. Cependant, depuis ces deux dernières années, le bassin de risques se réduit progressivement, en dépit d'une insécurité alimentaire continue et de sécheresses dans la région. Nombreux sont les facteurs qui contribuent à cette situation, et parmi eux, une forte impression que les primes sont chères par rapport aux versements potentiels, et une méfiance envers l'assurance. La politique représente un défi majeur puisque les perspectives à court terme des décideurs politiques ne correspondent pas aux visions à long terme de l'assurance. Les autres défis viennent des difficultés pour justifier du paiement de la prime lorsque d'autres besoins urgents priment, qu'un risque de base existe et que sont redoutées de potentielles erreurs de modélisation. Comme nous avons pu le voir dans des pays comme la Mauritanie, le Malawi et le Kenya, les pays auront probablement tendance à se retirer s'il n'y a pas eu de versement plusieurs années de suite ou, dans le cas de la Gambie ou du Mali, qui ont participé à trois bassins de risques consécutifs sans percevoir de versement, si une bonne saison agricole est prévue. Classification: Orange / Rouge

Le déclenchement du décaissement par l'ARV en cas de catastrophe

Les réponses sont partagées quant à la fiabilité des processus de l'ARV et de l'ARC pour assurer le déclenchement systématique des versements de l'ARV suite aux sécheresses. Le risque de base étant inhérent à l'assurance paramétrique, le risque que l'ARV ne se déclenche pas, même en cas de sécheresse, demeure. Le manque général de confiance s'explique par des imprécisions de l'ARV et une confusion ou une incompréhension du fonctionnement du modèle. Le délai du

versement au Malawi a été largement perçu comme un dysfonctionnement des processus de l'ARV et de l'ARC. Classification: Orange

L'efficacité et la rapidité de la mise en œuvre du plan d'urgence

Les données de l'expérience en Mauritanie indiquent qu'il est possible de faciliter une réponse rapide et efficace dans une situation d'urgence grâce aux versements de l'ARC. Toutefois, dans le cas précité comme dans d'autres, beaucoup d'obstacles politiques et procéduraux doivent être surmontés. Les expériences au Niger et au Sénégal, soit deux parmi les quatre pays, qui ont jusqu'à présent reçu les versements de l'ARC, témoignent des obstacles bureaucratiques de transfert des fonds et de mise en place du plan en général. L'ARC a élaboré des documents sur les conclusions tirées de ces expériences. Ils sont publiés sur leur site web pour communiquer sur les mises à jour des plans dans les années à venir. Les expériences au Malawi et en Mauritanie soulèvent des questions quant à la transparence et la qualité du processus de mise à jour des Plans d'implémentation finaux (FIP). Classification: Orange

Une réduction des pertes de biens et des moyens d'existence

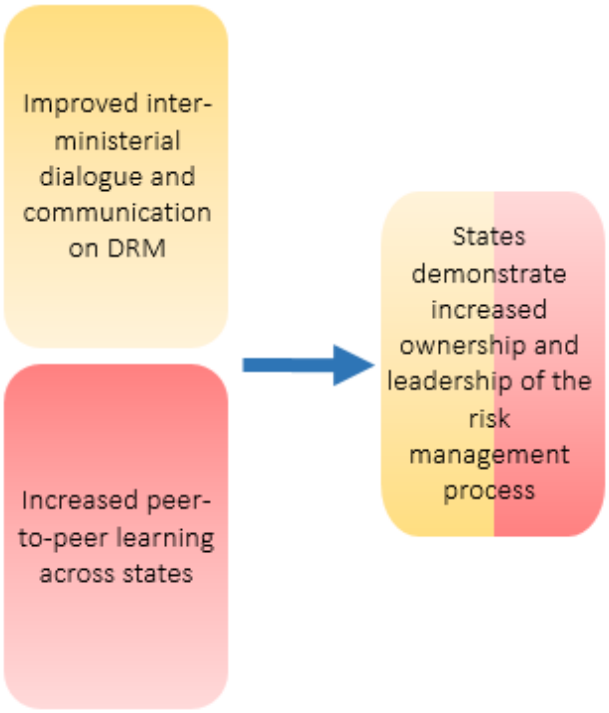
Les données secondaires sur les décaissements en Mauritanie et au Sénégal suggèrent qu'ils ont réduit la vente des actifs pour certains ménages et ont donc protégé leurs biens. Cependant, ce sera le focus des phases futures de l'évaluation, qui incluront la collecte de données au niveau des ménages. Il sera important d'évaluer si les paiements sont suffisamment importants pour avoir un impact conséquent sur la capacité des ménages à réduire la perte de leurs actifs et biens, et si (comme c'était le cas en Mauritanie) le paiement crée un effet de dissuasion quant à la sécurisation de fonds additionnels pour des réactions urgentes. Classification: Grise[8]

QE3: Dans quelle mesure l'ARC a-t-elle influencé la capacité des États membres de l'UA à anticiper, financer et réagir aux catastrophes climatiques en général, et notamment à utiliser l'ARC de manière optimale?

Afin d'explorer ce sujet de manière approfondie, l'Équipe d'Évaluation a collecté des données sur les progrès réalisés dans les domaines suivants de la ToC[9]:

[8] La classification grise indique qu'il n'y a pas suffisamment d'éléments pour une appréciation solide.
[9]Ces démarches concernent les changements à court et moyen termes visés dans la ToC dans le volet Orientation 2: Influencer les politiques et les pratiques des pays membres.

Image 3: Orientation 2 Influencer les politiques et les pratiques des pays membres



Le dialogue et la communication interministériels sur la DRM

Il y a quelques exemples d'amélioration du dialogue interministériel dans les pays membres du bassin de risques - mais le dialogue est limité dans son étendue et son ampleur (dans le sens où il est focalisé sur les aspects techniques de l'ARC et ce, au détriment d'une approche plus large de la DRM), et il est peu probable qu'il sera suffisamment durable ou source de transformations. Les données suggèrent que le dialogue est solide dans les premières phases d'implication de l'ARC, mais que son intensité diminue ensuite, surtout si le pays ne renouvelle pas sa police d'assurance. De surcroît, la communication entre les acteurs techniques et politiques est particulièrement faible. Classification : Orange

Les échanges entre pairs

Jusqu'à présent, seules quelques opportunités formelles débouchant sur un échange entre pairs efficace ont eu lieu[10], ce qui est partiellement dû aux différents niveaux de compréhension et d'expériences des pays impliqués dans l'ARC, et rend donc les ateliers régionaux compliqués. En Afrique de l'Ouest, il semble que l'ARC a animé les réseaux régionaux avec succès et construit un dynamisme à travers ces mécanismes - mais ces changements n'ont pas été reproduits dans d'autres régions. Classification: Rouge

L'appropriation et le leadership des pays dans le processus de gestion des risques

En Mauritanie, le gouvernement a montré certains niveaux positifs d'appropriation et d'institutionnalisation, ce qui n'a pas été remarqué dans les autres pays étudiés, où il n'y avait pas d'indication que l'ARC était intégrée aux stratégies nationales. Aucun des pays évalués n'a intégré les primes ARC dans ses budgets nationaux au moment de la collecte des données (ce qui n'est pas surprenant pour le Kenya et le Malawi, qui n'étaient pas dans le bassin de risques), même si les équipes de l'ARC ont signalé que les primes étaient intégrées dans les budgets du Mali, du

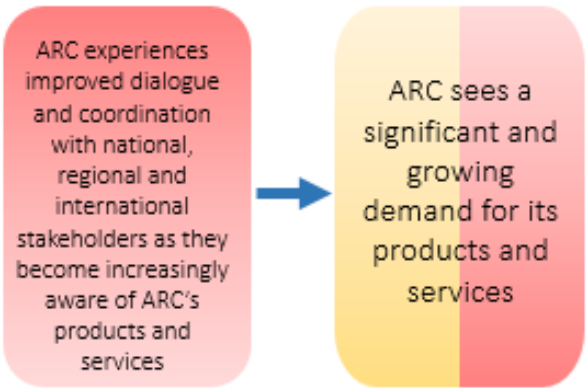
[10] Un des exemples est l'atelier régional pour les pays du CDAA en août 2017.

Burkina Faso, de la Gambie et du Sénégal au moment de la rédaction de ce rapport.
Classification: Orange / Rouge

QE4: Les gouvernements et autres parties participantes apprécient-ils le bassin de risques de l'ARC et l'assistance technique? Pourquoi?

Afin d'explorer ce sujet de façons plus approfondie, l'Équipe d'Évaluation a collecté des indices sur les progrès réalisés dans les domaines suivants de la ToC[11]:

Image 4: Orientation 3: La création d'une valeur/demande croissante pour les services et produits de l'ARC



La sensibilité des parties prenantes envers les produits et services de l'ARC

Les informations recueillies suggèrent que, s'il y a un niveau relativement élevé de prise de conscience de l'existence de l'ARC parmi les parties prenantes en Afrique, le degré de compréhension des produits et services de l'ARC et des rôles de l'Agence et du Limited, reste limité. Cela s'explique largement par le manque de communication externe de l'ARC auprès des parties prenantes et des publics plus larges. Il est indubitable que les efforts actuels de l'ARC en termes de transparence et de communication sont perçus comme très faibles. La gestion de la situation au Malawi en 2015/6 a été considérée par beaucoup comme faible. De manière générale, un manque de compréhension de l'assurance en Afrique, un scepticisme omniprésent, une méfiance envers le secteur des assurances compromettent le succès de la communication.
Classification: Rouge

La demande de produits et services de l'ARC

La demande pour les services de développement des compétences de l'ARC existe: seize pays ont été impliqués dans le programme de développement des compétences de l'ARC. L'adoption des produits de l'ARC, mesurée par la croissance du bassin de risques, n'est certainement pas en expansion et montre des signes de décroissance. Comme mentionné ci-dessus, les raisons en sont apparemment l'accessibilité, le degré faible de compréhension, la perception que les primes sont trop élevées par rapport aux éventuels bénéfices, le manque de confiance envers le secteur des assurances et les dissuasions politiques. Pour certains pays, il est possible que la demande existe, mais l'adoption n'est pas possible à cause du coût.[12] Dans ces cas-là, l'ARC s'efforce de

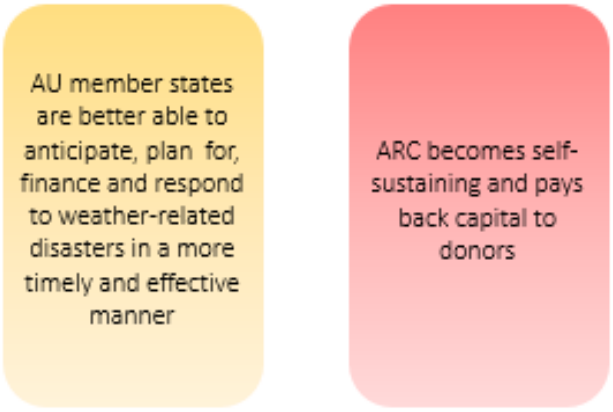
[11]Cette partie de la ToC se réfère à l'Orientation 3: La création d'une valeur/demande croissante pour les services et produits de l'ARC
[12]L'ARC rapporte que le Niger, par exemple, aurait souscrit une police s'il était parvenu à dégager les financements nécessaires.

sécuriser le financement des primes de la part de donateurs comme la Banque africaine de développement. Classification: Orange / Rouge

Les changements et impacts à long terme attendus par l'ARC

L'ARC compte contribuer aux changements à long terme suivants:

Image 5: Les changements et impacts à long terme attendus par l'ARC



L'étude de cas en Mauritanie a prouvé que les États membres s'améliorent sur la DRM et en réaction d'urgence, puisque le pays a perçu le versement, et plusieurs parties prenantes ont souligné la valeur de la contribution de l'ARC dans la gestion de la sécheresse. Néanmoins, les expériences d'autres pays ne permettent pas de prouver la contribution de l'ARC et suggèrent (par exemple au Kenya) qu'il est probable que les progrès liés à la DRM soient plus le résultat d'autres initiatives que de l'ARC. L'expérience au Malawi n'a pas été positive quant à la valeur des produits et des mécanismes de financement de l'ARC dans l'anticipation, la planification et le financement des réponses aux catastrophes climatiques. Classification: Orange

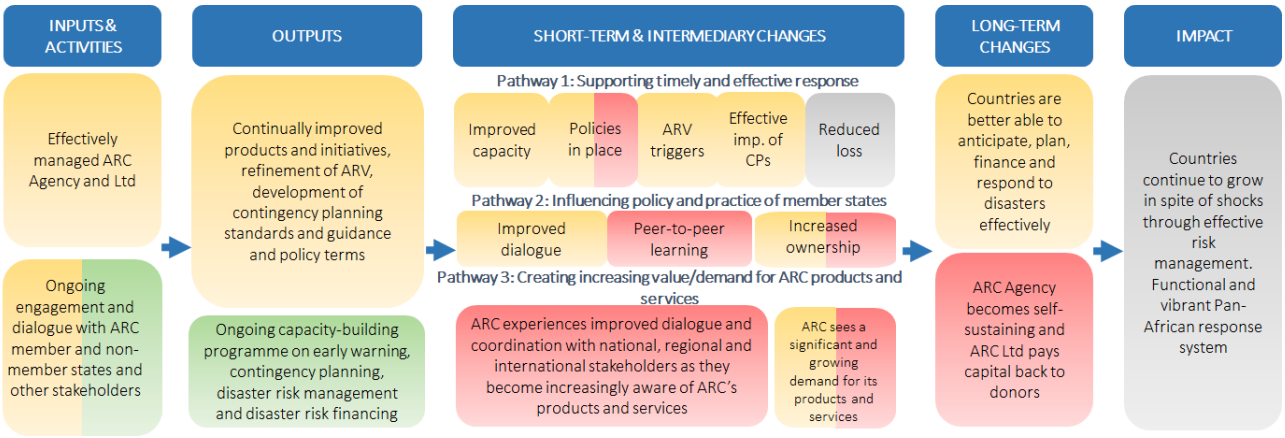
L'ARC est attentive à la durabilité et envisage des sources de financements alternatives. Toutefois, il n'y a actuellement pas d'indications que l'Agence ARC devient autonome, et il est difficile d'estimer comment la trajectoire actuelle pourrait l'y mener sans des réajustements fondamentaux. Le manque de croissance du bassin de risques entrave particulièrement la stratégie initiale de l'ARC. Un fort scepticisme des parties prenantes est perceptible quant à la fiabilité de la voie de l'ARC vers une autonomie financière. Classification: Rouge

Il est encore trop tôt pour mesurer le changement de niveau de l'impact dans la ToC, la couleur grise lui a donc été attribuée.

Conclusions et recommandations

Les classifications RAG pour la ToC dans son intégralité sont présentées dans le diagramme ci-dessous:

Image 6: La Théorie des changements simplifiée de l'ARC



L'ARC est opérationnelle depuis quatre ans seulement, et des progrès dans toutes les parties de la ToC ne doivent pas être attendus à ce stade. Plus précisément, des progrès de l'ARC sur les changements à moyen et à long termes ne devraient pas être attendus à ce stade précoce. Toutefois, nos conclusions suggèrent que l'ARC se trouve dans une phase critique. Nombre d'activités importantes ont été entreprises et les indications suggèrent que l'ARC contribue en quelque sorte à la prise de conscience et au développement des compétences par rapport à la DRM, à la modélisation et au financement des risques dans un nombre de pays africains. Toutefois, dans certains domaines clés, l'ARC est loin des progrès attendus, d'après la logique actuelle causale d'atteinte des résultats soulignée dans la ToC. En effet, les observations suggèrent que l'actuelle ToC ne tient pas la route, et que sans changements significatifs du modèle actuel et des pratiques commerciales, les changements et impacts à long terme souhaités ne seront pas réalisés.

Le manque de croissance du bassin de risques est un des domaines problématiques clés. Sans une augmentation du nombre de pays assurés, le modèle commercial de l'ARC ne tiendra pas. C'est un domaine à traiter en priorité.

Malgré l'ampleur limitée du bassin de risques, l'ARC peut tout de même accompagner un grand nombre de pays dans le domaine du développement des compétences. Il semble que la valeur actuelle de l'ARC repose dans sa contribution à la prise de conscience institutionnelle et au développement des compétences relatives aux éléments clés de la DRM dans un nombre de pays africains. Cette contribution ne devrait pas être négligée lors des calculs réalisés pour comparer le coût de l'ARC et les versements à chaque pays. L'amélioration de l'efficacité du programme de développement des compétences de l'ARC devrait donc être la seconde priorité.

Étant donné que l'ARC est une organisation relativement nouvelle, nous suggérons que l'efficacité organisationnelle de l'Agence ARC devrait être le troisième domaine prioritaire.

Dans l'ensemble, nous recommandons que l'ARC effectue un examen stratégique en considérant les résultats de cette évaluation formative. Cet examen devrait être focalisé sur les priorités mentionnées ci-dessus.

Domaine de priorité 1: La stimulation du bassin de risques *via* des changements fondamentaux dans les approches de l'ARC

- Considérer les implications du financement des primes et l'utiliser pour assurer des évènements moins fréquents, mais qui font partie d'un ensemble global de gestion des risques.
- Améliorer la communication
- Améliorer la coordination avec les organisations externes

- Revoir Africa RiskView (ARV) et améliorer la transparence de l'ARV

Domaine de priorité 2: Améliorer l'offre du développement des compétences

- Revoir l'approche du développement des compétences
- Tenir compte de la capacité des parties prenantes politiques et de leur coordination avec les experts techniques
- Accepter de plus longues échéances pour le développement des compétences

Domaine de priorité 3: Améliorer l'efficacité organisationnelle au sein de l'Agence ARC et de l'ARC Ltd

- Revoir le PdA entre l'Agence ARC et l'ARC Ltd pour discuter de la portée, des missions et de l'interaction entre les deux structures
- Revoir et renforcer les modes opératoires et les processus de prise de décisions dans les domaines critiques
- Revoir et resserrer les politiques de délais pour le paiement des primes
- Revoir les besoins en personnel pour consolider un engagement politique de haut niveau

Table des matières

Remerciements i

Résumé analytique ii

1.1 La Mutuelle panafricaine de gestion de risques ii

1.2 La méthode de l'évaluation iii

1.3 Résultats iii

QE1: Dans quelle mesure le cadre institutionnel et les résultats de l'ARC mènent-ils à l'adoption et à l'utilisation effective des produits d'assurance de l'ARC? Cela peut-il être amélioré ? iv

QE2: Dans quelle mesure l'ARC a-t-elle contribué à des interventions rapides et efficaces dans les pays afin de protéger les ménages et les biens exposés et de réduire les pertes et l'insécurité alimentaire? v

QE3 : Dans quelle mesure l'ARC a-t-elle influencé la capacité des États membres de l'UA à anticiper, financer et réagir aux catastrophes climatiques en général, et notamment à utiliser l'ARC de manière optimale? vii

QE4 : Les gouvernements et autres parties participantes apprécient-ils le bassin de risques de l'ARC et l'assistance technique? Pourquoi? ix

Les changements et impacts à long terme attendus par l'ARC x

Conclusions et recommandations x

Liste des tableaux, images et cases xv

Liste des abréviations xvi

2 Introduction 1

2.1 Aperçu de l'ARC 1

2.2 Aperçu de l'Évaluation 1

3 Méthodes 3

3.1 Les aspects de conception 3

3.1.1 La structure de l'évaluation 3

3.1.2 La conception de l'évaluation 4

3.2 Les méthodes appliquées 5

3.2.1 Axe de travail 1: Les études de cas 5

3.2.2 Axe de travail 2: L'Analyse Organisationnelle 6

3.2.3 Axe de travail 3: L'Étude Globale 7

3.2.4 L'analyse 10

3.2.5 Plus d'informations sur les données, les indices et les méthodes 11

4 Les résultats 12

4.1 QE1: Le cadre institutionnel de l'ARC 14

4.1.1 La gestion de l'Agence ARC 14

4.1.2 La gestion de l'ARC Limited 17

4.1.3 L'engagement et le dialogue avec les parties prenantes de l'ARC 19

4.1.4 La développement et l'amélioration des produits 21

4.1.5 Le programme de renforcement des capacités 24

4.2 QE 2: Le soutien apporté par l'ARC pour des interventions rapides et efficaces 25

4.2.1 La compréhension et la capacité du gouvernement 25

4.2.2 La mise en place des contrats d'assurance et des plans d'urgence 29

4.2.3 Le déclenchement des versements par l'ARV en cas de catastrophe 34

4.2.4 L'efficacité et la rapidité de la mise en œuvre du plan d'urgence 38

4.2.5 La réduction des pertes de biens et des moyens d'existence 41

4.3 QE3: L'influence de l'ARC sur la capacité à anticiper, planifier, financer et réagir aux catastrophes 43
4.3.1 Un dialogue et une communication interministériels sur le DRM 44
4.3.2 L'appropriation et le leadership des pays dans le processus de gestion des risques 46
4.4 QE 4: L'ARC, vue par les gouvernements et d'autres parties prenantes 47
4.4.1 La sensibilité des parties prenantes envers les produits et services de l'ARC 47
4.4.2 La demande de produits et de services de l'ARC 49
4.5 Les changements et impacts à long terme 50
4.5.1 La capacité des pays à anticiper, planifier, financer et répondre aux catastrophes climatiques 50
4.5.2 Les plans de l'ARC pour devenir autonome et rembourser le capital 51
4.5.3 Les impacts 53
5 Conclusions et recommandations 54
5.1 Conclusions et acquis 54
5.2 Recommendations **Error! Bookmark not defined.**
5.2.1 La stimulation du bassin de risques via des changements fondamentaux dans les approches de l'ARC 57
5.2.2 Améliorer l'offre du développement des compétences 59
5.2.3 Améliorer l'efficacité organisationnelle au sein de l'Agence ARC et de l'ARC Ltd 60
5.3 Commentaire final 61
Références / Bibliographie 62
Liste des annexes 63

Liste des tableaux, images et cases

Image 1: La Théorie du changement simplifiée de l'ARC iv
Image 2: Orientation 1: Soutenir des interventions rapides et efficaces vi
Image 3: Orientation 2 Influencer les politiques et les pratiques des pays membres viii
Image 4: Orientation 3: La création d'une valeur/demande croissante pour les services et produits de l'ARC ix
Image 5: Les changements et impacts à long terme attendus par l'ARC x
Image 6: La Théorie des changements simplifiée de l'ARC avec les classifications xi
Image 7: La Théorie du changement simplifiée de l'ARC 14
Image 8: Les étapes de l'Orientation 1: Soutenir des interventions rapides et efficaces 25
Image 9: L'évolution du bassin de risques 30
Image 10: Les étapes de l'Orientation 2 - Influencer les politiques et les pratiques des pays membres 43
Image11: Les étapes de l'Orientation 3 - Créer un accroissement de la valeur/demande pour les produits et services de l'ARC 47
Image12: La Théorie des changements simplifiée de l'ARC 56

Tableau 1: Phases d'évaluation de l'ARC 2
Tableau 2: Les parties prenantes interviewées en Mauritanie, au Kenya et au Malawi, Mars-Juillet 2017 6

Case1: L'apport des coordonnateurs intégrés au gouvernement 28
Case 2: Les raisons pour se retirer ou rester dans le bassin de risques de l'ARC 32
Case 3: L'échec de l'ARC au Malawi 36
Case 4: La réponse réussie des fonds de l'ARC lors de la catastrophe en Mauritanie 40

Liste des abréviations

AfDB	Banque africaine de développement
ARC	Mutuelle panafricaine de gestion des risques
Agence ARC	Institution spécialisée de l'ARC de l'Union africaine
ARC Ltd	Compagnie d'assurance African Risk Capacity Limited
ARV	Africa RiskView
UA	Union africaine
CA	Analyse de contribution
CARD	Centre de Recherche Agronomique et de Développement
CAT DDO	Option de tirage différé en cas de catastrophe
CCRIF	Mécanisme d'assurance contre les risques liés aux catastrophes dans les Caraïbes
CEM	*Engagement manager* du pays
DG	Directeur général
CIMA	Conférence inter-africaine des marchés d'assurances
DOP	Directeur des opérations
CP	Conférences des parties
PU	Plan d'urgence
CSA	Commissariat à la Sécurité alimentaire - Mauritanie
DFID	Aide publique au développement
DNPGCCA	Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger
DRF	Financement des risques de catastrophes
DRFI	Financement des risques de catastrophes et assurance
DRM	Gestion des risques de catastrophes
DRMF	Gestion des risques de catastrophes et financement
QE	Question d'évaluation
EWS	Système d'alerte précoce
FIP	Plan d'implémentation final
GC	Coordonnateurs du gouvernement

PIB	Produit intérieur brut
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
IPC	Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire
ITAD	Suivi et évaluation pour le développement international
KII	Entretiens avec les informateurs clés
L4D	Permis de développement
PdA	Protocole d'accord
M&E	Suivi et évaluation
ONG	Organisations non-gouvernementales
APD	Aide publique au développement
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
E&E	Éruption et épidémie
OPM	Oxford Policy Management
PCRAFI	Système d'information sur les risques dans le Pacifique et Initiative de financement
PAP	Plan d'amélioration des performances
RAG	Classification Rouge / Orange / Verte
R&D	Recherche et développement
CDAA	Communauté de développement d'Afrique australe
POP	Procédures opérationnelles permanentes
ToC	Théorie du changement
GTT	Groupe de travail thématique
UN	Nations unies
SIPC	Bureau de l'ONU pour la prévention des catastrophes
FV	Fait vérifié
WFP	Programme alimentaire mondial
WRSI	Indice de satisfaction des besoins en eau
XCF	Dispositif de climat extrême

2 Introduction

En novembre 2015, le Département pour le développement international du gouvernement du Royaume-Uni a conventionné avec l'OPM (Oxford Policy Management) pour la production d'une évaluation indépendante de l'ARC (Mutuelle panafricaine de gestion des risques) de 2015 à 2024. La proposition de l'OPM a été déposée comme partie de l'e-Pact, un consortium dirigé par OPM et codirigé avec l'ITAD.

2.1 Aperçu de l'ARC

La mutuelle panafricaine de gestion des risques (ARC) a été fondée en 2012 par l'Union africaine (l'UA) comme une mutuelle indicielle africaine pour les risques et pour un mécanisme de réaction précoce, pour la gestion et le financement des risques climatiques. La mission de l'ARC est de créer un système panafricain de réaction aux catastrophes naturelles qui puisse permettre aux gouvernements africains de répondre aux besoins des populations exposées à des catastrophes naturelles (ARC 2016). L'ARC est composée de deux entités: L'Agence ARC et l'ARC Limited. L'Agence ARC est l'outil de développement des compétences, de formation et de plaidoyer de l'ARC, en charge de la promotion des missions et objectifs de l'ARC auprès des États membres de l'UA et d'un public plus large. L'engagement des pays avec l'ARC comprend un programme de développement des compétences de 9 à 12 mois qui porte sur l'alerte précoce, la modélisation des risques (en particulier *Africa RiskView* (ARV), le logiciel de l'ARC qui utilise l'historique pluviométrique et les données de vulnérabilité pour évaluer les coûts de réaction en cas de sécheresse et définit les seuils déclencheurs de l'assurance paramétrique), la planification d'urgence, la gestion et le financement des risques de catastrophes. L'ARC Limited est une mutuelle d'assurance de niveau souverain qui fournit une couverture d'assurance climatique.

L'impact attendu de l'ARC est de fournir aux pays africains, par un modèle d'assurance mutualisée, une tarification concurrentielle pour les produits d'assurance. Au niveau national, il devrait améliorer l'aptitude des gouvernements à mieux anticiper, planifier et réagir aux risques de catastrophes par le renforcement des capacités, la sensibilisation et la prise d'actions liées à la DRM. Enfin, au niveau local, les ménages vulnérables devraient moins pâtir des catastrophes, grâce à un soutien adéquat.

Plus d'informations sur l'ARC sont disponibles dans la Section 1 du Rapport initial, Annexe F.

2.2 Aperçu de l'Évaluation

L'évaluation comporte deux volets: une évaluation formative en deux étapes et une évaluation d'impact en deux étapes. Un pilote de l'évaluation d'impact sera effectué pendant l'étape formative (voir Tableau 1). L'évaluation globale a pour objectif de:

- Identifier et partager les acquis au sein de la direction du programme de l'ARC. Ceci sera le focus de l'évaluation formative, qui prendra en considération l'efficacité et la performance de l'ARC.

- Tester si la mise en commun des risques climatiques est un moyen efficace pour encourager la planification d'urgence et assurer des réactions rapides en cas de sécheresse ou autres évènements climatiques extrêmes. L'évaluation d'impact prendra en considération la valeur de la planification d'urgence en minimisant l'impact (et accélérant le

rétablissement) des conditions météorologiques extrêmes. Elle examinera l'efficacité de l'ARC (où, quand, pourquoi) pour contribuer à la base globale factuelle.

- Être transparent vis-à-vis des contribuables britanniques et transmettre les informations relatives aux investissements de la DFID dans l'ARC, en démontrant l'investissement continu de la DFID dans le programme.

