

NATO SANS CLASSIFICATION

12 juin 2015

DOCUMENT
C-M(2015)0043-AS1

**RAPPORT SPÉCIAL DU COLLÈGE INTERNATIONAL
DES COMMISSAIRES AUX COMPTES DE L'OTAN SUR
LA NÉCESSITÉ DE RÉFORMER LA GOUVERNANCE DU PROGRAMME OTAN
D'INVESTISSEMENT AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ (NSIP)**

SUITE DONNÉE

Le 11 juin 2015, au terme d'une procédure d'accord tacite, le Conseil a pris note du rapport de l'IBAN diffusé sous la cote IBA-AR(2015)35 et approuvé les recommandations contenues dans le rapport du RPPB.

(signé) Alexander Vershbow
Secrétaire général délégué

NOTE : La présente note fait partie du C-M(2015)0043 et doit être placée en tête de ce document.

NATO SANS CLASSIFICATION

8 juin 2015

DOCUMENT
C-M(2015)0043
Procédure d'accord tacite
11 juin 2015 18 :00

**RAPPORT SPÉCIAL DE L'IBAN À L'INTENTION DU CONSEIL SUR LA NÉCESSITÉ DE
RÉFORMER LA GOUVERNANCE DU PROGRAMME OTAN D'INVESTISSEMENT AU
SERVICE DE LA SÉCURITÉ (NSIP)**

Note du secrétaire général délégué

1. On trouvera ci-joint le rapport spécial adressé au Conseil par le Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN) sur la nécessité de réformer la gouvernance du programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP). Ce document a été examiné par le Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB), qui a lui-même établi un rapport, assorti de conclusions et de recommandations au Conseil.
2. Le rapport de l'IBAN met en lumière une série de problèmes de gouvernance qui empêchent l'exécution efficace des projets relevant du NSIP et leur achèvement dans les délais prévus. Le RPPB confirme que des améliorations sont urgentement nécessaires et il recommande un ensemble cohérent de mesures qui permettront de faire un pas important vers la mise à disposition des capacités financées en commun dans le respect des plafonds de dépenses, des périmètres de travaux et des calendriers approuvés.
3. Le Conseil prévoit d'examiner la question de l'amélioration de la mise à disposition des capacités à sa réunion du 10 juin 2015. Le rapport ci-joint et un autre, étroitement lié, établi par le RPPB et le Comité militaire en exécution du mandat relatif à l'amélioration de la mise à disposition des capacités financées en commun qui avait été donné au sommet du pays de Galles, serviront de point de départ aux débats.
4. Je ne compte pas solliciter l'approbation de ce rapport par le Conseil lors de la réunion elle-même. Ainsi, sauf avis contraire me parvenant d'ici au **jeudi 11 juin 2015 à 18 heures**, je considérerai que le Conseil aura pris note du rapport de l'IBAN diffusé sous la cote IBA-AR(2014)35 et approuvé les recommandations contenues dans le rapport du RPPB.

(signé) Alexander Vershbow

3 annexes

4 appendices

Original : anglais

NATO SANS CLASSIFICATION



PAGE BLANCE

**RAPPORT SPÉCIAL DE L'IBAN À L'INTENTION DU CONSEIL SUR LA NÉCESSITÉ
DE RÉFORMER LA GOUVERNANCE DU PROGRAMME OTAN D'INVESTISSEMENT
AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ (NSIP)**

**RAPPORT DU BUREAU DE LA PLANIFICATION ET DE LA
POLITIQUE GÉNÉRALE DES RESSOURCES (RPPB)**

Références : (a) IBA-A(2015)0060 // IBA-AR(2014)0035
(b) AC/4-D(2015)0003-FINAL
(c) AC/335-N(2015)0016-REV6
(d) AC/335-N(2015)0013-REV6
(e) PO(2015)0052
(f) C-M(2014)0052

INTRODUCTION

1. Dans le présent rapport, le Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB) livre son analyse du rapport spécial adressé au Conseil par le Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN) sur la nécessité de réformer la gouvernance du programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP) (référence (a)), et formule des recommandations à cet égard.

2. Le rapport tient dûment compte des conclusions de l'examen du rapport de l'IBAN auquel le Comité des investissements a procédé (référence (b)).

OBJET

3. Le présent rapport a pour objet d'exposer l'avis du RPPB sur les observations de l'IBAN dans le contexte des réformes que mènent les comités chargés des ressources pour améliorer la gouvernance du NSIP et la mise à disposition des capacités financées en commun. Il s'agit, par ces réformes, de faire en sorte que la mise à disposition des capacités soit assurée avec efficacité, dans le respect des plafonds de dépenses, des périmètres de travaux et des calendriers approuvés, et de satisfaire ainsi les besoins militaires de l'Alliance.

RAPPEL DES FAITS

4. Depuis sa création, en 1951, le NSIP (qui s'appelait alors « programme d'infrastructure ») a permis à l'Alliance de se doter des capacités nécessaires tout au long de la Guerre froide, puis au fil des crises et des opérations. En 64 ans, 33 milliards d'euros ont ainsi été dépensés au profit de la structure de commandement intégrée, des opérations et des capacités déployables de l'OTAN, ainsi que lors du déploiement de forces de l'OTAN. Le NSIP demeure un symbole important et marquant de la solidarité entre Alliés, et un outil auquel l'Alliance doit continuer de recourir pour se procurer les capacités dont elle a besoin.

5. Du fait de la fréquence et de l'ampleur des dépenses exposées ces dix dernières années à l'appui des opérations, les volets plus classiques du NSIP ont connu des retards dans la mise à disposition des capacités. Les problèmes de ce type ne sont pas propres à l'OTAN et n'ont rien d'inhabituel pour un programme d'investissement pesant plusieurs milliards d'euros qui est destiné à financer des programmes capacitaires complexes, tributaires de l'évolution des besoins militaires, et dont le calendrier d'exécution s'étend sur plusieurs années. Les réformes dont les ressources de l'OTAN font l'objet depuis de nombreuses années visent à résoudre ce type de problèmes afin de garantir une mise à disposition effective et efficace des capacités.

6. Le rapport de l'IBAN arrive au moment où l'OTAN mène de front plusieurs chantiers visant à améliorer la gestion, l'obligation de rendre compte et la transparence s'agissant du financement commun OTAN : l'Organisation travaille ainsi à améliorer la mise à disposition des capacités financées en commun (référence (c)) en exécution du mandat qui lui a été confié au sommet du pays de Galles, à mettre au point un cadre réglementaire définitif pour le financement par le client de l'Agence OTAN d'information et de communication (NCIA) (référence (d)), et à donner suite aux recommandations visant à améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte qui ont été approuvées par le Conseil (référence (e)).

7. Aussi bien du rapport de l'IBAN que des travaux menés parallèlement par le RPPB il ressort qu'il existe, dans l'ensemble du processus de mise à disposition des capacités, des problèmes sur le plan de la redevabilité et du pouvoir de contrainte qui empêchent la mise à disposition des capacités financées en commun dans le respect des plafonds de dépenses, des périmètres de travaux et des calendriers fixés. Le processus global de mise à disposition des capacités fait intervenir diverses parties prenantes et comprend le processus de définition et de formulation des besoins, qui relève des commandements stratégiques ; les processus d'approbation, qui relèvent du Conseil, du RPPB, du Comité militaire et du Comité des investissements, avec l'appui du Bureau OTAN des ressources (NOR) ; le processus de mise en œuvre, confié aux pays hôtes (pays membres et agences de l'OTAN), sous la direction du Comité des investissements, secondé, là encore, par le NOR ; et, enfin, la phase d'utilisation opérationnelle, qui incombe à l'utilisateur militaire. Le rapport de l'IBAN ne porte que sur le processus de mise en œuvre du NSIP.

SYNTHÈSE DU RAPPORT DE L'IBAN

8. Le rapport évalue dans quelle mesure la gouvernance du NSIP permet aux organes de supervision OTAN d'assurer en temps utile un suivi adéquat des projets et aux organes d'exécution OTAN de mener les projets à leur terme dans le respect des plafonds de dépenses, des périmètres de travaux et des calendriers fixés. Il porte sur des projets toujours en cours ainsi que sur des projets physiquement achevés mais devant encore faire l'objet d'une clôture sur le plan technique et/ou financier.

9. Les constatations et conclusions de l'IBAN reposent sur l'examen d'un échantillon de 156 projets NSIP pour la période 2013-2014 – sur un total de 3 000 – et sur l'examen approfondi de 21 projets NSIP. Il en ressort notamment qu'en 2014, deux tiers des 156 projets dont l'autorisation était planifiée n'ont pas respecté les échéances prévues et 90 % des autorisations finales n'ont pas été accordées dans les délais prévus, que de 2010 à 2014, le montant annuel moyen des dépenses effectuées au titre du NSIP a été inférieur de quelque 19 % aux prévisions et aux plafonds de contributions ajustés, et que pour les 21 projets examinés, les dernières estimations révèlent que les dépenses effectives seront supérieures d'environ un tiers aux dépenses prévues au départ, essentiellement en raison de l'élargissement du périmètre des projets. L'IBAN a également passé en revue les politiques et les procédures régissant le NSIP, ainsi que les travaux menés à ce sujet par les organes de supervision et les organes d'exécution OTAN.

10. Le rapport de l'IBAN met en lumière des problèmes de gouvernance qui entravent l'exécution et l'achèvement, dans le respect des plafonds de dépenses, des périmètres de travaux et des calendriers fixés, des projets nécessaires à la mise à disposition des capacités. L'IBAN prend acte des modifications et améliorations apportées à la réglementation en vigueur pour remédier aux problèmes de supervision de l'exécution et de la gestion du NSIP, mais il estime que les progrès accomplis à ce jour n'ont pas encore permis d'améliorer sensiblement la situation. Le rapport de l'IBAN pointe également les domaines dans lesquels les parties intervenant dans le processus de mise en œuvre du NSIP – le Comité des investissements, les pays hôtes, le NOR et les commandements stratégiques – ne respectent pas les procédures en vigueur et doivent faire davantage pour rendre plus efficace l'exercice du compte rendu et du contrôle d'ensemble s'agissant du NSIP.

11. Le rapport de l'IBAN fait les principaux constats suivants :

- les intervenants NSIP éprouvent des difficultés à exécuter dans le respect des plafonds de dépenses, des périmètres de travaux et des calendriers fixés les projets nécessaires à la mise à disposition des capacités ou à en superviser efficacement l'exécution ;
- les modifications apportées récemment à la réglementation ont indubitablement amélioré la situation, mais l'exercice du compte rendu et du pouvoir de contrainte demeure fondamentalement problématique, ce qui montre bien qu'il faut absolument poursuivre l'effort ;
- les principes de gouvernance appliqués au NSIP ne sont peut-être pas adaptés pour une mise à disposition effective et efficace des capacités ;
- le respect des délais de mise à disposition des capacités ne passe pas seulement par une amélioration de la phase de mise en œuvre car d'autres étapes du processus de mise à disposition des capacités posent des problèmes.

12. L'IBAN formule des recommandations en vue d'améliorer l'exécution des projets NSIP, à brève échéance, d'une part, et à plus longue échéance, d'autre part. Les six recommandations applicables à brève échéance visent la structure de gouvernance actuelle du NSIP, et en particulier le mode de prise de décision du Comité des investissements au cours du processus d'autorisation, l'idée étant de faire en sorte que les projets présentés pour autorisation s'appuient sur des estimations précises et réalistes des coûts, du périmètre et du calendrier. Les cinq recommandations à plus longue échéance visent à réformer la gouvernance du NSIP afin de rendre plus efficace l'exercice du compte rendu, du contrôle et du pouvoir de contrainte et de garantir ainsi la pérennité du NSIP ; il s'agirait notamment de commanditer une étude auprès d'experts provenant des administrations des pays.

13. L'IBAN recommande que ces experts adressent des recommandations au Conseil, sur, au moins, les thèmes suivants : la modification, dans la mesure nécessaire, des principes régissant le NSIP, l'établissement d'un modèle de gouvernance qui permette un exercice plus efficace de la direction de projet et du pouvoir de contrainte, l'adoption de mesures d'incitation à l'efficacité, en particulier au niveau des agences de l'OTAN, afin que les pays hôtes respectent mieux les délais et honorent leurs engagements, ainsi que les modifications organisationnelles nécessaires au niveau des entités OTAN associées à la mise à disposition de capacités.

14. Le directeur du NOR et les chefs d'état-major du Commandement allié Opérations (ACO) et du Commandement allié Transformation (ACT) ont fait part de commentaires, qui figurent dans le rapport de l'IBAN. Ces commentaires montrent qu'il n'y a pas de divergences d'opinion fondamentales s'agissant d'une grande partie des principaux problèmes constatés et de la nécessité d'améliorer les choses.

