



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes

Direction de la coopération
au développement et
de l'action humanitaire

Evaluation du projet emergency.lu

En 2016, la Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire du ministère des Affaires étrangères et européennes a commandé une évaluation indépendante d'emergency.lu. L'évaluation a été réalisée par ARTEMIS Information Management S.A. Le ministère publie ci-après un résumé des principaux résultats de cet exercice.

Les observations, appréciations et recommandations exprimées dans ce document représentent les points de vue des évaluateurs et ne reflètent pas nécessairement celles du ministère.



RESUME EXECUTIF

Pour répondre aux besoins en communication dans le cadre d'une crise humanitaire - crise d'urgence après une catastrophe naturelle et crise humanitaire complexe prolongée -, la solution **emergency.lu (e.lu)** a été développée avec le soutien du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), sur base des compétences spécifiques complémentaires de trois partenaires privés luxembourgeois : SES TechCom, HITEC Luxembourg et Luxembourg Air Ambulance (LAA). L'idée première était de fournir une solution préconfigurée de communication par satellite, qui soit la plus rapidement opérationnelle sur site, pour une meilleure coordination et efficacité des secours.

A mi-parcours de la deuxième phase du projet, le MAEE a mandaté ARTEMIS Information Management SA pour mener l'évaluation « du projet et de l'utilisation des ressources entrant dans le cadre du contrat entre le Grand-Duché de Luxembourg et *National Satellite communications framework* (NSCF) – emergency.lu dans le but de renforcer le partenariat public-privé (PPP) et la performance du projet ». Un volet « évaluation de projet », sur base de 8 critères d'évaluation du CAD-OCDE (les 5 critères classiques d'évaluation et trois critères spécifiques à l'évaluation d'actions humanitaires - couverture, cohérence et coordination), et un volet « analyse organisationnelle et partenariale » ont composé les travaux d'évaluation. Une étude comparative au regard de plateformes du même type et un atelier de partage d'expérience ont en outre alimenté l'analyse. ARTEMIS a mobilisé une équipe de 6 personnes¹. L'approche a été participative.

Ce résumé exécutif est une version condensée des informations les plus importantes du rapport d'évaluation. Il présente les principaux résultats des travaux, une vision d'ensemble des acquis d'e.lu, les conclusions clefs de l'évaluation, les grands axes de recommandations et les bonnes pratiques.

■ Résultats de l'évaluation

Qualité du partenariat : Le projet e.lu bénéficie des bonnes relations développées au sein du PPP et de la bonne coopération entre les chefs de projets actuels. Tout en tenant compte des intérêts respectifs des acteurs privés, une confiance mutuelle s'est installée. Pour améliorer la qualité globale du projet, les partenaires ont besoin d'une plus grande visibilité les uns vis-à-vis des autres sur les réalisations, les résultats attendus et atteints, la justification des ressources et les difficultés rencontrées par chacun. Ils attendent en outre une meilleure performance de la solution et de ses composantes, des explications sur les décisions prises et une clarification des objectifs, des priorités et de la stratégie pour le « projet ».

La gouvernance du PPP est étroitement liée à celle du projet. Les réunions du comité de pilotage d'e.lu réunissent régulièrement les quatre membres du PPP et leurs partenaires opérationnels luxembourgeois. La fonction de chef de projet de la NSCF permet de soulager partiellement le MAEE du rôle de coordination des partenaires privés et de rapporter sur l'avancement de leurs activités, mais ne répond pas encore pleinement aux attentes du MAEE, qui souhaite avoir en face de lui un interlocuteur unique.

Pour le réseau externe, e.lu est entouré de quatre cercles de partenaires, techniques, logistiques, opérationnels et bénéficiaires. Certains pourraient être plus intégrés ou mieux positionnés qu'ils ne le sont aujourd'hui.

Performance du dispositif de gestion : Les ressources humaines déployées ne sont pas encore totalement ajustées aux besoins de gestion du projet. Dans la chaîne de prise de

¹ Trois experts clefs : Virginie Kremer, chef de projet et expert pour l'évaluation du projet, Marc Roure, expert pour l'évaluation de l'organisation et du fonctionnement du partenariat (PPP) et Peter Fischer, expert en télécommunication par satellite. Ils ont bénéficié de l'appui technique et d'assurance qualité de la part de Sandrine Beaujean, d'un appui administratif et contractuel de la part de Virginie Attivissimo et d'un appui technique à l'élaboration/exploitation automatisée du questionnaire en ligne de la part de Mario Colantonio.



décision, il manque un maillon entre le coordinateur du MAEE et la direction de la Coopération. La visibilité sur les ressources allouées à certaines activités est en outre encore insuffisante. La gestion financière se fait « en bon père de famille ». Certains coûts prévisionnels ne sont pas chiffrés de manière exhaustive. Par ailleurs, une phase d'identification et une phase de formulation solides seraient nécessaires pour justifier la réallocation de budgets à d'autres activités que celles initialement prévues, sachant que le contrat prévoit à la fois cette flexibilité budgétaire et la restitution des budgets non consommés.