Tableau 1: Phases d'évaluation de l'ARC

Étape d'évaluation	Descriptif	Temporalité
Phase d'évaluation formative	Tester les phases précoces de la ToC et fournir une analyse sur l'avancée de l'ARC, déterminer si sa trajectoire est la bonne pour accomplir ses missions.	Févr-Oct 2017
Seconde phase d'évaluation formative	Tester le cycle d'apprentissage et d'adaptation de l'ARC et poursuivre l'analyse de l'avancée de l'ARC, déterminer si sa trajectoire est adaptée pour accomplir ses missions.	Févr-Oct 2019
Pilote	Concevoir et tester des outils utilisables dans la phase d'évaluation d'impact.	Nov 2019-Jan 2020
Premier impact	Évaluer la contribution du programme de l'ARC sur les résultats identifiés de la ToC.	Févr-Oct 2020
Second impact	Évaluer la contribution du programme de l'ARC sur les résultats identifiés de la ToC.	Févr-Oct 2024

L'Équipe d'Évaluation a premièrement développé une ToC en conjonction avec l'ARC Celle-ci a été utilisée pour développer les principales Questions d'Évaluation:

- **Q1 Le contexte de l'ARC:** Dans quelle mesure le cadre institutionnel et les résultats de l'ARC mènent-ils à l'adoption et à l'utilisation efficace des produits d'assurance de l'ARC? Cela peut-il être amélioré?

- **Q2 Orientation 1:** Dans quelle mesure l'ARC a-t-elle contribué à des interventions rapides et efficaces dans les pays afin de protéger les ménages et les biens exposés et de réduire les pertes et l'insécurité alimentaire?

- **Q3 Orientation 2:** Dans quelle mesure l'ARC a-t-elle influencé la capacité des États membres de l'UA à anticiper, financer et réagir aux catastrophes climatiques en général, et plus précisément à utiliser l'ARC de manière optimale?

- **Q4 Orientation 3:** Les gouvernements et autres parties participantes apprécient-ils le bassin de risques de l'ARC et l'assistance technique? Pourquoi?

Plus d'informations sur la conception de l'évaluation et les méthodes utilisées sont disponibles dans la section 2. L'analyse et les résultats sont détaillés dans la section 3, intitulée «Une histoire de contribution», qui correspond à la ToC de l'ARC, et donc aux quatre Questions d'Évaluation mentionnées ci-dessus.

3 Méthodes

Cette section sur les méthodes est divisée en deux parties. La première partie s'attache aux *aspects de conception* et reprend les éléments essentiels du contexte général et les complexités du programme qui ont façonné l'ensemble de l'évaluation, dont la conception est basée sur la théorie. La seconde partie détaille ensuite les *méthodes,* et se concentre sur la mise en œuvre de la conception pendant la phase d'évaluation formative.

3.1 Les aspects de conception

3.1.1 La structure de l'évaluation

Cette évaluation de la Mutuelle panafricaine de gestion des risques (ARC) est étalée sur dix ans. Elle utilise une approche théorique basée sur deux évaluations formatives, deux évaluations d'impact (de base et de fond) et une étude quantitative basée sur une conception expérimentale séparée (à confirmer par la DFID). Il a été convenu pendant la phase initiale qu'une approche théorique représentait le modèle le plus approprié, au vu du contexte unique et des objectifs de l'ARC. Ces arguments ont été clairement indiqués dans le Rapport Initial de l'ARC et sont brièvement résumés ci-dessous:

Le contexte de l'ARC présente plusieurs facettes non-linéaires et interconnectées, qui représentent un cadre complexe unique multi-niveaux. Au niveau local, l'impact de la sécheresse et la réponse donnée varieront selon les lieux. Au niveau national, la gestion gouvernementale des risques peut varier de manière significative en fonction de la qualité des mécanismes de planification en cas de catastrophe, de la flexibilité des canaux de distribution établis pour mettre en place les interventions, des potentielles influences politiques sur l'allocation et la distribution de fonds des versements et d'autres facteurs institutionnels. Enfin, au niveau global, le cadre institutionnel par lequel passent les mécanismes d'interventions des Nations Unies et des dispositifs humanitaires est contingent, controversé, politique, et souvent lent à réagir. Par ailleurs, le marché des assurances est composé d'un autre groupe de parties prenantes, ayant des objectifs et buts différents qui doivent également être considérés.

Le succès de la conception du programme de l'ARC dépend fortement du contexte global cité ci-dessus. L'Agence ARC se concentre sur le renforcement des capacités - et sa disposition - relatif aux alertes précoces, à la gestion des risques de catastrophes, et aux options de financement des risques (notamment la mutuelle de gestion des risques). Elle a été fondée pour contrebalancer un manque certain et aborder les défis relatifs aux risques de catastrophes climatiques en Afrique. L'ARC Ltd est l'outil commercial qui vend les assurances et assure la pérennité des deux organisations. Pour mener à bien ses missions, l'ARC doit interagir avec plusieurs ministères de plusieurs pays. Chacune de ses structures a des défis et des priorités multiples et relatifs aux contextes social, politique et économique. L'ARC doit aussi régulièrement s'engager sur la scène des interventions humanitaires - composée en grande partie des organisations et agences multilatérales, elles-mêmes influencées par de nombreux facteurs. Par ailleurs, l'ARC doit s'impliquer plus largement dans les marchés d'assurance et de capitaux. Enfin, alors que l'ARC n'a pas de mandat direct au niveau local, elle a pour mission d'aider à protéger les moyens d'existence des ménages bénéficiaires.

L'assurance de l'ARC n'est pas censée couvrir la totalité du risque d'une catastrophe climatique, ce qui pose un défi pour essayer d'évaluer efficacement la contribution de l'ARC. Un versement de l'ARC a pour but de générer suffisamment de fonds à une étape

précoce pour réussir à protéger les biens et moyens d'existence exposés. Il est donc anticipé que d'autres aides viendront dans ces mêmes communautés, en utilisant peut-être les mêmes chaînes de distribution (par exemple, un mécanisme existant de sécurité sociale). En l'état, ce sera un défi de séparer l'impact de l'ARC des autres assistances.

Dans le cadre d'une approche théorique, nous utilisons l'Analyse de Contribution (CA) comme principal cadre analytique pour évaluer les complexités programmatique et contextuelle de l'initiative de l'ARC. La CA postule *que «si un évaluateur peut valider la théorie du changement avec des preuves empiriques et décrire les facteurs majeurs d'influence, il serait donc raisonnable de conclure que l'intervention a fait une différence»* (Conseil du Trésor du Canada, 2012: 9). Pour mener une analyse de la CA, la Théorie du Changement est examinée attentivement, des entrées aux résultats, et ce, afin d'établir une contribution plausible aux changements observés. En plaçant la ToC au centre de la conception, nous pouvons identifier de sérieuses lacunes. Celles-ci relèvent de deux champs: celui de la réalisation (ou non) par l'ARC de ses objectifs (une évaluation critique de la performance), et celui de la validité de la ToC (une évaluation critique de la stratégie). Ces constatations sont élaborées à partir des progrès que l'ARC réalise pour contribuer à des résultats et impacts souhaités, ou des défis qui s'opposent aux progrès de l'ARC pour accomplir ses objectifs.

3.1.2 La conception de l'évaluation

La ToC de l'ARC est basée sur une série d'activités qui mènent vers trois liens de causalité *(i) soutenir une intervention rapide et efficace; (ii) influencer les politiques et pratiques des États membres;* et *(iii) créer une croissance de la valeur / demande des produits et services de l'ARC.* Au fil de l'étude, nous avons identifié trois questions clés de l'évaluation (QE) qui sont reliées à ces éléments clés de la ToC:

- **QE1 Le contexte de l'ARC:** Dans quelle mesure le cadre institutionnel et les résultats de l'ARC mènent-ils à l'adoption et à l'utilisation efficace des produits d'assurance de l'ARC? Cela peut-il être amélioré?
- **QE2 Orientation 1:** Dans quelle mesure l'ARC a-t-elle contribué à des interventions rapides et efficaces dans les pays afin de protéger les ménages et les biens exposés et de réduire les pertes et l'insécurité alimentaire?
- **QE3 Orientation 2:** Dans quelle mesure l'ARC a-t-elle influencé la capacité des États membres de l'UA à anticiper, financer et réagir aux catastrophes climatiques en général, et plus précisément à utiliser l'ARC de manière optimale?
- **QE4 Orientation 3:** Les gouvernements et autres parties participantes apprécient-ils le bassin de risques de l'ARC et l'assistance technique? Pourquoi?

Chacune de ces questions clés de l'évaluation est composée d'une série de questions détaillées que nous avons (i) cartographiées avec les critères d'évaluation du Comité d'aide au développement de l'OCDE; (ii) alignées avec les phases de l'évaluation (formative et d'impact); et plus important, (iii) liées au résultat de la ToC. Ce tableau de modélisation se trouve dans l'Annexe G.

Pour répondre à ces questions et fournir les preuves de la contribution dans les différentes étapes de la ToC, nous avons développé trois axes de travail qui encadrent nos activités de collecte de données:

1. L'axe de travail 1 comprend une série d'études de cas approfondies de chaque pays;

2. L'axe de travail 2 fournit une analyse organisationnelle du Groupe ARC; et

3. L'axe de travail 3 comprend une analyse globale qui saisit les points de vue d'un ensemble plus large de parties prenantes, de perceptions et de facteurs contextuels.

Chacun de ces axes de travail est détaillé dans les sections suivantes.

3.2 Les méthodes appliquées

Dans cette section, nous décrirons les instruments de collecte de données et d'échantillonnage, et les outils d'analyse de chaque axe de travail utilisés dans la mise en œuvre de cette première évaluation formative. En conclusion, la section contient un descriptif sur le traitement des données collectivement analysées pour valider nos résultats.

3.2.1 Axe de travail 1: Les études de cas

Les études de cas par pays fournissent des informations de fond, riches et contextuelles sur le déroulement de l'initiative de l'ARC dans les différentes régions et circonstances. Cet axe de travail rassemble la collecte des données et une série d'entretiens avec les informateurs clés (KII).

Les pays sélectionnés pour le premier ensemble d'études de cas étaient la Mauritanie, le Kenya et le Malawi. Pour déterminer cette liste, nous avons sélectionné les pays actuellement engagés dans l'ARC et avons utilisé une série de critères pour obtenir une liste plus courte. Les critères de sélection comprenaient la région géographique, le risque de catastrophe, la temporalité de la souscription (précoce / tardive), la capacité institutionnelle de la DRM, la réception ou non du versement (pour plus d'informations, voir section 5.10 du Rapport Initial de l'ARC, Annexe F). A partir d'une liste plus courte, le panel final d'États a été défini suite à un processus consultatif entre l'OPM, la DFID et l'Agence ARC.

Pour la collecte de données, nous avons conçu un guide d'entretiens semi-structuré, basé sur les questions initiales de l'évaluation (voir l'Annexe G). Au regard de l'ampleur et de l'étendue de l'analyse des pays et du grand nombre de parties prenantes, nous avons assigné à chaque question une catégorie d'interlocuteurs afin de limiter le nombre de questions destiné à chaque personne. Le guide a ensuite été relu par l'équipe de recherche afin de le rendre cohérent avec les autres axes de travail et de s'assurer de sa fluidité, de sa pertinence et de contrôler sa qualité[13].

En amont du travail de terrain dans chaque pays, l'équipe a collecté une documentation relative à ce pays, dont le Plan d'urgence de l'ARC, les FIP (dans les cas de versements), les rapports d'Africa Risk View (ARV) et encore d'autres matériels pertinents. Ces informations ont été utilisées afin de familiariser l'Équipe d'Évaluation avec le pays pour qu'elle puisse établir des guides d'entretiens sur mesure et étudier les problèmes critiques de manière approfondie et selon chaque contexte spécifique.

L'échantillonnage des répondants s'est déroulé en deux étapes, en commençant par un exercice de cartographie de chaque pays, suivi par une approche dite «boule de neige». L'équipe de recherche a commencé par une discussion avec l'*engagement manager* du pays de l'ARC, qui a ensuite fait le lien avec le Coordonnateur gouvernemental (CG) du pays. En tant que représentant clé de l'ARC, le CG a listé des informateurs ayant connu une forte implication auprès de l'ARC (par leur appartenance, par exemple, au Groupe de travail thématique) et qui détenaient des

[13]Quand cela était possible, les questions du guide d'entretiens ont été croisées et rendues cohérentes avec les guides d'entretiens des autres axes de travail.

perspectives intéressantes sur les points étudiés. Les équipes de la DFID et de l'OPM, ainsi que les consultants nationaux, ont transmis des informations supplémentaires sur les Informateurs clés (KI) *via* leurs réseaux professionnels et personnels. Au cours des entretiens, l'échantillonnage dit «boule de neige»[14] a été utilisé pour identifier des informateurs supplémentaires. Dans tous les cas, l'équipe de recherche a essayé de discuter avec le plus grand nombre possible de parties prenantes qui était en mesure de fournir une perspective pertinente sur l'expérience de leur pays avec l'ARC.

Un total de 86 parties intéressées ont été interviewées dans les trois pays. Voir le Tableau 2 pour plus de détails sur les entretiens avec les parties prenantes.

Tableau 2: Les parties prenantes interviewées en Mauritanie, au Kenya et au Malawi, Mars-Juillet 2017

	L'équipe de l'Agence ARC	Les représentants gouvernementaux et les équipes techniques	Les autres parties prenantes (donateurs, société civile et ONG)	Total
Mauritanie	3	20	9	32
Kenya	2	15	7	24
Malawi	2	20	8	30
Total	7	55	24	86

L'équipe de travail de chaque pays était composée de deux consultants internationaux et de deux consultants nationaux, qui ont travaillé ensemble pour collecter une documentation pertinente, l'analyser, organiser et mener les entretiens, faire des comptes-rendus sur les informations rassemblées et rendre une analyse commune des documents et informations récoltés. Les consultants nationaux ont fourni un support logistique essentiel en établissant, par exemple, les contacts avec les personnes interrogées pour organiser les entretiens et en aidant l'équipe de recherche à comprendre les coutumes locales, les sensibilités et autres nuances ethniques et culturelles, afin d'assurer une mise en place appropriée du travail de terrain. La collecte de données a approximativement duré trois semaines dans chacun des pays.

Les données recueillies pendant les discussions ont été gérées par l'utilisation d'une matrice d'évaluation (les questions des entretiens sont listées horizontalement, les personnes interrogées apparaissent sur l'axe vertical). En faisant cela, l'équipe a facilement pu ventiler les résultats par type, sexe et autres caractéristiques des interlocuteurs sondés. L'équipe de recherche a ensuite effectué une analyse détaillée des résultats pour chaque pays, ainsi qu'une analyse comparative des trois pays concernés. L'analyse comparative des pays est résumée dans l'Annexe C.

3.2.2 Axe de travail 2: L'Analyse Organisationnelle

L'Analyse Organisationnelle traite les questions relatives aux processus, aux procédures, aux capacités et aux ressources de l'Agence ARC. Elle se concentre sur les informations, les documents et les points de vue directement fournis par les équipes de l'Agence ARC et de l'ARC Ltd et leurs structures de gouvernance. L'Analyse Organisationnelle fournit donc une méthode

[14] La «boule de neige» est une approche où des KI supplémentaires sont identifiés en invitant les KI existants à suggérer de nouvelles personnes à interviewer. Cela peut être un moyen très efficace pour identifier les réseaux dans un pays, à condition de rester vigilant pour s'assurer d'une large représentation.

systématique d'évaluation de la valeur, de la cohérence et de la force des processus, activités et capacités qui structurent l'organisation de l'ARC.

Les méthodes utilisées pour l'Analyse Organisationnelle sont l'analyse de documents et des entretiens avec les informateurs clés. L'analyse des documents traitait essentiellement les documents d'organisation interne, comme les aspects de l'ARV, les documents de planification d'urgence, les notes stratégiques, les procédures opérationnelles permanentes, les rapports de back-office, de matériel M&E et d'autres documentations similaires.

Comme pour les études de cas des pays, le guide d'entretiens a été développé à partir des questions d'évaluation. Cela reliait ces dernières avec les différentes composantes des opérations de l'ARC (voir l'Annexe G). Le guide a ensuite été examiné et validé par l'équipe de recherche. L'OPM a identifié la liste initiale des KI suite à des discussions de planification avec la DFID et l'Agence ARC. Cette liste couvre largement le personnel et les membres du Conseil. Des représentants de tous les domaines d'affaires (par exemple l'engagement du pays, le transfert des risques, l'ARV, la planification d'urgence, les assurances, etc.) y figurent.

L'OPM a dirigé la majorité des entretiens en personne en janvier 2017 à Johannesbourg, en tirant parti d'une réunion conjointe des conseils de l'Agence ARC et de l'ARC Ltd. Cette série initiale d'entretiens a ensuite été complétée par des entretiens de suivi à distance pendant la période de l'évaluation. Au total, il y a eu 20 entretiens approfondis, dont 13 avec les membres de l'équipe de l'Agence ARC, deux avec des membres du conseil de l'Agence ARC, trois avec les membres d'équipe de l'ARC Ltd et deux avec les membres du conseil de l'ARC Ltd (voir le Tableau 3).

Tableau 3: La présentation des entretiens pour l'analyse organisationnelle de l'ARC

Secteur	# des entretiens
L'équipe de l'Agence ARC	13
Le conseil de l'Agence ARC	2
L'équipe de l'ARC Ltd	3
Le conseil de l'ARC Ltd	2
Total	20

De même que pour les études de cas des pays, les données recueillies au cours des discussions ont été gérées en utilisant une matrice afin qu'elles puissent facilement être analysées et ventilées. Le rapport complet avec les résultats se trouve dans l'Annexe C.

3.2.3 Axe de travail 3: L'Étude Globale

L'Étude Globale se compose de trois éléments: (i) des entretiens avec les informateurs clés, des experts de l'industrie; (ii) une enquête de perception avec un large éventail de parties prenantes issues ou non des États membres de l'ARC; et (iii) une évaluation contextuelle de la ligne de base à l'échelle du continent. Pour plus de détails sur la mise en œuvre de l'Étude Globale et les méthodes utilisées, voir l'Annexe D.

Les entretiens avec les experts de l'industrie

Il existe plusieurs questions d'évaluation très spécifiques et détaillées qui nécessitent un haut niveau de connaissance technique. Pour répondre à ces questions, nous nous sommes tournés

vers les experts régionaux de gestion des risques (DRM) et de financement des risques (DRF). Les experts interviewés pour l'Étude Globale sont des membres d'académies, d'organisations humanitaires gouvernementales et non-gouvernementales, des représentants du secteur des assurances: courtiers, réassureurs et modélisateurs des risques.

Nous avons identifié les personnes à interroger en faisant une cartographie globale des parties prenantes pour s'assurer de la représentation d'un large spectre de points de vue et d'expériences. Au total, 27 entretiens ont été menés avec un total de 30 interlocuteurs experts.[15] (voir le Tableau 4).

Tableau 4: Un résumé des entretiens avec les informateurs clés

L'affiliation des experts	Le nombre d'entretiens	Le nombre de personnes interrogées
Les organismes d'aide	-	-
Non-gouvernementaux	6	7
Gouvernementaux	6	6
Secteur de l'assurance	-	-
Courtier	2	3
(Ré)assureur	9	10
Modélisateur des risques	3	3
Milieu universitaire	1	1
Total	**27**	**30**

Un guide d'entretiens a été conçu, il contient approximativement vingt questions par type d'expert interviewé (voir l'Annexe G). Les questions ont été catégorisées selon l'affiliation ou non de l'expert à une organisation gouvernementale/non-gouvernementale, au secteur de l'assurance, selon son appartenance au milieu académique. Elles sont en concordance avec les aspects techniques spécifiques de la ToC et les QEs définies.

Les données tirées des entretiens sont gérées avec l'utilisation d'une matrice de codage de l'évaluation afin que les informations puissent être facilement analysées et ventilées. Le rapport complet des résultats se trouve en Annexe D.

[15] Certains entretiens se sont déroulés avec plus d'un interlocuteur, ce qui explique la différence entre le nombre d'entretiens et celui des personnes interviewées.

L'enquête de perception

Plusieurs questions de l'évaluation détaillée de la ToC interrogent les perceptions de l'ARC par les parties prenantes. Plus spécifiquement, l'enquête de perception a été conçue comme une suite de questions ouvertes et fermées pour mesurer les perceptions des pays africains quant aux produits et services de l'ARC. Cela nous permettra de mener une analyse quantitative des engagements des personnes sondées dans les secteurs différents. Les secteurs d'intérêt étaient: Les ateliers et formations de l'ARC; la demande pour les produits et services de l'ARC; la pertinence, l'influence et les contributions de l'ARC dans la DRM et l'espace de financement; la confiance dans les produits et services de l'ARC; et la perception sur l'accessibilité des polices d'assurance de l'ARC.

Le questionnaire (voir l'Annexe G) est conçu de façon à pouvoir être administré tout au long de l'évaluation, et il conservera probablement une structure transversale afin de saisir les différents sentiments des parties prenantes envers les produits de l'ARC, ses formations et son influence sur la DRM. Bien qu'une enquête par panel nous permettrait de tracer les sentiments des répondants au cours du temps, il est peu probable que nous pourrions accomplir ceci étant donné qu'il y a peu de chance que nous rencontrions les mêmes répondants qui viennent de pays différents et assistent à des évènements mondiaux variés, sur plusieurs étapes de l'enquête et sur la durée de toute l'évaluation. Ceci exposé, l'élément transversal de l'enquête de perceptions sera quand même utile et nous permettra de suivre l'évolution des sentiments envers les produits et services de l'ARC, sur plusieurs étapes de l'enquête.

Afin de collecter le plus de points de vue possible, notre intention est de nous «appuyer» sur les évènements de l'ARC et les conférences relatives à la DRMF dans la région et dans le monde. Pour cette première évaluation formative, nous avons profité de la réunion des Conférences des parties (CP) qui a eu lieu à Abidjan en mars 2017. Le questionnaire de l'enquête a été distribué de manière aléatoire aux parties prenantes clés qui ont participé à la CP et qui ont été impliquées ou non dans des activités relatives à l'ARC. Dans presque tous les cas, l'enquête a été complétée par les répondants eux-mêmes plutôt qu'administrée par un recenseur.

Avec l'enquête de perception, nous avons collecté des données de 30 personnes, en provenance de 17 pays africains et d'un pays d'Amérique du Nord (le Canada). La majorité des personnes sondées travaillent pour leur gouvernement respectif; sur des postes de direction (deux tiers) et des fonctions techniques. Un petit nombre de personnes sondées venait du secteur des organisations de développement. Voir l'Annexe E pour plus d'informations sur le nettoyage, le codage et l'analyse des données collectées par l'enquête, ainsi qu'un petit résumé avec les résultats.

L'évaluation contextuelle

L'évaluation contextuelle de base à l'échelle continentale fournit de manière globale, des indications de risque et la capacité de réaction des gouvernements dans les pays africains connaissant une grande vulnérabilité face aux catastrophes. Il s'agissait d'une recherche documentaire pour exploiter les données obtenues de la DRM globale et des initiatives de développement de suivi.

Pour l'échantillonnage, nous avions comme point de départ l'intégralité des pays de l'Union africaine, que nous avions groupés selon les catégories de l'ONU (Afrique centrale, Afrique du Nord, Afrique de l'Est, Afrique de l'Ouest, Afrique du Sud). Nous avons ensuite sélectionné les quatre pays les plus peuplés de chaque région soit un total de 20 pays sur les 53 membres de l'Union africaine. La raison de ce choix, à savoir l'aspect démographique comme critère d'échantillonnage, est double. Tout d'abord, il fallait que cet échantillon représente une large proportion de la population africaine. Tandis que l'ARC fonctionne à un niveau souverain, son

objectif final est de réduire le risque de catastrophe au niveau individuel - et donc la démographie devient un critère pertinent. Toutefois, ceci doit s'équilibrer avec la représentativité de l'enquête. Nous avons sélectionné cet aspect démographique pour une deuxième raison. Cela nous permet d'obtenir un échantillon constitué d'une variation significative, à la fois grâce à l'importance de la population (cf les critères d'échantillonnage précédents sur une sélection régionale égale) et par d'autres caractéristiques qui pourraient influencer leur engagement auprès de l'ARC; par exemple le Produit Intérieur Brut (PIB) et l'état des revenus, le pourcentage de la population active dans le domaine de l'agriculture, et les niveaux de vulnérabilité.

Des 20 pays inclus dans l'échantillon final, cinq sont signataires de l'ARC mais ne sont pas actuellement des membres du bassin de risques, deux sont signataires de l'ARC et membres du bassin de risques, et 13 ne sont ni signataires de l'ARC ni membres du bassin de risques. La participation dans l'ARC n'a volontairement pas été choisie comme critère d'échantillonnage, parce que le but de cette étude est d'identifier les tendances d'engagement, à la hausse ou à la baisse, et de comprendre les caractéristiques des décisions d'adhésion ou de rejet.

L'étude contextuelle contient 22 indicateurs de l'indice en lien avec l'implication, le danger et l'exposition, la vulnérabilité et la sécurité alimentaire, et les politiques et le contexte institutionnel de l'ARC. Les indicateurs déterminés sont générés par une corroboration d'une sélection de données crédibles, qui ont également été sélectionnées avec soin pour y inclure une base de données fondées sur une étude rigoureuse. Pour plus d'informations sur la méthodologie utilisée, les indicateurs spécifiques choisis et les résultats clés qui ressortent de l'analyse, voir l'Annexe A.

3.2.4 L'analyse

Afin d'évaluer les preuves collectées de manière systématique à travers les trois axes de travail et afin de cadrer nos résultats, nous avons traversé plusieurs étapes. D'abord, le chef de chaque axe de travail a rédigé un rapport sur ses conclusions principales (voir les Annexes A-E). Ensuite, les membres de l'équipe ont cartographié leurs propres conclusions sur la ToC de l'ARC, en fournissant ainsi un indicateur de force de cette donnée par l'utilisation d'une simple rubrique[16]. L'équipe a ensuite été réunie lors d'un atelier de deux jours, pendant lesquels ils ont discuté de secteurs où ils pouvaient trianguler les éléments qui soutenaient ou réfutaient la ToC de l'ARC. Sur la base des indices identifiés, nous avons collectivement convenu d'un système de classification «RAG» (Rouge / Orange / Verte) pour chacun des éléments de la ToC afin d'évaluer les progrès de l'ARC et ce, en suivant les orientations causales qui articulent la réalisation des impacts souhaités.

Nos critères de classification RAG ont été développés comme suit:

> **Vert**: les informations suggèrent qu'il y a des progrès positifs et conformes aux orientations causales de la ToC, et que les hypothèses retenues sont valides et précises.
>
> **Vert / Orange**: les informations suggèrent des progrès considérables et conformes aux orientations causales de la ToC, mais il y a des signes de défis et / ou problèmes mineurs indiquant que les hypothèses retenues pourraient ne pas tenir.
>
> **Orange**: les informations suggèrent qu'il y a certains progrès conformes aux orientations causales de la ToC mais avec des défis, et les hypothèses retenues sont fragiles sans

[16]La classification: 1 si l'information vient d'une source crédible, 2 de deux sources crédibles, 3 de 3+ sources crédibles, ou FV si elle peut être considérée comme un fait vérifié.

suffisamment de preuves pour être confirmées ou réfutées comme étant valides et précises.

Orange / Rouge: les informations suggèrent qu'il y a moins de progrès que prévu, avec des défis majeurs et des preuves que les hypothèses retenues ne tiennent pas.

Rouge: les informations suggèrent qu'il y a eu peu ou pas de progrès conformes aux orientations causales de la ToC, qu'il existe des défis significatifs, et que les hypothèses retenues sont fragiles et ne sont ni valides ni précises.

Gris: les informations sont insuffisantes à ce stade de l'évaluation pour porter un jugement sur les progrès ou les hypothèses.

Le résultat de ce processus est notre Matrice d'Analyse, qui résume les progrès constatés et les défis identifiés pour chaque lien de la ToC (voir l'Annexe G). En utilisant ce document d'analyse, nous avons ensuite développé un récit cohérent en exploitant les résultats et indications plus détaillés de toutes les sources des axes de travail. Ce récit est largement fondé sur notre utilisation de l'Analyse de Contribution comme cadre analytique qui cherche à tester les éléments de la ToC, recueillir des données de progrès sur les orientations causales, et finalement déterminer si l'ARC a effectivement contribué aux impacts observés. Comme ceci n'est que la première évaluation formative, nous ne sommes toujours pas en capacité d'établir les contributions aux impacts, donc nos résultats sont largement basés sur les progrès de l'ARC ou ses défis sur les trois orientations de la ToC. Les questions de l'évaluation ont été utilisées pour rassembler des informations qui concernent les orientations causales spécifiques de la ToC.

Cette approche globale nous a permis de fournir une évaluation complète de la ToC, en vérifiant si les chaînes de résultats (orientations causales) se produisent de manière attendue, en identifiant les secteurs clés de progrès relatifs aux changements attendus, les défis pour accomplir ces changements, tout en prêtant attention aux facteurs d'influence potentiels. Cette approche nous a aussi permis d'identifier de sérieuses lacunes qui relèvent de deux champs: non seulement celui de la réalisation (ou non) par l'ARC de ses objectifs (une évaluation critique de la performance), mais aussi celui de la validité de la ToC (une évaluation critique de la stratégie).

3.2.5 Plus d'informations sur les données, les indices et les méthodes

Plus d'informations sur les données et les méthodes sont fournies dans l'Annexe G, qui se compose aussi d'une section sur la qualité des informations et leurs limites, l'analyse des hypothèses clés identifiées au lancement, le cadre d'évaluation et la matrice d'analyse.

4 Les résultats

Nos résultats pour cette première évaluation formative (F1) reposent sur deux cadres directeurs: le premier est que notre modèle d'évaluation a une *approche théorique,* ce qui veut dire que nous utilisons la ToC comme mètre de mesure du succès: si le progrès est effectué dans le cadre des composantes de la ToC et que les hypothèses retenues sont valides et précises, nous pouvons déterminer un progrès sur le chemin de l'accomplissement de l'impact souhaité de l'ARC, ou suggérer des corrections si ce n'est pas le cas. Le second aspect de nos résultats repose sur l'Analyse de Contribution - notre cadre analytique proposé est résumé plus en détails dans le Rapport Initial (voir l'Annexe F) - qui vise à déterminer de quelle manière l'ARC a contribué aux résultats spécifiques et aux impacts observés. Comme ceci n'est que la première évaluation formative et non une évaluation d'impact (puisqu'il est trop tôt pour déterminer l'impact du parcours de l'ARC), cette évaluation n'a pas été conçue pour mesurer l'impact, mais évaluer le *progrès vers* l'accomplissement de l'impact, conformément aux orientations causales définies par la ToC.

