

START
NETWORK

ÉVALUATION INTERNE

SUITE AU VERSEMENT DE L'INDEMNITÉ
ARC AU PARTENAIRE ARC REPLICA AU
SÉNÉGAL EN 2020

RÉSUMÉ

RÉSUMÉ

La Mutuelle panafricaine de gestion des risques de catastrophes (African Risk Capacity, ARC) est une initiative pionnière qui collabore avec les gouvernements africains pour une meilleure gestion des risques climatiques en Afrique subsaharienne. L'ARC définit des normes de gestion des risques de catastrophes en fournissant des systèmes d'alerte précoce, des plans de contingence et des financements pour la lutte contre le changement climatique sur l'ensemble du continent. Elle a pour but d'améliorer la prévisibilité et la rapidité de mise en œuvre des réponses aux catastrophes naturelles en prônant une gestion proactive des risques. Les gouvernements africains qui y participent versent des primes afin de recevoir des paiements pour des interventions précoces, selon des plans de contingence pré-approuvés.

En 2017, le réseau Start Network et le Programme alimentaire mondial ont cherché à élargir cette approche à travers le programme Replica de l'ARC, en utilisant le même modèle de l'Africa Risk View (ARV) et les mêmes seuils d'intervention que ceux sélectionnés par les gouvernements collaborateurs. Le Start Network a initialement mis en œuvre la couverture Replica de l'ARC au Sénégal, avec pour objectif d'élargir davantage la couverture de l'ARC, tout en offrant l'occasion de tester les nouveaux outils de financement destinés à la société civile (en particulier les assurances) et, en fin de compte, d'accroître l'adoption de l'ARC. Cette initiative a été soutenue par la Banque allemande de développement (KfW) pour le compte du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement.

COMMENT FONCTIONNE LA COUVERTURE REPLICA DE L'ARC ?



En novembre 2019, une sécheresse a été détectée grâce au modèle ARV, déclenchant le premier versement d'une indemnité de l'ARC à une entité non gouvernementale, ce qui a représenté le plus gros investissement dans une action précoce jamais reçu par la société civile. Le Start Network a reçu 10,6 millions de dollars, répliquant les 12,5 millions de dollars reçus par le gouvernement sénégalais. L'aide de la couverture Replica a ensuite été apportée aux communautés de sept régions par six organisations membres du Start Network : Action contre la Faim (ACF), Catholic Relief Services (CRS), Oxfam, Plan International (PI), Save the Children (SCI) et World Vision (WV). Celles-ci ont fourni des transferts monétaires inconditionnels et de la farine enrichie, et ont sensibilisé les populations à l'hygiène et à la nutrition, entre avril et septembre 2020. Cela a eu lieu dans le contexte de l'épidémie de COVID-19 au Sénégal, laquelle a provoqué d'importantes difficultés inattendues, tant pour les organisations d'exécution que pour les communautés avec qui elles ont collaboré.

L'évaluation examine l'impact de ce versement sur les membres du Start Network qui ont reçu les fonds et sur les communautés qui ont bénéficié des actions qui s'en sont suivies. Une approche méthodologique mixte a été adoptée, incluant un recueil de données auprès des organisations d'exécution, des acteurs gouvernementaux et à travers trois séries d'enquêtes téléphoniques aléatoires et représentatives auprès des communautés bénéficiaires. La couverture de l'aide étant très étendue, il n'a pas été possible d'étudier un groupe témoin. À la place de quoi, des enquêtes ont été menées en juin, juillet et août, pour étudier les changements survenus dans les communautés bénéficiaires avec le temps. L'échantillon total sur les trois mois a inclus 2 555 personnes.

RÉSULTATS

QUEL A ÉTÉ L'IMPACT DU VERSEMENT DE L'INDEMNITÉ REPLICA AU NIVEAU DES MÉNAGES ? QUELS ONT ÉTÉ LES PRÉJUDICES ET LES PERTES ÉVITÉES ?