En matière d'organisation et de système de gestion, la documentation du projet n'est pas encore suffisamment formalisée et structurée. Le pilotage du projet utilise comme cadre de référence le cahier des charges défini dans le contrat initial et ses avenants. La planification du projet s'appuie sur un échéancier de paiement plutôt que sur un véritable calendrier d'exécution définissant des livrables spécifiques. Le système de management qualité du projet n'est pas formellement défini ni mis en œuvre, notamment en ce qui concerne l'assurance qualité et la prévention des risques. Enfin, le suivi et l'évaluation du projet ne reposent pas sur un cadre logique ni sur la définition d'un ensemble d'indicateurs de pilotage et de résultats couvrant les domaines d'activités clés du projet et complétant les indicateurs existants.

Equilibre du PPP : Le PPP n'est pas encore perçu par chacun des partenaires comme tout-à-fait équilibré. La prolongation des délais de réalisation et la correction de la non qualité sont supportés financièrement par le MAEE, sauf exceptions. La marge de manœuvre du MAEE est par ailleurs limitée par les logiques contractuelles et commerciales intrinsèques au PPP.

Perception externe : Le Luxembourg est qualifié de partenaire engagé, flexible, fiable et prédictible. Les parties-prenantes externes manquent cependant d'une vision à long terme d'e.lu et d'informations sur la valeur financière de sa contribution aux opérations des Nations Unies.

Acquis au moment de l'évaluation : La phase de formulation du projet n'a pas conduit à une définition claire des résultats attendus par le projet, ce qui limite l'analyse de l'efficacité. Ceci dit, nombre d'objectifs sont atteints ou en passe de l'être. Les principaux résultats et acquis au moment de l'évaluation confirment qu'e.lu est un maillon essentiel de la chaîne de communication en cas de crise humanitaire. E.lu est bien une solution *end-to-end*, base 24/7 et novatrice, dans son organisation plus que dans son contenu technologique. Elle constitue l'une des principales solutions mobilisées par le cluster de télécommunications d'urgence (ETC).

Critères du CAD/OCDE :

■ La solution e.lu est hautement **pertinente** : elle est cohérente avec les stratégies d'aide humanitaire et les engagements internationaux et elle répond à un besoin clairement identifié au niveau de crises humanitaires de différents types. Les quelques écarts relevés concernent l'insuffisante adéquation aux besoins réels de certains logiciels développés et le fait que certains outils digitalisés développés dans le cadre du projet ne soient pas exploités pour l'appui à la préparation des volontaires. Aussi, compte tenu de la finalité du projet, certains objectifs et la question de l'astreinte à 12h ne sont plus en ligne avec la phase 2 du projet.

■ **L'efficacité** de la solution e.lu est plutôt bonne, en dépit des ajustements stratégiques et clarifications d'objectifs désormais nécessaires. A ce niveau, le PPP permet de gagner en efficacité, avec une capacité accrue de réaction des partenaires techniques face aux problèmes, une disponibilité et des procédures professionnelles. La mise en place de la fonction de chef de projet de la NSCF a contribué à améliorer l'efficacité du projet. Des voies d'amélioration sont soulevées en termes de maintenance, de formation, d'utilisation et de gestion des équipements, de développement de services et de capitalisation sur les expériences de terrain au sein du PPP.



- Si d'un côté le PPP semble permettre au MAEE d'accéder à des tarifs préférentiels et s'il est confirmé que la gestion budgétaire s'effectue « en bon père de famille », l'**efficience** du projet est néanmoins limitée par divers éléments : les modalités de gestion budgétaire, les phases d'identification et de formulation parfois insuffisantes pour certaines activités, et la sous-utilisation effective de LAA dans le projet face au frais de maintenance et d'astreinte, leur permettant de rester disponibles et activables dans les 12 heures.
- Des **effets** à court voire moyen terme sont clairement identifiés sur le terrain. En établissant un moyen de communication large et stable, la solution permet aux acteurs humanitaires de mieux travailler.
- Les caractéristiques de la solution e.lu comme moyen d'intervention d'urgence font qu'il est difficilement imaginable d'envisager une reprise par les autorités locales bénéficiaires. Mais à ce jour, les éléments qui jouent en faveur de la **durabilité** sont un contrat sécurisé à six ans et une capacité d'utilisation de la solution qui va au-delà du Luxembourg, grâce au partage de connaissance entre le Luxembourg et ses partenaires. Il n'y a pas, à ce jour, de contribution directe d'e.lu au renforcement des capacités locales pour que les pays puissent faire face et se préparer aux catastrophes. Il n'y a pas encore d'analyse des risques qui permettrait de prévenir certaines situations pouvant peser sur la solution.
- La **couverture** est étendue et vise à faciliter le travail de secours pour des catégories importantes des populations victimes de souffrances, quel que soit le lieu où elles se trouvent. E.lu ne fournit pas actuellement de manière directe une connectivité à la population affectée mais aux organisations humanitaires qui viennent leur apporter une aide humanitaire essentielle. Les personnels luxembourgeois e.lu ne sont pas déployés au-delà de certains critères de sécurité mais e.lu trouve toujours un moyen de permettre un déploiement. Quelques pistes d'extension ont été soulevées pour s'aligner mieux avec les évolutions stratégiques en cours.
- Tous les acteurs impliqués directement et indirectement dans e.lu travaillent dans le même but. Il n'y a pas de politiques contradictoires. Ceci est hautement favorisé par une intervention en étroite collaboration avec l'ETC, mais aussi les réseaux européens de Protection civile. La présence d'e.lu sur la scène internationale de l'aide humanitaire permet aux acteurs du projet de s'ajuster aux dispositifs humanitaires, d'en comprendre les évolutions et les orientations. Tout ceci engendre un haut niveau de **cohérence**.
- En agissant de façon privilégiée sous l'égide de l'ETC, un haut niveau de **coordination** de l'action est garanti. Par ailleurs, les relations étroites avec la Protection civile d'autres pays européens permettent la coordination et la mutualisation des interventions d'urgence. Sur le terrain, un fort niveau d'intégration des différentes solutions de communication déployées est assuré.