Nos résultats visent à articuler les points où les indices suggèrent qu'il y a eu des progrès positifs pour la contribution de l'ARC aux résultats souhaités, ou les points entravés par des défis. De même, les hypothèses importantes fondatrices des changements proposés par la ToC sont aussi évaluées pour estimer leur validité et précision. Nos questions d'évaluation ont été développées pour évaluer chaque composante de la ToC, et pour être confrontées aux trois orientations causales. Les détails de la ToC se trouvent dans l'Annexe F (Image 1), mais pour faciliter la lecture, nous avons fourni une version simplifiée de la ToC ci-dessous (voir Image 7).

Par conséquent, les constatations, basées sur la structure de la ToC, commencent par l'évaluation des activités, des contributions et résultats de l'ARC, tous considérés comme sa sphère de contrôle direct. En se basant sur les résultats de l'ARC, l'analyse se scinde pour étudier les trois orientations causales de la ToC, posant les questions de l'évaluation relatives aux progrès pour réaliser les impacts souhaités par l'ARC. Les étapes couvertes par chaque orientation causale incluent des changements à court et à moyen terme (la sphère de *l'influence directe* de l'ARC), et les changements et impacts à long terme (la sphère de *l'influence indirecte* de l'ARC).

L'outil que nous utilisons dans la présentation de nos conclusions est le système de classification RAG, qui attribuent des codes «rouge», «orange» ou «vert» à chaque étape de la ToC qui est évaluée par des questions d'évaluations et des indications spécifiques. La classification RAG illustre notre évaluation - fondée sur des preuves - et met en lumière les progrès de l'ARC qu'ils soient positifs (en vert), prudents (en orange) ou faibles (en rouge) et ce, relativement aux orientations causales destinées à produire un impact. Chaque étape de la ToC est évaluée à l'aune de cette classification RAG et résumée dans une case, avec les explications au début de chaque section.

Nos critères de classification RAG ont été développés comme suit:

> **Vert**: les informations suggèrent qu'il y a des progrès positifs et conformes aux orientations causales de la ToC, et que les hypothèses retenues sont valides et précises.
>
> **Orange**: les informations suggèrent qu'il y a certains progrès conformes aux orientations causales de la ToC mais avec des défis, et que les hypothèses retenues sont fragiles sans suffisamment de preuves pour être confirmées ou réfutées comme étant valides et précises.

Rouge: les informations suggèrent qu'il y a eu peu ou pas de progrès conformes aux orientations causales de la ToC, qu'il existe des défis significatifs, et que les hypothèses retenues sont fragiles et ne sont ni valides ni précises.

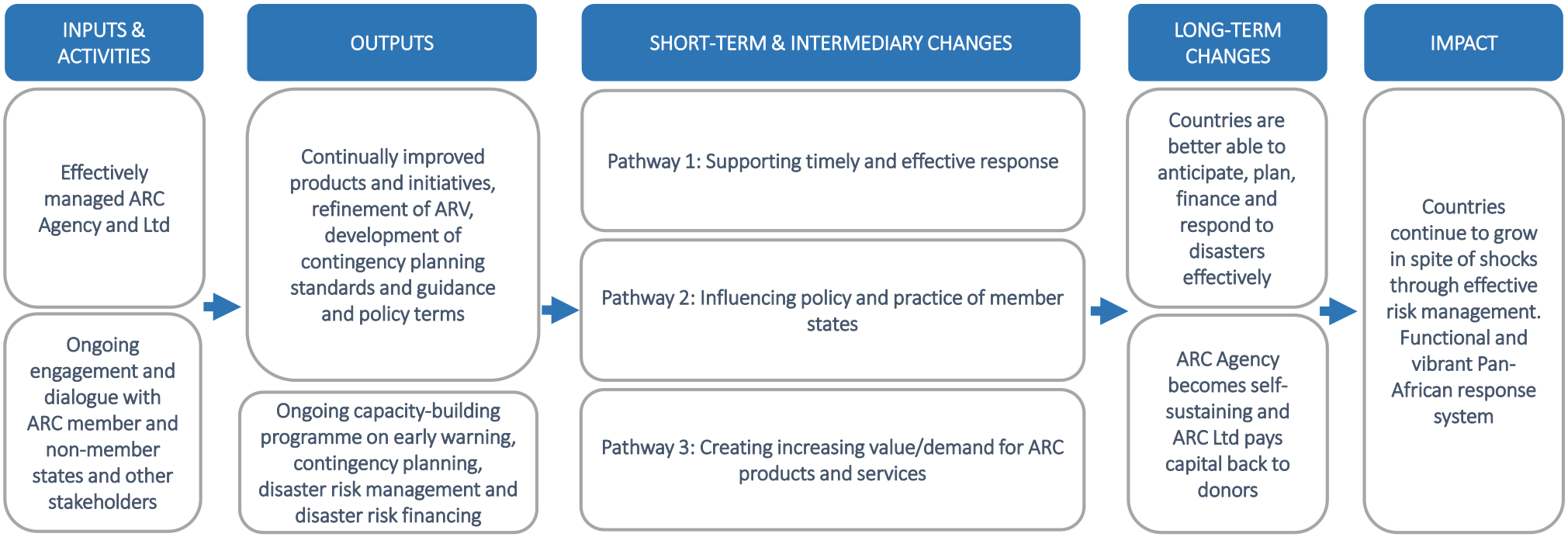
Gris: les informations sont insuffisantes à ce stade de l'évaluation pour porter un jugement sur les progrès ou les hypothèses.

Chaque composante de la ToC est évaluée par une classification RAG et résumée dans une case, en en précisant les progrès spécifiques et défis remarqués. La section des résultats est structurée selon les questions d'évaluation:

- QE1: Dans quelle mesure le cadre institutionnel et les résultats de l'ARC mènent-ils à l'adoption et à l'utilisation effective des produits d'assurance de l'ARC? (entrées, activités, résultats)
- QE2: Dans quelle mesure l'ARC a-t-elle contribué à des interventions rapides et efficaces dans les pays afin de protéger les ménages et les biens exposés et de réduire les pertes et l'insécurité alimentaire? (Orientation 1: Soutenir des interventions rapides et efficaces)
- QE 3: Dans quelle mesure l'ARC a-t-elle influencé la capacité des États membres de l'UA à anticiper, financer et réagir aux catastrophes climatiques en général, et notamment à utiliser l'ARC de manière optimale? (Orientation 2: Influencer les politiques et les pratiques des pays membres)
- QE4: Les gouvernements et autres parties participantes apprécient-ils le bassin de risques de l'ARC et l'assistance technique? (Orientation 3: La création d'une valeur/demande croissante pour les services et produits de l'ARC)
- Les changements et impacts à long terme

Voir l'Annexe G pour un tableau illustrant comment les différents segments de la ToC sont connectés à chacune des questions d'évaluation.

Image 7: La Théorie du changement simplifiée de l'ARC



4.1 QE1: Le cadre institutionnel de l'ARC

La question d'évaluation 1 est la suivante:

«Dans quelle mesure le cadre institutionnel de l'ARC mène-t-il à l'adoption et à l'utilisation effective des produits d'assurance de l'ARC?»

Pour commencer à répondre à cette première question d'évaluation, nous avons observé les progrès de l'ARC quant aux entrées, activités et résultats définis par la ToC de l'ARC. Plus spécifiquement, nous étudions:

- Si l'Agence ARC et ARC Ltd sont efficacement gérées
- S'il existe un dialogue et un engagement continus auprès des pays membres de l'ARC, les pays tiers et d'autres parties intéressées
- Comment et dans quel sens l'ARC investit-elle dans l'amélioration de ses produits et initiatives
- Les progrès de l'ARC dans l'établissement d'un programme de développement des compétences

Chacun de ces éléments est essentiel pour le succès à long terme de l'organisation, et est traité de manière approfondie dans les sections suivantes

4.1.1 La gestion de l'Agence ARC

Résultat	**Une Agence ARC efficacement établie et gérée (INP_01)** [17]
Résumé:	L'Agence ARC est en voie de transition: elle dépasse la phase startup et se transforme en une organisation plus importante. Cette transition l'expose à des défis majeurs au niveau de sa direction, ce qui justifie l'établissement d'un Plan d'amélioration des performances (PAP) par les donateurs. Même si l'ARC a commencé à traiter ces sujets, la manière dont ils seront gérés sera déterminante pour son succès à long terme.
Progrès:	- Des progrès dans l'attribution des fonctions managériales clés; - L'établissement d'un plan M&E qui connaît une mise en œuvre opérationnelle - L'ouverture du Bureau pour l'Afrique de l'Ouest; - Le développement de matériel de formation et un panel de normes pour les procédures opérationnelles.
Défis:	- Une mauvaise communication, interne et externe; - Un manque de clarté quant aux rôles et responsabilités entre l'Agence ARC et l'ARC Ltd, sources de confusion, à des problèmes de travail en commun et à un défaut de confiance. - Un manque de processus et de standardisation sur les fonctions de back-office comme l'encadrement des employés; - Une exposition aux risques institutionnels (par exemple, quelques personnes seulement ont une connaissance approfondie de l'ARV, même s'il y a des signes d'amélioration);

[17] Les codes des résultats dans les cases des résumés se réfèrent aux différents éléments de la ToC - voir l'Annexe G pour plus de détails.

	- Les membres de l'équipe ne sont pas formateurs, mais le développement de compétences est une composante clé de la proposition de valeur;

L'axe de travail de l'Analyse Organisationnelle est largement focalisé sur l'efficacité de la gestion de l'ARC. Les conclusions de cet axe de travail suggèrent que l'Agence ARC a fait des progrès dans son processus de transition d'une startup à une organisation mature. Les preuves des progrès effectués au cours de cette transition sont visibles dans beaucoup de secteurs de leurs opérations et activités. L'Agence ARC investit dans son organisation, en attribuant des postes clés comme Directeur des opérations (DOP), Directeur de Suivi et d'évaluation (M&E) et Directeur adjoint de recherche et du développement (R&D). L'équipe recherche activement un nouveau Directeur R&D, après le départ du directeur actuel fin 2017. Ils font aussi l'effort de pérenniser les postes contractuels. Par ailleurs, au vu des activités en Afrique de l'Ouest, l'ARC a ouvert un bureau en Côte d'Ivoire afin que les *Engagement managers* des pays (CEMs) puissent mieux servir leurs clients.

Il est largement reconnu, en interne et en externe, que l'association de l'ARC avec les pays de l'Union africaine (UA) et son identité d'institution à capitaux africains sont des éléments clés de sa proposition de valeur. Cette identité est bien vendue et optimisée par l'Agence. Par exemple, tous les répondants de l'Enquête de Perception ont identifié l'ARC comme une initiative de l'UA et 83 pour cent ont déclaré que cela était une valeur ajoutée de l'ARC par rapport à d'autres organisations externes.

Concernant les procédures opérationnelles, l'analyse documentaire a mis en lumière des résultats mitigés. L'Agence ARC a développé un ensemble de Procédures opérationnelles permanentes (POP) pour les éléments clés de l'organisation du programme de développement des compétences (par exemple l'engagement du pays, CEM, PU, ARV, Transfert des risques). Les POP existants détaillent les mesures importantes pour effectuer chaque activité. Alors que les POP constituent une base adéquate pour établir le fonctionnement optimal d'une agence, certaines sont datées et manquent de solidité, alors que dans d'autres domaines, moins d'attention a été consacrée aux procédures opérationnelles. Par exemple, début 2017, un manque de processus et un défaut de standardisation ont été remarqués sur les fonctions de back-office, comme l'encadrement des employés et leur formation[18]; Les employés sont formés 'sur le tas', en effectuant leurs tâches quotidiennes. Ce manque de normes pose plusieurs problèmes. Premièrement, au vu de la complexité des produits de l'ARC, il est difficile de rendre les employés pleinement opérationnels sans matériel de formation approprié. Ensuite, cela représente des problèmes pour le développement des connaissances institutionnelles. Par exemple, dans notre série d'entretiens initiaux en janvier, plusieurs personnes interrogées ont souligné que, selon elles, il y a un risque certain dans le fait que le Directeur de la R&D soit la principale personne de l'Agence qui comprenne parfaitement les détails techniques de l'ARV. Pendant la rédaction de ce rapport, cette personne a quitté l'organisation, transformant ce risque en réalité[19].

Plusieurs informateurs clés ont suggéré que l'Agence fait aussi face à des problèmes relatifs au recrutement et aux capacités du personnel. Certains de ces problèmes sont typiques d'une phase de transition d'une startup, alors que d'autres sont dus à un plan d'affaires actuel obsolète. En prenant en considération ces derniers, nous nous demandons si l'Agence ARC dispose de recrues adéquates pour mettre en œuvre le champ d'application vaste de sa mission. Le plan initial

[18] Les commentaires de l'examinateur de l'ARC indiquent qu'à partir de la fin 2017, il existera une norme d'accueil dans l'administration et les RH et le DOP ont envisagé une journée entière d'accueil, qui se tiendra tous les trois mois (tant qu'il y de nouveaux employés) à partir de 2018.
[19] Note: Les commentaires de l'examinateur de l'ARC indiquent que depuis le début de 2017, lors de la conduite d'entretiens, la base de connaissance de l'ARV a été améliorée et élargie au-delà du Directeur de la R&D.

réclamait à chaque CEM d'engager 1-4 pays par an. Au vu de l'intensité du modèle de développement des compétences de l'ARC, un tel effort requiert beaucoup de déplacements et implique les équipes de tous les secteurs de l'Agence. De plus, le plan d'opération initial a anticipé seulement un an de travail intense par pays. Néanmoins, comme indiqué plus loin dans ce rapport, le processus d'engagement est plus long et compliqué que prévu. Par ailleurs, l'Agence ARC introduit des produits additionnels, ce qui ajoute de la tension au niveau des capacités et des ressources. La manière dont l'Agence ARC traitera ces sujets sera cruciale pour sa durabilité. Effectivement, l'hypothèse clé pour ce secteur de la ToC est que l'ARC dispose de ressources et de capacités pour mener à bien ses activités.

Les autres contraintes en termes de capacités sont plus typiques pour une startup en transition et ont été soulevées par les KI. Par exemple, des débats internes ont lieu pour savoir comment recruter les «bonnes» personnes pour les postes vacants, et comment trouver la combinaison optimale des compétences qui rend un candidat idéal. Plusieurs frustrations ont été révélées au sujet du contrat avec le Programme alimentaire mondial (WFP) en lien avec les services administratifs de back-office, qui indiquent que l'Agence ARC perd des candidats de qualité à cause des obstacles administratifs. Il en résulte que l'Agence ARC travaille sur les meilleurs moyens de développer par elle-même ces services, après la fin du contrat avec le WFP en 2019. Il y a aussi des tensions internes typiques en lien avec les rôles et les responsabilités des employés. L'Agence ARC a commencé à créer des positions sur mesure dont les rôles sont mieux définis. A l'instar de nombreuses startups, les membres de l'équipe de l'ARC étaient polyvalents; mais avec la croissance de l'organisation, les rôles deviennent mieux définis, créant des tensions car les employés doivent renoncer à certaines responsabilités et en prendre d'autres.

Même si elle fut lente à démarrer, l'Agence ARC a récemment formalisé un plan M&E qui contient plusieurs améliorations qui, si mises en place, faciliteront l'orientation et le soutien aux pays du plan M&E. Le plan M&E demande plus d'attention autour de la parité hommes-femmes *via* l'utilisation des indicateurs liés au genre. Au vu de la dimension de genre des risques de catastrophe et des capacités, ceci renforcera l'objectif ultime de l'ARC de soutenir les populations les plus exposées. De surcroît, les études de cas des pays fournissent des indications que l'Agence ARC a intégré des connaissances issues des trois premiers bassins de risques, intégrant de nouveaux processus en fonction de ces dernières. Par exemple, les CEM et d'autres recrues de l'ARC ont reconnus des défis relatifs aux méthodes initiales du développement des compétences et ont opté pour des ateliers locaux et des soutiens pratiques pour la personnification de l'ARV et la planification d'urgence. Enfin, l'ARC discute activement des stratégies relatives à la croissance du bassin de risques, de la durabilité financière, de la communication et de la conception des procédures de back-office manquantes. Ce sont des signes positifs d'une organisation transitoire et nous nous attendons à ce que ces discussions se transforment en actions concrètes avant la prochaine évaluation formative.

Les communications interne et externe de l'Agence ARC sont également problématiques. Ces dernières sont admises par les KI dans l'Analyse Organisationnelle, et identifiées comme faibles dans l'Étude Globale KII et les études de cas des pays. L'Agence a eu des difficultés à partager les informations opportunes et cruciales avec les donateurs, ce qui a causé des frustrations du côté des donateurs de l'ARC. Certaines parties prenantes internationales accusent l'ARC d'un manque de transparence, comme les rapports et évaluations clés de l'ARC (par exemple, les audits des procédures de réponse aux pays) n'étaient pas disponibles au public jusqu'à récemment[20].L'Agence a aussi souffert de plusieurs articles négatifs dans la presse de haut niveau, en raison du traitement de certaines situation, notamment celle au Malawi (voir Section 4.2.3). Au cours de cette évaluation et suite aux mauvais pas évoqués, il a été largement reconnu

[20]L'ARC a publié un résumé des Acquis des Audits procéduraux sur leur site web.

par les personnes sondées à travers les trois axes de travail que l'ARC doit améliorer sa communication interne et externe.

La structure de gouvernance de l'ARC est aussi cruciale pour son efficacité. Il existe un consensus, parmi les personnes interrogées, dans le cadre de l'Analyse Organisationnelle que le Conseil de gestion de l'Agence ARC fonctionne bien. Cependant, nous pouvons tirer de ces entretiens, menés dans le cadre de l'Étude Globale, la conclusion que la structure de gouvernance était généralement opaque et source de confusion, puisque les KI étaient vagues sur les relations de l'Agence ARC et de l'ARC Ltd et leurs interactions. Cette confusion a aussi été relevée dans les études de cas des pays, ce qui a résulté en un manque de confiance (l'Agence ARC a parfois été plus vue comme une «vendeuse» pour l'ARC Ltd plutôt que comme un outil distinct de développement des capacités). Ce partage d'identité et de mission entre l'Agence ARC et l'ARC Ltd est problématique. Il y a des tensions croissantes entre les deux agences puisque leur mission, leurs intentions et objectifs apparaissent ne pas être en phase. Plusieurs personnes interrogées voient l'ARC Ltd comme une entreprise commerciale, et l'Agence ARC comme une institution de développement, chacune avec des objectifs différents. Dans ce contexte, il y a des problèmes de communication et de délégation de responsabilités. Certains ressentent que l'ARC Ltd devrait être plus engagée auprès des États membres pour expliquer la nature de leurs produits. En revanche, certaines parties prenantes des trois pays où il y a eu une étude de cas ont exprimé leur besoin d'une plus grande autonomie entre le programme de développement des compétences offert par l'Agence ARC et la sélection des produits financiers (parmi lesquels l'assurance ARC est proposée comme une des options). Actuellement, et ce volontairement, l'ARC Ltd a peu d'interactions avec les pays avant la signature de la police d'assurance. Certaines personnes sondées, dans le cadre de l'Analyse Organisationnelle et de l'Étude globale, ont estimé que deux structures égales mais séparées ne pouvaient pas fonctionner dans la durée. Ce groupe croit qu'il devrait y avoir un plan de combinaison des agences, dont une serait subordonnée à l'autre - quant à savoir quelle agence devrait prendre le dessus sur l'autre, la réponse varie selon les personnes. Encore une fois, ces discussions soulignent le besoin de l'ARC de repenser sa structure organisationnelle et son plan de durabilité.

Pour toutes ces raisons, la couleur orange a été attribuée à cet élément de la Théorie du changement. Même si des défis sont attendus puisque l'ARC est une organisation récente, certains des problèmes précités représentent un obstacle conséquent pour que l'ARC réussisse à réaliser son impact potentiel. Par exemple, les donateurs, inquiets par la performance de l'ARC, ont établi un Plan d'amélioration des performances (PAP) qui nomme les secteurs concernées et prévoit les mesures rectificatives.

4.1.2 La gestion de l'ARC Limited

Résultat	**Une Agence ARC efficacement établie et gérée (INP_02)**
Résumé:	Même si l'ARC Ltd a une image favorable dans les milieux de l'industrie d'assurance, les changements fréquents de son portfolio et la flexibilité des délais de paiement des primes suggèrent un manque de structuration dans les procédures et de rigueur dans la mise en œuvre de ces dernières.
Progrès:	- Fin 2016, un DG intègre l'équipe et en 2017, et embauche plusieurs autres positions clé, dont un DOP; - La réassurance sur-souscrite;

Défis:	- Le plan de formation du personnel est reporté à cause du manque de croissance du bassin de risques; - La politique de flexibilité quant au versement des primes est jugée non professionnelle et représente un risque pour la réputation pour l'entreprise; - Les relations tendues avec l'Agence ARC

L'ARC Ltd est une petite structure dédiée au développement et à la signature de contrats d'assurance et à la gestion du bassin de risques. A l'instar de l'Agence ARC, ARC Ltd est aussi en voie de transition pour devenir une organisation plus importante. Néanmoins, leur croissance est tout de même limitée à la taille du bassin de risques. Fin 2016, Ltd a embauché un DG, a attribué plusieurs autres postes à temps plein et a ouvert un bureau à Johannesbourg. Le plan de formation du personnel a tout de même été suspendu en raison de la faible ampleur du bassin de risques et d'un besoin de transaction plus bas que prévu.

Les données de l'Étude Globale indiquent que l'image globale de l'ARC Ltd dans les milieux de l'industrie d'assurance est positive et largement étayée par le nombre de compagnies souscriptrices (les bassins de risques sont habituellement sur-souscrits) et en raison du prix compétitif de ses produits d'assurance. Un problème majeur pour l'industrie reste la flexibilité de l'ARC quant aux délais de paiement des primes. D'une part, étant donné qu'elle a pour but principal la croissance du bassin de risques, l'ARC veut tout faire pour s'assurer que les pays qui signent la police payent leurs primes, et leur permet actuellement une flexibilité sur les délais. Néanmoins, le secteur des assurance s'attend à du professionnalisme, ce qui inclut des paiements de primes en temps opportuns. Selon les personnes interrogées dans le cadre de l'Étude Globale, l'incertitude sur la taille du bassin de risques (ce qui est dû aux fréquents ajustements pour les pays qui ne paient pas les primes à temps) entrave les relations commerciales et menace la réputation de l'ARC Ltd.

Lorsqu'il leur a été demandé ce qui se passerait en cas de réassurance pour un pays qui n'a jamais versé sa prime (au-delà du point de non-retour) et qui resterait éligible pour recevoir des versements, les personnes interrogées dans le cadre de l'Analyse Organisationnelle ont indiqué que si la somme dépassait la franchise, l'ARC Ltd collecterait la réassurance et indemniserait le pays, déduisant les coûts de la prime. Il est évident que cette pratique n'est pas durable et qu'elle a un effet dissuasif quant au paiement des primes de la part des pays. Il y a des indices que l'ARC Ltd est en train de trouver un meilleur équilibre entre une flexibilité maximale envers les pays et des pratiques commerciales professionnelles et durables. Par exemple, l'organisation a récemment mis en place une nouvelle structure de réassurance permettant un ajustement trimestriel des montants de primes, afin que les versements reflètent le risque global de manière plus précise.

Comme mentionné dans la section précédente, la relation entre l'Agence ARC et l'ARC Ltd est également problématique. Quand l'ARC a été fondée, la vision était la suivante: une fois le programme de développement des compétences achevé dans un pays, l'Agence ARC confierait alors la relation à l'ARC Ltd pour un entretien continu. Dans cette configuration, l'ARC Ltd aurait produit une série d'*engagement managers* pour reprendre ces relations. Cependant, en vertu des défis du développement des compétences en DRM et en financement des risques dans les pays (voir Section 2.2, les Annexes B et C), le destin de cette future relation reste incertain.

Tandis que l'image globale de l'ARC Ltd est positive, la couleur orange lui est attribuée en raison des risques commerciaux et de réputation posés par sa politique de flexibilité du paiement des primes.

4.1.3 L'engagement et le dialogue avec les parties prenantes de l'ARC

Résultat	Le dialogue et l'engagement en cours avec les pays membres de l'ARC et les pays tiers (ACT 01 et ACT 02)
Résumé:	L'ARC entreprend nombre d'activités dans de nombreux pays de l'Union africaine et s'engage auprès d'une grande variété d'acteurs, même si le dialogue avec certains acteurs clés reste limité.
Progrès:	- 32 pays signataires, quatre ratifications et 17 MoU actifs. Seize pays ont soit entamé soit complété le processus initial de développement des compétences et 14 pays ont établi des plans d'urgence[21]; - L'organisation de formations régulières et la participation aux conférences et ateliers importants, etc; - La construction active de partenariats stratégiques;
Défis:	- Un succès limité en termes d'engagement politique continu et de sensibilisation d'un groupe plus large de décideurs politiques; - Un succès limité en termes de rayonnement auprès d'un spectre plus large de parties prenantes, dont la société civile; - Des communications tendues avec la communauté des donateurs;

L'ARC renforce clairement sa présence en Afrique. L'organisation a 32 pays signataires, quatre ratifications et 17 MoU actifs. Seize pays ont soit entamé soit complété le processus initial de développement des compétences et 16 pays ont établi des plans d'urgence. Les axes de travail de l'Analyse Organisationnelle et de l'Étude de Cas par pays indiquent l'existence d'ateliers nationaux réguliers entre les équipes de l'Agence ARC et les groupes de travail thématiques (GTT). De plus, la plupart des personnes interrogées dans le cadre de l'Enquête de Perception déclarent avoir eu une implication récurrente dans l'ARC; par exemple, 73 pour cent ont participé à plus d'un type d'évènements ou d'activités de l'ARC, 67 pour cent déclarent avoir pris part à un atelier de l'ARC, et 54 pour cent à un GTT (voir l'Annexe E pour plus de détails). L'ARC a aussi pris activement part aux conférences importantes et aux plateformes politiques de l'UA, comme la Plateforme africaine pour la réduction des risques de catastrophe à Abuja en 2014.

Les indications des études de cas des pays montrent que l'ARC est parvenue, au moins au début, à s'engager dans le leadership politique des pays. Dans les trois pays, l'ARC a organisé des réunions de haut rang entre le Directeur Général et les décideurs politiques clés, comme partie initiale de l'étude de faisabilité. Au-delà de cet effort initial, le Directeur Général s'est fait remarquer pour avoir accueilli et échangé avec les diplomates en visite en Afrique du Sud, et pour son engagement plus informel pendant les voyages collectifs à Washington DC et aux réunions de l'Union africaine. L'implication et l'engagement politiques semblent rester à un niveau élevé en Mauritanie, puisque le pays est un membre de longue date de l'ARC qui a bénéficié d'un versement. Cependant, les études de cas au Malawi et au Kenya suggèrent que l'ARC n'est pas parvenue à tenir, avec autant de succès, son implication et son travail de sensibilisation politiques auprès d'un groupe plus large de décideurs politiques une fois que la police a été souscrite. Souvent, après les phases initiales de l'engagement à haut niveau, les efforts seraient orientés vers les capacités techniques et la personnalisation des activités pour les membres du GTT, avec moins de travail de sensibilisation auprès des décideurs politiques. Le Directeur Général mis à part, il est incertain si l'Agence ARC dispose de personnes appropriées dans son équipe pour maintenir un engagement politique continu. En effet, certaines personnes interviewées pour

[21] Note: certains évaluateurs admettent des chiffres légèrement différents. Les auteurs notent que ces derniers datent de la fin de collecte des données, septembre 2017.

l'Analyse Organisationnelle ont suggéré que les CEM étaient trop inexpérimentés pour ces engagements de haut rang.

Il y a des indications que le Groupe ARC entreprend des activités de mise en réseau dans différents secteurs afin d'atteindre des pays qui ne sont pas membres et d'autres parties prenantes. Globalement, l'ARC a activement assisté à différents évènements relatifs à la gestion des risques de catastrophe et aux assurances. Par exemple, ils ont été impliqués dans les panels organisés dans le cadre de la Plateforme globale 2017 du Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophes (UNISDR), le Forum du développement de l'assurance 2017, et une table ronde de l'Institut de développement d'Outremer à Londres.

L'Agence ARC se concentre aussi sur l'établissement de partenariats stratégiques de nature différente qui peuvent améliorer le fonctionnement du modèle de l'ARV, l'éducation du public sur les produits et services de l'ARC et la croissance du bassin de risques. Dans ce but, l'organisation signe et cherche à signer des PdA avec diverses organisations comme la Banque africaine de développement (AfDB) pour le soutien aux primes; les services d'informations sur la sécurité alimentaire et le climat (par exemple AgriMET) afin d'améliorer le modèle de l'ARV; les groupes de commerce régionaux comme la Conférence interafricaine des marchés de l'assurance (CIMA) en Afrique de l'Ouest, la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) en Afrique de l'Est, pour aider à promouvoir l'ARC. La portée de ces accords n'est actuellement pas complètement définie, mais sera examinée davantage pendant la prochaine évaluation formative.