Au Sénégal, la période de soudure s'étend généralement de juin à août, bien que certains ménages ayant participé aux entretiens approfondis aient indiqué qu'ils entraient dans la période de soudure dès le mois de mars. Des conditions de sécheresse peuvent entraîner d'importantes difficultés, en particulier durant la période de soudure. Parmi elles, un accès réduit à des aliments de qualité, une migration temporaire et un endettement, qui obligent les ménages vulnérables à recourir à des stratégies d'adaptation négatives (par exemple, sauter des repas, vendre des biens productifs ou retirer les enfants de l'école).

Le versement de l'indemnité Replica de l'ARC devait se dérouler en trois phases, entre mars et septembre, avant l'arrivée de la période de soudure. Durant ces mois-là, les ménages ont l'habitude de faire des réserves de céréales, de souscrire des emprunts ou d'acheter de la nourriture à crédit, de cultiver des jardins potagers ou de vendre de petits ruminants, pour se préparer à la période à venir.

En 2020, la pandémie de COVID-19 a nettement compliqué les choses. Les distributions ont été légèrement retardées, en raison des interdictions de déplacement à travers le pays. De ce fait, la mise en œuvre a eu lieu entre avril et septembre, après que les membres du Start Network ont obtenu des autorisations du gouvernement. Au niveau des ménages, la réduction des envois de fonds, associée à la restriction des déplacements et à la fermeture des marchés, a engendré une plus grande vulnérabilité plus précoce.

Le calendrier saisonnier du Sénégal et les données issues des enquêtes auprès des ménages montrent que mars et avril sont les mois les plus appropriés pour recevoir une aide en vue de la période de soudure. Le début du projet initialement prévu en mars semblait donc opportun. Les besoins s'étant fait sentir plus tôt et le projet ayant démarré plus tard, celui-ci a principalement eu pour impact d'aider les familles à gérer leur insécurité alimentaire existante, au lieu de simplement favoriser des mesures de préparation à une période de sécheresse imminente.

IMPACT AU NIVEAU DES MÉNAGES



- Durant la première série d'enquêtes, au mois de juin, 86 % des ménages ont déclaré avoir reçu l'argent suffisamment tôt pour se préparer à la période de soudure.



- 85 % des ménages ont indiqué avoir amélioré la qualité ou la quantité de nourriture à laquelle ils avaient accès durant la période du projet.



- L'aide apportée à travers la couverture Replica de l'ARC a offert aux plus vulnérables un accès ininterrompu à la nourriture. Durant chacun des trois mois du suivi indépendant, les ménages ont indiqué qu'au moins 99 % des enfants de moins de cinq ans avaient mangé au minimum deux repas par jour. De même, sur les trois enquêtes, les personnes interrogées ont indiqué qu'au moins 98 % des femmes enceintes ou allaitantes avaient eu accès au minimum à deux repas par jour.



- Douze stratégies d'adaptation négatives ont été mesurées dans le temps, dans le cadre du suivi indépendant. Cela a permis de constater une réduction d'au moins 10 % du nombre de ménages ayant vendu des céréales ou du foin, ayant envoyé des enfants de moins de 18 ans travailler ou comptant des hommes ayant accepté un travail risqué, dégradant ou synonyme d'exploitation.



- La plus forte réduction, parmi les stratégies d'adaptation négatives, a concerné les ménages qui passaient une journée entière sans manger, dont le nombre a diminué de 19 % durant la période du projet. Bien que ces résultats soient positifs, ils ne peuvent être entièrement attribués au projet. Par exemple, dans certaines zones, le gouvernement a apporté une aide en lien avec la COVID-19 aux mêmes endroits que ceux où ont eu lieu les distributions du programme Replica.