EXAMEN ET ANALYSE

15. Les lacunes constatées par l'IBAN dans son rapport sont notoires à l'OTAN, et un certain nombre de réformes portant sur les ressources ont été lancées ces dernières années dans le but de remédier à ces problèmes. Le RPPB est rassuré de constater que le rapport de l'IBAN ne pointe pas d'autres problèmes de taille, mais il déplore la persistance des problèmes et difficultés constatés à la fois dans l'exécution et dans la supervision du NSIP. Le RPPB accepte le rapport de l'IBAN, souscrit à la plupart de ses observations et confirme la nécessité de prendre de toute urgence davantage de mesures pour améliorer la situation.

Les réformes n'ont pas encore conduit à des progrès notables dans la mise à disposition des capacités

16. Dans son rapport, l'IBAN soutient qu'en dépit des réformes dont les ressources font l'objet, l'exécution des projets NSIP demeure fondamentalement problématique. Ces projets continuent d'enregistrer des retards importants et des dépassements de coût. L'IBAN indique que les pays hôtes éprouvent des difficultés à fournir des estimations précises et réalistes concernant le coût, le périmètre et le calendrier des projets, que

le NOR ne s'assure pas du caractère réaliste des échéances, que les commandements stratégiques ne rendent pas suffisamment compte de l'incidence des retards, et que le Comité des investissements ne parvient pas à contrôler efficacement le respect des calendriers, des plafonds de dépenses et des périmètres fixés.

17. Le RPPB constate que les réformes lancées jusqu'ici étaient censées résoudre les problèmes récurrents mais qu'elles n'ont pour l'heure pas livré de résultats concrets. Il juge regrettable que les circonstances n'aient pas encore permis au Comité des investissements d'assurer une gestion plus directe de l'exécution des projets NSIP de manière à rendre plus efficace le processus de mise à disposition des capacités.

18. Au moment où l'IBAN a réalisé son audit (de mars à novembre 2014), la nouvelle mouture du cadre réglementaire du NSIP était en grande partie en place mais les moyens de l'appliquer pleinement faisaient défaut et les différents intervenants NSIP n'étaient pas vraiment enclins à s'y conformer. Cela tenait notamment au nombre alors limité de fonctionnalités de l'ancienne base de données du NSIP et à la quantité limitée de données disponibles sur les échéances des projets jusqu'à la fin de 2014. Mais aujourd'hui, grâce au nouveau système intégré d'information sur les ressources financées en commun (CIRIS), les conditions sont désormais réunies pour que le Comité des investissements puisse gérer et superviser l'exécution de tous les projets.

Des réformes concrètes supplémentaires ont été mises en chantier

19. Le RPPB se félicite du rapport très complet produit par le Comité des investissements (référence (b)) en réponse aux constatations de l'IBAN, et il accueille avec satisfaction le plan d'action en matière de gestion du NSIP et les mesures concrètes qu'il est proposé de prendre immédiatement pour permettre au Comité des investissements de mieux gérer, superviser et contrôler la mise en œuvre du NSIP, au niveau tant des projets que des paquets de capacités. Le RPPB charge le Comité des investissements d'appliquer ce plan d'action dans son intégralité et de le tenir informé de toute difficulté susceptible d'en entraver l'application.

20. Le RPPB insiste sur la nécessité d'appliquer de toute urgence l'ensemble des mesures visant à permettre au Comité des investissements d'améliorer sa capacité de supervision, à rendre les pays hôtes davantage comptables et à mieux faire respecter le périmètre et le calendrier des projets. Il invite le Comité des investissements à exercer pleinement son rôle d'autorité de gestion lorsqu'il approuve les plans de mise en œuvre de paquets de capacités afin d'établir le calendrier de référence pour les différents projets, lorsqu'il autorise les différents projets NSIP présentés par les pays hôtes, en se fondant sur l'évaluation réalisée par le NOR quant aux aspects techniques, au périmètre, à la réglementation, à l'admissibilité, au risque et au coût global, lorsqu'il valide les rapports d'inspection technique et lorsqu'il s'assure que les pays hôtes ont respecté les délais d'introduction des demandes de fonds d'études préparatoires et de présentation des estimations de coût, de passation des marchés et d'achèvement des projets, et de présentation des projets à la vérification et à la validation sur les plans technique et financier.

21. Le RPPB estime que le NOR doit examiner et évaluer systématiquement les risques et le calendrier d'exécution de tous les projets présentés par les pays hôtes dans le cadre d'un exercice de gestion des coûts et des risques, pour pouvoir donner au Comité des investissements l'assurance que les risques liés au calendrier et au périmètre des travaux sont maîtrisés. Il considère par ailleurs que les commandements stratégiques doivent être associés étroitement à toutes les étapes du processus de manière à confirmer que les solutions proposées satisfont les besoins militaires et que l'incidence opérationnelle des retards subis par les projets est connue, et à s'assurer que le Comité des investissements en tient dûment compte dans ses décisions.

22. Les mesures précitées, que le Comité des investissements doit prendre à l'échelle des projets, doivent s'accompagner d'un examen systématique à l'échelle des paquets de capacités, de manière à améliorer la gestion du NSIP, à évaluer l'interdépendance des projets et à déterminer l'incidence des modifications apportées aux calendriers des projets sur la capacité dont ils relèvent. Cela passe, notamment, par un recentrage des plans de mise en œuvre des paquets de capacités afin d'obtenir des pays hôtes qu'ils s'engagent formellement à exécuter les projets NSIP conformément aux objectifs approuvés (périmètre, coût, calendrier et critères d'acceptation), d'officialiser l'obligation pour les pays hôtes de demander l'approbation du Comité des investissements s'agissant des modifications apportées au périmètre, au coût et au calendrier des projets, ainsi que d'obtenir des commandements stratégiques une appréciation claire de l'incidence opérationnelle de ces modifications.

23. Le RPPB insiste également sur la nécessité d'élaborer chaque année un rapport sur l'état d'avancement des capacités relevant d'un même paquet, rapport qui offrirait au Comité des investissements un outil de gestion complet pour s'assurer que les pays hôtes¹ respectent les échéances et les dates d'achèvement fixées au moment de l'approbation du paquet de capacités, pour déterminer les risques et les retards éventuels et pour décider de mesures de remédiation le cas échéant. Le RPPB se félicite de deux autres démarches du Comité des investissements faisant partie intégrante de la gestion de la mise en œuvre du NSIP, à savoir le point trimestriel sur la planification du portefeuille de projets des deux agences OTAN, et la mise en place, début 2015, du cadre amélioré pour la mesure de la performance, qui doit permettre de mesurer les progrès qui seront réalisés dans des domaines clés à l'aide d'un ensemble spécifique d'indicateurs de performance, distinguant la performance des agences de celle des pays hôtes souverains, sur la base d'objectifs intermédiaires et d'objectifs globaux.

24. Le Comité des investissements s'est également intéressé à des failles dans la mise en œuvre du NSIP qui ne sont pas mentionnées dans le rapport de l'IBAN mais dont il y a lieu de tenir compte pour améliorer de manière générale la mise à disposition des capacités. Il évoque ainsi la fixation de délais d'exécution irréalistes échappant à son contrôle, le rôle des agences OTAN dans la mise en œuvre du NSIP et la possibilité

¹ Dans le document de référence (d), le RPPB invite le Comité des investissements à évaluer en particulier la performance de la NCIA s'agissant des coûts, du calendrier et du périmètre des projets.

d'attribuer les fonctions de pays hôte à différentes entités en cas de projets simples portant sur des systèmes d'information et de communication (SIC), les possibles faiblesses dans la mise à disposition des capacités en dehors du processus de mise en œuvre, et la nécessité d'une continuité de plus en plus grande au niveau des effectifs – et en particulier la nécessité d'un soutien suffisant de la part du NOR, considéré comme crucial pour que les mesures d'amélioration puissent être appliquées.

25. Le RPPB est conscient que l'application des mesures prévues dans le plan d'action en matière de gestion du NSIP ne permettra pas de rattraper les retards ni d'éliminer les surcoûts déjà enregistrés par certains projets, mais il a bon espoir que le suivi et la gestion assurés par le Comité des investissements lui permettront de déceler systématiquement ces retards et ces dépassements de coût de manière à obtenir des justifications et à ramener les projets concernés sur la bonne voie. Pour ce qui est de la planification des projets futurs et de leur autorisation, le RPPB demande instamment à tous les intervenants NSIP d'appliquer pleinement les mesures d'amélioration afin de garantir une planification réaliste des projets et le respect des calendriers, des périmètres et des plafonds de dépenses qui auront été fixés. D'une manière générale, le RPPB a bon espoir que les réformes produiront des résultats crédibles d'ici la mi-2016.

26. En principe, les mesures prises par le Comité des investissements devraient rendre plus efficace l'exercice du compte rendu, de la supervision, du contrôle et du pouvoir de contrainte par les 28 pays s'agissant des projets NSIP. Néanmoins, vu l'échec des précédentes tentatives de réforme du NSIP, le RPPB attend de voir si ces mesures amélioreront de manière tangible la performance du NSIP et la mise à disposition des capacités, conformément au mandat donné par les chefs d'État et de gouvernement au sommet du pays de Galles.

27. Le RPPB entend suivre de près l'application des mesures de réforme supplémentaires et vérifier qu'elles produisent les résultats escomptés. Il charge le Comité des investissements de lui présenter périodiquement un rapport sur l'état d'avancement de ces réformes, qu'il examinera à l'occasion de ses réunions plénières semestrielles, à compter de celle de décembre 2015. Le RPPB estime par ailleurs que le Conseil devrait appeler l'attention sur la nécessité d'appliquer toutes les mesures destinées à rendre la mise à disposition des capacités financées en commun plus effective et efficace et à contraindre les intervenants NSIP à mieux respecter leurs engagements, ainsi que de suivre étroitement l'application de ces mesures. C'est également l'une des recommandations que l'IBAN a proposé d'appliquer à brève échéance.

Les mesures d'amélioration prises par le Comité des investissements ne peuvent être envisagées isolément

28. Le RPPB est conscient que les mesures du Comité des investissements doivent être replacées dans le contexte des recommandations qui sont élaborées en exécution du mandat donné au sommet du pays de Galles. Celles-ci visent notamment à répondre à la nécessité de définir des chaînes de responsabilité et des structures de redevabilité claires pour l'ensemble du processus de mise à disposition des capacités, de disposer de plans

de gestion des risques et de délais précis d'exécution des projets dès les tout premiers stades de la planification des projets, et d'obtenir dès le départ des pays hôtes qu'ils s'engagent à exécuter les projets dans le respect des objectifs fixés.

29. L'élaboration du cadre réglementaire définitif pour le financement de la NCIA par le client doit permettre de rationaliser les responsabilités dans la structure de gouvernance de cette agence et d'établir des mécanismes spécifiques pour valider les services fournis par cette dernière et en garantir l'effectivité et l'efficacité, compte tenu de la position privilégiée occupée par la NCIA dans la mise à disposition des capacités SIC à l'OTAN.

30. Étant de nature différente, les chantiers menés en parallèle aboutiront à la recommandation au Conseil de mesures d'amélioration distinctes mais néanmoins complémentaires, qui se renforceront mutuellement et permettront d'améliorer la redevabilité et l'efficacité s'agissant de la mise à disposition des capacités. Considérées dans leur ensemble, ces mesures constitueront un tout cohérent et solide grâce auquel il sera possible de remédier aux problèmes mis au jour par l'IBAN et de donner suite aux recommandations contenues dans son rapport pour le court terme. L'appendice 1 récapitule les mesures par chantier de réforme. Le RPPB tiendra le Conseil informé de l'état d'avancement des réformes au moyen des rapports qu'il lui fournira sur la suite donnée aux recommandations visant à améliorer la mise à disposition des capacités financées en commun.

31. Le RPPB souligne par ailleurs qu'il faudra rester vigilant. Les politiques et procédures du NSIP devront être réévaluées en permanence de manière à s'assurer qu'elles offrent un cadre structurel optimal à l'appui de la mise à disposition effective et efficace des capacités.

Les projets achevés doivent impérativement être clôturés dans les délais

32. Le RPPB juge inadmissible que des projets NSIP soient encore clôturés avec retard. Le respect des délais de clôture des projets achevés n'a pas progressé suffisamment : les pays hôtes ne se pressent guère pour introduire les demandes de vérification et de validation sur les plans technique et financier, tandis que le NOR ne parvient pas à suivre le rythme et à traiter à temps les demandes d'inspection technique avec les ressources dont il dispose.