Les résultats des Études de Cas par pays ne sont pas aussi positifs et suggèrent que même si l'ARC a un certain succès dans l'engagement, ses efforts atteignent un réseau limité de parties prenantes, et très peu la société civile ou les organisations internationales. En effet, il y a des rapports dans les trois pays selon lesquels la société civile a été marginalisée ou exclue du processus (voir l'Annexe C). Après plusieurs articles de presse négatifs sur l'ARV au Malawi, l'ARC a cherché à s'engager auprès des ONGI, en organisant des consultations avec les ONG du Royaume-Uni et le réseau START, dans le cadre d'un effort de pilotage de couverture du produit de l'ARC Replica dans les pays sélectionnés.

Les actions et la communication avec les organisations donatrices se sont elles aussi tendues (voir la section 2.1.1) et les personnes interrogées au cours de l'Analyse Globale ont indiqué une polarisation des sentiments envers l'ARC dans les communautés de donateurs et le secteur ONGI. Plus spécifiquement, les KI ont noté un manque de dialogue avec l'UE, même si l'ARC a briefé plusieurs bureaux de pays en Afrique centrale et occidentale, et a continué à s'engager à un haut niveau. Les KI indiquent aussi que la relation avec la Banque mondiale n'a pas été aussi étroite que prévu. L'ARC a tout de même entrepris plusieurs activités pour remédier à cela, dont un engagement au plus haut niveau hiérarchique pour travailler conjointement plus étroitement, et l'organisation d'un atelier commun d'une semaine à Johannesbourg en mai 2017 pour travailler conjointement au niveau des pays sur les conseils en DRF pour les gouvernements. Entre novembre 2016 et janvier 2017, l'ARC a effectué la première phase de l'analyse de solidité et de sensibilité de l'ARV, en coopération avec l'équipe de Gestion des risques de catastrophe et financement de la Banque mondiale. Les études de cas des pays donnent des exemples de relations tendues avec d'autres organisations internationales (voir l'Annexe C). De la perspective de l'ARC, certaines personnes interrogées pendant l'Analyse Organisationnelles ont exprimé leur frustration par rapport aux donateurs, et croient que les donateurs soutiennent d'autres programmes qui sont en conflit avec les objectifs de l'ARC. Ceux-ci incluent: (i) l'apport de fonds d'urgence pour les catastrophes; (ii) des crédits d'engagement que les pays peuvent prendre à tort pour remplacer leur besoin d'assurance (par exemple CAT DDO de la Banque mondiale); et (iii) des programmations locales déconnectées.

Même si l'ARC a fait de grands pas en termes d'engagement et d'impact dans un nombre important de pays, plusieurs défis (par exemple, l'engagement continu auprès des décideurs politiques, la communication avec les donateurs et ONGI), sont critiques quant à la proposition de valeur à long terme de l'ARC. Les changements des décideurs politiques peuvent être très fréquents, ce qui crée un défi significatif pour les opérations de l'ARC. La couleur orange / verte à été attribuée à cet élément de la ToC.

4.1.4 La développement et l'amélioration des produits

Résultat	**Des produits améliorés en permanence et des initiatives et ajustements de l'ARV(OUT_01)**
Résumé:	L'ARC gère plusieurs produits qui sont soit actifs soit en cours de conception, qui incluent des modèles pour la sécheresse, les cyclones, les inondations et les débuts d'épidémies avec plusieurs mécanismes financiers pour agrandir le bassin de risques. Il existe une tension tangible entre le besoin de développement à travers de nouveaux domaines et le besoin de focalisation sur les produits de base. L'ARV, le modèle signature pour la sécheresse est compliqué à configurer, exige un renseignement de données détaillées et est sensible aux ajustements de données.
Progrès:	- L'adaptation par l'apprentissage a été démontrée par les améliorations du modèle des PU; - L'enquête de perception indique le niveau de confiance en l'ARV; - Les pays indiquent que l'ARV a été personnalisé et ajusté en fonction des leçons apprises, ce qui a considérablement amélioré le produit; - Des preuves existent que l'ARC réfléchit activement à des solutions d'amélioration des processus de personnalisation et de démystification de leur complexité; - Des réponses aux demandes des clients pour les différents produits et services;
Défis:	- En dépit des améliorations, les données recueillies indiquent un besoin pour plus de changements du modèle des PU; - L'Analyse Globale questionne si l'ARV est en phase avec les progrès technologiques de modélisation. Au vu de sa complexité, reste la question de savoir si l'ARV peut être suffisamment personnalisé pour répondre aux contextes différents des pays; - Pour répondre à la demande de ses clients, l'ARC fait face à un glissement de sa mission, ce qui représente un fardeau additionnel en termes de capacités et de ressources;

Il y a de fortes indications dans l'Analyse Organisationnelle que l'ARC a profité des acquis pour mettre à jour et améliorer ses processus de planification d'urgence, à la fois sur la conception des plans et sur les procédures d'analyse indépendante. Ceci suggère que l'Agence ARC a une bonne capacité d'apprentissage et ajuste sa programmation de manière positive. Cependant, d'autres perspectives sur ce processus sont beaucoup moins optimistes. Dans l'Analyse Globale, par exemple, plusieurs personnes interrogées ont indiqué que le processus de planification d'urgence est resté inachevé et devrait faire l'objet de rigoureuses améliorations. De même, les indications des Études de Cas des pays suggèrent que les processus d'approbation des FIP pourraient être améliorés, puisqu'ils n'ont pas été suffisamment rigoureux pour éviter l'influence des facteurs politiques dans l'utilisation des fonds alloués (voir l'exemple de Mauritanie dans la Section 4.2.4 pour plus de détails).

Il y a aussi beaucoup de débats parmi différentes parties prenantes sur l'efficacité du produit signature de l'ARC, le modèle ARV, et la flexibilité de sa configuration pour les contextes des pays différents. De manière générale, les personnes interviewées pour l'Analyse Organisationnelle soutiennent le produit ARV. Il y a aussi de forts indices dans l'Enquête de Perception que l'ARV est fiable. Sur une échelle de 1 à 4 où, un illustre un manque de confiance et quatre la confiance, 84 pour cent des enquêtés ont indiqué un niveau de confiance de trois ou plus.

Les personnes sondées au cours de l'Analyse Organisationnelle indiquent que les principales limites de ce modèle sont liées aux demandes du client portant sur la personnalisation et sur le renseignement des données plutôt que sur le fonctionnement technique. Concernant ce dernier aspect, l'Agence ARC gère une «liste de caractéristiques souhaitées» pour adapter le logiciel, dans laquelle l'ordre de priorité est déterminé en fonction du potentiel à influencer/améliorer de manière significative les résultats du modèle et de la demande (par exemple, de nombreux pays ont demandé un changement)[22]. L'Étude de Cas par pays suggère que ce dernier processus fonctionne assez bien. Les personnes interrogées en Mauritanie, au Kenya et au Malawi indiquent que l'ARV a été personnalisé et ajusté sur la base des leçons apprises d'année en année, et que ses performances ont été considérablement améliorées. Ceci est partiellement dû à l'utilisation des indicateurs et des données recueillies dans le cadre de l'apprentissage GTT dans les pays, et aussi grâce aux adaptations du modèle qui prennent en compte les faiblesses découvertes antérieurement et les demandes des pays. Par exemple, au Kenya, l'ARC a commencé à proposer deux polices adaptées pour répondre aux différents besoins régionaux - une flexibilité de l'offre intégrée au modèle. De même, après l'expérience au Malawi, l'ARC cherche à inclure les températures et les cycles de maturation des plantations dans le modèle.

En revanche, les personnes interrogées pendant l'Analyse Globale étaient moins positives et ont exprimé de l'inquiétude quant aux progrès technologiques de l'ARV ces dernières années. L'ARV n'étant pas public, les parties intéressées sont dans l'incapacité de vérifier sa solidité de manière indépendante. Une critique souvent lancée à l'encontre de l'ARV est celle qu'il s'agit d'une «boite noire» et qu'il est difficile de connaître l'essence du modèle. L'ARC réfute cela, en déclarant que la méthodologie est détaillée dans les notes techniques fournies avec le logiciel, que les données entrées sont disponibles à la NOAA ou qu'elles peuvent être téléchargées par les usagers, ainsi que les formules de calcul pour la sécheresse, le nombre de personnes exposées et les coûts d'intervention. D'autres modèles similaires ne sont pas disponibles au public, par exemple ceux de la Banque nationale, alors que les rapports de fin de saison de l'ARV sont disponibles sur le site web de l'ARC. L'ARC garantit que ce sont la qualité des données entrées et la précision des hypothèses qui influencent le plus les résultats de l'ARV. Ce n'est toutefois pas une conviction partagée par certains KI. Par exemple, beaucoup de personnes sondées au Malawi n'étaient pas convaincues que l'entrée d'une mauvaise plantation soit la raison du résultat de non-versement (voir la Case 3 sur le Malawi pour plus de détails). Dans tous les cas, tous les axes de travail indiquent que la modélisation de la sécheresse est très complexe et que le système doit refléter ces complexités. Cependant, le doute est que cette complexité rend l'ARV inaccessible pour la plupart des gens et alimente ainsi une plus grande méfiance.

Beaucoup de parties prenantes et de décideurs politiques au Malawi et au Kenya continuent à douter que l'ARV puisse être précisément et complètement adapté aux contextes uniques de leur pays. Les soucis spécifiques incluent la précision et la résolution du satellite de collecte de données pluviométriques, l'utilisation de l'Indice de satisfaction des besoins en eau (WRSI), sa précision et ses prédictions, le manque de sensibilité régionale pour montrer les sécheresses localisées, l'incapacité d'anticiper les périodes sèches qui surviennent aux moments critiques pendant la saison des cultures et l'incapacité de saisir l'évapotranspiration, les engorgements ou la couverture végétale. Ainsi, même si l'ARV semble avoir été amélioré au cours des premières

[22]Certaines demandes de fonctions dépassent le champ et les objectifs de l'ARV.

années grâce à de la R&D, un besoin continu de personnalisation et de construction d'un climat de confiance existe. Si l'ARC doit effectivement créer un système sur mesure pour chaque pays, le code type risque de devenir insoutenable.

La manière dont l'ARC gère les soucis relatifs à la complexité de l'ARV influencera largement sa réussite dans le futur. L'ARC réfléchit activement à des solutions. Par exemple, ils repensent le processus de configuration/personnalisation pour un pays, et espèrent introduire une procédure d'analyse avec des experts externes, semblable à la procédure suivie pour la planification d'urgence. L'ARC soulève aussi des questions internes appropriées sur les éléments clés du système. Par exemple, il y a eu plusieurs discussions internes concernant la fiabilité des données historiques de l'ARV, compte tenu des changements climatiques plus rapides, et sur les possibilités de mieux ventiler les données de vulnérabilité, comme celles des sécheresses contre celles d'insécurité alimentaire chronique.

En plus de l'ARV, il y a de forts indices dans l'Analyse Organisationnelle que l'ARC répond aux demandes des clients en recherchant et en développant plusieurs modèles et produits additionnels. L'ARC pilote un modèle d'inondation, même s'il n'est pas aisé de prédire quand les polices liées à ce produit deviendront disponibles. Le produit pour l'inondation se concentre sur les inondations rurales, alors que la demande est plus forte pour des produits d'inondations urbaines, ce qui s'avère être menaçant pour le modèle. L'ARC vient aussi d'annoncer le lancement de ses modèles pour les Éruptions et Épidémies[23]. L'ARC a un modèle pour les cyclones basé sur celui conçu pour le programme du Mécanisme d'assurance contre les risques liés aux catastrophes dans les Caraïbes (CCRIF), même si ce dernier a été suspendu en attendant le travail de R&D. La demande pour ce produit est basse, puisque seuls quelques pays africains sont exposés aux risques de cyclones, et il n'a toujours pas été vendu. Dans l'Analyse Globale, certains KI ont indiqué que la modélisation pour les cyclones n'est pas particulièrement innovante, puisque d'autres organisations créent des modèles similaires pour d'autres parties du monde (même si ces derniers devraient être ajustés au contexte africain). Les KI ont aussi soulevé des préoccupations quant à la possible dispersion de l'ARC à cause de ses différentes orientations.

En plus de ces modèles climatiques, l'ARC recherche et développe plusieurs mécanismes de financements innovants. Même s'ils se trouvent en dehors du champ de cette évaluation, ils représentent une partie clé du plan stratégique de l'ARC et méritent d'être mentionnés. Premièrement, l'un de ses modèles est Couverture Replica. Il s'agit d'un mécanisme financier qui permet aux agences de l'ONU et aux autres acteurs humanitaires de cofinancer les polices d'assurances de l'ARC pour un pays donné. Le second est le Dispositif de climat extrême (XCF). Le XCF est un mécanisme financier qui permet aux titulaires de la police de bénéficier de fonds supplémentaires en cas d'une augmentation, en fréquence ou en magnitude, d'incidents climatiques, comme déterminés dans un index d'objectifs. Ce produit devrait être disponible en 2018.

Cela fait partie des discussions sur la durabilité et l'ARC s'engage aussi auprès de plusieurs pays africains à revenu supérieur qui ne correspondent pas au profil de l'ARC. Ces pays ont peut être déjà souscrit à des produits d'assurance qui couvre leurs citoyens de manière satisfaisante, ou possèdent peut-être des mécanismes financiers pour réagir aux catastrophes climatiques sans besoin d'assurance supplémentaire. L'ARC cherche des moyens pour rendre ses produits plus attractifs dans ces cas particuliers, en recherchant comment un versement de l'ARC pourrait être utilisé pour protéger les agriculteurs de cultures commerciales moins exposées à la sécheresse. Ces opportunités soulèvent plusieurs questions relatives à la ToC. Par exemple, une assurance au niveau souverain constitue-t-elle le bon modèle (en opposition à l'assurance au niveau micro)? Et cela s'éloigne-t-il trop loin de l'impact clé de la ToC de l'ARC - à savoir protéger ceux qui sont les

[2323]Note: le modèle E&E se trouve hors de la portée de cette évaluation.

plus vulnérables? Curieusement, un des employés de l'ARC a indiqué que le Traité de l'ARC ne spécifie pas que l'ARC doit se focaliser sur les personnes les plus exposées. Il existe peut-être un danger de glissement des missions, et un besoin de poser cette question en permanence: «Quel est le mandat de l'ARC?»

A nouveau, s'il existe des signes d'apprentissage et de réactivité aux demandes des clients, les questions autour de la complexité de son produit phare, l'ARV, et la déformation de sa portée, conduisent à l'attribution de la couleur orange.

4.1.5 Le programme de renforcement des capacités

Résultat	**Le programme de renforcement des capacités en cours (OUT_02)**
Résumé:	Le programme bien défini de renforcement des capacités de l'ARC est exhaustif et les pays sont soutenus sur un temps plus long que la période initialement prévue (une année). Les méthodes utilisées ne sont pas particulièrement innovantes, mais il ne fait doute que le programme évoluera et s'améliorera avec le temps.
Progrès:	- L'ARC est réactive aux besoins d'assistance technique des pays membres, au-delà du programme de renforcement des capacités établi, - L'ARC discute des options pour améliorer certains aspects du programme (par exemple, les outils de formation en ligne, le rôle des Coordonnateurs du gouvernement (les CG) et les objectifs des ateliers régionaux);
Défis:	- Les méthodes pour le transfert des capacités ne sont pas innovantes et le personnel n'est pas qualifié pour former; - Le programme de développement des compétences dure beaucoup plus longtemps que ce qui était initialement prévu.

L'ARC a un programme de développement des compétences bien défini qui inclue des procédures opérationnelles permanentes, du matériel de formation et des présentations, ainsi que des ateliers dans les pays. Les pays ont à leur disposition le personnel technique de l'ARC pour leur faciliter la conception des plans d'urgence et la configuration de l'ARV. Un grand défi auquel l'ARC est confronté est l'institutionnalisation des capacités qui prend beaucoup plus de temps qu'un programme d'un an, tel que prévu à l'origine. Même les pays qui souscrivent à l'assurance ont toujours besoin d'assistance quand ils doivent évaluer et mettre à jour la configuration de l'ARV, les documents relatifs aux PU et les paramètres du transfert des risques.

A ce jour, le programme de développement des compétences peut être critiqué pour son approche traditionnelle. Les outils utilisés tels que les présentations PowerPoint et les manuels de formation sont très ordinaires. Une raison pour ce manque d'originalité, émanant d'une institution autrement plus innovante, repose peut-être dans le fait que le personnel de l'ARC n'est pas qualifié pour former. En effet, l'un des points mis en évidence durant l'Analyse Organisationnelle était que les experts techniques des CEM, de l'ARV et des PU n'avaient pas l'expérience nécessaire pour former. Être expert dans un domaine ne signifie pas que l'on est un excellent formateur/éducateur.

Des indices montrent que l'ARC réfléchit à comment rendre son programme plus efficace. Par exemple, une discussion de l'équipe de l'Agence de l'ARC portait sur comment tirer le maximum des outils en ligne pour adapter la formation aux participants et créer des modules personnalisés.

Il y avait aussi des discussions sur la possibilité de mettre en place des formations pour renforcer les compétences des équipes d'engagement de l'ARC dans un pays. D'autres discussions internes portaient sur comment améliorer différents aspects du programme. Par exemple, il y a des discussions continues sur la valeur des coordonnateurs intégrés aux gouvernements et sur les manières dont cette position pourrait devenir plus efficace (voir la Case 1). L'Agence ARC réfléchit aussi à la nature et à la forme des ateliers régionaux. Ces ateliers sont conçus pour faciliter les échanges entre pairs, mais pour des raisons variées (par exemple, des niveaux de compétence différents, un mauvais choix des participants, etc.), cet apprentissage n'a pas eu lieu. L'Agence ARC étudie actuellement comment mieux exploiter ces ateliers pour l'apprentissage.

Au vu de la réactivité de l'ARC aux problèmes liés aux capacités et sa réflexion sur les améliorations potentielles du programme, la couleur verte a été attribuée à cet élément de la ToC.

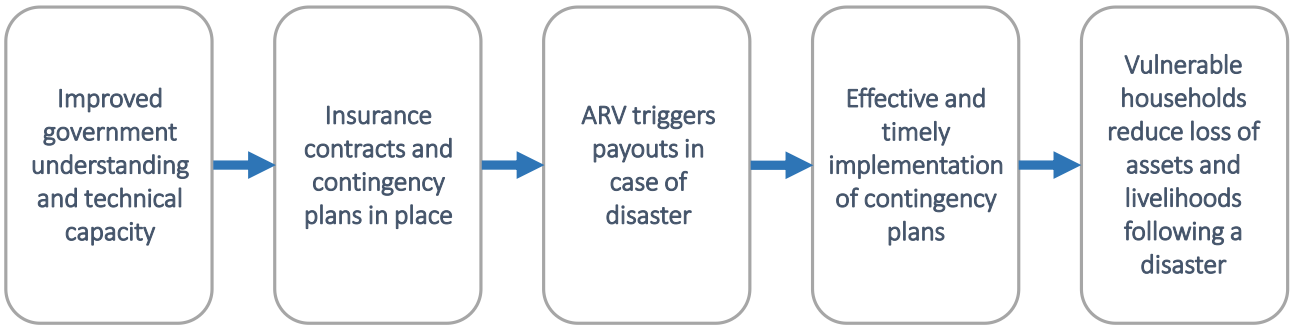
4.2 QE 2: Le soutien apporté par l'ARC pour des interventions rapides et efficaces

La question d'évaluation 2 est la suivante:

Dans quelle mesure l'ARC a-t-elle contribué à des réactions rapides et efficaces dans les pays afin de protéger les ménages et les biens exposés et de réduire les pertes et l'insécurité alimentaire?

Il est possible de répondre à cette question en considérant les changements à court et à moyen termes sur l'Orientation 1 de la ToC qui portent sur le soutien pour des interventions rapides et efficaces. La ToC présente cinq étapes essentielles de cette orientation (voir Image 8).

Image 8: Les étapes de l'Orientation 1: Soutenir des interventions rapides et efficaces



Les sous-sections ci-dessous prennent en considération chaque étape de l'orientation.

4.2.1 La compréhension et la capacité du gouvernement

Résultat	**Les pays membres améliorent leur compréhension et leur capacité technique de conception et de mise en place des plans d'urgence en cas d'alerte précoce, de modélisation des risques, de mutualisation des risques et des mécanismes de transfert des risques (STC_01)**

Résumé:	Certaines compétences ont été développées dans le contexte d'une faible capacité institutionnelle de la DRM, mais cela est limité en ampleur et en profondeur et n'est pas suffisant pour soutenir cette orientation. Typiquement, le développement des compétences ne suit pas une orientation linéaire au niveau du pays, il est concentré sur un groupe de personnes relativement petit et couvre majoritairement les sujets de la DRM spécifiquement liés aux produits ARC.
Progrès:	- La plupart des personnes interrogées au cours l'enquête de perception perçoivent un certain progrès dans les efforts de l'ARC sur le développement des compétences; - D'une année sur l'autre, la sophistication des discussions s'est améliorée au sujet de la personnalisation de l'ARV au niveau des pays. - Il existe des exemples d'une meilleure utilisation de la mise en place des plans d'urgence et d'une plus grande capacité des GTT à justifier la personnalisation et les décisions quant au transfert des risques auprès des décideurs politiques sans le soutien de l'ARC;
Défis:	- Le modèle de développement des compétences de l'ARC n'a pas pu surmonter des problèmes structuraux tels que les faibles capacités de démarrage et la fréquence des changements de postes. Ce développement est alors non-linéaire et plus lent que prévu; - Les Coordonnateurs du gouvernement sont débordés de travail; - Le focus du développement des compétences de l'ARC se porte sur la personnalisation du modèle dans un petit groupe, plutôt que sur des aspects plus larges de la DRM à travers le spectre large de parties prenantes dans les pays.

Ce 'changement à court terme' porte sur la réussite des efforts du renforcement des capacités de l'ARC (souligné sous 4.1.5) dans le développement de la compréhension et des compétences à travers des fonctions de financement des risques de catastrophe et et de gestion des risques dans les pays membres. L'ARC a offert de l'assistance technique pour chaque pays dans les domaines suivants: personnalisation et vérification du modèle de l'ARV, mise en place des plans d'urgence, concepts autour du transfert des risques et de l'assurance, et, dans les cas de la Mauritanie et du Malawi, développement de FIP. De plus, l'ARC propose (comme cela est détaillé dans les Plans de travail national) de l'assistance à la demande du gouvernement sur le développement d'une stratégie nationale plus vaste pour la gestion des risques de catastrophe et finalement la souscription à une police d'assurance avec l'ARC Ltd. L'ARC facilite le dialogue et l'accord entre les parties prenantes gouvernementales clés, soutient la prise de décisions sur le degré de couverture et les paiements des primes associés au regard du besoin et du budget du pays, et plaide pour le soutien et l'appropriation politique de l'aide et de l'assurance en cas de catastrophe. Les conclusions tirées de l'étude de cas suggèrent que les agences nationales de gestion des catastrophes/sécheresses dans chaque pays n'ont pas été incitées à demander du soutien à l'ARC pour développer une stratégie plus vaste pour la gestion des risques de catastrophe. Plusieurs raisons émergent pour expliquer cela. Les réponses suggèrent que l'ARC n'est pas considérée comme une offre de conseil neutre sur la stratégie de la DRM, étant entendu que le focus de l'Agence porte sur la promotion des produits d'assurance de l'ARC. De surcroît, les pays étudiés connaissent tous des initiatives continues avec d'autres partenaires pour soutenir une stratégie et une planification améliorées de la DRM. Cela rend difficile de saisir comment les services de développement d'une stratégie de DRM d'ensemble de l'ARC (ce qui inclut les options de financements de l'assurance) pourraient compléter ces efforts actuels. Dans certains cas, les parties prenantes dans le pays ne font pas forcément le lien entre l'engagement auprès de l'ARC et d'autres initiatives en cours. Cependant, les pays ont collaboré étroitement avec l'ARC dans la personnalisation de l'ARV et dans sa validation avec d'autres systèmes d'alerte précoce. Ils ont

ainsi développé des plans d'urgence conformes aux stratégies d'interventions existantes, et ont élaboré les paramètres de l'assurance et souscrit à la police de l'ARC Ltd (pour une saison au moins).

Dans l'évaluation de cet élément de la ToC, il est utile de rappeler le contexte global dans lequel les activités de l'ARC prennent place. Notre Évaluation Contextuelle de la ligne de base démontre que, sur le continent africain, il y a en général un niveau initial faible de compréhension de la DRM et de capacité/préparation à la DRF. Dans notre échantillon de pays africains, un peu moins de la moitié n'a ni politique ni stratégie nationale pour la DRM, et un peu plus de la moitié ne dispose pas d'institution pour la DRM dans le pays. D'après cet échantillon, les pays engagés auprès de l'ARC (signataires du traité) n'ont pas un niveau radicalement plus haut ou plus bas d'indicateurs de capacité institutionnelle pour la DRM que les autres pays de l'échantillon. En effet, l'échantillon de l'étude de cas a révélé un spectre large de capacités institutionnelles pour la DRM, et a associé l'utilisation des systèmes d'alerte précoce, de mise en place des plans d'urgence et de financement des risques. Plus précisément, l'étude de cas a toutefois apporté des preuves d'un niveau initial faible en termes de connaissance institutionnalisée des concepts d'assurance en cas de catastrophe, comme partie intégrante de la DRM. Cela signifie que toute évaluation des activités de l'ARC dans ce domaine devrait prendre en compte la faiblesse des niveaux de capacité et de compréhension actuels et remettre en question la présomption selon laquelle il existe des capacités suffisantes au sein des gouvernements pour comprendre le mécanisme de l'ARV.

Les réponses des participants à l'Enquête de Perception étaient mitigées quant à leur appréciation des efforts en développement de compétences menés par l'ARC pour faciliter les transferts de connaissances et le développement des compétences relatifs à la DRM, aux PU, aux systèmes d'alertes précoces (EWS) et à la DRF. Ceci est très intéressant étant donné que 73 pour cent des personnes interrogées ont participé dans plus d'un type d'initiatives de renforcement des capacités de l'ARC et l'ont donc expérimenté par elles-mêmes. Sur une échelle de 1 à 4 (1 étant le plus bas et 4 le plus haut), personne n'a attribué la note de un et 12 pour cent ont donné 4, la note la plus élevée. Cependant, la majeure partie des réponses se positionne sur 3 et 4 (chacune avec 44 pour cent). Cela suggère que la majorité (56 pour cent) des personnes interrogées distinguent un certains succès dans les efforts de renforcement des capacités de l'ARC, mais il faudra noter que presque la moitié (44 pour cent) a attribué une note dans la moitié inférieure de cette plage, ce qui constitue un pourcentage assez inquiétant.

Cette vision partagée a également émergé des KII menés dans le cadre de l'Analyse Organisationnelle. Un faible nombre d'avis positifs a été exprimé quant à la réussite des efforts de renforcement des capacités de l'ARC, par exemple sur les améliorations annuelles du perfectionnement des discussions portant sur la personnalisation de l'ARV au niveau des pays, ou sur l'utilisation plus large des plans d'urgence, au-delà de l'ARC. Néanmoins, nombreuses furent les personnes sondées qui ont noté que le processus de développement des compétences a duré beaucoup plus longtemps que prévu et qu'il n'était pas linéaire. Les pays qui ont terminé le processus officiel de développement des compétences continuent à demander du soutien et des conseils techniques à l'ARC. Certaines personnes interrogées ont noté que, si les compétences ont été développées dans un petit groupe de personnes dans le pays, la rotation fréquente du personnel entrave les progrès et ralentit l'institutionnalisation des connaissances.

Certaines personnes sondées se sont inquiétées de la méthode de développement des compétences adoptée par l'ARC, suggérant que les outils et les ateliers doivent être plus personnalisés au vu des niveaux de compréhension très différents dans les pays. Il existait aussi des avis mitigés sur l'apport et l'efficacité des CG (voir la Case 1).

Case 1: L'apport des coordonnateurs intégrés au gouvernement

Les membres de l'équipe de l'ARC ont des avis mitigés sur l'apport de l'intégration des CG en lieu et place du recrutement de personnel de l'ARC dans chaque pays. Un premier positionnement veut que le modèle des CG intégrés ne fonctionne pas. Étant donné que les missions de l'ARC s'ajoutent aux responsabilités existantes des CG, ils ont tendance à les voir comme de l'argent supplémentaire plutôt que comme une responsabilité plus grande et ils sont débordés de travail. Un second positionnement prône que les CG intégrés sont une partie essentielle du modèle de durabilité de l'ARC. L'étude de cas a également révélé des conclusions mitigées dans ce sens. Les KI au Kenya et au Malawi ont déclaré qu'il serait plus efficace pour l'ARC d'avoir un membre d'équipe à plein temps dans chaque pays afin de se charger de la coordination et de la communication, au vu des autres responsabilités des CG. En effet, dans les deux cas, de nombreux membres des GTT semblaient ne pas avoir été informés des avancées importantes de l'ARC dans le pays. Le système des CG semble avoir fonctionné de manière plus efficace en Mauritanie où il a continué à faire avancer le travail, bien que cela ne soit pas surprenant au vu de l'investissement continu du pays dans les polices d'assurance de l'ARC.

Si, auparavant, les CG n'étaient payés que pour une année, l'ARC verse à présent le salaire intégral aux CG durant les deux premières années pour ne verser que la moitié du salaire durant les deux années suivantes. Pour cette raison, les CG ne devraient pas continuer à percevoir les responsabilités ARC comme un supplément mineur à leur charge de travail. Des discussions portaient également sur l'introduction d'une petite 'prime' qui marquerait des étapes de travail importantes pour encourager les CG à s'investir plus.