Les constatations indiquent que l'intervention a réussi à limiter les possibles préjudices causés par les conditions de sécheresse, en permettant aux familles de continuer à accéder à la nourriture et de réduire le recours à certaines stratégies d'adaptation négatives. Cela en dépit de la vulnérabilité accrue engendrée par la crise de la COVID-19. Il est difficile d'établir avec certitude d'autres effets, du fait du chevauchement d'autres formes d'aide et de l'absence d'un groupe témoin.

IMPACT DE L'ÉLABORATION DE PLANS DE CONTINGENCE

Les plans de contingence sont une condition préalable à la souscription d'une police d'assurance ARC Replica. Cela permet aux partenaires Replica de prévoir les choses en amont d'une sécheresse, en coordination les uns avec les autres et en collaboration avec le gouvernement. Le but est de s'assurer que les moyens d'exécution ont été mis en place, pour que les financements se traduisent par une action plus rapide et plus efficace.

Huit des dix membres du personnel d'organisations d'exécution interrogés avant la mise en œuvre du projet ont indiqué que le processus d'élaboration de plans de contingence avait permis de raccourcir le temps de démarrage. Le versement de l'indemnité a été annoncé en décembre, les activités (notamment le recrutement) ayant commencé en janvier et visant février.

Les distributions devaient commencer au mois de mars, un créneau jugé essentiel pour aider les communautés à traverser la sécheresse, puisqu'il précède l'arrivée de la période de soudure. De ce fait, le calendrier de démarrage a été fixé durant le processus d'élaboration des plans de contingence. Le début des distributions a finalement été décalé suite à l'instauration des restrictions de déplacement, un facteur extérieur à tout processus de gestion de programme. Cela cadre avec l'accent mis par le programme Replica sur le moment opportun plutôt que sur la précocité.

L'un des principaux impacts du processus d'élaboration de plans de contingence mentionnés par le personnel chargé de la mise en œuvre a concerné la coordination entre les organisations. Celle-ci était ambitieuse, avec six organisations intervenant dans sept régions. Durant les entretiens menés avant, pendant et après la mise en œuvre, une majorité d'organisations ont jugé la coordination avec les autres ONG légèrement, voire nettement, meilleure. La coordination s'est faite au niveau géographique et thématique, chacune prenant les rênes dans des régions différentes et dans des domaines techniques différents. Par exemple, Plan International a dirigé la nutrition, Save the Children le ciblage, World Vision la communication et le MEAL, CRS les transferts monétaires et Oxfam les transferts monétaires, l'eau, l'assainissement et l'hygiène, ainsi que la protection. Parallèlement à cela, les organisations ont également aligné leurs outils de suivi et d'évaluation, dans la mesure du possible, même si cela a été identifié comme un point à améliorer dans l'éventualité d'une future intervention.



En ce qui concerne la nutrition, certaines ONG ont bien plus d'expérience. En termes de conformité légale, il y en a d'autres qui sont bien plus en avance. Au vu de ces expériences variées, nous pouvons nous compléter mutuellement pour renforcer l'intervention.

PERSONNE INTERROGÉE AU SEIN D'UNE ORGANISATION MEMBRE – ENTRETIEN MENÉ AVANT LA MISE EN ŒUVRE

Il est important de noter que les données au niveau des communautés montrent que le projet conçu à travers le processus d'élaboration de plans de contingence était très pertinent par rapport aux besoins des communautés. L'enquête de suivi indépendant a permis d'estimer que 74 % de l'argent distribué a été consacré à la nourriture, tout en contribuant au remboursement des dettes et à la santé, parallèlement à d'autres besoins essentiels. La farine enrichie a également été jugée bonne ou très bonne par 99 % des participants à l'enquête de suivi indépendant et s'est avérée efficace en favorisant la nutrition des membres des ménages vulnérables. Toutes les personnes interrogées lors de l'enquête qui ont répondu à la question concernant l'utilisation de la farine ont indiqué qu'une partie avait été donnée à des enfants de moins de cinq ans et 67 % ont répondu qu'une partie avait été donnée à des femmes enceintes ou allaitantes.