33. Le RPPB rappelle que le Conseil a donné pour instruction de clôturer pour la mi-2016 tous les projets physiquement achevés à la mi-2014 (référence (f)), et il insiste à nouveau pour que les pays hôtes respectent les délais impartis pour l'introduction des demandes de clôture technique et financière des projets NSIP. Le Comité des investissements devra répondre du respect des délais de clôture des projets NSIP achevés, conformément aux procédures NSIP en vigueur et aux décisions du Conseil, et il tiendra le RPPB informé des progrès réalisés.

34. Le RPPB invite le Comité des investissements à suivre de près le respect de ces échéances et à lui fournir d'ici octobre 2015 une évaluation des mesures possibles pour

contraindre les pays hôtes à mieux s'y conformer, sur la base notamment des propositions énoncées dans le document de référence (c) et des décisions prises par le RPPB à l'occasion de l'approbation, dernièrement, d'un nouveau paquet de capacités². Le RPPB se dit également satisfait de l'établissement d'un rapport annuel sur les projets NSIP achevés et se réjouit à l'idée de recevoir les résultats de l'étude menée en vue de la constitution d'une base de données des actifs NSIP, considérant qu'il s'agit de mesures importantes pour accroître encore la transparence et la redevabilité s'agissant de l'utilisation des fonds communs OTAN.

La responsabilisation et l'amélioration de la gouvernance sont deux priorités

35. L'IBAN indique que les problèmes que rencontre le NSIP sont fondamentalement imputables à des faiblesses sur le plan de la redevabilité et au morcellement de la structure de gouvernance. L'absence de structures de redevabilité bien définies et l'absence d'identification des entités responsables sont par ailleurs considérées comme les principaux problèmes, auxquels visent à remédier les travaux entamés pour améliorer la mise à disposition des capacités, en exécution du mandat confié au sommet du pays de Galles. C'est pour cette raison que la définition de la structure de redevabilité applicable à l'ensemble du processus de mise à disposition des capacités est l'un des domaines à améliorer d'urgence.

36. Le RPPB reconnaît que l'approche capacitaire et le principe de fonctions de planification, de programmation, de budgétisation et de mise en œuvre bien distinctes sont parfaitement valables, mais il considère que les mesures recommandées dans le cadre des revues et réformes menées jusqu'à présent n'ont toujours pas été pleinement appliquées, et qu'il faut par conséquent s'attacher à recommander des mesures concrètes de nature à améliorer la mise à disposition des capacités financées en commun et pouvant être appliquées rapidement. Il considère également que, pour rendre plus efficace la mise à disposition des capacités, les pays devraient faire passer les intérêts de l'Alliance avant leurs propres intérêts ou ceux de l'industrie lorsqu'ils se prononcent sur les projets NSIP.

37. Rationaliser la gouvernance de la NCIA et contraindre cette dernière à mieux rendre compte sont aussi des éléments clés dont le RPPB tient compte dans le contexte de la définition d'un cadre réglementaire définitif pour le financement de cette agence par le client aux fins d'une mise à disposition effective et efficace des capacités TIC (technologies de l'information et de la communication). À cet effet, la performance de la NCIA s'agissant de son rôle dans la mise à disposition de capacités doit être évaluée, l'Agence doit être tenue pour responsable des résultats atteints à l'échelle des projets et à l'échelle des capacités, et le RPPB doit être informé des effets de cette responsabilisation accrue.

² CP 9A0101 – Services de transmission pour les télécommunications hertziennes (autres que les SATCOM) (AC/335-N(2015)0005-REV3).

38. L'amélioration de la performance de la NCIA aura également une incidence directe considérable sur la performance du NSIP, vu le nombre de projets complexes à forte composante logicielle qu'elle est chargée d'exécuter. Par ailleurs, le RPPB va étudier la possibilité de mettre en place un processus intégré visant à fusionner la fourniture de services TIC et le renouvellement des actifs et de procéder à un réexamen du cadre réglementaire de manière à trouver d'autres moyens de contraindre la NCIA à mieux rendre compte et d'améliorer la mise à disposition de capacités par cette dernière.

Observations spécifiques de l'IBAN

Suivi des capacités d'importance majeure

39. Le RPPB suit les éléments financés en commun d'un certain nombre de programmes de capacités d'importance majeure ; il s'agit d'une activité essentielle de gestion des ressources, qui lui permet de se tenir informé de l'avancée des programmes prioritaires de l'Alliance et d'en superviser l'exécution. Tout comme l'IBAN, le RPPB estime que ce suivi doit s'appuyer et s'aligner sur les activités menées par le Comité des investissements dans ces domaines. C'est pourquoi, depuis 2015, les rapports de ce type comprennent, outre les appréciations des incidences opérationnelles par les commandements stratégiques, une appréciation du Comité des investissements mettant en évidence les problèmes particuliers rencontrés dans l'exécution de projets NSIP et les mesures prises pour assurer la mise à disposition des capacités financées en commun dans les délais.

Meilleure information et participation accrue du Conseil

40. Il a déjà été convenu, dans le cadre des mesures destinées à accroître la transparence et à améliorer le compte rendu dans le domaine financier (référence (e)), que le Conseil devrait tenir plus régulièrement des réunions spécifiquement consacrées à l'examen prospectif de questions relatives aux ressources. Le Conseil a un rôle important à jouer dans l'amélioration du compte rendu et de la gouvernance à l'OTAN. Il doit notamment contraindre les intervenants concernés à rendre des comptes. Le Conseil est l'organe de décision suprême, mais c'est à tous les niveaux que le compte rendu doit être amélioré et que les chaînes de responsabilité doivent être clarifiées.

Lacunes dans d'autres phases du processus de mise à disposition des capacités

41. Dans son rapport, l'IBAN tire comme conclusion que l'amélioration du seul processus de mise en œuvre du NSIP ne suffira pas pour améliorer de manière générale la mise à disposition des capacités. Tel est aussi le constat fait au sommet du pays de Galles, lors duquel il a donc été décidé que des améliorations devaient être apportées à l'ensemble du processus de mise à disposition des capacités, et des recommandations en ce sens sont en cours d'élaboration.

42. De la même manière que les constatations et recommandations de l'IBAN concernant le processus de mise en œuvre du NSIP ont éclairé les travaux menés par le RPPB pour améliorer la mise à disposition des capacités financées en commun, le RPPB considère qu'un audit de performance de l'IBAN consacré au stade de la définition des besoins et du développement des capacités pourrait utilement compléter les travaux d'analyse qui vont être menés dans ce domaine.

Mesures de réforme du NSIP recommandées par l'IBAN pour le plus long terme

43. Les pays, tous d'accord pour dire que le NSIP livre depuis trop longtemps des résultats peu satisfaisants, ont prescrit une mise à disposition plus efficace des capacités, dans le respect des plafonds de dépenses, des périmètres et des calendriers approuvés. Ils souscrivent à l'avis de l'IBAN quant à la nécessité de réformes supplémentaires et pensent eux aussi que l'application des mesures recommandées dans le cadre des différents chantiers doit améliorer la performance du NSIP de manière tangible, afin de confirmer que le programme – et donc son modèle de gouvernance et ses principes – est de nature à permettre la mise à disposition des capacités dont l'Alliance a besoin, là où il le faut et quand il le faut. Les améliorations doivent être tangibles, crédibles et mesurables, sur la base de données de référence agréées et d'objectifs de performance clairs, que le Comité des investissements devra présenter au RPPB pour la fin octobre 2015.

44. Quant à l'idée de charger un groupe d'experts de proposer des pistes de réforme de la gouvernance et des principes du NSIP (voir paragraphe 13), plusieurs pays souscrivent à cette mesure à plus long terme recommandée par l'IBAN (leurs avis divergeant toutefois quant à la question de savoir si ce groupe devrait être constitué d'experts des administrations nationales ou de consultants ou encore prendre la forme d'une équipe spéciale du siège de l'OTAN), considérant qu'il s'agit d'une initiative très utile qui pourrait s'appuyer, tout en les complétant, sur les mesures actuellement prises par les comités chargés des ressources pour remédier aux problèmes que connaît le processus de mise en œuvre du NSIP et en garantir la pérennité.

45. D'autres pays ne voient pas l'intérêt de constituer un groupe d'experts à ce stade, estimant que les structures de gouvernance et les processus du NSIP sont parfaitement valables et que les mesures d'amélioration décidées permettront de rendre plus efficace l'exercice du compte rendu, du contrôle et du pouvoir de contrainte s'agissant de la mise à disposition des capacités financées en commun. Ces pays sont prêts à attendre le temps qu'il faudra pour que l'ensemble des mesures prises et à prendre produisent pleinement leurs effets, n'excluant toutefois pas de reconsidérer ultérieurement la possibilité de faire appel à des experts, lorsque l'application des mesures aura fait l'objet d'un bilan.

CONCLUSIONS DU RPPB

46. Le RPPB accueille avec satisfaction le rapport spécial de l'IBAN à l'intention du Conseil sur la nécessité de réformer la gouvernance du NSIP. Mettant en évidence de nombreux problèmes dans la gestion du NSIP, ce document peut servir de point de départ pour l'élaboration de mesures d'amélioration supplémentaires.

47. Il est toutefois important de replacer le rapport de l'IBAN en contexte. Ce rapport arrive en effet à un moment déterminant de la réforme des ressources OTAN, un moment où les craintes de plus en plus vives concernant la mise à disposition des capacités, la redevabilité et la gouvernance débouchent sur des initiatives concrètes, avec des attentes bien définies. Ces initiatives recensent les améliorations encore nécessaires en matière de mise à disposition des capacités financées en commun, conformément à la décision prise par le Conseil et entérinée par les chefs d'État et de gouvernement au sommet du pays de Galles, elles visent à assurer la fourniture effective et efficace de capacités TIC, et elles donnent suite aux recommandations approuvées par le Conseil s'agissant d'améliorer la transparence et la redevabilité à l'OTAN.

48. Les mesures spécifiques prises en réponse aux observations de l'IBAN sur le processus de mise en œuvre du NSIP sont en parfaite adéquation avec les initiatives menées parallèlement par le RPPB. Elles vont permettre de remédier aux problèmes constatés par l'IBAN et de donner suite à ses recommandations pour le court terme sous la forme d'un ensemble cohérent de dispositions visant à assurer la mise à disposition des capacités financées en commun dans le respect des plafonds de dépenses, des périmètres et des calendriers approuvés. Des résultats crédibles sont attendus dès la mi-2016, qui seront évalués sur la base d'objectifs de performance bien définis.

49. Nombre de ces mesures d'amélioration vont être appliquées immédiatement ; d'autres vont nécessiter un peu de temps ou une analyse complémentaire avant de pouvoir être appliquées pleinement. Les mesures visent à améliorer le processus de mise à disposition des capacités dans son ensemble. Il s'agit, plus précisément, de prévoir des délais d'exécution dès le stade de la planification du paquet de capacités, d'obtenir des pays hôtes qu'ils s'engagent formellement à respecter les objectifs approuvés, d'obtenir du NOR qu'il évalue de manière plus approfondie les risques liés aux modifications de périmètre et de calendrier, d'associer davantage les intervenants militaires à tous les stades du processus de mise en œuvre, ainsi que d'appeler l'attention sur l'importance d'un mécanisme complet de suivi, d'évaluation et de contrôle au sein du Comité des investissements pour améliorer la gestion du NSIP.

50. Le RPPB suivra de près l'application des mesures d'amélioration supplémentaires et s'assurera qu'elles produisent les résultats escomptés. Il a chargé le Comité des investissements de lui présenter périodiquement un rapport sur l'état d'avancement de ces mesures, qu'il examinera à l'occasion de ses réunions plénières semestrielles, à compter de celle de décembre 2015. Par ailleurs, estimant que le Conseil doit être tenu pleinement informé des progrès réalisés dans ce domaine, le RPPB lui en rendra compte dans le cadre des rapports à présenter en exécution du mandat donné au sommet du pays de

Galles ; le premier de ces rapports sera présenté au Conseil en prévision de la réunion des ministres de la Défense d'octobre 2015.

51. Le RPPB a étudié la recommandation à plus long terme formulée par l'IBAN qui vise à charger un groupe d'experts de proposer des pistes de réforme de la gouvernance et des principes du NSIP pour rendre plus efficace l'exercice du compte rendu, du contrôle et du pouvoir de contrainte. Il juge cette proposition intéressante mais celle-ci ne fait pas consensus à ce stade. Constatant que les nouvelles mesures mettront du temps à produire les résultats escomptés, le RPPB a décidé de revenir sur cette question ultérieurement et d'adresser au Conseil une recommandation à ce sujet pour la réunion des ministres de la Défense d'octobre 2016 au plus tard.