Cependant, les défis avec le passage de l'appropriation des activités clés de l'ARC aux CG délégués sans subventionner leurs salaires remet en question la présomption selon laquelle il existe une volonté politique suffisante au sein des gouvernements pour s'engager auprès de l'ARC et dédier du personnel et des ressources nécessaires à son bon fonctionnement.

Plusieurs experts internationaux interrogés ont apprécié l'intégration par l'ARC des processus de renforcement des capacités dans leur approche, contrairement aux approches adoptées par d'autres bassins de risques, tels que CCRIF ou le Système d'information sur les risques dans le Pacifique et Initiative de financement (PCRAFI). Par exemple, l'ARC exige l'approbation indépendante du plan d'urgence comme condition préalable à la souscription d'une police d'assurance. Cela a été perçu, dans l'ensemble, comme un pas en arrière vis-à-vis des meilleures pratiques, au niveau mondial, de conception de bassins de risques souverains. Néanmoins, les experts internationaux ont mis en avant que le renforcement des capacités relatif à la mise en place des plans d'urgence n'a pas été le plus efficace possible. Plusieurs d'entre eux ont affirmé que le renforcement des capacités de l'ARC nécessite une amélioration globale pour que la compréhension dépasse ces groupes relativement petits au sein des pays.

Ce point de vue a été confirmé par plusieurs indicateurs dans les trois pays étudiés: l'équipe a trouvé des preuves de développement des compétences mais cela a globalement été limité à un petit groupe de personnel technique, avec peu d'impact plus large. Dans les trois pays étudiés, les membre des GTT ont fait les louanges des formations mises en place par l'ARC. En Mauritanie, les personnes sondées ont exprimé des avis positifs sur l'équipe de l'ARC engagée au niveau du pays, et ont remarqué leurs dynamisme et réactivité. Les parties prenantes au Kenya, qui ont assisté aux ateliers régionaux et locaux de l'ARC, ont remarqué leur rôle dans l'acquisition de compétences techniques liées à la personnalisation de l'ARV et aux paramètres d'assurance associés. Cela a aussi été le cas au Malawi où les membres du GTT ont déclaré que l'ARC avait été efficace dans la formation en ARV. Suite au programme de développement des compétences, l'équipe technique au Malawi peut maintenant expliquer les concepts clés aux décideurs politiques et répondre aux questions si nécessaire. De plus, les membres du GTT travaillant sur l'ARV comprennent maintenant comment les estimations des précipitations par satellite peuvent être associées à la production et aux données sur la vulnérabilité pour prévoir les catastrophes en

utilisant un modèle plus englobant. Ils ont appris à travailler avec une équipe intersectorielle sur la personnalisation, et voient la valeur de leurs données pour d'autres aspects des systèmes d'alerte précoce et de réaction aux catastrophes (bien qu'il ne soit pas clair si cet apprentissage s'est traduit dans d'autres systèmes d'alerte précoce au Malawi).

Le processus de mise en place des plans d'urgence a pour but de s'appuyer sur les activités et mécanismes de réponses existant dans le pays pour assurer une réponse plus rapide et plus efficace. Son utilité est reconnue sur l'amélioration des processus de planification existants en Mauritanie et au Kenya. Par exemple, le concept de mise en place des plans d'urgence est déjà bien accepté au Kenya et des moyens sont mis de côté tous les ans pour soutenir les pays à entreprendre leurs propres processus de mise en place des plans d'urgence. D'après les personnes impliquées dans le processus de mise en place des plans d'urgence avec l'ARC, il aide toutefois à concevoir de meilleurs principes et scénarios pour organiser les interventions. Il a également exigé d'eux de développer un plan d'urgence national spécifique aux cas de sécheresse. De surcroît, d'après les personnes interrogées au sein du Trésor public, le processus est utile car il offre des modalités d'utilisation des fonds et de transparence des décaissements. L'utilité du processus de mise en place des plans d'urgence est aussi perçue en Mauritanie où le calendrier et la précision ont été améliorés par rapport aux plans précédents. Néanmoins, au Malawi il n'y avait pas d'améliorations remarquées dans les processus PU résultant de l'engagement de l'ARC. De plus, le programme de développement des compétences semble avoir été insuffisant pour éviter des problèmes considérables au niveau de la personnalisation du modèle. De nombreuses parties prenantes dans le pays ont affirmé que l'équipe technique travaillant sur la personnalisation de l'ARV avait 'eu sa licence trop tôt' par rapport aux efforts de développement des compétences de l'ARC.

L'étude de cas a mis en lumière deux défis quant au développement des compétences de l'ARC. Des preuves ont établi qu'au Malawi la rotation du personnel avait sapé les efforts de développement de compétences alors qu'au Kenya, certaines personnes interrogées ont exprimé leur inquiétude quant à la participation de personnes peu adaptées à ces formations. Ceci implique que la présomption selon laquelle les personnes formées dans les programmes de développement des compétences de l'ARC gardent leurs fonctions ou transmettent leur savoir avant de poursuivre leurs parcours n'est pas encore vérifiée. De surcroît, durant les premières phases du programme de développement des compétences au Kenya, l'équipe de l'ARC offrait une personnalisation à distance. Celle-ci ne s'est pas prêtée au type de soutien pratique et à la transmission du savoir nécessaires pour une personnalisation de l'ARV de qualité. Il faut noter que ces enjeux sont typiques des interventions visant le développement des compétences - la documentation sur le développement international et la gestion publique[24] reconnaît que le développement des compétences est souvent non-linéaire, lent et facilement inversé. Cela est souvent dû à une perte de capacités lors du renouvellement du personnel ou à des méthodes de formation inefficaces. Néanmoins, c'est précisément parce que ces difficultés sont largement reconnues que l'ARC devrait, afin de les surmonter, fournir plus d'efforts dans la conception de ces programmes de développement des compétences. C'est ainsi que la couleur orange a été attribuée à cet élément de la Théorie du changement.

4.2.2 La mise en place des contrats d'assurance et des plans d'urgence

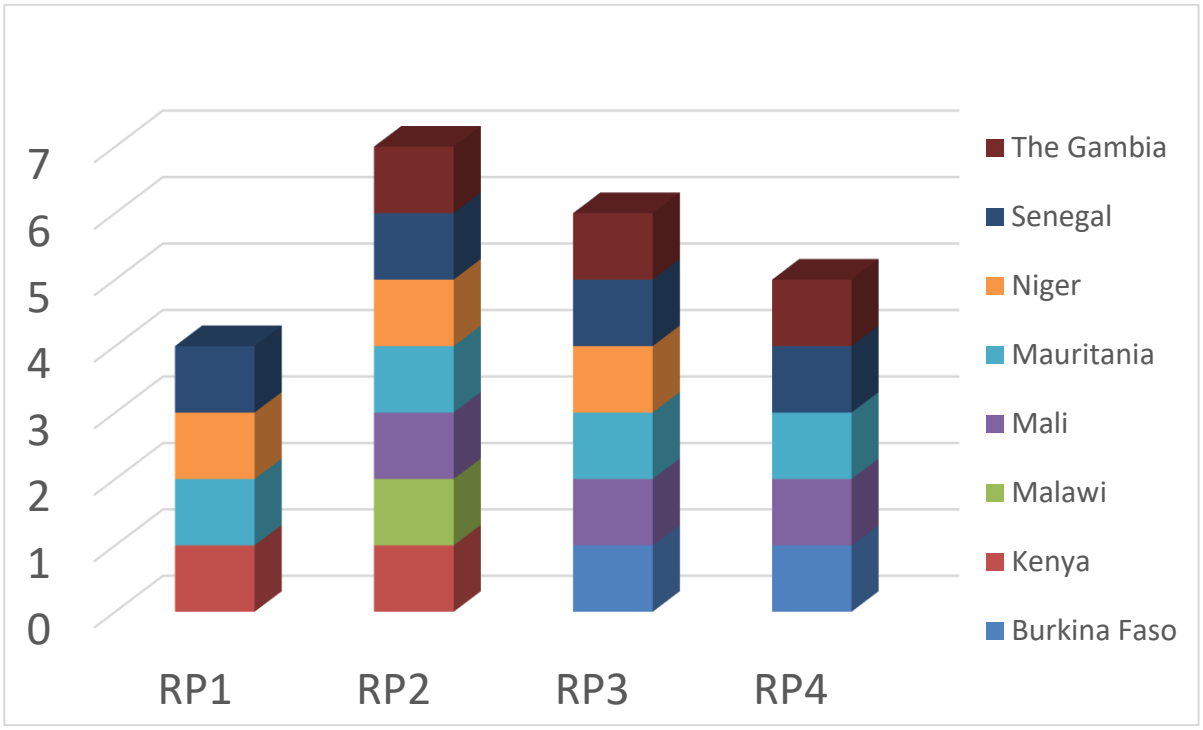
Résultat	**Les contrats d'assurance et plans d'urgence mis en place (STC 02)**	

[24]Voir pour exemple, Scott et al (2015) Strategic Research into National and Local Capacity Building for Disaster Risk Management: Article de revue, http://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/Research/version-2/Literature_Review_v2_2015.pdf

Résumé:	Le bassin de risques se réduit malgré l'insécurité alimentaire continue et la sécheresse dans la région.
Progrès:	- Des contrats d'assurance et des plans d'urgence sont mis en place pour un sous-groupe de pays membres, malgré la diminution des chiffres; - Deux pays ayant perçu un versement pendant la première année se sont assurés et ont mis à jour leurs plans annuels d'urgence;
Défis:	- Les pays jugent les primes inabordables; - Une mauvaise compréhension du fonctionnement des assurances affaiblit l'élargissement du bassin de risques; - Les polices ayant un taux d'attache bas sont plus attrayantes pour les hommes politiques, qui ont des perspectives à court terme. Néanmoins, elles font augmenter les primes, réduisent les bénéfices potentiels et rendent finalement l'offre de l'ARC moins attrayante. - Les pays semblent moins disposés à acheter de nouvelles polices s'ils n'ont pas reçu de versement; - L'inquiétude sur l'ARV fragilise la croissance du bassin de risques; - Les pays disposent d'autres options, souvent jugées plus attrayantes, pour gérer leur risques et ils sont moins susceptibles de souscrire une assurance s'ils s'attendent à une ''bonne année''.

Durant les quatre dernières années, huit nations africaines ont souscrit aux polices de l'ARC dans quatre bassins annuels, pour un prix total approximatif de 55 millions de dollars américains. Cependant, contrairement aux plans de croissance de l'ARC, le nombre d'États membres ayant souscrit aux polices de l'ARC et participant au bassin de risques, est en réalité en baisse (voir Image 9).

Image 9: L'évolution du bassin de risques



Cependant, l'évaluation contextuelle de la ligne de base montre que les pays en plus grande insécurité alimentaire ne sont pas tous impliqués dans l'ARC. Par exemple, les prévisions de FEWSNET sur l'insécurité alimentaire, présentées selon le Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC), montrent que quatre pays censés connaître une crise d'insécurité

alimentaire en novembre 2017 ne sont pas signataires de l'ARC ou membres actuels du bassin de risques (voir l'Annexe A). Bien qu'il existe des causes plus larges d'insécurité alimentaire que la sécheresse, il ressort de cet échantillon de pays africains qu'il serait raisonnable de s'attendre à ce que d'autres pays aient un intérêt à s'assurer à travers l'ARC. Ceci dit, il existe un grand nombre de raisons pour lesquelles un pays pourrait connaître une insécurité alimentaire considérable sans être pour autant un candidat admissible à l'ARC par manque de capacités, du fait d'une instabilité politique ou d'une situation de conflit. Cependant, nous présumons que la non-diminution du bassin de risques ne s'explique pas par un manque de clients potentiels, mais par d'autres facteurs.[25]

Les indicateurs ont démontré que la cause majeure de la réduction du bassin de risques réside dans le fait que les primes sont largement perçues comme inabordables. Les parties prenantes au Kenya, au Malawi et en Mauritanie ont relevé un point important: 75 pour cent des personnes interrogées dans cette enquête de perception ont déclaré croire que les primes ARC étaient chères par rapport à d'autres options, telles que l'aide humanitaire ou les options de tirage différé en cas de catastrophe (les CAT DDO).[26] Ceci est contraire aux déclarations de multiples parties prenantes du secteur de la réassurance qui soutiennent que l'ARC peut garantir des prix très bas de primes. Cela suggère que, malgré les prix compétitifs garantis, ils sont toujours considérés trop élevés par les gouvernements nationaux. Notre évaluation contextuelle de la ligne de base a révélé que les pays de l'ARC sont typiquement ceux à faible revenu, ou à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (comme prévu; les pays à revenu supérieur auraient une plus grande capacité à mobiliser des fonds pour des interventions rapides en cas de sécheresse) et ont un taux *per capita* relativement élevé d'Aide publique au développement (APD). Les pays à revenu faible ou à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ont par conséquent bénéficié des aides depuis longtemps, et seraient moins susceptibles de payer eux-mêmes les primes que les pays à revenu supérieur. Dans plusieurs cas, même lorsque la police est approuvée, les pays ne respectent pas les délais de paiement des primes. Dans au moins un cas, un pays a souscrit l'assurance mais n'a pas effectué le paiement intégral de la prime.

Néanmoins, l'accessibilité n'est pas jugée seulement par rapport au pouvoir d'achat mais aussi sur la base des bénéficies potentiels perçus (c'est-à-dire que la question n'est pas seulement «est-ce cher?» mais plutôt «ce coût est-il intéressant au vu des bénéfices qui pourraient être perçus?»). Les indices issus de différents secteurs suggèrent qu'il existe des barrières politiques aux bénéfices potentiels des versements de l'ARC intégralement effectués. Toutes les polices d'assurance qui ont été prises à travers l'ARC ont eu des points d'attache d'1 catastrophe en 5 ans ou moins. Selon les études de cas réalisées dans les pays, l'ARC semble incapable de prendre de l'ampleur politique pour des points d'attache plus élevés qui mèneraient à des primes plus basses. Ceci n'est pas surprenant - les hommes politiques sont incités à investir dans des initiatives qui pourraient être bénéfiques pour leur peuple au cours de leurs mandats (Scott and Tarazona 2011). Cependant, ce type d'assurance fonctionne mieux pour des événements rares car les primes y sont plus basses. Si des points d'attache plus bas sont utilisés, par exemple pour les événements qui se produisent une fois en 3, 4 ou 5 ans, les pays pourraient recevoir les versements plus régulièrement, mais avec des primes plus élevées. Ainsi, la couverture et le total des versements peuvent être plus bas ce qui rend cette perspective moins attrayante à court terme. Au Kenya, par exemple, la prime annuelle était de 9 millions de dollars américains pour un versement total de 30 millions de dollars pour les deux: Risk Pool I et II. Le Malawi a payé 4,7 millions de dollars pour une prime avec un versement maximal de 30 millions de dollars pour Risk Pool II. La Mauritanie, par exemple, a payé un total de 1,4 millions de dollars pour un versement maximal de 6,3 millions de dollars pour Risk Pool I. En général, au cours de l'étude de cas sur ces pays, la prime a été

[25]Par exemple, l'Éthiopie et la Tanzanie, qui sont censées connaître une période de 'crise' en novembre 2017, n'ont pas de conflit signifiant ou de crises politiques.
[26]Ici, nous présentons simplement les perceptions des personnes interrogées - nous n'affirmons pas la véracité des faits.

considérée comme trop élevée par rapport au montant éventuel des versements, la montrant plutôt comme un fonds de secours (duquel les pays ne sont pas certains de pouvoir se retirer). De surcroît, de nombreuses personnes interrogées, qu'elles appartiennent au gouvernement ou non, déclarent que le versement maximal des polices d'assurance qui ont été utilisées est relativement bas, par rapport au niveau de besoin au Kenya et au Malawi, et par rapport au budget national du Kenya.

Il a également été prouvé que les pays pourraient se retirer de l'ARC s'ils ne perçoivent pas de versement. L'ARC a une ampleur plus forte en Afrique de l'Ouest où deux pays (le Sénégal et la Mauritanie) ont souscrit quatre polices successives. Les deux pays ont perçu des versements au cours de leur première année de participation au bassin de risques. En Mauritanie, les informateurs clés ont rapporté que ce bénéfice précoce de l'ARC les avait aidés à établir un contexte politique favorable pour continuer avec le bassin de risques, et leur a permis un engagement prolongé pour les années à venir. Nous avons également noté le scénario inverse, à partir d'informations venues du Kenya et du Malawi, dans lequel les pays se retiraient s'ils ne recevaient pas de versements (ou, dans le cas du Malawi, s'ils en recevaient suite à un processus difficile). Toutefois, cela n'est pas le cas partout. La Gambie et le Mali ont ainsi participé à la gestion des risques pendant trois années consécutives sans toucher de versement. Cependant, il convient de l'admettre comme un risque potentiel. En Mauritanie et au Malawi, nous avons trouvé de forts indices d'une compréhension inadéquate des concepts d'assurance, qui produirait des attentes irréalistes quant à la réception de versements. Des notions préconçues, faisant de l'assurance un élément inefficace qui relève de l'exploitation, ont rendu la tâche de sensibilisation de l'ARC plus difficile. Dans certains pays, les primes d'assurance semblaient être perçues plutôt comme un compte d'épargne duquel les parties s'attendent à en retirer, a minima, ce qu'elles y ont investi. Au Kenya, une personne interrogée a dit à l'équipe qu'ils pourraient rejoindre le bassin de risques seulement au cours d'un cycle El Niño, et dans aucun autre cas. Des parties prenantes au Malawi ont également évoqué qu'ils pourraient considérer rejoindre la gestion des risques en cas de fortes probabilités de sécheresse. Ce faible niveau de compréhension du fonctionnement de l'assurance présente un risque d'attentes irréalistes et il constitue finalement une menace importante pour le futur élargissement du bassin de risques. Cela soulève également des questions autour de la présomption critique implicite de la ToC: les premiers membres du programme de l'ARC voient la valeur de l'assurance souveraine en cas de conditions météorologiques extrêmes.

Case 2: Les raisons pour se retirer ou rester dans le bassin de risques de l'ARC

Lorsqu'il leur a été demandé pourquoi le Kenya avait décidé de ne pas acheter une police pour la saison 2016/2017, les personnes interrogées ont fourni des raisons très variées comme la perte de la confiance en ce modèle, le coût élevé des primes, des attentes insatisfaites, des difficultés de coordination interne et une sensibilité politique due aux cycles électoraux.

- **Une perte de confiance:** Plusieurs membres des groupes de travail thématiques ont affirmé que la personnalisation de l'ARV était défectueuse sur les deux premières années et certains lui ont reproché l'imprécision des prévisions de sécheresse. Pour cette raison, de nombreuses parties prenantes (dont des hommes politiques) considéraient que le décaissement aurait dû avoir lieu. Une frustration existait du fait du manque de versement et les parties prenantes trouvaient que leur cas n'avait pas été proprement examiné.
- **Une compréhension limitée et des attentes insatisfaites:** Pour d'autres, la raison primordiale a été le manque de compréhension de la part des décideurs politiques clés qui n'envisagent pas l'assurance comme une solution à long terme. Les personnes interrogées indiquaient qu'un grand nombre de gens ne comprenait pas que l'ARC soit conçue pour apporter une réponse de dernier recours, seulement dans les cas de sécheresse sévère.

- **Des primes chères:** Selon de nombreuses parties prenantes, l'ARC est trop chère par rapport au versement potentiel.
  Le Trésor public est confronté à des priorités budgétaires concurrentes et il existe un coût de renoncement élevé associé à la somme que le Kenya dépense en primes (ce qui inclut son utilisation en cas de réponse immédiate ou d'allègement).
- **Une sensibilité politique:** La saison 2016/2017 a été une période politiquement sensible, précédant les élections présidentielles. La gestion de la sécheresse et sa réponse sont des problèmes politiques particulièrement sensibles. Allouer les fonds à un mécanisme considéré inefficace a alors été un choix difficile à justifier auprès des parlementaires.
- **Une coordination interne:** Enfin, il semble y avoir eu un manque de coordination interne au niveau technique et une communication inadéquate auprès des décideurs clés. Par exemple, les groupes de travail thématiques et les fonctionnaires informés travaillant dans d'autres ministères clés ne savaient pas que le Secrétaire du Cabinet du Ministère des Finances ne prévoyait pas d'inclure les primes de l'ARC dans le budget et n'ont alors jamais eu l'occasion de défendre son intégration.

Les parties prenantes au Malawi ont expliqué ainsi le choix de ne pas souscrire une police d'assurance pour la saison 2016/2017:

- **De la frustration et de la déception:** Les parties prenantes et les défenseurs de l'ARC se sont sentis frustrés suite au décaissement retardé au Malawi pour la saison 2015/2016. Ce délai a ainsi constitué la première raison de non souscription. Au moment de l'allocation des fonds pour le budget 2016/2017, le Malawi ne savait toujours pas s'il percevrait un versement, ce qui rendait la justification d'un autre paiement de la prime très difficile. Les retombées politiques ont été significatives, instaurant un contexte non propice à la souscription d'une autre police. Les groupes clés, tels que les parlementaires et les chefs de la sécurité, étaient beaucoup plus sensibilisés aux produits et aux services de l'ARC qu'à la souscription de la police sur 2015/2016. Ils se sont essentiellement concentrés sur la publicité négative de ce qui n'a pas bien fonctionné. Cela en a augmenté la visibilité et peu de fonctionnaires étaient prêts à défendre l'inclusion d'une autre prime dans le budget.
- **L'attente d'une bonne saison agricole:** Le Malawi s'est basé sur les prévisions saisonnières pour anticiper une bonne année en termes de pluies (grâce à El Niño), limitant de fait les raisons de rejoindre le bassin. Cependant, avec la prochaine saison jugée pauvre en pluies, certaines partie prenantes indiquaient que le Malawi pourrait y retrouver un intérêt.

Sans avoir reçu de versement l'année précédente et sachant qu'elle n'en recevrait probablement pas durant la saison 2016/2017, la Mauritanie a décidé de prendre la police pour les raisons suivantes:

- **Un bénéfice à long terme:** La Mauritanie reconnaît le bénéfice annuel de la police de l'ARC car elle s'est aperçue de sa valeur durant la première année, lorsque le pays a subi une grande sécheresse.
- **Un attachement à l'initiative panafricaine et à l'UA:** La Mauritanie a été l'un des pays à l'origine de la création de l'ARC en tant que réponse panafricaine aux catastrophes croissantes et il a déjà perçu des versements. Il se sent donc engagé dans sa pérennité.

Comme résumé dans la Case 2, des preuves issues du Malawi et du Kenya indiquaient que le manque de confiance en l'ARV avait sapé la croissance du bassin de risques. Au Malawi,

l'évidente divergence entre les résultats de l'ARV pour la saison et les réalités du terrain a conduit l'ARC à prendre des mesures extraordinaires pour réparer ce qui semblait être un échec. Ce dernier était dû à des présomptions inexactes qui ont été utilisées pour les personnalisations et a contribué à la création d'un climat de spéculation et de méfiance. Cette situation a attiré l'attention des médias internationaux et a été très néfaste à la réputation de l'ARC et de l'ARV, comme le démontrent les preuves du Bilan global. Les parties prenantes clés au Malawi et au Kenya se demandaient si l'ARV pourrait être adapté, avec force de précisions et de frappe, au contexte spécifique de chaque pays.

Bien qu'il n'existe pas un marché diversifié de dispositifs de financement des risques en Afrique, les pays peuvent gérer autrement les risques. Plusieurs personnes interrogées ont en particulier évoqué l'attrait des options comme les CAT DDO de la Banque Mondiale, les fonds de secours ou l'aide humanitaire à la place du paiement des primes de l'ARC. Plusieurs parties prenantes, avec une approche internationale et au regard des cas étudiés, ont affirmé que le financement des primes par les donateurs était nécessaire pour stimuler le bassin de risques. C'est également le message soutenu par l'ARC, ce qui représente un changement significatif du discours puisque, initialement, le fait que les pays payaient leurs primes était considéré comme un indicateur d'appropriation et de durabilité.

L'ARC a bien commencé en vendant plus de 25 polices à huit nations africaines différentes, mais le bassin de risques s'est réduit lors des deux dernières années et son élargissement à long terme est très limité. La couleur orange / rouge a donc été attribuée à cet élément de la ToC.

4.2.3 Le déclenchement des paiements par l'ARV en cas de catastrophe

Résultat	**L'ARV déclenche les paiements en cas de catastrophe (événement)**
Résumé:	Les réponses sont mitigées quant à la fiabilité des processus de déclenchement des versements de l'ARV et de l'ARC en cas de sécheresses.
Progrès:	- L'ARV a déclenché le versement suite aux sécheresses dans les pays suivants: Mauritanie, Sénégal et Niger; - Les personnes interrogées dans l'enquête de perception ont exprimé des avis positifs quant à la fiabilité de l'ARV;
Défis:	- Le risque de base est inhérent à l'assurance paramétrique; - Le retard du versement au Malawi a largement été perçu comme une situation dans laquelle les processus de l'ARV et de l'ARC n'ont pas fonctionné suffisamment bien pour déclencher le versement; - Il existe, au Kenya, des inquiétudes quant à l'adéquation de la personnalisation ARV sur les deux premiers bassins de risques pour permettre le déclenchement du versement en cas de catastrophe.

Le risque de base est une partie inhérente à l'assurance paramétrique; cela fait référence au risque d'écart entre le versement déclenché et la réalité du terrain. Celui-ci s'explique par des problèmes relatifs aux données saisies, à l'utilisation du modèle ou aux personnalisations apportées au modèle. La sécheresse n'est pas seulement causée par un manque de précipitations ou une mauvaise récolte. Par conséquent, il est important, pour cet élément de la ToC, de reconnaître qu'une situation peut bien se produire à l'endroit de la sécheresse, mais sans déclencher l'ARV (malgré une personnalisation précise). Puisque le risque de base existe, le problème porte alors sur les mesures entreprises par l'ARC pour le mesurer, le surveiller et le

minimiser, ainsi que sur son explication auprès des pays ayant souscrit une police. L'ARC ne possède pas une police de risque de base en ''anglais simple'' et ne met pas en place un processus formalisé pour rendre compte et enregistrer l'accord des pays dans lequel ils affirment avoir compris le concept. Officiellement, l'ARC a un processus de vérification sur le terrain à chaque fin de saison pour mesurer et surveiller le risque de base. Une fois l'ARV personnalisée, l'équipe technique de l'ARC continue à accompagner le pays jusqu'à la fin de la saison pour assurer que les résultats de l'ARV correspondent à la vérification mise en place sur le terrain par le gouvernement et à d'autres informations partagées par le groupe de travail thématique. Pendant l'après-saison, l'équipe technique met en œuvre un processus de validation cherchant à expliquer toute divergence entre l'ARV et d'autres sources d'informations sur la sécheresse (par exemple, l'analyse de vulnérabilité, FEWSNET ou d'autres données portant sur l'alerte précoce, etc.). Le personnel de l'ARC note que les différences peuvent être souvent expliqué par des hypothèses différentes. Cependant, la vérification sur le terrain ne se fait pas avant l'établissement du montant des versements. Certaines personnes interrogées dans le cadre de l'étude de cas considéraient que le processus était inadéquat. Parmi elles, une personne au Kenya énonçait comme défaut majeur le manque de vérification au sol pour les communiqués de l'ARV et pour les rapports saisonniers associés à l'ARV.

Comme indiqué dans la section ci-dessus, les données de deux pays de l'étude de cas (le Kenya et le Malawi) ont suggéré qu'il y avait des incertitudes quant à la fiabilité de l'ARV pour déclencher le versement suite à la sécheresse, bien que les perceptions parmi les parties prenantes informées au Kenya se soient considérablement améliorées avec la dernière personnalisation. Il est important de noter que les versements n'accompagnent pas chaque sécheresse - ils n'interviennent que dans le cas où les seuils déclencheurs sont atteints. La sécheresse peut être visible sur le terrain mais le versement ne s'effectuera pas correctement si ce seuil n'a pas été atteint. Ceci est difficile à expliquer et peut produire, chez les parties prenantes, des perceptions déformées quant à la fiabilité de l'ARV. De surcroît, les personnes interrogées en Mauritanie, où l'ARV avait déclenché le versement, ont déclaré avoir confiance en ce modèle et notent en particulier les améliorations de la personnalisation d'une année à l'autre. Lors de l'enquête de perception sur la fiabilité de l'ARV, les personnes sondées avaient une opinion généralement positive. Interrogées sur le degré de confiance qu'elles ont en ce logiciel, 68 pour cent d'entre elles lui ont attribué une note de 3 sur 4, et 16 pour cent, une note 4 sur 4. Cela témoigne de leur pleine confiance qu'inspire ce modèle. Cependant, seulement 58 pour cent des personnes sondées ont déclaré croire que les versements correspondaient à leurs attentes. Il peut paraître paradoxal que certaines personnes, déclarant avoir confiance dans le modèle, considèrent pourtant que les versements ne correspondent pas à leurs attentes. Cela pourrait signifier que les personnes interrogées trouvaient que le modèle était fiable mais qu'un travail était encore nécessaire sur son processus. Il est à noter que les personnes sondées étaient principalement de hauts fonctionnaires des gouvernements africains. En revanche, les experts internationaux interrogés tendaient à penser que les versements correspondaient à leurs attentes, avec une très nette exception pour le Malawi.

Les informations des études de cas suggèrent qu'il y avait des problèmes importants au niveau de la personnalisation et de la modélisation de l'ARV, notamment sur une période de formation à la personnalisation trop courte avant la signature de la police - les polices étant alors basées sur un modèle qui n'est pas aussi adapté qu'il pourrait ou devrait être. Cependant, dans les trois pays de l'étude de cas, il existe un consensus entre les membres des groupes de travail thématiques indiquant que la personnalisation de l'ARV s'est grandement améliorée pendant les trois années de son perfectionnement.