■ Conclusions et recommandations

E.lu est un « projet » qui concentre de nombreuses exceptions, tant au niveau du MAEE que des partenaires privés. Face à ces exceptions, la première phase contractuelle a constitué une phase d'adaptation. Au cours de la phase 2, les partenaires améliorent en continu leur mode de fonctionnement au sein du PPP, en faisant face aux difficultés. L'atelier de retour d'expérience organisé dans le cadre de l'évaluation a permis de franchir un cap dans ce sens.

E.lu est une solution unique, surtout dans son organisation. Elle est une solution performante qui répond à la majorité des prérequis attendus d'une solution de communication en contexte de crise.

Sur le plan stratégique, face à un contexte humanitaire international en perpétuelle évolution certains postulats de départ doivent aujourd'hui être revus et les objectifs stratégiques à moyen terme être clarifiés en conséquence. L'évolution principale relevée concerne la rapidité de la réponse. La réalité s'est vite imposée et la place d'e.lu est aujourd'hui plus claire. Les



premiers à arriver sur le terrain après une catastrophe ont besoin de solutions faciles véritablement portables. E.lu offre à la communauté humanitaire une infrastructure stable et performante en matière de communication, en termes de capacité et de couverture. La solution se déploie essentiellement sous l'égide de l'ETC, dont le temps de réaction ne favorise pas un déploiement immédiat. Sa valeur ajoutée porte sur la transition entre la phase d'intervention immédiate après une catastrophe et le rétablissement durable des moyens de communications locaux. Ceci nécessite des ajustements à la fois organisationnels et partenariaux, ainsi qu'une clarification de ce qui est proposé réellement à la communauté humanitaire, en levant toute ambiguïté liée au positionnement affiché.

La solution e.lu est, quoi qu'il en soit, sortie d'une période de « rodage » pour entrer dans une période de maturité. Il est important de consolider et stabiliser la solution et les développements qu'elle a engendrés, et donc de trouver un meilleur équilibre entre cette stabilisation et la poursuite de la recherche et du développement.

Dix-neuf recommandations sont émises dans le rapport d'évaluation, structurées selon leur priorité et en fonction des acteurs responsables de leur mise en œuvre. Elles sont regroupées en cinq axes principaux : la stratégie e.lu, la gestion du « projet », la gestion du budget, le réseau de partenariat et la solution technique. Parmi ces dix-neuf recommandations, six ont été définies comme prioritaires. Il s'agit de :

- Clarifier la finalité et les objectifs stratégiques d'e.lu et définir clairement les contours du projet.
- Ajuster les ressources aux besoins de gestion du projet.
- Mieux structurer le processus de prise de décision.
- Définir un cadre de suivi et évaluation.
- Renforcer la collaboration avec le réseau européen de Protection Civile (ERCC) pour améliorer la capacité de réponse européenne.
- Trouver un équilibre entre amélioration continue et développements permanents, de façon à stabiliser et consolider la solution en priorité.

■ **Bonnes pratiques**

Le MAEE est membre du Cluster ETC, ce qui confère à e.lu une représentation institutionnelle qui donne du poids, de la crédibilité et de la pertinence à la solution développée sous un PPP. L'intégration forte des formations diverses proposées au niveau du cluster et des organisations de Protection civile permet de déployer des équipes interchangeables, à même de s'entraider pour installer les différents systèmes de communication. Elle favorise l'optimisation du temps de formation et de l'intervention sur le terrain.

Déployer durant les deux premières semaines des volontaires de la protection civile possédant des compétences en technologies de l'information permet à la fois aux équipes de gérer le stress de la situation de crise et d'installer efficacement les équipements. Qui plus est, avoir la possibilité de déployer des personnels internes au PPP est une valeur ajoutée à la fois pour l'efficacité du déploiement et pour le retour d'expérience et l'évolution de la solution.