52. Pour terminer, le RPPB estime que le rapport spécial de l'IBAN à l'intention du Conseil et son propre rapport ne contiennent pas d'informations que la politique relative à la mise en lecture publique de l'information OTAN interdirait de rendre publiques et que, par conséquent, conformément à la politique agréée dans le PO(2015)0052, le rapport de l'IBAN devrait être mis en lecture publique.

RECOMMANDATIONS DU RPPB

53. Le RPPB recommande au Conseil :

53.1. de prendre note du rapport de l'IBAN diffusé sous la cote IBA-AR(2014)0035 ainsi que du présent rapport ;

53.2. de noter que la position du RPPB sur les observations de l'IBAN est en parfaite adéquation avec les travaux menés parallèlement par les comités chargés des ressources en vue d'améliorer la gouvernance du NSIP et la mise à disposition des capacités financées en commun dans le cadre de la réforme des ressources OTAN ;

53.3. de noter que les mesures d'amélioration résultant des travaux menés en parallèle visent à remédier aux problèmes que l'IBAN a relevés dans le processus de mise en œuvre du NSIP et forment un ensemble cohérent de dispositions qui permettront de faire un pas important vers la mise à disposition des capacités financées en commun dans le respect des plafonds de dépenses, des périmètres et des calendriers approuvés ;

53.4. d'approuver les conclusions du RPPB exposées aux paragraphes 46 à 52 et les mesures d'amélioration présentées à l'appendice 1 ;

53.5. de le charger de suivre de près l'application des mesures d'amélioration et de le tenir périodiquement informé de l'état d'avancement de ces mesures dans le cadre des rapports à présenter sur la suite donnée aux recommandations visant à améliorer la mise à disposition des capacités financées en commun en exécution du mandat donné au sommet du pays de Galles, le premier de ces rapports devant être établi à temps pour la réunion des ministres de la Défense d'octobre 2015 ;

53.6. d'inviter l'IBAN à envisager de réaliser un audit de performance consacré au processus de définition des besoins et de développement des paquets de capacités et à

lui en présenter le rapport pour la fin 2015, rapport sur la base duquel il formulera des recommandations supplémentaires visant à améliorer la mise à disposition des capacités financées en commun à temps pour la première réunion des ministres de la Défense de 2016 ;

53.7. de noter que le rapport de l'IBAN diffusé sous la cote IBA-AR(2014)0035 et le présent rapport devraient être mis en lecture publique, conformément à la politique agréée dans le PO(2015)0052.

AMÉLIORATION DE LA MISE À DISPOSITION
DES CAPACITÉS FINANCIÉES EN COMMUNRÉCAPITULATIF DES MESURES D'AMÉLIORATION PAR CHANTIER³

Numéro	Observation/ recommandation de l'IBAN ⁴	Mesure recommandée/appliquée	Chantier	Responsable	Échéance
		De manière générale			
1	Lacunes et morcellement au niveau du compte rendu et du pouvoir de contrainte ainsi que des structures et des processus. Le mode de gouvernance du NSIP n'est guère propice à l'achèvement des projets dans les délais. La structure de gouvernance actuelle n'est peut-être pas adaptée.	Définir une structure de redevabilité pour l'ensemble du processus de mise à disposition des capacités (aux stades du recensement, de la définition, de l'établissement et de la présentation des besoins capacitaires, de la passation et de l'exécution des marchés par les pays hôtes, de la gestion financière, de la réception des travaux, de l'audit, et de l'exploitation et de la maintenance) et dans l'ensemble des entités responsables (dont les postes/personnes appelé(e)s à rendre compte).	Travaux du RPPB/des NMA découlant du sommet du pays de Galles	Le directeur du NOR, en étroite coordination avec les autres parties prenantes	Fin octobre 2015

³ Il s'agit des travaux menés par le RPPB et les autorités militaires de l'OTAN (NMA) sur l'amélioration de la mise à disposition des capacités financées en commun en exécution du mandat du sommet du pays de Galles [AC/335-N(2015)0016-REV4] et sur la mise au point d'un cadre réglementaire définitif pour le financement de la NCIA par le client [AC/335-N(2015)0013-REV5], ainsi que du rapport du Comité des investissements et de son plan d'action en matière de gestion du NSIP établis en réponse au rapport de l'IBAN (AC/4-D(2015)0003-FINAL).

⁴ En particulier les principales observations figurant dans la note succincte à l'intention du Conseil, ainsi que les conclusions de l'IBAN et ses recommandations pour le court terme (IBA-AR(2014)0035).

Numéro	Observation/ recommandation de l'IBAN ⁴	Mesure recommandée/appliquée	Chantier	Responsable	Échéance
2	Lacunes et morcellement au niveau du compte rendu et du pouvoir de contrainte ainsi que des structures et des processus.	Définir une structure de gouvernance pour faire en sorte que les politiques et procédures contribuent à l'efficacité de la NCIA et éviter les chevauchements et doubles emplois. Rendre la NCIA comptable des fonctions qui lui incombent en matière de mise à disposition des capacités.	Travaux du RPPB sur le cadre réglementaire définitif pour le financement par le client	Le RPPB, secondé par le NOR	Fin juillet 2015
3	Les comités chargés des ressources et les entités militaires devraient synchroniser la formulation de leurs orientations. Recommandation de l'IBAN pour le court terme (paragraphe 5.7, point (1)).	Revue de la procédure de gestion de l'exécution des projets du Comité des investissements.	Rapport des comités chargés des ressources sur l'audit portant sur le NSIP	Le Comité des investissements, secondé par le NOR	Second semestre 2015
4	Les résultats d'études réalisées à l'échelle de l'OTAN donnent clairement à penser que les intervenants OTAN éprouvent tout autant de difficultés, voire plus, au cours des autres étapes du	Audit de l'étape de la définition des besoins et du développement des paquets de capacités	Rapport des comités chargés des ressources sur l'audit portant sur le NSIP	L'IBAN	Second semestre 2015 (à confirmer)

Numéro	Observation/ recommandation de l'IBAN ⁴	Mesure recommandée/appliquée	Chantier	Responsable	Échéance
	processus de mise à disposition des capacités.				
5		Cadre de mesure de la performance avec des indicateurs de performance distinguant la performance des agences de celle des pays hôtes souverains, et comprenant des objectifs intermédiaires et des objectifs globaux.	Rapport des comités chargés des ressources sur l'audit portant sur le NSIP	Le Comité des investissements, secondé par le NOR	Tous les trimestres ; tous les ans ; en cours
6		Pour rendre la mise à disposition des capacités plus efficace, les pays devraient faire passer les intérêts de l'Alliance avant leurs propres intérêts ou ceux de l'industrie lorsqu'ils se prononcent sur les projets NSIP.	Rapport des comités chargés des ressources sur l'audit portant sur le NSIP	Le RPPB et le Comité des investissements	Immédiatement

Numéro	Observation/ recommandation de l'IBAN ⁴	Mesure recommandée/appliquée	Chantier	Responsable	Échéance
		Stade de la planification des capacités			
7	Caractère lacunaire des documents de planification des projets.	Amélioration des rapports conjoints du SI et de l'EMI sur l'examen critique des paquets de capacités de manière à ce qu'ils prévoient, notamment, un plan de gestion des risques, des échéances claires, les exigences à respecter en matière de compte rendu, et une répartition précise des responsabilités assignées en vue de l'obtention de la capacité militaire.	Travaux du RPPB/des NMA découlant du sommet du pays de Galles	Le NOR, en étroite coordination avec l'ACT et la Division Logistique et ressources de l'EMI	Fin août 2015
8	Les intervenants NSIP éprouvent des difficultés à exécuter dans le respect des plafonds de dépenses, des périmètres de travaux et des calendriers fixés les projets nécessaires à la mise à disposition des capacités ou à en superviser l'exécution. Caractère lacunaire des documents de planification des projets.	Recentrage des plans de mise en œuvre des paquets de capacités visant à faire preuve de réalisme s'agissant de la planification, des échéances, des livrables, des estimations de coût et de la gestion des risques (cadre de gestion des risques), à obtenir des pays hôtes qu'ils s'engagent formellement à mettre en œuvre les projets conformément aux objectifs approuvés (périmètre, coût, délais, critères de réception), à officialiser l'obligation pour les pays hôtes d'obtenir l'autorisation du Comité des investissements quant aux	Travaux du RPPB/des NMA découlant du sommet du pays de Galles Rapport des comités chargés des ressources sur l'audit portant sur le NSIP	Le NOR	Fin août 2015

Numéro	Observation/ recommandation de l'IBAN ⁴	Mesure recommandée/appliquée	Chantier	Responsable	Échéance
		modifications à apporter au périmètre, au coût et au calendrier des travaux, à obtenir des commandements stratégiques une appréciation claire de l'incidence opérationnelle de ces modifications, à obtenir des commandements stratégiques la confirmation que le plan de mise en œuvre répond aux besoins militaires, ainsi qu'à utiliser les processus d'examen pour revoir et contrôler la base de référence des besoins à chaque échéance majeure.			
		Stade de la mise en œuvre des capacités			
9	Les pays hôtes éprouvent des difficultés à fournir des estimations précises et réalistes concernant le coût, le périmètre et le calendrier des projets. Les comités chargés des ressources n'en font toujours pas assez s'agissant de fournir, de	Production, chaque année, d'un rapport sur l'état d'avancement des capacités relevant d'un paquet de capacités (y compris l'état d'avancement des projets exécutés par les pays hôtes et, lorsque les dernières estimations de coût dépassent les coûts approuvés au stade du plan de mise en œuvre du paquet de capacités, l'incidence de ce dépassement), de manière à s'assurer du respect des	Travaux du RPPB/des NMA découlant du sommet du pays de Galles Rapport des comités chargés des ressources sur l'audit portant	Le NOR, en coordination avec les commandements stratégiques et les pays hôtes	En cours

Numéro	Observation/ recommandation de l'IBAN ⁴	Mesure recommandée/appliquée	Chantier	Responsable	Échéance
	collecter et d'évaluer les données relatives à l'exécution des projets et d'y donner suite. Les commandements stratégiques ne rendent pas efficacement compte de l'incidence des retards subis par les projets.	échéances et, plus particulièrement, des délais d'achèvement des projets fixés au moment de l'approbation du paquet de capacités, ainsi qu'à déterminer les risques liés à d'éventuels retards, et à recommander des mesures de remédiation le cas échéant.	sur le NSIP		
10	Les intervenants NSIP éprouvent des difficultés à exécuter dans le respect des plafonds de dépenses, des périmètres de travaux et des calendriers fixés les projets nécessaires à la mise à disposition des capacités ou à en superviser l'exécution ⁵ .	Suivi et évaluation de l'exécution de l'ensemble des projets NSIP (respect des délais d'introduction des demandes, de passation des marchés et d'achèvement des projets) ; si nécessaire, recommandation de mesures de remédiation à prendre sous la direction du Comité des investissements. Revue de la planification du portefeuille de projets des deux agences de l'OTAN.	Rapport des comités chargés des ressources sur l'audit portant sur le NSIP Rapport des comités chargés des ressources sur	Le Comité des investissements, avec le concours du NOR, en coordination avec les commandements stratégiques et les pays hôtes	Suivi et évaluation lancés en 2015, sur base mensuelle et trimestrielle ; en cours tous les trimestres ; en cours

⁵ En 2014, deux tiers des 156 projets dont l'autorisation était planifiée n'ont pas respecté les échéances prévues, et 90 % des autorisations finales n'ont pas été accordées dans les délais prévus. La date d'achèvement des projets liés à des paquets de capacités figurant dans l'échantillon examiné par l'IBAN est dépassée de 5,4 ans en moyenne. Les données sur d'autres projets attestent de l'existence de retards à toutes les étapes. En moyenne, sur la période 2013-2014, les pays hôtes n'ont pas achevé à temps 57 % des 156 projets suivis.