Enfin, les personnes interrogées sont généralement d'accord sur le fait que la complexité du modèle le rend inaccessible au plus grand nombre. Ceci pourrait également expliquer la

contradiction, apparue au cours de l'enquête, entre la confiance dans le modèle et les attentes décalées. Cela pourrait être nécessaire pour mieux refléter l'impact réel de la sécheresse sur les populations vulnérables. Néanmoins, cela signifie aussi que, pour lors, les experts techniques ARV de l'ARC manipulent et modélisent les données, ce qui contribue à soulever de nouvelles questions.

De nombreuses parties prenantes, qu'elles soient internationales ou représentent un pays, croyaient que le retard du versement au Malawi en 2017 était dû à une situation dans laquelle les processus ARV et de l'ARC n'avaient pas fonctionné suffisamment bien pour déclencher le versement, et ce malgré des preuves indubitables de sécheresse sur le terrain. La Case 2 reprend les détails de l'étude de cas qui démontrent la réalité complexe menant à cette situation.

Case 3: L'échec de l'ARC au Malawi

Le retard du versement d'indemnités au Malawi, suite à la saison pluvieuse de 2015/2016, a créé une grande controverse et une publicité néfaste pour l'ARC. D'une part, cet incident a été utilisé comme preuve pour démontrer le caractère inapproprié des produits d'assurance basés sur le marché en tant que réponse à l'insécurité alimentaire provoqué par le changement climatique. D'autre part, la réponse de l'ARC a montré une flexibilité considérable et une volonté d'identifier et d'aborder la cause du problème. Tandis que ces évaluations représentent deux perspectives extrêmes, il est beaucoup plus difficile d'extraire la réalité des événements et leurs causes. Ce qui suit offre un résumé des conclusions de l'étude de cas menée au Malawi en juin 2017, étude qui suggère une histoire plus complexe et plus nuancée.

Les événements
Après la souscription du Malawi à la première police pour la saison agricole 2015/2016, le groupe thématique de travail, le Coordinateur gouvernemental et le Superviseur de l'ARC ont suivi de près les bulletins de l'ARV. Les précipitations ont commencé tard et les agriculteurs, dont la grande majorité comptent sur l'agriculture pluviale, n'avaient pas prévu de multiples périodes de sécheresse, couplées à des températures supérieures à la normale. Durant la première partie de la saison, qui commence en novembre, les bulletins ARV communiquaient des chiffres croissants de personnes vulnérables exposées au manque de pluies et le rapport de la mi-saison estimait que 4 millions de personnes étaient impactés. Cependant, suite à plusieurs semaines de grandes précipitations plus tard dans la saison, ce chiffre a radicalement chuté à seulement 20 000 personnes. Le Coordinateur gouvernemental de l'ARC et d'autres membres des groupes de travail thématiques ont refusé de signer le rapport de la fin de saison en avril car il ne correspondait pas au ravage des champs sur le terrain et ils ont fait part de leurs inquiétudes à l'ARC.

Un exercice initial de vérification sur le terrain a été entrepris en avril/mai 2016 par l'ARC, le Coordinateur gouvernemental et les membres des groupes thématiques de travail dans trois régions et il a révélé des divergences entre l'ARV et la réalité du terrain. Lors de la semaine suivant cette vérification initiale sur le terrain, l'ARC a engagé un consultant du Centre de recherche et de développement agricole (CARD) pour examiner les raisons pour lesquelles le modèle n'avait pas prévu l'impact de la sécheresse. Le consultant a d'abord mené une étude initiale en mai 2016 dans cinq régions où le désaccord était particulièrement vif. S'en est suivie une enquête quantitative au niveau national menée en août/septembre 2016 pour confirmer les découvertes initiales sur les variétés plantées et celles ayant le plus souffert de la sécheresse. Selon le rapport du consultant, le modèle a utilisé une variété de maïs avec une période de maturation plus longue (120-140 jours) que la période de maturation moyenne des variétés plantées par les agriculteurs (90-100 jours) pendant la saison 2015/2016. Cependant, le rapport de CARD précise aussi que les deux variétés de maïs semblent avoir été également exposées et que les températures supérieures à la normale (qui n'ont pas été incluses auparavant dans les paramètres du modèle ARV) ont eu un impact négatif sur la production, et d'une manière dont le modèle n'avait pas rendu compte. 53 pour cent d'agriculteurs ont indiqué que les températures élevées ont aggravé l'impact des périodes de sécheresse et 47 pour cent estimaient que cela a directement nui à leurs récoltes.

Pourquoi l'ARV n'est-elle pas parvenue à prévoir l'impact de la sécheresse sur la sécurité alimentaire:

Les découvertes du rapport de CARD ont été annoncées dans le cadre d'un atelier pour les parties prenantes au Malawi, mais l'étude-même n'a pas été publiquement diffusée. L'argument principal de l'ARC, quant à l'échec de son modèle pour prévoir l'impact de la sécheresse, était que la période de maturation plus longue utilisée dans le modèle estimait un impact moins sévère des périodes de sécheresse. D'autre part, les variétés plantées ayant une période de maturation plus courte ont été sévèrement touchées par une période de sécheresse de trois semaines qui s'est produite au moment de la floraison et a eu des répercussions dramatiques sur les récoltes (d'où l'incapacité de l'ARV à déclencher le versement). Cette explication semble n'être que partiellement confirmée par les conclusions du rapport de CARD. Le rapport montre en effet qu'un pourcentage plus grand d'agriculteurs dans tout le pays a progressivement utilisé des variétés ayant une période de maturation plus courte tout au long des quatre dernières saisons, qu'elles que soient la région, les pratiques agro-écologiques et les zones écologiques. Cependant, le rapport de CARD indique aussi que «des rendements faibles ont été communs aux variétés, qu'elles aient une période de maturation longue ou courte», ce qui remet en question l'explication de la divergence majeure entre les prévisions du modèle et la réalité du terrain.

Les avis des parties prenantes au Malawi sur la raison pour laquelle le modèle n'a pas prévu l'impact réel de la sécheresse en 2015/2016 sont très variés, notamment d'après le Ministère et l'institution dont elles font partie. D'après les personnes interrogées dans plusieurs ministères, le groupe de travail thématique en charge de la personnalisation de l'ARV a formulé une fausse hypothèse sur la récolte utilisée pour calculer l'indice de satisfaction des besoins en eau (WRSI) - ce qui est précisément la première cause mise en avant par l'ARC. En effet, suite au non-décaissement, le groupe de travail thématique a fait face à un examen approfondi, des critiques et une pression de la part du gouvernement. Les fonctionnaires du gouvernement, qui évoquaient le même argument que l'ARC, avaient assisté à la réunion lors de laquelle l'ARC a présenté les conclusions du rapport CARD. Cet argument est renforcé par le fait que le gouvernement anticipait une année El Niño et a alors conseillé aux agriculteurs de planter des variétés à courte période de maturation. Il a fourni des graines hybrides gratuites (à courte période de maturation) à approximativement 1,8 million de bénéficiaires du Programme de subvention des intrants agricoles.

Une autre explication envisageable, qui n'est pas celle publiquement mise en avant par l'ARC, est l'impact combiné de chaleur et d'évapotranspiration, mais aussi la temporalité des périodes de sécheresse (par exemple, une ou deux semaines de grandes précipitations et ensuite deux ou trois semaines de sécheresse durant les périodes critiques) qui ont eu lieu au moment charnière du cycle de la maturation. De tels facteurs n'ont pas été intégrés à l'origine dans les paramètres du modèle, ce qui suggère que les hypothèses de récolte et les données imprécises n'ont pas été la seule cause du problème. Cela peut être justifié par le fait que l'équipe technique de l'ARC à Johannesbourg, qui supervisait la personnalisation de l'ARV, a par la suite décidé que la température doit être intégrée au modèle, tout comme le rythme des périodes de sécheresse durant le cycle de croissance, afin de fournir des estimations plus précises sur l'impact de la sécheresse.

Enfin, un autre facteur possible contribuant à cette divergence est la combinaison des sécheresses, des inondations, des prix des denrées alimentaires et d'autres éléments historiques qui impactent la sécurité alimentaire. En effet, certaines parties prenantes affirmaient que le Malawi avait été confronté à une crise majeure de sécurité alimentaire en 2015/2016, due à la convergence de multiples facteurs, dont les catastrophes climatiques des années précédentes, la corruption et des décisions politiques peu avisées. Par conséquent, les périodes de sécheresse durant la saison 2015/2016 se sont ajoutées à une situation déjà désastreuse. Cela met en évidence les problématiques du développement d'un modèle qui isole les effets de la sécheresse tout en prenant en compte les facteurs connexes, qui ont un impact négatif sur la production et qui aggravent l'insécurité alimentaire et la famine.

Conclusions:

L'équipe de l'étude de cas a tiré des conclusions essentielles, en se basant sur l'analyse de ces déclarations contradictoires et des motivations potentielles des divers acteurs interrogés qui soulignaient ou détournaient la responsabilité du dysfonctionnement du modèle ARV. La responsabilité de l'échec du modèle doit être partagée entre l'ARC et le gouvernement, et la personnalisation de l'ARV devrait intégrer un processus de validation plus structuré. Étant donné que le modèle a utilisé un cycle de récolte composite, qui représentait une période de maturation moyenne de trois variétés fréquemment utilisées (le maïs local, composite et hybride), les différences entre la récolte utilisée pour le WRSI et la réalité des plantations durant la saison 2015/2016 ne semblent pas pouvoir entièrement expliquer la divergence entre les prévisions de l'ARV et ce qui a été perçu comme l'impact complet de la sécheresse sur les populations vulnérables. Cependant, d'après le personnel interrogé de l'ARC, de nombreux facteurs (économiques, des catastrophes climatiques passées - dont des inondations et des sécheresses lors desquelles le pays

n'était pas assuré) ont convergé durant la saison 2015/2016 pour engendrer une année particulièrement dramatique sur le plan de l'insécurité alimentaire.

Finalement, l'équipe n'était pas en mesure de confirmer la conclusion qu'une hypothèse imprécise sur la variété du maïs expliquait pleinement l'échec du modèle. Néanmoins, il existe un argument convaincant montrant que cela a été l'un des facteurs contributifs. Le processus de personnalisation semble avoir bel et bien négligé les contributions inadéquates des agronomes, des agrométéorologistes et d'autres experts, et semble avoir été trop éloignée du 'terrain'. Nulle autre réponse ne paraît satisfaisante pour expliquer la non-prévision, par l'ARV, de l'impact de la sécheresse. Nombreux furent les témoignages de la nature étrange et imprévisible de la saison 2015/2016, avec des périodes courtes de grandes précipitations suivies par des périodes de sécheresse, ce qui remet en question la fiabilité globale de l'ARV dans de tels cas. De surcroît, les experts techniques de l'ARV ont reconnu la nécessité d'inclure le facteur de la température et d'autres paramètres (tels que la période spécifique durant laquelle les cultures sont les plus vulnérables à la sécheresse) dans le modèle.

Cette convergence de facteurs démontre la complexité des défis pour: a) s'assurer que des indicateurs et des données exacts soient sélectionnés pour la personnalisation de l'ARV, b) minimiser le risque de base inhérent à toute assurance paramétrique et développer des stratégies pour gérer les situations dans lesquelles le risque de base se produit, et c) isoler les facteurs qui sont en réalité liés à la définition de la sécheresse et refléter cela de manière précise dans le modèle de l'ARV.

4.2.4 L'efficacité et la rapidité de la mise en œuvre du plan d'urgence

Résultat	**Une mise en œuvre efficace et rapide des plans d'urgence d'un pays, ce qui inclut la rapidité de décaissement (INT_01)**
Résumé:	La Mauritanie montre qu'il est possible que les décaissements de l'ARC facilitent une intervention d'urgence rapide et efficace - mais dans celui-ci et d'autres contextes, il existe des contraintes politiques majeures et des problèmes avec le processus.
Progrès:	- Le contrôle du processus de décaissement à la Mauritanie démontre que la mise en œuvre correspondait en grande partie à FIP, ce qui s'alignait avec le plan d'urgence approuvé de ce pays;
Défis:	- Les barrières politiques et administratives entravent considérablement la rapidité et l'efficacité de la mise en œuvre des plans d'urgence. - La bureaucratie nationale détermine fortement la vitesse de déploiement des fonds de l'ARC; - Le manque de processus solides pour apporter des modifications à FIP crée un risque d'utilisation inappropriée ou inefficace des fonds.

Les pays doivent avoir un plan d'urgence approuvé par l'ARC pour pouvoir souscrire à une police. Les plans d'urgence sont composés d'un plan opérationnel (qui doit être mis en place pour que le pays obtienne un Certificat de conformité et puisse ainsi prendre une police) et un FIP qui détaille l'utilisation du versement par l'ARC après une catastrophe spécifique. La mise en œuvre efficace et rapide des plans d'urgence constitue, par conséquent, une part importante de la ToC puisque les fonds de l'ARC ne sont pas censés remplacer les interventions humanitaires en couvrant tous les besoins urgents, mais ont pour objectif de fournir une réponse prompte à travers des versements rapides et fiables.

A ce jour, des versements ont été perçus par le Niger, le Sénégal, la Mauritanie et le Malawi. Pour nos études de cas, nous sommes parvenus à récolter des informations sur la mise en œuvre des plans d'urgence en Mauritanie et au Malawi. L'Agence ARC passe un contrat avec une organisation indépendante pour qu'elle mette en place les audits des processus et les audits financiers suite aux versements. Si ces rapports ont été gardés confidentiels par l'Agence ARC, ils ont tout de même été partagés avec l'Équipe d'Évaluation sous conditions de confidentialité. Au moment de sa rédaction, nous avons été informés que ces rapports étaient à présent accessibles au public.[27]

La rapidité et la certitude de financements en cas de catastrophe sont les principaux atouts de l'assurance ARC dans les pays étudiés. Cependant, les audits des processus dans deux des trois pays qui ont perçu des indemnités durant la première année (le Niger et le Sénégal) signalent que ces pays ont connu d'importantes difficultés pour les mettre en place rapidement et efficacement. Au Niger, un versement de 3,34 millions de dollars américains a été envoyé par l'ARC le 24 février 2015. Mais, à cause d'un changement de politique nationale et des règles budgétaires étatiques, les fonds de l'ARC ont été transférés au Trésor Public et y sont restés jusqu'à l'intervention du Premier ministre en personne. Ils ont alors été transmis au DNPGCCA (Dispositif National de Prévention et de Gestion des Catastrophes et des Crises Alimentaires du Niger). L'audit du processus avance que ce changement 'a créé d'importants délais dans l'implémentation du programme de distribution des denrées alimentaires. Six mois après le versement de l'ARC, l'intervention n'avait pas débuté et seule la première phase du CFW était accomplie'. (F Braidotti, 2016:2). De même, au Sénégal, des délais ont été observés dans la mise en place du programme, notamment dans la distribution du riz. Entre autres défis, les fonds de l'ARC ont été retenus au Trésor Public du Sénégal au lieu d'être transférés à d'autres ministères en charge de sa mise en œuvre rapide.

De plus, certaines parties prenantes au Kenya craignaient un délai de perception des décaissements de l'ARC qui entraverait toute 'réponse prompte', car à l'heure où le seuil déclencheur aurait été atteint pour obtenir le versement, la situation serait déjà très sérieuse pour une large part de la population. Par conséquent, une réponse rapide à la sécheresse serait probablement financée, dans un premier temps, par un fonds de secours qui serait par la suite remboursé avec les fonds de l'ARC. D'autres personnes interrogées affirmaient que les fonds seraient en effet dispersés plus rapidement qu'en cas de demande des financements des donateurs. Cependant, ce point de désaccord a des conséquences sur la possibilité que le Kenya voit un intérêt à inclure l'assurance ARC à d'autres dispositifs de financement qui pourraient fournir des fonds tout aussi rapidement. Au Kenya et au Malawi, les fonds étaient/auraient été transférés via les départements du trésor, créant un temps de latence avant leur utilisation. Par conséquent, une réponse rapide à la sécheresse serait probablement financée, dans un premier temps, par un fonds de secours qui serait par la suite remboursé avec les fonds de l'ARC.

L'expérience de la Mauritanie a été beaucoup plus réussie, et les informations des parties prenantes sur place, interrogées dans le cadre de notre évaluation, suggèrent que l'implémentation des plans d'urgence a en effet permis une réponse plus rapide et plus importante que dans le passé. La raison serait le contournement des processus bureaucratiques et la transmission directe des fonds à l'Autorité nationale de gestion de la sécheresse, qui était alors en mesure de les utiliser immédiatement. La Case 3 fournit un détail des facteurs perçus de réussite et des défis avérés du décaissement de 2014/2015.

[27] Un rapport sommaire des audits est disponible ici, http://www.africanriskcapacity.org/arcdocuments/ en choisissant l'onglet ''Lessons Learnt and Audits''.

Case 4: La réponse réussie des fonds de l'ARC lors de la catastrophe en Mauritanie

Étant donné que les résultats de l'utilisation des fonds de l'ARC au Malawi restent inconnus, il n'est pas possible pour lors de tirer des conclusions claires quant à l'implémentation et le suivi du versement en Mauritanie qui, comme évoqué ci-dessus, ont été généralement perçus comme réussis. Les facteurs contribuant à cette réussite sont les suivants:

- Les fonds de l'ARC ont été déposés directement sur le compte du Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA), ce qui a permis d'obtenir un temps court de réponse.
- L'expérience précédente du CSA, avec la livraison de l'aide alimentaire et avec sa structure administrative, a permis une mobilisation rapide des ressources nécessaires (humaines et autres) pour la mise en œuvre.
- L'infrastructure existante du CSA (*food-trucks*, 'magasins' décentralisés, personnel local, etc.) était mise en place pour organiser des livraisons rapides et efficaces (par exemple, prix bas des livraisons de l'aide mensuelle par ménage).
- Une coordination solide entre les institutions départementales et régionales, et celle avec le Ministère de l'Intérieur, ont permis une réponse efficace.
- La flexibilité associée au développement de FIP a permis au CSA de choisir le riz à la place du blé (malgré le fait que cela pourrait être discutable en termes de coût).

Cependant, les fonctionnaires du CSA en charge de la supervision de la mise en œuvre ont également énoncé les défis suivants:

- La quantité de l'aide livrée par ménage a été insuffisante et par conséquent, le rationnement a été fréquemment pratiqué/nécessaire.
- Il y a eu, entre les membres du CSA et d'autres acteurs humanitaires, des chevauchements dus à une mauvaise coordination et communication.
- L'inclusion d'activités d'intervention alternatives dans le plan opérationnel aurait permis au CSA d'être plus réactif au contexte et aux besoins spécifiques des populations exposées. Par exemple, les produits alimentaires de base devraient être variés selon les besoins, la géographie, etc.
- Les représentants des gouvernements et d'autres acteurs humanitaires ont plaidé pour le développement des compétences et de l'infrastructure pour instaurer des transferts financiers, notamment dans les zones plus urbaines où existe une économie de marché viable.

Le versement au Malawi était un scénario différent à cause de sa réalisation tardive - comme indiqué dans la Case 3, le Malawi ne s'était pas vu accorder de versements à l'origine mais la situation a été révisée après une enquête plus approfondie et le décaissement a été effectué par la suite. Au lieu de le recevoir directement à l'issue de la saison agricole pauvre en avril/mai, le versement a été reçu en janvier 2017.

En Mauritanie et au Malawi, nous avons identifié des problèmes au niveau du processus de prise de décisions pour l'utilisation des fonds et les changements suivants apportés à FIP. Au Malawi, de nombreuses parties prenantes ont exprimé des avis positifs sur le processus de mise à jour de FIP au vu du versement tardif, ce qui a permis l'utilisation d'une part importante pour combler les lacunes des réponses humanitaires existantes, dont la distribution de légumineuses et l'expansion d'un programme de transfert monétaire dirigé par le PAM. Cependant, comme confirmé par FIP dans son formulaire de modification daté du 6 mars 2017, le Malawi a choisi d'utiliser les 4 millions de dollars américains restant pour acheter du maïs en septembre 2017 et réapprovisionner la

réserve stratégique de céréales. Cela a soulevé des questions, sans réponses, sur le moment d'achat du maïs et sur les raisons d'une attente si longue pour le réapprovisionnement. D'après plusieurs parties prenantes travaillant dans divers ministères, le gouvernement devait acheter le maïs en juin, juillet ou août, immédiatement après la récolte, pour bénéficier de prix plus bas. Les entretiens avec les parties prenantes étroitement impliquées dans les décisions portant sur l'utilisation des fonds n'ont pas donné de raisons convaincantes pour attendre septembre pour cet achat, et dans l'ensemble, l'Équipe d'Évaluation ne croit pas avoir obtenu une explication satisfaisante. Le cas du maïs au Malawi est complexe, lié à une histoire de corruption et de scandales récents, ce qui rend les décisions de pénétration du marché plus compliquées et sème le doute quant à la justesse de la période choisie de réapprovisionnement pour utiliser les fonds de manière optimale.

De même, en Mauritanie, le processus d'approbation des modifications par rapport à ce qui avait été initialement indiqué dans le FIP paraissait être un contact informel et rapide (apparemment, un appel téléphonique pour donner l'autorisation), ce qui est surprenant puisqu'opter pour le riz local au lieu du blé privait 12 000 ménages de l'aide alimentaire. Après avoir passé en revue les raisons de cette décision évoquée par les parties prenantes, il y avait clairement des avantages et des désavantages au changement des graines. Il semble cependant qu'au vu des échanges, des options et perspectives lors des prises de décision, aucun processus bien défini et rigoureusement suivi n'existait. Cela laisse le champ libre à des erreurs, des partis pris ou, potentiellement, des influences politiques.

Pour résumer, la Mauritanie montre qu'il est possible que les décaissements de l'ARC facilitent une intervention d'urgence rapide et efficace - mais que des faiblesses dans le processus et des contraintes politiques ont entravé une mise en œuvre rapide et efficace dans d'autres pays. Ces conclusions invitent aussi à penser que l'hypothèse clé, selon laquelle la motivation politique n'influence pas les domaines prioritaires de livraison de l'aide, ne s'est pas révélée exacte. La couleur Orange a donc été attribuée à cet élément de la ToC, pour indiquer des résultats mitigés.

4.2.5 La réduction des pertes de biens et des moyens d'existence

Résultat	**Les ménages vulnérables couverts par l'assurance ARC perdent moins de biens et de moyens d'existence en cas de catastrophe (INT_02)**
Résumé:	Il est trop tôt pour une évaluation globale, par manque d'indicateurs à ce stade. Cela sera le focus de la phase d'évaluation des impacts.
Progrès:	- L'audit du versement à la Mauritanie démontre une réduction des pertes pour une partie des bénéficiaires durant la période de l'implémentation du système de réaction aux catastrophes.
Défis:	- Les décaissements de l'ARC sont peut-être trop bas pour avoir un impact à long terme sur la capacité d'un ménage à réduire les pertes de biens et des moyens d'existence; - La faible couverture des régimes d'assistance sociale en Afrique pourrait limiter la distribution efficace des versements de l'ARC aux ménages.

Ce changement intermédiaire est notamment lié à l'impact (voir le Tableau 5 du Rapport Initial) et sera alors le focus de l'étude de la phase d'évaluation d'impact qui commencera en 2020. Nous n'étions pas en mesure de puiser dans les données primaires pour défendre les conclusions de ce domaine, mais seulement dans des données secondaires limitées des terrains d'étude de la Phase

d'évaluation formative. Ceci est dû au décalage entre le temps de notre visite en Mauritanie pour l'étude de cas en mars 2017 et le temps du versement qui a été réalisé bien plus tôt en janvier 2015. Notre visite au Malawi a été planifiée au moment où les discussions sur l'utilisation du versement étaient toujours en cours. Finalement, il a été utilisé pour acheter des denrées alimentaires complémentaires pour le programme de distribution en cours, pour rembourser le PAM pour les transferts financiers réalisés en urgence et pour réapprovisionner les réserves de céréales. Cela signifie que des entretiens auprès des ménages n'auraient pas donné de résultats utiles. Par conséquent, nous attribuons à ce segment la couleur grise, pour indiquer ainsi que nous n'avons toujours pas assez d'indices pour faire une évaluation.

L'audit du processus et les interviews avec les parties prenantes en Mauritanie suggèrent en effet que les versements semblent avoir permis à certains ménages de ne pas vendre de biens et donc de protéger leurs moyens d'existence, au moins temporairement. De même, au Sénégal, 84 pour cent des ménages interrogés ont dit que les distributions des denrées alimentaires ont évité la vente de bétail ou d'autres possessions pour acheter de la nourriture (F Braidotti, et al, 2015). Cependant, l'échantillon utilisé pour les audits du processus a été très petit et par conséquent ces conclusions ne sont pas représentatives de l'expérience globale. Nous avons néanmoins découvert que, suite à la décision de changer de graines durant la mise en œuvre de FIP en Mauritanie, 12 000 ménages n'ont pas reçu l'aide (voir l'Annexe C). Cet approvisionnement plus coûteux a considérablement réduit le nombre de ménages vulnérables ayant bénéficié de l'aide.

Même si nous n'évaluons pas à ce stade à quel point cet élément de la ToC a été satisfaisant ou non, trois défis majeurs qui affecteraient le succès futur de ce domaine ont été révélé au cours de l'évaluation:

- Le pourcentage de risques couverts par l'ARC est faible. Dans la plupart des cas, le versement était limité à 30 millions de dollars américains. Au Malawi, par exemple, les coûts globaux de réponse à la sécheresse ont été estimés à 380 millions de dollars américains. L'ARC n'est alors pas censée couvrir tous les coûts humanitaires associés à la sécheresse, mais elle est censée être capable de mobiliser des financements rapidement au moment clef, c'est-à-dire avant que d'autres secours d'urgence ne se mettent en place. Malheureusement, dans les trois cas étudiés, il semble y avoir un malentendu sur la partie du risque couverte par l'ARC, ce qui explique pourquoi le versement a été perçu comme étant inadéquat. La capacité d'un versement de l'ARC à éviter la réduction des pertes de biens et des moyens d'existence dépend alors en partie de la promptitude et du montant total qui, bien que relativement bas, pourrait être suffisamment important pour faire la différence dans la réduction des pertes de biens et des moyens d'existence des ménages. L'idée que les versements de l'ARC sont suffisamment importants pour faire la différence et permettre à des ménages de garder leurs biens et leurs moyens d'existence en cas de sécheresse *à grande échelle* est alors une hypothèse qui devra être examinée durant la phase d'évaluation d'impact.

- Nous avons également trouvé des données en Mauritanie indiquant que les financements de l'ARC ont peut-être découragé les efforts pour assurer des financements supplémentaires en cas de catastrophe. Les fonctionnaires, conscients de l'assurance ARC mise en place, se sont appuyés sur elle et sur les programmes des donateurs, plutôt que de fournir des efforts pour garantir des ressources supplémentaires de la part d'autres organisations et couvrir le besoin intégral. Ceci n'a pas été le cas au Malawi, où le versement des a été marginal par rapport aux besoins, et les fonds des donateurs supplémentaires ont été assurés.

- Dans certains plans d'urgence, les versements de l'ARC sont liés aux programmes d'assistance sociale spécifiques. Certaines parties prenantes ont des attentes particulières vis-à-vis de ce lien qui pourrait, dans de nombreux pays africains, augmenter la vitesse à laquelle les versements parviennent aux ménages. Cependant, notre évaluation de la ligne de base montre que la couverture de l'assistance sociale est faible sur l'échantillon des pays de l'UA. De plus, une recherche récente défend cette conclusion et montre que nombre d'obstacles doivent être franchis avant que les programmes de protection sociale soient utilisés dans les situations d'urgence[28]. Il ne faudrait donc pas penser que cette méthode de distribution des fonds facilitera la distribution rapide et efficace des versements aux ménages.

A ce jour, les conclusions sont mitigées quant à la présomption clé selon laquelle une réponse basée sur les versements de l'ARC et d'autres fonds supplémentaires soit suffisamment importante pour combler la perte des biens et soutenir l'assistance d'intervention immédiate. Malgré l'existence de preuves dans les pays bénéficiaires des indemnités, le moment de l'arrivée de trois des quatre versements, ainsi que les défis soulignés ci-dessus, affaiblissent cette présomption.

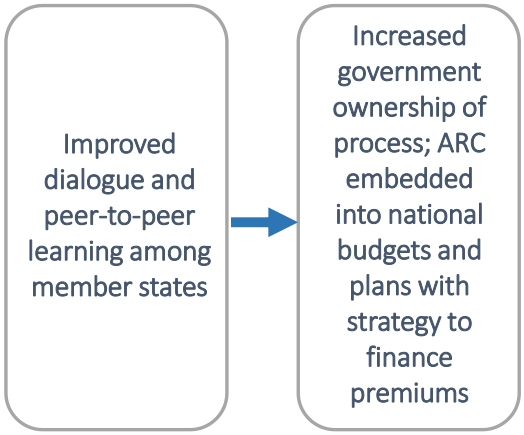
4.3 QE3: L'influence de l'ARC sur la capacité à anticiper, planifier, financer et réagir aux catastrophes

La question pour l'évaluation globale est la suivante:

''Dans quelle mesure l'ARC a-t-elle influencé la capacité des États membres de l'UA à anticiper, financer et réagir aux catastrophes climatiques en général, et notamment à utiliser l'ARC de manière optimale?''