Enfin, bien que les activités aient été choisies en amont du versement, la planification était suffisamment flexible pour intégrer des changements permettant de mener des programmes sans danger en lien avec la COVID-19, par exemple en réduisant le nombre de séries de distributions, qui est passé de trois à deux, et en remplaçant les séances de sensibilisation en personne par des instructions écrites.

Les données montrent que la planification préalable de l'intervention aurait permis des distributions en temps opportun si la COVID-19 n'avait pas retardé la mise en œuvre du projet. Cela a également eu pour effet de renforcer la coordination entre les ONG partenaires d'exécution, qui ont elles-mêmes évoqué un impact positif sur le programme. Les activités du programme ont également été jugées efficaces par la communauté, le suivi indépendant indiquant que les plans de contingence initiaux étaient appropriés.

L'IMPORTANCE DU PARTENARIAT ENTRE LE GOUVERNEMENT SÉNÉGALAIS ET LES PARTENAIRES REPLICA DE L'ARC

Étant donné que le programme Replica avait pour but d'accroître et d'exploiter la couverture de l'ARC, une initiative de lutte contre les sécheresses dirigée par les gouvernements, la coordination avec le gouvernement sénégalais était indispensable. À l'échelle nationale, les organisations membres et les personnes interrogées au sein du gouvernement ont jugé la coordination entre elles meilleure que lors d'autres réponses à des sécheresses. Cette note positive semble avoir légèrement diminué à la fin des trois séries d'entretiens, même si la concertation permanente a été appréciée.



Nous devons reconnaître qu'il y a eu beaucoup de réunions, de concertations et de discussions. Malgré la COVID-19, nous avons réussi à continuer, par visioconférence. Nous avons utilisé tous les outils disponibles pour continuer à travailler ensemble.

UN ACTEUR DU GOUVERNEMENT SÉNÉGALAIS. ENTRETIEN MENÉ À MI-PAROURS.

La coordination avec les autorités locales a elle aussi été globalement jugée bonne par les acteurs concernés. Cela a été identifié comme un facteur clé qui a permis aux organisations membres du Start Network de continuer à agir, en pleine interdiction des déplacements dans tout le pays, avec des exceptions accordées individuellement.



La couverture Replica de l'ARC a impliqué les autorités administratives bien plus que dans la plupart des projets... c'est ce qui nous a permis de travailler alors que tous les autres étaient bloqués. Nous avons pu obtenir l'autorisation de nous déplacer, ce qui nous a permis de réaliser les activités de notre projet.

PERSONNE INTERROGÉE AU SEIN D'UNE ORGANISATION MEMBRE. ENTRETIEN MENÉ APRÈS LA MISE EN ŒUVRE.

Un contrôle externe du processus de versement de l'indemnité au Sénégal effectué par Kimetrica a identifié plusieurs autres capacités potentielles qu'apporte le Start Network au partenariat ARC avec le gouvernement sénégalais. Notamment l'inclusion du genre dans le ciblage et la distribution, à travers la prise en compte du genre par les organisations membres du Start Network lors de l'évaluation des besoins, du ciblage, du suivi et de l'évaluation. Cela inclut également l'élaboration de méthodologies conjointes de suivi et d'évaluation, le maintien des contrats en cours avec les fournisseurs pour accélérer l'approvisionnement et le recours à une enquête post-distribution pour évaluer le niveau de satisfaction des bénéficiaires¹.

La collaboration entre le gouvernement et le Start Network a été jugée plus efficace que lors d'autres réponses comparables à des sécheresses, et la coordination avec les autorités administratives a permis de faire en sorte que l'aide soit apportée alors même que les autres entités non gouvernementales n'avaient pas la possibilité d'intervenir.

¹ Kimetrica (2020);p.60. African Risk Capacity Process Audit Final Report: 2019 Senegal Payout

DERNIÈRES RÉFLEXIONS

Le programme Replica de l'ARC a réussi à mobiliser la société civile sénégalaise pour compléter et étendre rapidement l'aide apportée par le gouvernement aux communautés risquant de subir une importante sécheresse. Cela a démontré la valeur ajoutée de ce partenariat et la contribution positive du Start Network.