Numéro	Observation/ recommandation de l'IBAN ⁴	Mesure recommandée/appliquée	Chantier	Responsable	Échéance
			l'audit portant sur le NSIP	Le Comité des investissements, avec le concours du NOR	
11	Le processus d'autorisation du Comité des investissements n'offre que peu de garanties et ne permet pas un contrôle satisfaisant du respect des délais. Le NOR n'a pas évalué les risques liés aux modifications de périmètre et de calendrier de manière à s'assurer de leur caractère réaliste. Le Comité des investissements n'a pas tenu compte de l'incidence de ces modifications avant	Les rapports d'examen critique adressés au Comité des investissements doivent comprendre systématiquement une évaluation des risques, du coût global, du périmètre et du calendrier d'exécution des projets présentés par les pays hôtes, de manière à donner de meilleures garanties au Comité des investissements au cours du processus d'autorisation et à conforter son rôle d'autorité chargée de la gestion de la mise en œuvre.	Rapport des comités chargés des ressources sur l'audit portant sur le NSIP	Le Comité des investissements et le NOR	Immédiatement

Numéro	Observation/ recommandation de l'IBAN ⁴	Mesure recommandée/appliquée	Chantier	Responsable	Échéance
	d'approuver les reports d'échéance des projets. ⁶ Recommandations de l'IBAN pour le court terme (paragraphe 5.6, points (1), (2) et (3)).				
12	Les NMA ne fournissent pas encore l'avis qu'elles sont censées donner sur l'exécution des projets accusant du retard. Elles ne rendent pas suffisamment compte de l'incidence des retards et n'établissent pas de corrélation entre ces derniers et la mise à disposition des capacités.	Association étroite des commandements stratégiques à tous les stades du processus de mise en œuvre du NSIP de sorte qu'ils confirment que la solution proposée répond au besoin militaire et qu'ils apprécient, si nécessaire, l'incidence opérationnelle des retards.	Rapport des comités chargés des ressources sur l'audit portant sur le NSIP	Les commandements stratégiques	Immédiatement
13	Pas de véritable moyen d'inciter les pays hôtes à	Païement en fonction de l'avancement des travaux pour ce qui est des projets	Rapport des comités	Le NOR, en coordination	En cours

⁶ Pour ce qui est des projets inclus dans l'échantillon examiné par l'IBAN, les dernières données révèlent que les dépenses effectives seront supérieures d'environ un tiers aux dépenses prévues au départ, essentiellement en raison de l'élargissement du périmètre des projets.

Numéro	Observation/ recommandation de l'IBAN ⁴	Mesure recommandée/appliquée	Chantier	Responsable	Échéance
	s'acquitter de leurs obligations.	exécutés par la NCIA.	chargés des ressources sur l'audit portant sur le NSIP	avec la NCIA	
		Stade de la clôture des capacités			
14	Les pays ne parviendront pas à respecter l'engagement qu'ils ont pris d'éliminer l'arriéré de projets NSIP devant être physiquement achevés. ⁷	Récapitulatif de l'ensemble des projets physiquement achevés à la mi-2014 et des étapes qu'il leur reste à franchir (vérification et validation sur le plan technique et audit), et plan d'action.	Rapport des comités chargés des ressources sur l'audit portant sur le NSIP	Le Comité des investissements, avec le concours du NOR	En cours
15	L'OTAN n'assure pas de manière efficace la clôture et l'inscription à l'inventaire des projets achevés.	Suivi et évaluation du respect des délais d'introduction des demandes d'inspection technique et d'audit par les pays hôtes.	Rapport des comités chargés des ressources sur l'audit portant sur le NSIP	Le Comité des investissements, avec le concours du NOR	Immédiatement

⁷ Environ 65 % des plus de 3 000 projets NSIP en cours sont achevés mais n'ont pas encore fait l'objet d'une inspection technique et/ou n'ont pas encore été présentés pour certification.

Numéro	Observation/ recommandation de l'IBAN ⁴	Mesure recommandée/appliquée	Chantier	Responsable	Échéance
16	Les utilisateurs OTAN ne rendent pas compte des projets achevés, ce qui empêche la comptabilisation des projets NSIP et nuit à leur visibilité.	Faire du processus de vérification et de validation sur le plan technique une véritable procédure de réception des projets et capacités , le but étant de pouvoir confirmer aux entités militaires que la capacité complète a été livrée, et qu'elle est opérationnelle et soutenable.	Travaux du RPPB/des NMA découlant du sommet du pays de Galles Rapport des comités chargés des ressources sur l'audit portant sur le NSIP	Le NOR, en coordination avec l'EMI et les commandements stratégiques	Fin 2015, propositions au Comité militaire et au RPPB
17	Le NOR devrait assurer un suivi plus complet des projets achevés. Le nombre exact de projets NSIP achevés n'est pas connu. Recommandation de l'IBAN pour le court terme (paragraphe 5.7, point (2)).	Compte rendu, chaque année, des projets NSIP achevés , avec indication du paquet de capacités dont ils relèvent, le cas échéant.	Rapport des comités chargés des ressources sur l'audit portant sur le NSIP	Le NOR	Début 2016, sur la base des informations sur les projets achevés en 2015 contenues dans CIRIS
18	Les utilisateurs OTAN ne rendent pas compte des projets achevés, ce qui empêche la	Étudier la possibilité de créer une base de données des moyens .	Travaux du RPPB/des NMA découlant du sommet du	Le NOR, en étroite coordination avec l'ACT,	Fin 2015, rapport au Comité militaire et au RPPB

Numéro	Observation/ recommandation de l'IBAN ⁴	Mesure recommandée/appliquée	Chantier	Responsable	Échéance
	comptabilisation des projets NSIP et nuit à leur visibilité.		pays de Galles	l'ACO et la Division Logistique et ressources de l'EMI	
19	Pas de véritable moyen d'inciter les pays hôtes à s'acquitter de leurs obligations	Examen d'une série de mesures possibles pour contraindre les pays hôtes à mieux se conformer aux procédures de clôture en vigueur.	Rapport des comités chargés des ressources sur l'audit portant sur le NSIP Travaux du RPPB/des NMA découlant du sommet du pays de Galles	Le NOR	Fin 2015

Note succincte à l'intention du Conseil sur la nécessité de réformer la gouvernance du programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP)

Introduction

Le rapport spécial ci-joint est présenté en application de l'article 17 de la charte du Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN). Adressé au Conseil de l'Atlantique Nord, il évalue dans quelle mesure la gouvernance du programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP) permet aux organes de supervision OTAN d'assurer en temps utile un suivi adéquat des projets et aux organes d'exécution OTAN de mener les projets à leur terme dans le respect des plafonds de dépenses, des périmètres de travaux et des calendriers fixés. L'IBAN s'est concentré sur les étapes de l'autorisation, de l'exécution et de la clôture des projets. À cette fin, il a passé en revue les politiques et les procédures du NSIP et a fait le point sur leur application par les organes OTAN précités. L'IBAN a également examiné 21 projets et s'est entretenu avec les responsables des entités OTAN concernées et de plusieurs délégations nationales.

Points principaux

Principales observations sur l'exécution des projets NSIP

- En 2014, environ deux tiers des 156 projets dont l'autorisation était planifiée n'ont pas respecté les échéances prévues, et 90 % des autorisations finales n'ont pas été accordées dans les délais prévus.
- De 2010 à 2014, le montant annuel moyen des dépenses effectuées au titre du NSIP a été inférieur de 19 % aux prévisions et aux plafonds de contributions ajustés.
- Pour ce qui est des projets inclus dans l'échantillon examiné par l'IBAN, les dernières données révèlent que les dépenses effectives seront supérieures d'environ un tiers aux dépenses prévues au départ, essentiellement en raison de l'élargissement du périmètre des projets.
- La date d'achèvement des projets liés à des paquets de capacités figurant dans l'échantillon examiné par l'IBAN est dépassée de 5,4 ans en moyenne. Les données du Bureau OTAN des ressources (NOR) sur d'autres projets attestent de l'existence de retards à toutes les étapes.
- En moyenne, sur la période 2013-2014, les pays hôtes n'ont pas achevé à temps 57 % des projets suivis par le NOR.
- Environ 65 % des plus de 3 000 projets NSIP en cours sont achevés mais n'ont pas encore fait l'objet d'une inspection technique et/ou n'ont pas encore été présentés pour certification.
- Il n'existe pas de données permettant d'établir le nombre total de projets NSIP achevés depuis le lancement du programme.

Le processus d'autorisation n'offre que peu de garanties et ne permet pas un contrôle satisfaisant du respect des délais

Plusieurs études révèlent que les pays hôtes éprouvent des difficultés à fournir des estimations précises et réalistes concernant le coût, le périmètre et le calendrier des projets, en particulier lorsqu'il s'agit de systèmes d'information et de communication. Par ailleurs, dans le cas des

projets examinés par l'IBAN, le NOR n'a pas établi le caractère réaliste des échéances, au travers de documents de décision officiels, avant leur approbation par le Comité des investissements, offrant ainsi peu de garanties aux pays quant à la probabilité que les projets soient achevés conformément aux autorisations. L'IBAN n'a par ailleurs guère trouvé d'éléments attestant la réalisation par le NOR d'une évaluation des risques de modification du périmètre des projets. De telles modifications sont fréquentes et entraînent des retards. Par ailleurs, les entités militaires n'ont pas encore fourni aux comités chargés des ressources les avis qu'ils attendent sur l'exécution des projets. Sans examen approfondi et sans avis à ce sujet, le Comité des investissements ne dispose pas des informations nécessaires pour prendre des décisions. Enfin, les organes d'exécution n'ayant pas véritablement les moyens d'inciter les pays hôtes à s'acquitter de leurs obligations, le contrôle du respect des délais d'autorisation s'en trouve limité.

L'OTAN n'assure pas de manière efficace le suivi, l'évaluation et le contrôle de l'exécution des projets

Il existe, au sein du NSIP, des procédures pour rendre compte par écrit de la planification des projets, mettre au jour les problèmes, trouver des solutions et faire le point sur la performance. Depuis 2012, les pays ont pris des mesures pour mieux appliquer ces procédures et en ont défini de nouvelles. Par exemple, ils suivent de plus en plus les retards constatés dans les projets. Il reste que les pays hôtes et les comités chargés des ressources n'en font toujours pas assez s'agissant de fournir, de collecter et d'évaluer les données relatives à l'exécution des projets et d'y donner suite. En outre, les commandements stratégiques ne rendent pas suffisamment compte de l'incidence des retards et tendent à ne pas établir de corrélation entre les retards constatés au niveau des projets et la mise à disposition des capacités. Par ailleurs, dans le cas des projets examinés par l'IBAN, le Comité des investissements n'a pas tenu compte des incidences avant d'approuver les reports d'échéance. Le contrôle du respect des calendriers est de ce fait peu satisfaisant. Cela tient notamment à l'existence de lacunes en matière de gouvernance et de supervision, notamment au niveau du compte rendu et du pouvoir de contrainte.

L'OTAN n'assure pas de manière efficace la clôture et l'inscription à l'inventaire des projets achevés

Pour clôturer les projets achevés, les pays hôtes doivent introduire en temps utile des demandes d'inspection et d'audit. Depuis 2010, l'OTAN n'est pas parvenue à réduire le nombre élevé de projets n'ayant pas encore fait l'objet d'une inspection et d'un audit. En septembre 2014, les pays ont approuvé un plan d'action visant à clôturer d'ici juin 2016 tous les projets achevés. À en juger par le nombre de projets présentés à l'IBAN, les pays ne parviendront pas à tenir leurs engagements s'ils n'augmentent pas sensiblement la cadence à laquelle ils soumettent les projets pour inspection et audit. En outre, l'IBAN a constaté que ni les utilisateurs OTAN ni le NOR ne veillaient à une transmission d'informations complètes sur les projets achevés, si bien que le compte rendu et la visibilité des actifs financés sur le NSIP s'en ressentent.

Nécessité de réformer la gouvernance

Depuis 2012, les pays ont pris des mesures pour mieux détecter les problèmes, mais l'IBAN n'a pas constaté d'amélioration sensible de la performance. Les questions du compte rendu et du

pouvoir de contrainte demeurent fondamentalement problématiques. De l'avis de l'IBAN, un modèle de gouvernance qui rend les 28 pays directement responsables de la supervision au quotidien de l'exécution des projets n'est peut-être pas la solution la plus adaptée pour garantir la mise à disposition des capacités en temps utile. Il est dès lors nécessaire, pour assurer la pérennité du NSIP, d'en réformer la gouvernance. Dans un premier temps, il pourrait être fait appel à des experts indépendants, qui devraient au minimum traiter les questions suivantes :

- renforcement et définition claire de l'exercice du compte rendu pour la communication des résultats des projets ;
- établissement d'un modèle de gouvernance qui permette un exercice efficace de la direction de projet et du pouvoir de contrainte ;
- incitation à l'efficacité, en particulier au niveau des agences de l'OTAN ;
- amélioration de l'efficacité et de la cohésion des structures et des processus utilisés à l'appui de la mise à disposition des capacités.

En attendant que les pays se prononcent sur l'opportunité de modifier la gouvernance du NSIP, un certain nombre de mesures peuvent être menées à brève échéance pour améliorer la situation :

- le NOR devrait donner plus d'avis, afin que le Comité des investissements puisse plus souvent approuver des projets dont le coût, le périmètre et le calendrier indicatifs soient réalistes ;
- les comités chargés des ressources et les entités militaires devraient synchroniser la formulation de leurs orientations ;
- le NOR devrait assurer un suivi plus complet des projets achevés ;
- les comités chargés des ressources et les entités militaires devraient davantage rendre compte au Conseil et l'associer davantage à leurs activités.