Cette QE est liée à l'Orientation 2 de la ToC sur les influences des politiques et des pratiques des pays membres. La ToC présente deux étapes essentielles de cette orientation - voir Image 4 ci-dessous:

Image 10: Les étapes de l'Orientation 2 - Influencer les politiques et les pratiques des pays membres



[28]Voir la recherche en question de l'OPM ici:
http://www.opml.co.uk/projects/shock-responsive-social-protection-systems

4.3.1 Un dialogue et une communication interministériels sur le DRM

Résultat :	**Les pays membres expérimentent un dialogue et une communication interministériels améliorés sur la gestion des risques de catastrophe et sur la réaction.** **Un renforcement des échanges entre pairs sur tout le continent (STC_03)**
Résumé:	Il existe des exemples de dialogues, limités dans leur ampleur et profondeur (par exemple, ils ne portent pas sur une DRM plus large mais davantage sur les aspects techniques de l'ARC); des échanges entre pairs importants mais limités à ce jour, avec peu de dispositifs formels et d'opportunités.
Progrès:	- Les Conférences Annuelles des parties (CP) sont organisées de manière régulière; - Un dialogue et une coordination croissants au niveau national en Mauritanie par le biais d'un comité interministériel; - Une collaboration entre les départements et les ministères au Malawi à travers des GTT;
Défis:	- Il existe actuellement peu d'opportunités structurées pour permettre des échanges entre pairs; - Les pays connaissent des niveaux différents de compréhension et d'expérience, ce qui crée des difficultés au cours des échanges entre pairs; - L'ARC était en mesure d'exploiter les réseaux existants en Afrique de l'Ouest, mais ceux-ci n'étaient pas facilement accessibles dans d'autres régions.

Des indicateurs prouvent que l'ARC contribue à l'amélioration du dialogue entre les pays membres. Une CP, un forum réunissant les pays membres, est organisée tous les ans, mais certaines personnes sondées ont questionné le caractère participatif et mobilisateur des CP au fil des années. L'Enquête de Perception a montré que la majorité des personnes interrogées (80 pour cent) a déclaré que l'ARC contribuait au dialogue et à la coordination des finances de la DR sur le continent africain; seulement 64 pour cent ont affirmé que l'ARC contribuait à la même discussion au sein de leurs pays.
Cependant, pour que ce changement à court terme soit pleinement justifié, il doit y avoir des exemples de changements dans le dialogue avec les États membres, ils ne doivent pas être limités aux activités de l'ARC. Des éléments de l'étude de cas tendent à prouver que le dialogue et la coordination se sont améliorés au niveau national en Mauritanie, grâce à la mise en place d'un comité interministériel pour surveiller l'ARC. De même, au Malawi, les membres du GTT ont apprécié la riche collaboration avec d'autres départements et ministères travaillant au sein des GTT.

Cependant, des problèmes ont été relevés. L'Analyse Organisationnelle a permis de voir que l'idée originale de partage entre les États membres durant des ateliers régionaux ne s'est pas réalisée puisque les pays connaissent des étapes différentes de formation. Cela crée des difficultés dans le partage collaboratif des expériences. De plus, les informations de l'Analyse Organisationnelle indiquent que ce sont les solides réseaux régionaux d'Afrique de l'Ouest qui ont considérablement facilité l'engagement de l'ARC; la création de ces réseaux ne peut être attribuée à l'ARC. Si c'est

le cas, l'ARC pourrait continuer à exploiter de tels mécanismes de manière positive, ou bien à les créer.

Aucun des trois cas d'étude n'a fourni des données relatives à des échanges entre pairs *significatifs* parmi leurs participants.[29] Si les événements sont effectivement organisés de temps en temps, leur orientation vers des présentations à grande échelle ou des discours univoques entrave souvent un véritable engagement et un impact considérable. Les niveaux de développement et de participation variés que les pays rencontrent dans leurs propres systèmes de la DRM, leurs financements et leurs capacités institutionnelles constituent un défi pour la portée 'instructive' - plutôt que constructive et participative - des activités d'apprentissage.

Des indicateurs positifs quant à la coordination et au dialogue interministériels ont été relevés dans les pays étudiés, même si certaines limites existaient. Par exemple, au Kenya et au Malawi, si l'aide des GTT en termes de coordination a été appréciée, leur activité s'est aussi considérablement affaiblie, malgré un bon début. Cela peut être simplement dû au fait qu'ils ne sont plus membres du bassin de risques et, par conséquent, il serait attendu que les activités spécifiques de l'ARC diminuent. Pourtant, cela pourrait suggérer que, sans le soutien de l'ARC, cette coordination ne continue pas et ne peut alors être considérée comme durable. Les même pays ont aussi noté que la déconnexion entre les niveaux politiques et techniques de l'infrastructure de la DRM entrave une meilleure communication et compréhension sur ces niveaux, ce que les mécanismes de l'ARC n'ont pas pu améliorer. Ces indications sont liées à la présomption selon laquelle 'l'ARC détient la capacité institutionnelle pour rassembler les parties prenantes et maintenir le dialogue'. S'il existe des exemples positifs quant à la capacité de l'ARC à rassembler les parties prenantes, l'implication de ces dernières n'est pas chose aisée pour autant, et la pérennité de ces mécanismes - 'maintenir le dialogue', comme l'indique la présomption - semble faible à ce stade.

Enfin, l'Évaluation Contextuelle révèle un niveau général faible de réactivité DRM dans les pays membres, en matière d'acquisition de polices et de stratégies DRM nationales, d'institutions de soutien et de financements appropriés. Cette capacité institutionnelle limitée suggère que les niveaux de dialogue et de communication interministériels portant sur la DRM commencent à une échelle très basse et s'attendre à un grand progrès dans ce domaine en seulement quelques années serait alors irréaliste. En outre, les études menées dans ces pays suggèrent que, même lorsque des stratégies plus vastes sont mises en place, il n'est pas aisé de comprendre à quel point il y avait une coordination délibérée et cohérente autour de l'assimilation des produits de l'ARC dans le cadre ou la stratégie institutionnels plus larges. Il pourrait être trop tôt pour une conclusion, étant donné que l'institutionnalisation de tels processus exige un temps considérable.

Les conclusions quant à ce changement à court terme sont mitigées, au vu des résultats différents. La couleur rouge a été attribuée en raison d'un manque d'opportunités formelles pour un apprentissage significatif sur tout le continent. Il s'agit d'un domaine pour lequel les personnes interrogées ont exprimé à la fois des envies d'améliorations et de la curiosité envers les meilleures pratiques ou d'autres expériences dans des contextes similaires aux leurs, renforçant le besoin de cet élément d'apprentissage. La couleur orange a été attribuée au dialogue et à la coordination interministériels car les exemples existent mais ils sont limités dans leur ampleur et profondeur. Ils semblent être en grande partie spécifiques à l'ARC et, par conséquent, ils ne sont pas forcément pérennes ou influents dans un contexte de DRM plus large.

[29] Les personnes interrogées n'ont pas déclaré explicitement qu'il n'y avait pas d'échanges entre pairs, mais aucune personne interrogée dans l'un des trois pays n'a mentionné que cela existait, d'où notre usage de l'adjectif dans l'affirmation qu'il n'y a pas d'engagement *significatif.*

4.3.2 L'appropriation et le leadership des pays dans le processus de gestion des risques

Résultat	**Les États membres font preuve d'une appropriation et d'un leadership renforcés dans les processus de gestion des risques (INT_03)**
Résumé:	En Mauritanie, le gouvernement a montré certains niveaux positifs d'appropriation et d'institutionnalisation, ce qui n'a pas été remarqué dans les autres pays étudiés, où il n'y avait pas d'indication que l'ARC était intégrée aux stratégies nationales. Aucun des pays étudiés n'a intégré les primes de l'ARC dans ses budgets nationaux.
Progrès:	- Un comité interministériel a été mis en place en Mauritanie pour diriger les activités de la DRM liées à l'ARC; - Une élaboration des politiques et une mise en place des plans d'urgence notées en Mauritanie;
Défis:	- Aucune prime de l'ARC n'a été prévue dans les budgets des pays étudiés; - L'ARC n'a pas été intégrée aux stratégies nationales de la DRM dans deux des trois pays étudiés; - Il n'y avait pas d'indication de soutien de l'ARC aux institutions et dispositifs dans deux des trois pays étudiés.

La meilleure source d'indication témoignant d'un progrès dans ce domaine que nous avons actuellement est l'étude de cas menée en Mauritanie, où le gouvernement a montré des degrés positifs d'appropriation et d'institutionnalisation, dont certains associés au soutien de l'ARC. Ceux-ci incluaient un comité interministériel pour assurer les activités de coordination de la DRM relatives à l'ARC. Il a également été relevé des indications montrant que la contribution de l'ARC sur la mise en place des plans d'urgence a participé à l'élaboration de politiques plus larges (malgré le fait que celles-ci n'étaient pas forcément le fait de l'ARC mais plutôt encouragées ou soutenues par l'ARC).

Inversement, les autres pays étudiés n'ont pas intégré l'ARC aux stratégies nationales de la DRM (ce qui n'est peut-être pas surprenant puisque les deux se sont retirés du bassin de risques), et aucun pays n'a prévu une intégration des primes de l'ARC aux budgets nationaux. En revanche, l'ARC rend compte d'un succès plus grand dans d'autres pays où les primes ont été intégrées dans les budgets nationaux, comme au Mali, au Sénégal, au Burkina Faso et en Gambie[30]. De surcroît, ni le Malawi ni le Kenya n'ont montré des signes de la contribution de l'ARC à l'appropriation et à l'institutionnalisation croissantes des dispositifs et des capacités soutenus de l'ARC.

Ce changement institutionnel et procédural très limité dans les trois pays étudiés va à l'encontre de la présomption de la ToC selon laquelle 'l'ARC et d'autres acteurs peuvent influer sur les dynamiques de pouvoir avec des indications et des processus de planification pour améliorer les réponses rapides' puisque très peu de preuves de tels changements ont été notées. De plus, le manque d'intégration des primes aux priorités budgétaires et la dissolution de tous les dispositifs

[30] Au Mali, dans le budget du Commissariat à la Sécurité Alimentaire, au Sénégal, dans le budget du Ministère de l'Intérieur, au Burkina Faso, dans le budget du Ministère de l'Agriculture et en Gambie, dans le budget du Ministère de l'Environnement.

de coordination lorsque l'ARC est absente (par exemple, au Kenya et au Malawi) mettent à mal la présomption selon laquelle 'le soutien politique pour l'ARC au niveau national est maintenu/accru'.

Si les preuves de changements intermédiaires sont en quelque sorte limités à ce stade, les données attestent jusqu'à présent d'un progrès limité sur cette orientation, d'où l'attribution de la couleur orange / rouge. Même dans un pays ayant une histoire positive avec l'ARC suite à des versements (par exemple, la Mauritanie), le manque de dispositifs et de processus institutionnalisés issus du soutien de l'ARC, notamment la non-intégration au budget national, n'offrent pas de trajectoires positives sur la voie causale de l'appropriation et de la capacité accrues parmi les pays membres de l'UA.

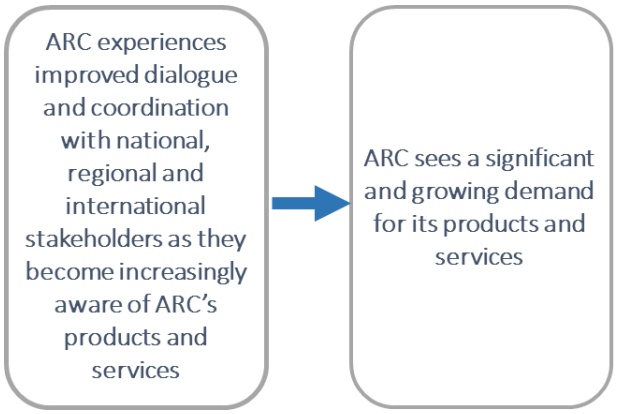
4.4 QE 4: L'ARC, vue par les gouvernements et d'autres parties prenantes

La question d'évaluation 4 est la suivante:

> **''Les gouvernements et autres parties participantes apprécient-ils le bassin de risques de l'ARC et l'assistance technique? Pourquoi?''**

Cette QE est liée à l'Orientation 3 de la ToC qui porte sur la création de valeur et demande croissantes pour les produits et services de l'ARC. La ToC présente deux étapes essentielles de cette orientation, comme montré sur l'Image 5 ci-dessous:

Image11: Les étapes de l'Orientation 3 - Créer un accroissement de la valeur/demande pour les produits et services de l'ARC



4.4.1 La sensibilité des parties prenantes envers les produits et services de l'ARC

Résultat	**L'ARC connaît une amélioration du dialogue et de la coordination avec les parties prenantes et les programmes nationaux, régionaux et internationaux. Cette amélioration se construit au rythme de la compréhension, par ces acteurs, des produits et services de l'ARC (STC_04)**
Résumé:	Si l'existence de l'ARC est acquise par les acteurs, sa compréhension en demeure limitée, ce qui s'explique par le manque d'informations et de

	communication de la part de l'ARC et en partie à des phénomènes de désinformation émanant d'autres sources.
Progrès:	- Un petit groupe de fonctionnaires d'État et d'organisations est sensibilisé à l'ARC et la comprennent;
Défis:	- La structure entre l'Agence de l'ARC et l'ARC Ltd est source de confusion pour les parties prenantes et la compréhension globale du fonctionnement de l'assurance est faible; - L'ARC n'a pas été suffisamment transparente dans sa communication; - L'ARC n'a pas géré convenablement la communication autour du versement au Malawi ce qui a augmenté la méfiance dans ce pays et au-delà.

Comme indiqué précédemment dans l'analyse, tous les participants à l'Enquête de Perception étaient conscients que l'ARC était une initiative de l'UA, ce qui a contribué à une connaissance de base de l'existence de l'ARC. Cependant, dans la même enquête, seulement 56 pour cent considèrent que l'ARC a de l'influence sur les gouvernements, les responsables politiques et d'autres décideurs dans toute l'Afrique, sur la planification et les financements en cas de catastrophe (ils étaient 54 pour cent à évoquer cette influence au sein de leur pays). Cela signifie que quasiment la moitié de personnes interrogées ne considéreraient pas l'ARC influente. L'Enquête de Perception a également mis en lumière que 69 pour cent des personnes sondées indiquaient que l'ARC n'était pas bien comprise en Afrique tandis que 60 pour cent disaient qu'elle n'était pas bien comprise dans leur propre pays.

Les données reflètent que, sur les terrains d'études, il est souvent considéré que la communication de l'ARC sur le fonctionnement de ses produits et services manque de transparence et de clarté. Les données de l'Étude Globale montrent de manière évidente que l'ARC n'est pas bien connue à travers l'Afrique et qu'elle n'est bien comprise que par un petit groupe. Au niveau national, les études de cas suggèrent que l'engagement précoce de l'ARC a été efficace dans la sensibilisation d'une élite de hauts fonctionnaires gouvernementaux aux options innovantes pour le financement des risques de catastrophe de l'ARC. Cependant, elle semble avoir été moins efficace dans la sensibilisation et la formation de plus grande ampleur. Cela remet en question la présomption selon laquelle l'ARC dispose des ressources et de la capacité pour s'engager dans une sensibilisation et dans des activités de développement de partenariats suffisamment larges.

Lors des études de cas, notamment au Malawi et au Kenya, la communication de l'ARC sur ses produits et services a été considérée faible. Sont particulièrement prégnants le manque de clarté sur l'indépendance perçue de l'ARC (ou le manque de celle-ci) et son rôle à diffuser ses produits d'assurance tout en semblant offrir en même temps des conseils neutres sur le système de la DRM des pays. Cela a également été noté dans l'étude globale. Une fois encore, ceci est largement interprété comme un défaut de communication de la part de l'ARC sur ses relations avec la Ltd.

Durant l'Analyse Organisationnelle, les membres de l'ARC - le personnel et les membres du conseil - ont indiqué que l'ARC devrait améliorer son système de communication en direction de toutes les parties prenantes. Certaines personnes interrogées ont suggéré que l'ARC pourrait mettre à profit de manière plus optimale l'UA, au niveau de sa communication et de son implication auprès des pays. Cela constituerait une piste pour en améliorer la clarté et la légitimité. Les personnes sondées dans le cadre de l'Étude Globale ont été particulièrement véhémentes au sujet de la réticence de l'ARC à partager les informations, par exemple les audits des processus et l'ARV. La majeure part de la publicité négative et de la suspicion au Malawi au sujet du versement

aurait pu être évitée si l'ARC avait publié le rapport de CARD et si elle avait mené des discussions sur les causes possibles des problèmes de l'ARV (voir Case 3).

Hormis la situation au Malawi, l'ARC doit se doter d'une très bonne communication en raison du manque de connaissance globale de l'assurance en Afrique, du scepticisme et de la méfiance existants à l'encontre des compagnies d'assurance. Ceci a été avéré au cours de l'étude de cas, particulièrement au Kenya et au Malawi. Les personnes sondées assimilaient l'assurance à un régime d'épargne et s'attendaient à 'en retirer plus que ce qu'elles y avaient investi'. En effet, certaines personnes interrogées croyaient que les représentants de l'ARC dans leur pays démontraient la valeur de la participation au bassin de risques en suggérant qu'il y aurait une grande probabilité de versements dans l'avenir proche et que le pays en retireraient probablement ce qu'ils y avaient investi. Étant donné que les versements ne remplissaient pas les attentes, la méfiance est née.

La couleur rouge a été attribuée à cet élément de la ToC puisque les terrains d'étude n'ont pas mis en lumière un large panel de parties prenantes africaines détenant une juste compréhension des produits et services de l'ARC les disposant à s'impliquer. Quand bien même la prégnance de l'existence de l'ARC s'étend, la compréhension de son fonctionnement demeure limitée. Ceci s'explique par un manque d'information, un défaut de communication et de transparence de la part de l'ARC et, certainement, d'actes de désinformation émanant d'autres sources.

4.4.2 La demande de produits et de services de l'ARC

Résultat	**L'ARC connaît une demande croissante de ses produits et services (INT_04)**
Résumé:	Bien que l'ARC aspire à élargir le bassin de risques, la demande actuelle est faible et en baisse (voir 4.2.2).
Progrès:	- Une *perception* positive de la demande croissante des produits et services de l'ARC parmi les représentants des pays.
Défis:	- Les primes paraissent trop onéreuses par rapport à la valeur perçue de l'ARC; - Les anciens membres du bassin de risques s'en sont retirés en raison d'une perte de confiance en l'ARV et de sensibilités politiques au sujet du versement.

L'Enquête de Perception a révélé que les personnes interrogées ont une *perception* positive de la demande croissante des produits et services de l'ARC sur le continent africain (68 pour cent) et dans leur propre pays (62 pour cent). Cependant, la réalité est que le bassin de risques se réduit actuellement, ce qui suggère une différence entre l'utilisation réelle des produits et la demande perçue. L'évaluation contextuelle montre qu'un seul pays, parmi les 20 pays de l'échantillon, est actuellement membre du bassin de risques (un autre était un ancien membre). Cela constitue une demande qui n'est ni *significative* ni *croissante*. La divergence entre la réalité du bassin de risques et la perception de la demande peut s'expliquer par un *besoin pour* et la *justesse* des produits de l'ARC. Néanmoins, ces derniers ne correspondent pas encore au vécu et à la compréhension de l'ARC qui semblent sous-jacents à la réduction du bassin de risques.

La réduction du bassin de risques peut s'expliquer de plusieurs façons d'après l'évaluation. Ces raisons sont détaillées dans la Section 4.2.2 et la Case 2.

Tous les pays africains ne sont pas exposés à des sécheresses majeures. Par conséquent, des personnes interrogées dans le cadre de l'Étude Globale soulignent que développer des produits intégrant les inondations et les épidémies augmenterait l'intérêt pour l'ARC. Cependant, de nombreux pays africains n'ont pas de problèmes majeurs liés à la sécheresse et n'appartiennent pas encore au bassin de risques, ce qui est justifié dans l'Évaluation Contextuelle (voir l'Annexe A) et par le fait que le bassin de risques compte à présent seulement cinq pays qui n'ont pas tous payé leurs primes au moment de la rédaction. De surcroît, au vu de la disponibilité récente de nouvelles options (particulièrement pour les pays plus grands détenant une infrastructure DRM plus complexe), il n'est pas avéré que les produits et services de l'ARC restent compétitifs dans les secteurs du financement de la DRM, qui s'élargissent sur le continent. Une demande importante s'est développée pendant les quatre dernières années, et les polices de l'ARC ont été acquises par seize pays africains différents. Néanmoins, cet usage ne connaît ni stabilité ni croissance. Cela soulève des questions pour la ToC de l'ARC - la demande croissante pour ses produits et services lui permettra-t-elle de s'étendre et de devenir pérenne. Par conséquent, la couleur orange/rouge a été attribuée à cet élément.

4.5 Les changements et impacts à long terme

La ToC de l'ARC identifie les changements à long terme suivants:

- Les États membres de l'UA peuvent anticiper, planifier, financer et répondre, de manière plus efficace et rapide, aux catastrophes climatiques
- L'ARC devient autonome et rembourse le capital aux donateurs

4.5.1 La capacité des pays à anticiper, planifier, financer et répondre aux catastrophes climatiques

Résultat	**Les États membres de l'UA peuvent anticiper, planifier, financer et répondre, de manière plus efficace et rapide, aux catastrophes climatiques (LTC_01)**
Résumé:	Indices variés et limités: il existe des indices positifs mais limités de versement et de soutien rapides (en Mauritanie); des indices négligeables ou négatifs où cela n'a pas été le cas (au Kenya, au Malawi).
Des progrès pour atteindre les objectifs:	- Un versement réussi en grande partie et une préparation de l'intervention en Mauritanie; - Les réassureurs affirment constamment que l'ARC permet un transfert des risques à une échelle plus grande que dans le passé;
Les défis existants pour atteindre les résultats:	- Les améliorations des capacités de la DRM semblent venir d'autres sources; - Au Malawi, l'assurance de l'ARC n'a pas répondu à l'objectif fixé.

L'étude menée en Mauritanie offre les plus fortes indications de la contribution de l'ARC à ce changement à long terme. Le pays a connu un processus de versement et une mise en œuvre de leur FIP très réussis. Les indications de l'étude menée en Mauritanie ont confirmé, et ce de

manière cohérente, que les contributions de l'ARC en matière de versement et de préparation de la réponse ont permis au pays de réagir de manière plus rapide et plus fort que dans le passé. Cette réponse concernait également la distribution des denrées alimentaires, de plus grande ampleur, et qui est née du plan d'urgence que l'ARC avait soutenu.

Quant à l'approvisionnement, les assureurs et les réassureurs ont invariablement affirmé que l'ARC est un produit 'révolutionnaire' puisqu'il a permis un transfert des risques à une échelle plus grande que par le passé.

Cependant, les deux autres pays étudiés ont des expériences différentes avec l'ARC. Au Kenya, les résultats sont plus faibles. Des données attestent du développement continu et positif de nouveaux mécanismes de financement et de réponse aux catastrophes climatiques. L'équipe de recherche a conclu que l'ARC a peut-être contribué à cet intérêt pour les outils innovants et les mécanismes de financement, notamment en soutenant la mutualisation des moyens techniques de différents organismes dans les systèmes d'alerte précoce. Néanmoins, puisque le Kenya possède déjà une infrastructure relativement complexe pour sa DRM et des initiatives régulières, peu de personnes interrogées ont mis en avant l'apport du soutien de l'ARC.

Comme détaillé dans la case 3 de la QE2, l'expérience au Malawi n'a pas été positive au regard de la valeur des produits et des mécanismes de financement de l'ARC pour aider à anticiper, planifier et financer les réponses aux catastrophes climatiques. Malgré la décision de l'ARC d'effectuer finalement le versement, les parties prenantes ont invariablement affirmé que l'expérience avec l'ARC n'a pas encouragé le Malawi à explorer de nouvelles manières de financer les risques de catastrophes et les interventions. Certains étaient plus ouverts que d'autres à l'idée que, si le produit de l'ARC évolue, il pourrait encore avoir de la valeur. Cependant, le ressenti général était que l'assurance n'avait pas atteint ses objectifs et que le Malawi a vécu une très mauvaise année, sans voir de grands résultats suite à son engament auprès de l'ARC. En effet, durant la catastrophe et encore à ce jour, le Malawi s'appuie principalement sur les fonds de recours des donateurs pour couvrir ses interventions en cas de sécheresse.

La couleur orange a été attribuée à cet élément de la ToC, au vu du peu d'indices variés permettant une évaluation à ce stade. La Mauritanie montre que des progrès peuvent être réalisés grâce à l'implication de l'ARC, mais cela est loin d'être certain, et la croissance de la capacité de la DRM viendrait plus probablement d'autres sources que de l'ARC.

4.5.2 Les plans de l'ARC pour devenir autonome et rembourser le capital

Résultat	**LTC_02: L'Agence ARC devient autonome (LTC_02); l'ARC Ltd devient autonome et rembourse le capital aux donateurs (LTC_03)**
Résumé:	L'ARC est attentive à cela, mais les parties prenantes externes sont fortement sceptiques quant à sa faisabilité puisqu'il n'existe pas de preuve de l'autonomisation de l'Agence ARC. Aucun indice ne permet de discerner une voie viable vers la durabilité globale de l'ARC, qui inclurait le remboursement du capital.
Progrès:	- L'ARC considère des sources de revenus alternatives pour financer les activités de l'Agence ARC;
Défis:	- Sans croissance du bassin de risques, l'ARC n'a pas une stratégie définie pour devenir autonome.

La plupart des personnes interrogées dans le cadre de l'étude ne pouvait pas distinguer une voie viable pour l'autonomie de l'Agence ARC et croyait qu'elle nécessiterait toujours des investissements des donateurs. Les études de cas ont souvent révélé un scepticisme quant à la capacité de l'ARC à rassembler un nombre suffisant de pays dans le bassin de risques pour devenir financièrement viable et, cela est peut-être plus important, les personnes interrogées au Kenya et au Malawi ont hésité quant à savoir si ces pays souscriraient à une autre police et resteraient dans le bassin de risques. L'Orientation 3 exige que l'ARC se diversifie et élargisse son bassin de risques pour devenir viable et durable. Si les pays qui font déjà partie du bassin de risques semblent susceptibles de s'en retirer, et le nombre de pays qui l'intégreraient ne dépasserait pas nettement ce taux d'attrition, des soucis considérables de durabilité émergeraient. De plus, les pays du bassin de risques semblent nécessiter un soutien et une assistance spécifiques et réguliers, contrairement aux présomptions initiales, ce qui signifie que l'Agence ARC reste très engagée dans un travail au niveau national, qui exige du temps et des ressources considérables.

L'Analyse Organisationnelle permet de voir en détail certains efforts de l'ARC pour aborder ses propres problèmes de durabilité. L'ARC considère plusieurs sources de revenus alternatives pour aider le financement des activités de l'Agence mais toute source a ses limites. La première option est le soutien régulier des donateurs, ce qui va à l'encontre de son objectif d'autonomie et de durabilité; la deuxième s'appuie sur les frais de courtage des primes, ce que l'Agence ARC privilégie mais l'ARC Ltd se soucie des conséquences éventuelles sur les tarifs des primes qui pourraient décourager davantage les clients. L'ARC Ltd croit que tant que le bassin de risques n'a pas atteint une masse critique - une fois atteinte, les primes devraient probablement diminuer, il sera difficile d'imposer des frais de courtage.

La troisième option est le financement innovant. L4D est une option pour monétiser les informations de l'ARC (par exemple, la vulnérabilité de l'ARV et la description des sécheresses). Cependant, il existe des problèmes de confidentialité vis-à-vis de cela, puisque de nombreux pays envoient leurs données à l'ARC sous condition qu'elles ne soient pas partagées. Une dernière option distingue dans les frais d'adhésion un moyen de collecter les coûts des pays qui utilisent les services de l'ARC pendant plusieurs années mais ne souscrivent jamais à une police. Néanmoins, le traité précise que la détermination des frais est de la responsabilité des CP. Le Conseil soutient que l'ARC propose aux CP de considérer des frais d'adhésion bas, frais que les pays paieraient jusqu'au moment de la souscription à une police. Le souci de l'ARC avec cette option est que de tels frais pourraient empêcher les pays de ratifier le traité.

Même si nous admettons qu'il serait trop tôt dans le processus d'évaluation pour expertiser les changements à long terme de la ToC, nos informations mettent en lumière de premiers indicateurs de progrès, ou de manque de progrès, sur les orientations de la ToC. Une première observation de ceux-ci pourrait permettre des ajustements préventifs, qui pourraient s'avérer bénéfiques à long terme et contribuer à un impact plus grand.

Il est encourageant de noter que l'ARC considère des sources de revenus alternatives pour contribuer à sa durabilité et que la discussion interne et externe du Groupe ARC sur le financement des primes s'améliore. Toutefois, avant de chercher la panacée dans des options de financement alternatives, il serait utile pour l'ARC de se concentrer d'abord sur la performance de ses propres produits et services, étant donné qu'ils constituent la pierre angulaire de son existence.

En ce qui concerne la capacité de l'ARC Ltd à rembourser le capital, elle est nettement liée à la durabilité de l'Agence ARC et à la performance globale du bassin de risques, dont la réduction a

déjà été remarquée. Les données de l'Analyse Organisationnelle et de l'Étude Globale ont démontré que les quatre premiers bassins de risques ont été largement sur-souscrits par les réassureurs, ce qui illustre l'intérêt de l'aspect commercial du produit de l'ARC et une potentielle viabilité à long terme de la réassurance de l'ARC.

Dans le cadre d'un partenariat public-privé, l'ARC détient le capital fourni par les donateurs qu'elle doit rembourser sous un délai de 20 ans. L'ARC a reçu approximativement 50 pour cent de ce capital pour financer l'assurance des risques et croit que, si elle était capable de gérer le capital supplémentaire et de l'investir, les intérêts lui permettraient de couvrir les frais administratifs. L'ARC Ltd souhaiterait aussi que le prêt soit basé sur des conditions plus préférentielles (une échéance de 40 au lieu de 20 ans), ce qui permettrait à l'ARC de bénéficier d'une période plus longue pour rendre compte du changement de comportement des États vis-à-vis d'une option innovante d'assurance comme celle de l'ARC.