Le processus d'élaboration de plans de contingence a fixé un créneau initial au mois de mars pour aider les communautés à se préparer à la période de soudure, créneau qui n'a pas pu être respecté du fait des circonstances exceptionnelles liées à la pandémie de COVID-19. Les membres du Start Network ont toutefois adopté une approche flexible et proactive, en réévaluant la pertinence du créneau pour que les nouveaux paramètres et l'évolution du contexte soient pris en compte dans le calendrier et les activités du projet.

Le mécanisme Replica de l'ARC, en tant qu'approche permettant de mener une action rapide et coordonnée en cas de sécheresse, a montré qu'il pouvait réellement permettre aux communautés vulnérables de maintenir leur approvisionnement en nourriture dans des conditions difficiles. Le facteur externe inattendu de la COVID-19 et son impact sur l'environnement opérationnel et les communautés laissent penser que les futurs mécanismes de financement des risques, ou les analyses qui les sous-tendent, devront sans doute être plus adaptables face aux risques aggravés ou imprévus. Toutefois, le fait que le projet ait été poursuivi en dépit de la COVID-19 témoigne de la flexibilité et de l'adaptabilité du mécanisme ARC, et de la capacité du Start Network à soutenir la promotion et l'amélioration des systèmes de financement des risques de catastrophes dans des conditions extrêmes et des environnements difficiles.

RECOMMANDATIONS

- 01** **Le caractère opportun, plutôt que la rapidité** ou la précocité, devrait être un indicateur clé de l'efficacité d'un système de financement des risques de catastrophes. Cela devrait être mesuré en évaluant le niveau de préparation ou les mesures d'adaptation qui ont été permis par la distribution au niveau des communautés. Les approches basées sur des assurances peuvent faciliter un accès plus précoce à des financements, en s'appuyant sur des créneaux prédéfinis pour aider les communautés vulnérables à agir contre les préjudices et les pertes évitables. Les données sur les activités de subsistance saisonnières et la consultation des communautés devraient jouer un rôle majeur pour déterminer le moment approprié de cette aide.
- 02** **La possibilité de convenir à l'avance du financement des risques doit être exploitée**, pour permettre une collaboration et une coordination plus efficaces en amont des crises. Le programme Replica de l'ARC a montré que des initiatives telles que l'ARC pouvaient offrir un cadre très pratique et concret permettant d'assurer une collaboration avant la survenue des crises. Cela pourrait être élargi davantage, en favorisant une planification et une coordination responsables entre les principaux acteurs, notamment en assurant la participation des intervenants locaux et des communautés à risque.
- 03** **Les polices d'assurance couvrant un risque unique devraient être intégrées dans les stratégies plus globales de gestion des risques.** Les effets conjugués de la sécheresse et de la COVID-19 ont engendré une crise unique qu'il aurait été difficile de modéliser à l'avance. Il est capital que les systèmes puissent s'adapter aux complexités d'une crise. Ceci est possible en complétant les approches basées sur des assurances par d'autres formes de financements d'urgence flexibles et en utilisant des modalités d'élaboration de programmes flexibles, par exemple des transferts monétaires pouvant être ajustés en fonction de l'évolution des besoins sur le terrain.
- 04** **Des données supplémentaires devraient être recueillies pour connaître les effets des systèmes de financement des risques au niveau macroéconomique sur les communautés.** Cette étude ne mesure pas les effets des systèmes de financement des risques de catastrophes simplement à travers les volumes des fonds distribués, mais en examinant les changements mesurables au niveau des communautés. Une investigation plus poussée, impliquant dans l'idéal des groupes témoins, devrait être couramment intégrée dans les versements de financement des risques pour nous permettre de nous faire une idée plus holistique de ce qui fonctionne.