Les lacunes constatées dans des domaines qui ne relèvent pas de l'audit effectué, s'agissant en particulier de la définition des besoins pour les projets portant sur des systèmes d'information et de communication, sont notoires. L'amélioration de la mise à disposition des capacités passe donc aussi par des améliorations dans ces domaines.

5 mars 2015

Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN

Rapport spécial au Conseil sur la nécessité de réformer la gouvernance du programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP)

Table des matières

	Page
1. Rappel des faits et introduction	3
1.1. Rappel des faits	3
1.2. Aperçu général	5
1.3. Gestion de la mise en œuvre et gouvernance	6
1.4. Énoncé des problèmes	10
1.5. Objectif de l'audit	12
1.6. Étendue et méthode	12
2. Le processus d'autorisation n'offre que peu de garanties et ne permet pas un contrôle satisfaisant du respect des délais	14
2.1. Rôles et responsabilités.....	14
2.2. Manque d'efficacité des intervenants	15
2.3. Inefficacité du contrôle et de la contrainte s'agissant du respect des échéances du processus d'autorisation	18
3. L'OTAN n'assure pas de manière efficace le suivi, l'évaluation et le contrôle de l'exécution des projets.....	20
3.1. Rôles et responsabilités.....	20
3.2. Caractère lacunaire des documents de planification des projets	22
3.3. Insuffisance des informations sur l'exécution des projets fournies par les pays hôtes pour évaluation par le NOR	22
3.4. Manque d'efficacité du Comité des investissements face aux problèmes d'exécution des projets.....	25
3.5. Caractère lacunaire et non-systématique des analyses de la performance du NSIP réalisées par le Comité des investissements et par le RPPB.....	27
3.6. Exercice du compte rendu et pouvoir de contrainte entravés par le mode de gouvernance du NSIP	29
3.7. Caractère lacunaire de l'appréciation de l'incidence des retards établie par les commandements stratégiques, d'où un contrôle insuffisant du respect des délais	31
3.8. Lacunes en matière d'orientations, de ressources et de structures, avec des conséquences sur le travail des commandements stratégiques	33
4. L'OTAN n'assure pas de manière efficace la clôture et l'inscription à l'inventaire des projets achevés	36
4.1. Rôles et responsabilités.....	36
4.2. Non-respect par les pays hôtes des délais de clôture des projets achevés	36
4.3. Absence de rapport complet pour le suivi des projets achevés.....	37
5. Conclusions et recommandations	39
6. Commentaires reçus et position de l'IBAN	42
APPENDICES	
Appendice 1 : Abbreviations.....	47
Appendice 2 : Sample projects.....	48
Appendice 3 : Capability package process	50
Appendice 4 : Formal comments received from Allied Command Operations and the NOR	51

1. Rappel des faits et introduction

1.1. Rappel des faits

1.1.1. Le programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP) prend en charge les dépenses d'équipement nécessaires à l'acquisition des capacités militaires qui viennent en dépassement des moyens requis par les pays membres pour leur seule défense nationale⁸. D'abord comme sous le nom de programme d'infrastructure, il a été mis en place en 1951 en vue de permettre la construction d'installations destinées à répondre aux besoins militaires de l'OTAN. Les pays se répartissent les dépenses sur la base de pourcentages agréés. Jusqu'à la fin de 1993, ils autorisaient les dépenses d'infrastructure par « tranches » annuelles et par projets distincts. En 1994, ils ont adopté une nouvelle approche, destinée à mieux refléter tous les éléments d'une capacité⁹, et ils l'ont baptisée « processus des paquets de capacités ».

1.1.2. L'OTAN fait appel à des méthodes de financement différentes, selon les besoins et le degré de coopération ou d'intégration souhaité avec les pays membres.

1.1.3. La méthode de « financement commun » s'applique aux projets relatifs au siège, à la structure de commandement militaire, aux systèmes de commandement et de contrôle et aux opérations de l'OTAN. La consommation de ressources communes se répartit entre trois grands secteurs. Il y a premièrement les projets d'équipement destinés à renforcer et à moderniser les moyens de l'OTAN, financés dans le cadre du NSIP. Il y a ensuite les budgets civil et militaire, qui couvrent les frais de fonctionnement et de maintenance de l'OTAN. Le budget civil permet aussi de financer les activités du Siège. Enfin, il y a les effectifs internationaux des structures militaires de l'OTAN.

1.1.4. Selon le manuel du NSIP¹⁰, le programme fournit les fonds nécessaires à l'étude, à la construction et à la mise en œuvre des capacités dont les commandements stratégiques ont besoin pour mener à bien leur mission, mais qui ne sont pas mises à disposition par les pays membres. Aux termes des règles d'admissibilité au financement commun¹¹, « le financement commun [...] sera axé sur la mise en place des moyens d'infrastructure nécessaires en plus de ceux dont on peut raisonnablement s'attendre à disposer grâce aux ressources nationales ».

⁸ À l'OTAN, on entend par capacité l'« aptitude à accomplir une ou plusieurs actions afin d'atteindre certains objectifs/d'obtenir certains effets » (voir PO(2011)0210). Le développement des capacités « couvre l'ensemble du processus : orientations politiques, identification des besoins et étapes de planification ultérieures, acquisition, mise en service, gestion en phase d'utilisation opérationnelle et retrait du service. Toutes ces étapes forment l'ensemble du cycle de vie d'une capacité » (voir PO(2012)0030).

⁹ À l'OTAN, les axes de développement d'une capacité englobent les aspects de doctrine (y compris les concepts), d'organisation, de formation, de matériel (équipement), de direction, de personnel, d'installations et d'interopérabilité.

¹⁰ Manuel du NSIP, version 2011.

¹¹ Actualisées dans le document C-M(93)38 (définitif).

1.1.5. Jusqu'en 1989, le programme portait essentiellement sur des projets de construction d'infrastructures de génie civil dans les pays membres de l'OTAN ; ceux-ci étaient exécutés par les pays membres (pays hôtes souverains) et les agences de l'OTAN¹² n'étaient guère sollicitées. Au cours des 25 années qui ont suivi, le NSIP a pris une toute nouvelle orientation, notamment du fait de l'augmentation des dépenses d'investissement à l'appui des opérations et missions de l'Alliance, en particulier en Afghanistan. Par ailleurs, depuis les années 1990, les investissements tendent à être consacrés, dans leur majorité, à des systèmes d'information et de communication (SIC) et à des projets de développement logiciel plus complexes et plus coûteux, confiés de plus en plus souvent à l'Agence OTAN d'information et de communication (NCIA) et à ses programmes, qui constituaient auparavant des entités OTAN indépendantes. Aujourd'hui, comme le prévoit sa charte, la NCIA est le principal prestataire de services SIC de l'OTAN.

1.1.6. À la date du 30 septembre 2014, les prévisions de dépenses approuvées au titre du NSIP s'élevaient à 4,4 milliards d'euros. Les fonds restant à dépenser pour des projets exécutés par la NCIA et par l'Agence OTAN de soutien (NSPA) représentaient 62 % de cette enveloppe, dont 2,4 milliards d'euros (soit 56 %) pour des projets SIC¹³. Le solde de 2 milliards d'euros est essentiellement destiné à financer des projets de construction d'infrastructures physiques exécutés par les pays membres et, dans une moindre mesure, par la NSPA. Le paragraphe 1.2.2 et la figure 1 reviennent plus en détail sur les projets NSIP.

1.1.7. Suite à la crise financière que le NSIP a connue en 2009, le degré de priorité des besoins a été revu, l'idée étant de trouver un juste équilibre entre les besoins et les ressources. La crise a marqué le début d'un profond remaniement du NSIP, affectant divers aspects de la gestion et de la supervision de sa mise en œuvre par le Comité des investissements¹⁴. Ce remaniement est à l'origine de l'intensification des activités de suivi et d'évaluation, que l'IBAN évalue à la section 3.

1.1.8. Contrairement au budget militaire, le NSIP ne se prête pas à un contrôle et à une supervision de type budgétaire. Il assure le financement de projets pluriannuels dans le respect de limites annuelles, appelées « plafonds de contributions », qui sont approuvées par le Conseil. Les pays fournissent les fonds dans le cadre d'appels de contributions trimestriels, approuvés par le Comité des investissements. Le Bureau OTAN des ressources (NOR) gère les dépenses du NSIP à l'aide d'un système de compensation multilatérale. Celui-ci permet aux pays à la fois de verser des fonds en faveur du NSIP et d'en recevoir s'ils exécutent des projets. Une fois un projet achevé, le NOR le soumet à une vérification technique et l'IBAN procède à la vérification comptable des dépenses. Ces deux démarches se font à la demande du pays hôte qui a exécuté le projet.

¹² Les projets NSIP sont exécutés soit par des pays hôtes souverains (pays membres de l'OTAN), soit par des agences faisant fonction de pays hôte (agences de l'OTAN).

¹³ AC/4(PP)D/27405, appendice 1.

¹⁴ Voir AC/4-N(2014)0029.

1.2. Aperçu général

1.2.1. Depuis 2009, le Comité des investissements a autorisé au moins 2 159 projets, représentant 3,1 milliards d'euros. Dans le même temps, les dépenses ont atteint 3,7 milliards d'euros. En 2014, le montant des dépenses a été d'un tiers inférieur à celui de 2009, le montant des crédits autorisés représentant quant à lui 22 % de celui de 2009.

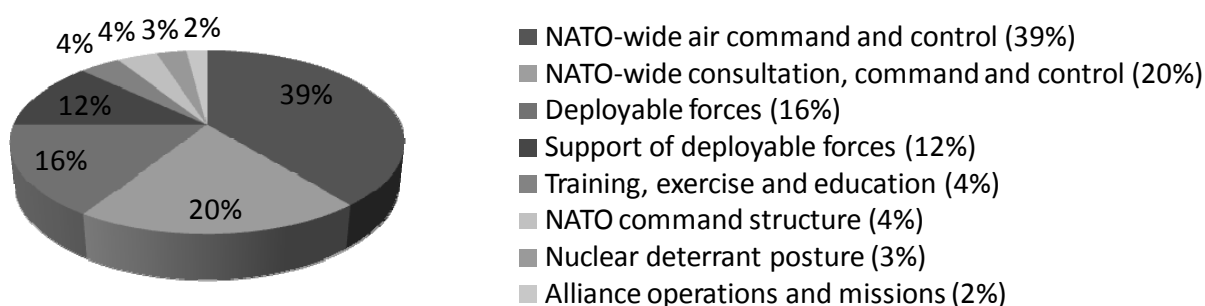
Tableau 1 : Crédits autorisés et dépenses au titre du NSIP (début 2009 – mi-décembre 2014, en millions d'euros)

Année	Crédits autorisés	Dépenses
2009	923,8	777,1
2010	328,3	651,1
2011	626,8	686,3
2012	518,7	555,1
2013	603,1	525,9
2014	207,1	560,3 (estimation)

Source : Chiffres du NOR, C-M(2014)0058

1.2.2. En juin 2014, le NSIP totalisait 3 124 projets en cours. Selon une analyse ultérieure du NOR, 65 % de ces projets sont achevés (les travaux sont terminés et le pays hôte a cédé le projet à l'utilisateur final) et doivent être clôturés, autrement dit faire l'objet d'une validation technique et financière. Les 35 % restants correspondent aux 4,4 milliards d'euros restant à dépenser d'après les dernières estimations. **La figure 1** présente une ventilation de ces projets par catégorie de besoin.

Figure 1 : Ventilation du solde à dépenser par catégorie de besoin



Source : AC/4(PP)D/27405

1.3. Gestion de la mise en œuvre et gouvernance

1.3.1. Le cadre de gestion standard du NSIP est le processus des paquets de capacités. Ce processus comprend cinq étapes : établissement et classement par ordre de priorité, élaboration, approbation, mise en œuvre et mise en service opérationnel. Les projets NSIP sont exécutés à l'étape de la « mise en œuvre ». Les projets autonomes, les ouvrages d'importance mineure et les projets liés à des besoins urgents ne s'inscrivent pas dans ce processus, pour une question de rapidité et de souplesse. **L'appendice 3** donne un aperçu général du processus, des principaux intervenants et des résultats.