Une personne sondée a également indiqué que le développement du nationalisme à l'Ouest pourrait avoir un impact négatif sur la pérennité de l'ARC puisque les pays donateurs subissent une pression pour réduire l'aide. Ceci est vu comme une menace potentielle pour la durabilité de l'ARC puisque si l'aide est retirée avant que l'ARC ait suffisamment de temps pour mûrir et se pérenniser au rythme du changement de comportement progressif nécessaire de sa clientèle (les États membres de l'UA).

La couleur rouge a été attribuée à cet élément de la ToC, en raison d'un grand manque de preuves sur les terrains d'études.

4.5.3 Les impacts

La ToC de l'ARC s'achève sur les impacts suivants:

- **Les Pays de l'UA continuent à se développer, malgré les chocs et les tensions, en transformant leur manière de gérer les risques et leur financement pour apporter des réponses rapides et efficaces**

- **Un système d'intervention panafricain actif et fonctionnel qui puisse permettre aux gouvernements africains de répondre aux besoins des populations exposées à des catastrophes naturelles''**

Ce rapport de la phase d'évaluation formative vient précocement dans le parcours de l'ARC et dans l'évaluation étalée sur 10 ans. Nous ne nous attendons pas à voir les impacts de l'ARC se manifester aussi tôt dans le processus. Nous n'avons pas non plus recueilli de manière systématique des éléments de preuve pour évaluer ce segment de la ToC car cet élément est réservé à une évaluation d'impact en deux phases. Ainsi, ce composant de la ToC demeure gris.

5 Conclusions et recommandations

5.1 Conclusions et acquis

Le rapport s'articule autour de quatre questions d'évaluation[31]. Bien qu'il soit trop tôt pour y apporter des réponses définitives, nous pouvons évaluer les progrès de l'ARC dans ces domaines et essayer de résumer nos conclusions et acquis:

QE 1: Dans quelle mesure le cadre institutionnel et les résultats de l'ARC mènent-ils à l'adoption et à l'utilisation effective des produits d'assurance de l'ARC? Cela peut-il être amélioré?

L'ARC a établi un ensemble de produits et services, dont un programme vaste de renforcement des capacités et un produit d'assurance en cas de sécheresse testé. L'ARC s'est également engagée auprès d'un large spectre de parties prenantes (au sein et en dehors des pays membres) pour encourager l'utilisation des produits et services de l'ARC. Cependant, le cadre organisationnel pose certains problèmes structurels qui doivent être abordés si l'ARC veut arriver aux résultats et impacts souhaités. La structure de gouvernance et la relation entre l'Agence ARC et l'ARC Ltd sont peu claires sur les plans interne et externe. Sans cette clarification, l'ARC sera incapable de poursuivre son ambitieux et innovant programme. Les politiques et les processus opérationnels de l'ARC accusent un retard en termes d'apprentissage et de croissance, ce qui est commun aux processus de transition. Par exemple, il manque des formations du personnel et des programmes d'accueil de nouveaux salariés. Les faiblesses opérationnelles dans le rapport avec la clientèle sont plus problématiques, tout comme le sont les processus de personnalisation et d'approbation de l'ARV ainsi que le processus d'approbation de FIP. Enfin, cette étude a exposé une faiblesse critique de la communication interne et externe. Des faiblesses dans la communication avec les groupes de parties prenantes clés, tels que les donateurs et la société civile, ne font que limiter les opportunités de réussite de l'ARC.

QE2: Dans quelle mesure l'ARC a-t-elle contribué à des interventions rapides et efficaces dans les pays afin de protéger les ménages et les biens exposés et de réduire les pertes et l'insécurité alimentaire?

Les données suggèrent que les activités de renforcement des capacités de l'ARC ont permis le développement de certaines capacités, dont l'ampleur, la profondeur et la durabilité restent limitées. Les faibles capacités de démarrage de nombreux gouvernements africains et la rotation fréquente ont été des défis majeurs, et les pays qui ont terminé le programme officiel de renforcement des capacités sont toujours en demande de soutien et d'assistance de la part de l'ARC. Le programme de renforcement des capacités n'a pas conduit à la hausse attendue du nombre de pays qui souscrivent aux polices de l'ARC et en paient les primes. Ceci est une étape essentielle sur cette orientation qui manque à la plupart des pays africains: si une police d'assurance n'est pas mise en place dans le pays, l'ARC ne peut pas contribuer à une réponse rapide et efficace en assurant des financements précoces. De plus, le risque de base et les problèmes d'imprécision de la personnalisation de l'ARV remettent en question la présomption selon laquelle l'ARV déclenchera le décaissement suite à une sécheresse, avec l'exemple très médiatisé du Malawi où cela n'a pas été réalisé comme prévu. Les données venues de Mauritanie montrent qu'il est possible que les versements de l'ARC facilitent une intervention d'urgence rapide et efficace - mais dans d'autres cas, il existe des contraintes politiques majeures et des problèmes procéduraux qui ont entravé une réponse rapide et

[31]Voir, en Annexe G, le tableau montrant comment les QE sont schématisées dans chaque étape de la ToC.

efficace et qui doivent être surmontés. L'Équipe d'Évaluation n'a pas collecté de données directes émanant des ménages sur la perte des biens et des moyens d'existence (cela sera fait plus tard dans l'évaluation), elle note toutefois qu'il sera important aussi d'évaluer si les paiements sont suffisamment élevés pour faire une différence significative, et s'ils découragent les pays à assurer les financements d'urgence supplémentaires qui seront exigés.

QE 3: Dans quelle mesure l'ARC a-t-elle influencé la capacité des États membres de l'UA à anticiper, financer et réagir aux catastrophes climatiques en général, et notamment à utiliser l'ARC de manière optimale?

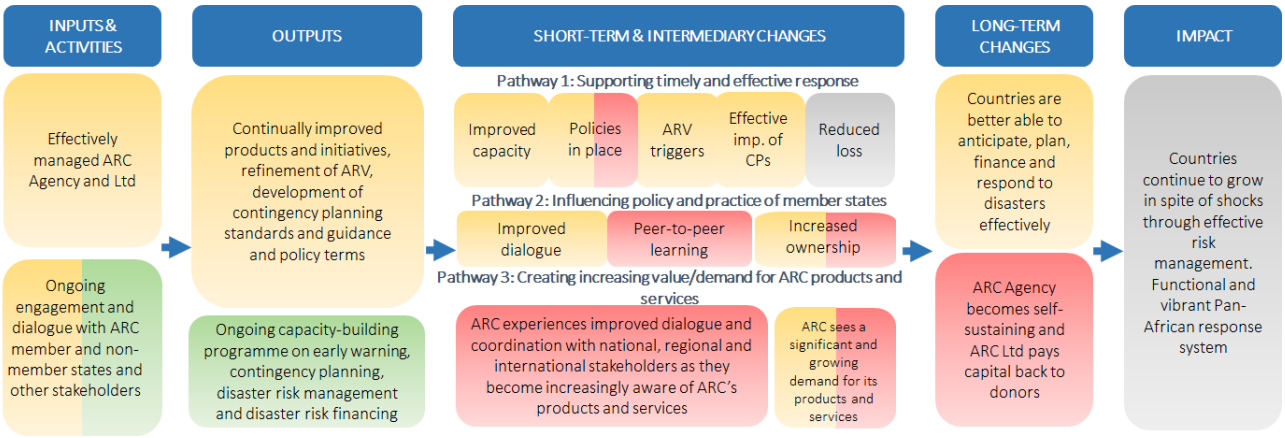
Les indications suggèrent à ce stade très peu de progrès puisque cela ne se produit que dans une mesure très limitée à travers les pays membres. Les échanges entre pairs et le dialogue entre les pays sont minimaux et limités par des formats qui n'encouragent pas de véritables apprentissages et partages. Un progrès partiel est remarqué dans le développement des compétences en Mauritanie, où il existe des preuves d'une coordination améliorée entre les ministères et les départements. Cependant, il n'y a toujours pas d'engagement budgétaire pour payer les primes de l'ARC dans les trois pays étudiés (dont la Mauritanie) et quasiment aucune trace de l'institutionnalisation des produits et services de l'ARC au Kenya ou au Malawi. L'étude de cas en Mauritanie a prouvé que les États membres s'améliorent en DRM et en réaction d'urgence, puisque le pays a bénéficié d'un versement, et plusieurs parties prenantes ont souligné la contribution de l'ARC dans la gestion de la sécheresse. Néanmoins, les expériences d'autres pays ne permettent pas d'affirmer la contribution de l'ARC et suggèrent (par exemple au Kenya) qu'il est probable que les progrès liés à la DRM soient plus le résultat d'autres initiatives que de l'ARC. L'expérience au Malawi n'a pas permis de démontrer la valeur des produits de l'ARC et de ses mécanismes de financement pour aider à anticiper, planifier et financer des interventions relatives à des catastrophes climatiques.

QE4: Les gouvernements et autres parties participantes apprécient-ils le bassin de risques de l'ARC et l'assistance technique? Pourquoi?

Des données tendent à prouver que certains composants de l'assistance technique de l'ARC, tels que le développement des compétences autour des EW, des PU, de la DRM et du DRMF, sont appréciés et peuvent, avec des ajustements, soutenir un apprentissage et une institutionnalisation plus vastes de ces concepts dans les pays membres. Néanmoins, le manque de croissance continue du bassin de risques souligne que l'ensemble existant de produits et services de l'ARC ne conduit pas à un engagement continu dans la plupart des pays. Les informations obtenues de différents terrains d'étude suggèrent que la communication externe a été un domaine problématique pour l'ARC et que les problèmes très médiatisés (notamment le versement tardif au Malawi) ont eu un impact négatif sur l'élargissement du bassin de risques.

Le diagramme ci-dessous résume les classifications RAG qui montrent les progrès de l'ARC relative à la ToC. Étant donné que l'ARC est une organisation récente, il n'est pas surprenant que des secteurs doivent encore être développés; il est également trop tôt pour s'attendre à percevoir d'importants progrès quant aux changements et impacts à long terme. Cependant, puisque la majorité des cases et du texte sont de couleur orange ou rouge, cela montre qu'il existe des problèmes importants avec la mise en place du modèle commercial actuel de l'ARC et de la ToC.

Image12: La Théorie des changements simplifiée de l'ARC



Sans changements significatifs du modèle actuel et des pratiques commerciales de l'ARC, il semble peu probable que l'impact suggéré dans la ToC sera atteint. Nombre d'activités importantes ont été entreprises, comme initialement prévu, et les indications suggèrent que l'ARC contribue en quelque sorte à la prise de conscience et au développement des compétences par rapport à la DRM, à la modélisation et au financement des risques dans un nombre de pays africains. Toutefois, dans certains domaines clés, l'ARC est loin des progrès attendus, d'après la logique actuelle causale de réalisation des résultats soulignée dans la ToC. En effet, les observations suggèrent que l'actuelle ToC ne tient pas, et que sans changements significatifs du modèle actuel et des pratiques commerciales, l'ARC n'atteindra pas les changements et impacts à long terme souhaités.

La problématique clé de la ToC est le manque d'élargissement du bassin de risques. Ce problème entrave considérablement le progrès dans les trois orientations. Sans la croissance du nombre de pays souscrivant aux polices, l'ARC ne sera pas en mesure de permettre une amélioration des réponses précoces, d'améliorer les financements en cas de catastrophe pour les pays, d'obtenir l'autonomie et de rembourser le capital aux donateurs. C'est un domaine que l'ARC doit traiter en priorité. Les pages précédentes exposent un nombre de raisons expliquant le manque de croissance du bassin de risques, mais la problématique clé semble être le manque de volonté politique et de ressources des gouvernements africains pour souscrire à des polices avec des points d'attache de plus d'1 catastrophe en 5 ans. Plus le point d'attache est bas, plus les primes sont élevées, ce qui mène à un scénario où les primes sont jugées inabordables. Rejoindre le bassin de risques devient alors une option peu attrayante pour les gouvernements africains, en comparaison avec d'autres alternatives. Dans ce contexte, les problèmes très médiatisés avec l'ARV ont sapé la confiance et la viabilité du modèle. Les primes élevées, combinées à l'incertitude des versements (plafonnés à 30 millions de dollars américains, ce qui par conséquent ne pourrait pas couvrir tous les besoins d'une situation d'urgence), constituent une offre que la plupart des gouvernements africains ne semblent pas prêts à accepter.

Cependant, en dépit de la diminution du bassin de risques, l'ARC offre de la valeur à travers sa contribution à la prise de conscience institutionnelle lente et au développement des compétences relatives aux éléments clés de la DRM dans un nombre de pays africains. Cette contribution ne devrait pas être négligée lors des calculs réalisés pour comparer le coût de l'ARC et les sommes versées à chaque pays. L'Équipe d'Évaluation note que l'arrangement idéal serait une entité de développement des compétences indépendante, capable de relier les pays avec des dispositifs de financement plus appropriés pour eux, bien que nous notions que des initiatives similaires sont déjà en cours ailleurs. Si la grande contribution de l'ARC repose dans le développement des compétences, ce domaine nécessite une plus grande attention pour que son efficacité soit améliorée.

5.2 Recommandations

A ce stade précoce du développement de l'ARC, nous suggérons un nombre de pas à entreprendre afin de rendre le modèle de l'ARC plus pratique et efficace. Ces étapes équivalent ensemble à l'examen stratégique complet du modèle commercial, de la ToC et des opérations. Une grande attention, d'ampleur internationale, s'est portée sur la valeur de l'assurance en cas de catastrophe par rapport à d'autres manières dont l'argent pourrait être utilisé, par exemple, pour des fonds d'urgence. Ici, nous nous concentrerons moins sur la discussion quant aux avantages et inconvénients de l'assurance souveraine en cas de risques et plus sur l'exploration des manières qui rendraient l'ARC plus efficace, au vu de la jeunesse de l'organisation et des changements dynamiques du paysage de la DRM à travers l'Afrique. Pour soutenir cette approche, la communauté internationale devrait continuer à investir dans la construction d'une base solide de preuves pour des bassins de risques souverains, en particulier par le biais d'une analyse coût/bénéfices rigoureuse.

L'examen stratégique devrait se concentrer sur les domaines de priorité suivants:

1. **La stimulation du bassin de risques *via* des changements fondamentaux dans les approches de l'ARC** (par exemple, paiement des primes, changements apportés à l'ARV, amélioration de la transparence et de la communication, une plus grande volonté à collaborer avec d'autres organisations)

2. **L'amélioration de l'offre de développement des compétences** (puisque cela est le domaine le plus bénéfique des activités de l'ARC, il serait avantageux d'améliorer le programme de développement des compétences en révisant l'approche actuelle)

3. **Améliorer l'efficacité organisationnelle au sein de l'Agence ARC et de l'ARC Ltd (par une restructuration des modalités de gouvernance et une réévaluation de la portée, de la mission et des recrutements à venir)**

5.2.1 La stimulation du bassin de risques via des changements fondamentaux dans les approches de l'ARC

Considérer les implications du financement des primes et l'utiliser pour assurer des évènements moins fréquents, mais qui font partie d'un ensemble global de gestion des risques.

Comme indiqué ci-dessus, le bassin de risques se réduit et ceci est une limite majeure pour la ToC. L'ARC a publiquement demandé un soutien sous forme de financements des primes en s'attendant à ce que cela stimule le bassin de risques. De notre point de vue, le financement des primes peut potentiellement être un 'second souffle' pour l'ARC, car il pourrait permettre d'élargir le bassin de risques en résorbant les problèmes d'accessibilité des pays. Il serait également possible de s'en servir pour encourager l'élévation des points d'attache ce qui, à son tour, diminuerait les primes annuelles et assurerait un meilleur alignement avec une offre d'assurance de valeur à long terme. Cependant, la décision de financer les primes de l'ARC aura des conséquences sur la ToC et la durabilité à long terme de l'ARC. Plus précisément, les financements des primes pourraient diminuer le sentiment d'appropriation du processus qu'ont les pays, et l'ARC devra alors considérer des manières alternatives pour générer un sentiment d'appropriation de la gestion des risques. Le financement des primes devrait ainsi être vu comme une opportunité pour s'en sortir à bon compte et la conception de ce financement doit être soigneusement prise en considération.

Le financement des primes pourrait orienter les pays vers l'utilisation de l'assurance pour des événements moins fréquents mais ils se soucieraient toujours des risques plus fréquents auxquels ils font face. L'établissement d'un conseil technique neutre, à l'aune du nouveau Centre de protection contre les catastrophes, pourrait être en mesure d'aider les pays à placer l'assurance de l'ARC dans l'ensemble des initiatives de transfert des risques. Idéalement, il serait également possible d'associer les rendements de l'ARC plus étroitement à ces autres opportunités afin de mieux rentabiliser le renforcement des capacités de l'ARC. Par exemple, associer les PU ou l'ARV à d'autres sources de financement, où se servir des Certificats de conformité pour obtenir l'accès à des fonds particuliers. Cela aiderait les pays à avoir un ensemble plus global de financements des risques, et encouragerait davantage les pays à s'engager de manière considérable dans le programme de renforcement des capacités de l'ARC.

Avec cette approche, il est possible de concevoir un scénario dans lequel le bassin de risques s'élargit et les pays sont toujours encouragés à s'engager et à s'approprier leur gestion des risques. Le financement des primes pourrait également offrir une stratégie d'évacuation pour certains pays qui disposent de plus de ressources, car leur compréhension de la valeur de l'assurance et de la manière dont ils peuvent s'en servir serait utilisée pour se développer. Ainsi, ils pourraient devenir plus disposés et plus capables d'investir dans leurs propres ressources. Cette approche a été utilisée pour CCRIF.

Améliorer la communication

L'ARC doit investir dans la communication pour mieux expliquer son approche, ses buts et objectifs aux parties prenantes intéressées et pour lutter contre la désinformation portant sur son identité et ses actions. Nous croyons que cela aussi serait une étape dans la stimulation du bassin de risques. Une meilleure transparence générale aiderait à instaurer la confiance parmi les différentes parties prenantes, notamment suite à des événements très médiatisés et à une publicité négative. Un nombre plus grand de rapports de l'ARC devraient être révélés au public au moment de la finalisation, par exemple les audits des processus et d'autres rapports, comme celui concernant les événements au Malawi. Concernant les secteurs où l'ARC a commis des erreurs ou ceux améliorables, elle doit être prête à accepter la responsabilité et se concentrer sur la promotion des changements stratégiques qu'elle mettrait en place pour améliorer ses performances.

Les améliorations doivent être apportées aux types d'activités de communication entrepris, aux canaux de communication, aux processus d'approbation de ces canaux de communication et aux procédures opératoires normalisées de ces processus. Une stratégie de communication améliorée avec une séparation des tâches nette est essentielle pour l'Orientation 3 car elle aidera à améliorer la compréhension de l'ARC et aussi à atténuer toute incompréhension et désinformation concernant les objectifs et les responsabilités de l'Agence ARC. Par ce moyen, l'Agence ARC sera en mesure de renforcer sa relation avec les parties prenantes nationales et internationales (parmi elles, les gouvernements de pays tiers, les réseaux d'ONG internationales et d'autres organismes donateurs).

Améliorer la coordination avec les organisations externes

En lien avec la recommandation concernant l'amélioration de la communication évoquée ci-dessus, nous croyons également que l'ARC doit prêter une plus grande attention à sa collaboration avec d'autres acteurs dans le cadre de sa stratégie globale visant à stimuler le bassin de risques. Des exemples d'association des activités et polices de l'ARC à des initiatives de la DRM plus larges pour encourager les pays à rejoindre le bassin de risques ont été cités ci-dessus. Le paysage du financement des risques de catastrophe et des assurances (DRFI) évolue rapidement et l'ARC doit s'assurer que son offre demeure pertinente et attrayante. Actuellement, il

semble y avoir une tendance à se plaindre de la 'concurrence' plutôt que de chercher à travailler avec d'autres organisations pour assurer la pertinence et l'attractivité de l'offre des produits et activités de l'ARC. Plus particulièrement, l'ARC devrait identifier des options pour une meilleure attache auprès de la société civile et des ONGI.

Revoir Africa RiskView (ARV) et améliorer la transparence de l'ARV

Les inquiétudes au sujet de l'ARV sont une autre raison majeure pour laquelle les pays se retirent ou ne rejoignent pas le bassin de risques. Ce logiciel est considéré comme 'une boîte noire'. Il serait alors recommandé à l'ARC de continuer avec le programme d'amélioration de l'ARV exposé dans le Plan d'amélioration des performances des donateurs; et qui inclut la nécessité de rendre le modèle plus accessible au public. Les limites, les mesures d'atténuation et un plan d'action pour améliorer le logiciel devraient être disponibles en ligne et régulièrement mis à jour pour générer une confiance plus grande. L'ARC devrait aussi considérer faire de son logiciel une *open source* afin de bénéficier d'une communauté d'expertise plus large.

5.2.2 Améliorer l'offre du développement des compétences

L'Équipe d'Évaluation juge que les contributions de l'ARC en matière de développement des compétences sont essentielles dans leur 'valeur ajoutée' par rapport à d'autres moyens de financement des risques de catastrophe. Cependant, les indications ont suggéré que l'approche du développement des compétences doit être renforcée pour en assurer une ampleur et profondeur adéquates.

Revoir l'approche du renforcement des capacités

L'ARC a été confrontée aux défis typiques relatifs au renforcement des capacités comme, par exemple, une grande rotation sur les fonctions gouvernementales et un mauvais choix de participants pour les formations. L'ARC doit mener une évaluation réaliste et rigoureuse de toute son approche du développement des compétences à la lumières des défis qu'elle a rencontrés, ce qui inclut la révision de l'efficacité des CG, des ateliers régionaux, des ateliers techniques au niveau national etc. Les superviseurs de l'ARC et les CG, qui sont les défenseurs clé de l'ARC, ont un emploi du temps contraignant, entre le temps passé sur leurs positions actuelles au sein d'un gouvernement et le temps passé sur les activités de l'ARC. L'ARC doit ainsi réévaluer la justesse de ce qu'elle attend de ces défenseurs clés. Le personnel de l'ARC devrait être formé à concevoir et effectuer des interventions de développement des compétences et, si possible, des options plus innovantes ou alternatives devraient être prises en considération (par exemple, les formations en ligne, le parrainage, les détachements, etc.). L'ARC doit également trouver des moyens plus innovants pour encourager les échanges entre pairs des pays membres, tels que la mise en exergue des plateformes de discussion en ligne entre les CG et/ou les GTT ou des pays membres jumelés.

Tenir compte de la capacité des parties prenantes politiques et de leur coordination avec les experts techniques

Nous recommandons que l'ARC soutienne mieux la coordination entre les experts techniques, en particulier ceux dans le GTT qui personnalisent le modèle ARV, et les décideurs politiques qui souscrivent à une police d'assurance de l'ARC. Il semble y avoir un décalage fréquent entre la compréhension et la capacité des parties prenantes techniques et politiques. Plus particulièrement, l'ARC devrait assurer un temps suffisant entre l'achèvement de la personnalisation de l'ARV par le GTT et la remise des rapports techniques aux décideurs avant qu'elle n'approche ces décideurs de haut rang. En outre, l'ARC devrait continuer à encourager et à soutenir le dialogue

interministériel. L'ensemble de ces efforts aidera l'ARC à réduire le risque de désalignement des perspectives techniques et politiques.

Accepter de plus longues échéances pour le développement des compétences

L'ARC devrait également reconsidérer le calendrier de ses activités de développement des compétences tout en sachant que des délais plus importants seront nécessaires entre l'engagement initial du pays et la souscription à la police d'assurance. L'ARC doit assurer la continuité du développement des compétences qu'elle met en place. Elle doit s'assurer que des personnes bien choisies participent aux ateliers de formation technique et aux GTT plus régulièrement. Ainsi, les membres des GTT seront mieux placés pour disséminer les savoirs et les informations acquis au sein des initiatives de développement des compétences de l'ARC. L'ARC sera à son tour capable de saisir la valeur du savoir et des points de vue de ces parties prenantes clés pour assurer une compréhension plus ample et plus approfondie.

5.2.3 Améliorer l'efficacité organisationnelle au sein de l'Agence ARC et de l'ARC Ltd

Revoir le PdA entre l'Agence ARC et l'ARC Ltd pour discuter de la portée, des missions et de l'interaction entre les deux structures

Nous recommandons que l'Agence ARC mette en œuvre un réexamen exhaustif de sa portée, de sa mission et de ses interactions avec l'ARC Ltd. Il existe une confusion répandue concernant la relation entre ces deux organisations et cela soulève des problèmes quant à la neutralité des informations de l'Agence ARC transmises aux pays et une perception que le développement des compétences est accéléré pour 'conclure l'affaire' sur les polices de l'ARC. Un arrangement plus simple serait préférable, même si cela signifie associer les services de l'Agence ARC aux produits de l'ARC Ltd. Il serait également bénéfique de mettre en place une discussion de haut niveau sur la déformation des missions, et sur la question d'un déploiement peu solide de l'organisation.

Revoir et renforcer les modes opératoires et les processus de prise de décisions dans les domaines cruciaux

Nous recommandons que l'Agence ARC revoie ses POP dans les domaines cruciaux. Plus précisément, il doit y avoir une standardisation des modalités de l'Agence ARC pour diriger les engagements initiaux des pays, de sa coopération avec l'ARC Ltd pour développer les conditions générales des assurances et de sa gestion et révision de FIP de concert avec le pays après le déclenchement du versement. Proposer des polices et des déclarations en anglais simple - par exemple, sur les conditions générales du risque de base et des polices approuvées (signées par l'ARC et les pays) faciliterait la compréhension.

La mise en place des plans d'urgence est l'outil essentiel de la gestion des risques pour les États membres, mais les discussions sur la granularité du processus sont fortement politisées et l'Agence ARC doit, par conséquent, se concentrer sur l'amélioration de la transparence autour des négociations des PU et sur l'atténuation du risque d'interférence politique.

Revoir et resserrer les politiques de délais pour le paiement des primes

La révision et le resserrement des politiques de délais pour le paiement des primes éviteraient les augmentations inutiles des prix des primes et signaleraient aux réassureurs un degré de professionnalisme de l'ARC et de ses États membres. Cela réduirait aussi la tension entre l'Agence ARC et l'ARC Ltd dans le contact avec les pays.

Revoir les besoins en personnel pour consolider un engagement politique de haut niveau

Au cours du réexamen de la portée et de la mission de l'Agence ARC, nous recommandons la révision du nombre des postes de haut niveau afin de faciliter un degré d'engagement plus élevé auprès des décideurs de haut rang dans les pays. L'ARC serait alors potentiellement en mesure de permettre une appropriation politique plus grande à des niveaux supérieurs.

5.3 Commentaire final

La nature dynamique de l'ARC, de la région, des pays, des partenaires et donateurs et le concept complexe, innovant et très peu testé d'assurance au niveau souverain rendent difficile l'élaboration des recommandations granulaires et durables. De nombreuses difficultés identifiées dans ce rapport sont interconnectées et les changements dans un domaine impacteraient probablement d'autres domaines de différentes manières. Cela signifie que les recommandations exposées ci-dessus devraient être soumises à une discussion approfondie et continue.

Puisque l'ARC est une initiative relativement nouvelle concentrée sur un domaine innovant, il n'est pas très surprenant que des changements importants doivent maintenant être apportés au modèle et aux opérations. Une fois prises les décisions sur la direction à suivre, il serait conseillé de mettre la ToC à jour pour y intégrer la nouvelle réflexion et des changements supplémentaires devront alors être apportés à la méthodologie d'évaluation. Dans sa forme actuelle, ceci est un rapport de base de l'évaluation formative et l'Équipe d'Évaluation s'attend par conséquent à voir un progrès important dans les domaines identifiés ci-dessus lors de l'étape suivante de l'évaluation formative qui sera menée en 2019.

Références / Bibliographie

ARC (2016) *ARC Strategic Framework 2016-2020*, document non publié.

Braidotti, F (2015) *African Risk Capacity Process Audit Report: Mauritania*, Kimetrica.

Braidotti, F (2015) *African Risk Capacity Process Audit Report: Senegal*, Kimetrica.

Braidotti, F (2016) *African Risk Capacity Process Audit Report: Niger*, Kimetrica.

Oxford Policy Management (2016) *DFID Shock-Responsive Social Protection Systems research: Literature Review*. Oxford Policy Management, Oxford, Royaume-Uni.

Scott et al. (2015) *Strategic Research into National and Local Capacity Building for Disaster Risk Management: Literature Review*. Oxford Policy Management, Oxford, Royaume-Uni.

Scott, Z. et Tarazona, M. (2011) 'Study on Disaster Risk Reduction, Decentralization and Political Economy. Decentralisation and Disaster Risk Reduction'. *Analysis Prepared as UNDP's Contribution to the Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*.

The Treasury Board of Canada (2012) *Theory-Based Approaches to Evaluation: Concepts and Practices* (disponible sur: www.tbs-sct.gc.ca).

Liste des annexes

Les annexes sont fournies dans plusieurs documents:

L'Annexe A - L'Étude Globale: L'Évaluation Contextuelle
L'Annexe B - L'Analyse Organisationnelle de l'ARC
L'Annexe C - L'Analyse Comparative de l'étude de cas
L'Annexe D - L'Étude Globale: Les entretiens avec les informateurs clés
L'Annexe E - L'Étude Globale: L'Enquête de Perception
L'Annexe F - Le Rapport Initial
L'Annexe G - Les informations complémentaires sur les méthodes, les outils et l'analyse des données