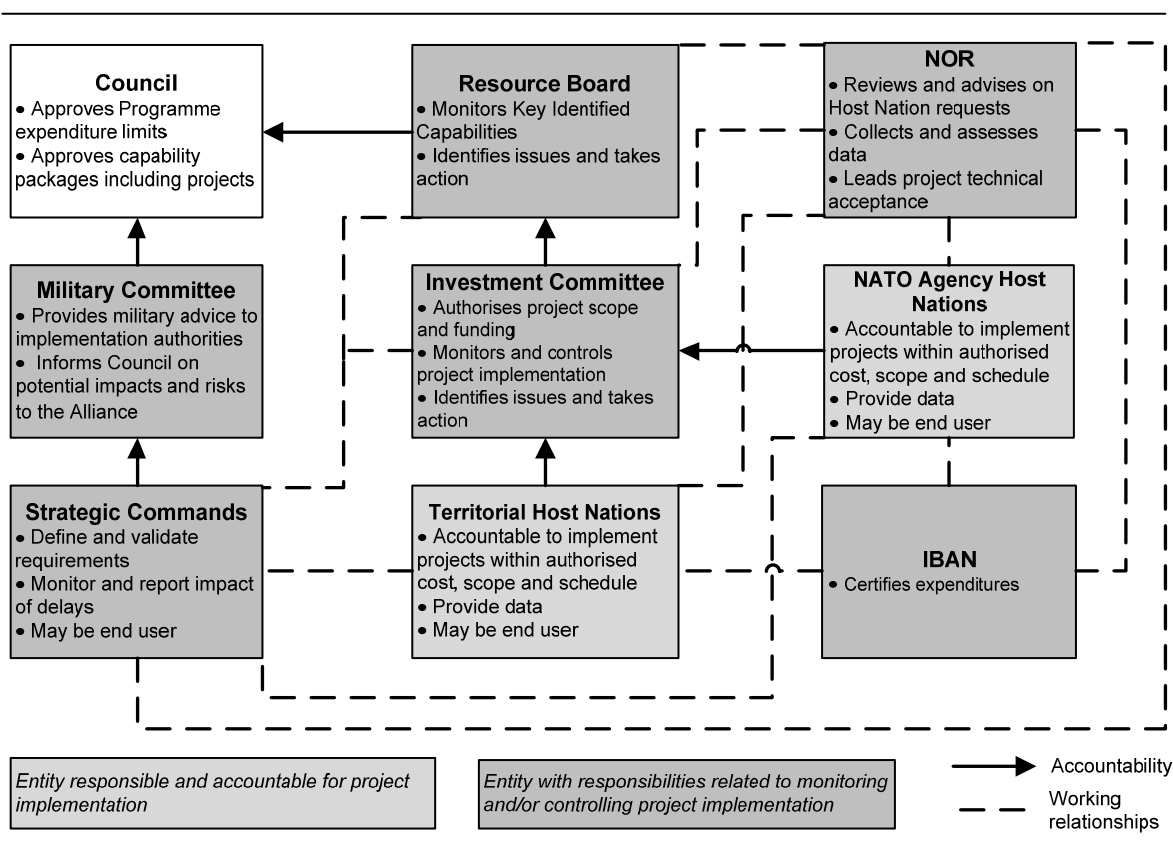
1.3.2. Les intervenants NSIP sont le Comité des investissements, le Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB), le Comité militaire, secondé par l'État-major militaire international (EMI), les pays hôtes souverains et les agences faisant fonction de pays hôte, le NOR, les commandements stratégiques et l'IBAN. **La figure 2** présente les principales fonctions de ces entités dans l'exécution ou l'aide à l'exécution de projets NSIP, ainsi que les principaux liens hiérarchiques et relations de travail qu'ils entretiennent à cette fin. L'IBAN est conscient que ces différentes entités assument par ailleurs bien d'autres rôles et responsabilités, qui sont pour certaines leurs fonctions principales, mais il s'agit en l'occurrence pour l'IBAN de présenter le plus simplement possible les fonctions relevant du périmètre de son audit – qui portait sur l'exécution des projets – ainsi que les relations complexes entre les diverses entités.

- Les projets NSIP sont élaborés à l'initiative des **commandements stratégiques**, sur la base des besoins recensés au moyen du processus OTAN de planification de défense. Une fois traduits en projets, ces besoins sont approuvés par les entités compétentes de l'OTAN selon diverses procédures. Aux différents stades d'approbation des projets et à l'étape de la mise en œuvre, les commandements stratégiques veillent à ce que tous les projets en cours demeurent conformes aux besoins militaires auxquels ils doivent répondre ; lorsque des retards se produisent, les commandements stratégiques se prononcent sur leurs incidences et sur les mesures à prendre pour y remédier.
- Le **Comité militaire**, secondé par l'EMI, formule un avis sur la conformité de l'exécution des projets avec les règles en vigueur et les instructions spécifiques des pays. Cet avis doit être fondé sur les besoins militaires et la nécessité militaire des paquets de capacités (CP), tout en tenant compte de l'aspect ressources.
- Le **Comité des investissements** autorise les ressources financées en commun nécessaires aux projets NSIP sur la base des informations que les **pays hôtes** fournissent au sujet de l'exécution et des aspects techniques et financiers des projets et que le **NOR** recueille, examine et évalue. Ensuite, il suit, contrôle et évalue l'exécution des projets en vue de déceler les problèmes éventuels et de

prendre les mesures qui s'imposent. Le **RPPB** suit et contrôle l'exécution des projets pour une série de capacités d'importance majeure.

- Les pays hôtes sont tenus d'exécuter les projets dans les limites des plafonds de dépenses, des périmètres de travaux et des calendriers fixés, sous l'autorité du Comité des investissements.
- L'inspection, la vérification comptable et la clôture des projets achevés incombent aux pays hôtes, au NOR et à l'**IBAN**. Les utilisateurs finaux des projets sont les pays, les commandements stratégiques (en particulier le Commandement allié Opérations) et, dans certains cas, la NCIA.
- Les attributions du **Conseil** pour ce qui est du NSIP sont d'approuver les plafonds de contributions et les CP dont relèvent les projets et de se prononcer sur les demandes d'admission au financement commun à titre exceptionnel.

Figure 2 : Les principaux intervenants NSIP, leurs rôles respectifs et les principaux liens hiérarchiques et relations de travail entre eux



Source : Analyse IBAN

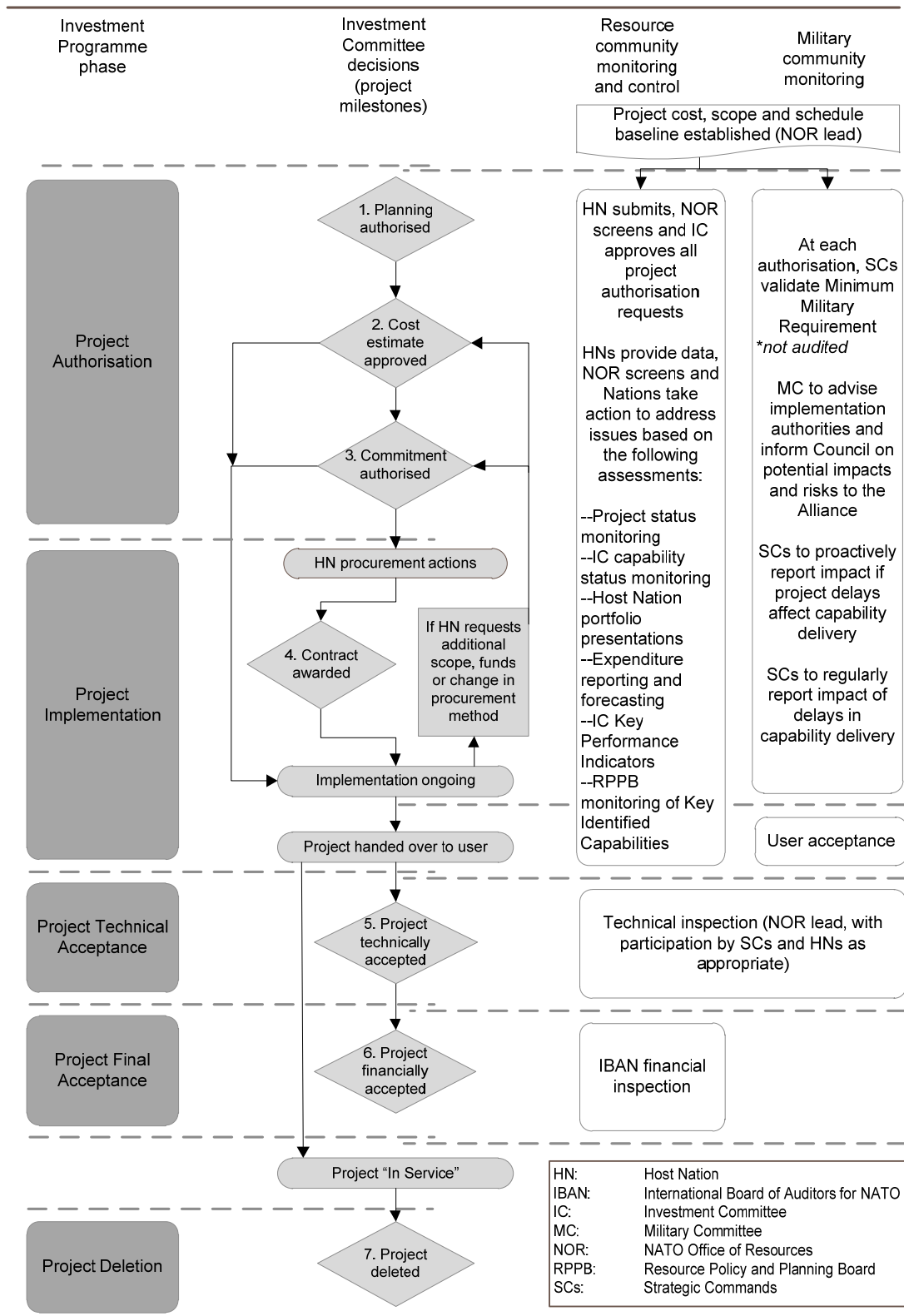
1.3.4. Comme le montre **la figure 3**, le cycle de vie des projets NSIP se décompose en sept grandes étapes. Les étapes 1 à 6 sont consacrées au suivi, à l'évaluation et au contrôle de l'avancement des projets ; pour plus de clarté, l'IBAN a présenté séparément les rôles des comités chargés des ressources et ceux des entités militaires. Sur la base des informations fournies par le pays hôte, le NOR commence par examiner les étapes et les profils de dépenses des projets dans le cadre du rapport conjoint du SI et de l'EMI sur le CP (qui ne fait pas l'objet du présent audit). Le document d'approbation du CP qui en résulte fixe le calendrier de ces étapes et les profils de dépenses. Avant l'étape de la mise en œuvre, le plan de mise en œuvre du CP (plan CP) affine les profils de dépenses et le calendrier, qui deviennent ainsi les bases de référence. Le NOR doit produire ce plan dans les trois mois qui suivent l'approbation du CP.

1.3.5. L'OTAN a défini précisément le concept de gouvernance des projets à mener à l'appui du développement capacitaire. Il s'agit du « contrôle requis pour garantir le respect des instructions, orientations, processus et procédures agréés »¹⁵. L'IBAN souscrit à cette définition et considère les rôles et responsabilités, les structures et les processus métiers récapitulés dans la figure 3 comme étant déterminants pour la gouvernance générale de l'exécution des projets NSIP. Les rôles et responsabilités de chacun, évalués par l'IBAN, sont définis au début de chaque section de la partie consacrée aux constatations.

¹⁵

PO(2012)0030.

Figure 3 : Cadre de gestion de l'autorisation et de l'exécution des projets



Source: IBAN analysis

1.4. Énoncé des problèmes

1.4.1. L'IBAN a réalisé une étude préparatoire avant d'entamer l'audit proprement dit. Au cours de cette étude, les intervenants ont déclaré que les principaux problèmes posés par le NSIP étaient le dépassement des délais d'achèvement des projets et de mise à disposition des capacités ainsi que les conséquences de ces dépassements, comme le faible taux d'exécution financière¹⁶.

1.4.2. S'agissant des 21 projets examinés conformément à l'étendue et à la méthode d'audit exposées plus loin, l'IBAN a constaté que 15 d'entre eux accusaient du retard¹⁷. Sur les 14 projets examinés qui relevaient de CP, un seul était achevé et les autres accusaient un retard de 5,4 ans en moyenne par rapport à la date d'achèvement arrêtée au stade de la programmation. Quatre des sept projets relatifs aux opérations et missions de l'Alliance étaient achevés, et les autres accusaient un retard de 8,2 mois en moyenne.

1.4.3. Faute de données globales, l'IBAN n'a pu obtenir de chiffres définitifs concernant les retards ni déterminer l'ampleur de ces retards, mais les données disponibles évaluées par le NOR confirment les observations faites par l'IBAN sur la base des projets examinés. En 2013, 58 % des projets faisant partie de l'échantillon examiné par le NOR¹⁸ accusaient du retard. En 2014, 55 % d'un autre ensemble de projets examiné par le NOR¹⁹ étaient dans la même situation.

1.4.4. Par ailleurs, les projets mettent du temps à démarrer. En juillet 2014, plus de 300 projets, soit environ 30 % des projets considérés alors comme étant « en cours d'exécution », ne montraient aucun signe d'activité (pas d'autorisation du Comité des investissements, pas de prévisions de dépenses, pas de dépenses constatées, etc.)²⁰.

¹⁶ Ce taux est le rapport entre le montant effectivement dépensé au cours d'une période donnée et le montant qu'il était prévu de dépenser pendant cette même période.

¹⁷ Cinq des « projets » examinés par l'IBAN n'étaient pas à proprement parler des projets NSIP, mais des travaux intermédiaires réalisés par le pays hôte sans être approuvés par le Comité des investissements. Les informations disponibles n'ont pas permis de déterminer l'ampleur du retard de ces travaux. Deux autres projets connaissaient un retard indéterminé, et un projet n'était pas encore autorisé en septembre 2014.

¹⁸ AC/4-WP(2015)0001. Proportion des 24 projets énumérés dans l'AC/4-D(2013)0004.

¹⁹ Il s'agit de projets remontant à 2013 et de nouveaux projets.

²⁰ En juillet 2014, le système d'information sur les ressources du NOR faisait apparaître 323 projets programmés avant 2014 pour lesquels il n'y avait ni autorisation, ni dépenses effectives, ni dépenses prévues, et qui n'étaient ni supprimés ni annulés.

1.4.5. Les données que le NOR a présentées aux pays, fondées sur un échantillon d'autres projets retenus à des fins d'examen²¹, confirment l'existence de retards à toutes les étapes des projets²² :

- le NOR a constaté qu'il n'était pas rare que 5 ans s'écoulaient avant que les projets n'aboutissent au stade auquel le pays hôte est autorisé à lancer la procédure de passation de marché ;
- d'après ces mêmes données, environ un quart des projets ne respectent pas la date arrêtée pour l'attribution du marché ;
- l'examen des projets retenus par le NOR a révélé que le délai moyen d'attribution d'un marché était supérieur à 2,5 ans ;
- le NOR a calculé, sur la base d'un échantillon de projets, que l'exécution d'un projet prenait en moyenne 6 ans.

1.4.6. Ces retards ont une incidence sur la gestion financière. Depuis 2010, le montant des dépenses exposées au titre du NSIP est en moyenne inférieur de 19 % au plafond de contributions ajusté²³. Ces retards se répercutent aussi sur les taux d'exécution financière. Ainsi, depuis 2010, le montant des dépenses NSIP est aussi inférieur de quelque 19 % aux prévisions approuvées. Les capacités d'importance critique approuvées au sommet de Lisbonne en 2010, parmi lesquelles figurent de nombreux projets SIC complexes, affichent des taux d'exécution financière particulièrement bas²⁴. Le **tableau 2** permet de comparer les dépenses effectives aux plafonds de contributions et aux prévisions approuvées depuis 2010.

Tableau 2 : Plafonds de contributions annuels, prévisions approuvées et dépenses pour 2010-2014 (en MEUR)

Année	Plafond	de	Prévisions	Dépenses	Fonds	non
-------	---------	----	------------	----------	-------	-----

²¹ Le NOR n'a pu fournir plus de détails sur la taille et la composition de cet échantillon.

²² AC/4-D(2013)0007-FINAL.

²³ L'IBAN utilise l'expression « fonds non dépensés » pour désigner la différence entre la somme des dépenses effectives au cours d'une année et le plafond de contributions ajusté pour cette même année. La moyenne de ces fonds est proche de la moyenne des « montants reportés » pour la même période. Les montants reportés au cours d'une période donnée sont fondés sur les contributions effectivement versées par les pays au cours des périodes antérieures. Le NOR tient les pays régulièrement informés des reports. La question des reports est traitée au paragraphe 3.4.5.

²⁴ En mars 2014, le NOR a fait savoir au Comité des investissements que les projets portant sur les capacités approuvées en 2010 au sommet de Lisbonne présentaient un taux d'exécution financière d'à peine 66 % pour le second semestre de 2013 (voir AC/4(PP)D/27322).

	contributions ajusté	approuvées		dépensés
2010	949,9	870,4	651,1	298,8
2011	775,0	818,7	686,3	88,7
2012	650,0	664,1	555,1	94,9
2013	650,0	663,8	525,9	124,1
2014	700,0	671,7	560,3*	139,7*

* Le montant des dépenses de 2014 est une estimation, faute d'informations financières définitives au moment de l'audit.

Sources : C-M(2014)0048, AC/4-N(2015)0002, AC/4(PP)D/27392 et AC/4(PP)D/27405

1.4.7. Les pays souhaitent améliorer la mise à disposition des capacités financées en commun. Au sommet de l'OTAN qui s'est tenu en septembre 2014 au pays de Galles, les chefs d'État et de gouvernement ont demandé au RPPB et aux autorités militaires de l'OTAN de « formuler, d'ici à la réunion des ministres de la Défense qui se tiendra en juin 2015, de premières recommandations visant à améliorer la mise à disposition de capacités financées en commun »²⁵. En 2013, le Comité des représentants permanents adjoints (DPRC) a invité l'IBAN à « procéder à une analyse des audits concernant le NSIP afin de formuler en 2014, dans un rapport spécial au Conseil, des recommandations quant à la manière d'améliorer ces audits et de remédier aux retards »²⁶.

1.5. Objectif de l'audit

1.5.1. Conformément à l'article 17 de sa Charte, l'IBAN a établi le présent rapport spécial au Conseil afin d'évaluer dans quelle mesure la gouvernance du NSIP permet aux organes de supervision OTAN d'assurer en temps utile un suivi adéquat des projets et aux organes d'exécution OTAN de mener les projets à leur terme dans le respect des plafonds de dépenses, des périmètres de travaux et des calendriers fixés.

1.6. Étendue et méthode

1.6.1. Pour atteindre son objectif, l'IBAN s'est concentré sur l'exécution des projets liés à des CP. Il a ainsi examiné les rôles et responsabilités des entités suivantes s'agissant de la formulation d'avis ainsi que de l'autorisation, du suivi, de l'évaluation, du contrôle et de la clôture des projets :

- Comité militaire
- RPPB
- Comité des investissements
- NOR
- commandements stratégiques

²⁵ PO(2014)0564.

²⁶ PO(2013)0253.

- pays hôtes.

1.6.2. L'IBAN s'est intéressé aux projets et processus liés à des besoins urgents, mais dans une moindre mesure. Il n'a examiné ni la détermination des besoins, ni le choix des solutions, ni la programmation, ni la passation de marchés, ni l'utilisation qui est faite des projets après achèvement.

1.6.3. Pour se fixer des critères, l'équipe a passé en revue les documents et les règles approuvés par le Conseil, par le Comité militaire, par le RPPB et par le Comité des investissements pour régir le NSIP. Pour mesurer la performance du NSIP à l'aune de ces critères, l'équipe a passé en revue les rapports financiers et les rapports d'exécution relatifs au NSIP. L'équipe d'audit :

- a assisté à quatre réunions du Comité des investissements sur la gestion (avril, juillet, octobre et décembre 2014) et a évalué les documents présentés et examinés à ces réunions afin d'analyser comment les pays donnaient suite aux conclusions des rapports ;
- a assisté à plusieurs réunions pertinentes du RPPB ;
- s'est entretenue, au cours de l'étude préparatoire et de son travail sur le terrain, avec des responsables de certaines délégations nationales²⁷, du Commandement allié Opérations (ACO), du Commandement allié Transformation (ACT), de la NCIA, du NOR et de la NSPA.

1.6.4. L'IBAN a passé en revue plusieurs de ses rapports antérieurs ainsi que des études diffusées à l'échelle de l'OTAN sur la gestion du NSIP et la mise à disposition des capacités. Enfin, il a examiné les documents relatifs à l'autorisation, à la gestion et à d'autres aspects d'un échantillon composé de 21 projets et des CP correspondants, représentatif des différents types de projets NSIP (dans le domaine des SIC, par exemple), l'idée étant d'évaluer les retards et d'analyser les explications données et les mesures prises pour y remédier. L'IBAN a utilisé les données collectées et évaluées par le NOR mais n'en a pas lui-même vérifié la fiabilité.

1.6.5. Sur la base de ces documents, l'IBAN a évalué les informations fournies par les pays hôtes et le processus d'examen critique par le NOR. Pour cinq des projets examinés, il n'a pu obtenir de données complètes sur les échéances. L'**appendice 2** présente les critères appliqués par l'IBAN pour constituer son échantillon. L'IBAN a procédé à l'audit entre mars et novembre 2014.

²⁷ L'équipe n'a pu s'entretenir avec des représentants de tous les pays par manque de temps.

2. Le processus d'autorisation n'offre que peu de garanties et ne permet pas un contrôle satisfaisant du respect des délais

2.1. Rôles et responsabilités

Comités chargés des ressources

2.1.1. Selon les procédures du NSIP, avant d'entamer l'exécution des projets, les pays hôtes doivent fournir à des stades bien précis une série d'estimations concernant le coût, le périmètre et le calendrier des projets, estimations qui doivent se faire de plus en plus précises. Les pays avalisent des estimations assez générales au stade de l'approbation du CP, puis des estimations plus détaillées et plus précises au stade de l'approbation du plan de mise en œuvre du CP. Le pays hôte affine encore ces données au stade de la planification (stade de l'approbation du « fonds d'études préparatoires »). Ce travail débouche sur l'autorisation de lancer l'appel d'offres (étape de l'« engagement »). À compter de ce moment, le pays hôte a l'obligation envers le Comité des investissements d'exécuter le projet dans le respect des plafonds de dépenses, du périmètre de travaux et du calendrier fixés.

2.1.2. Le NOR examine sur les plans technique, financier et économique toutes les demandes d'autorisation et de financement de projets présentées par les pays hôtes et il en recommande (ou non) l'approbation au Comité des investissements dans le cadre de ce que l'on appelle l'« examen critique »²⁸. Les rapports d'examen critique du NOR sont des éléments essentiels du processus décisionnel du Comité des investissements. Dans ces rapports, le NOR rend un avis indépendant sur les estimations fournies par le pays hôte. Cet avis éclaire le Comité des investissements sur les risques existant dans les domaines évalués par le NOR. Ce dernier peut recommander des plafonds et un périmètre ajustés par rapport aux demandes du pays hôte. Le Comité des investissements accorde son autorisation sur la base de ces rapports. Par ailleurs, en cas de modification des plafonds ou du périmètre d'un projet en cours d'exécution, les pays se fondent sur le rapport d'examen critique du NOR pour se prononcer sur ces modifications.

Entités militaires

2.1.3. Pour chaque autorisation, les pays attendent des commandements stratégiques qu'ils confirment que le projet en question reste opportun. Préalablement à l'autorisation d'un projet par le Comité des investissements, les commandements stratégiques doivent confirmer que la solution à fournir par le pays hôte permettra de répondre à un

²⁸ SRB-N(2007)0046-REV1, SG(2007)0227.

besoin militaire avéré, appelé « besoin militaire minimum »²⁹. Cette confirmation est consignée dans le compte rendu de décisions du Comité des investissements.

2.1.4. Les entités militaires de l'OTAN ont accepté de fournir des avis aux autorités chargées de la mise en œuvre du NSIP. Les avis militaires déterminent le risque et analysent les conséquences d'éventuels retards dans la mise à disposition de capacités ou de CP ou dans l'exécution de projets prévus ou déjà en cours. Dans certaines circonstances, cette évaluation du risque peut conduire à la modification de l'ordre de priorité des projets NSIP. Ainsi, les projets sont classés par catégorie en fonction du risque militaire, selon la méthode dite de stratification³⁰, l'idée étant de pouvoir recommander au Conseil le report de projets jugés à moindre risque lorsque les besoins dépassent les ressources à disposition. C'est ce qui a été fait après la crise financière qu'a connue le NSIP en 2009.

2.1.5. Les pays sollicitent de plus en plus d'avis militaires afin de mieux tirer parti des informations disponibles pour comprendre le risque et assurer la mise en œuvre des capacités dans les délais voulus. Ainsi, en juillet 2013, le Comité militaire a chargé les commandements stratégiques de recenser chaque année l'ensemble des projets liés à des CP approuvés qui ne sont pas intégralement autorisés et de les classer par « niveau de capacité » stratifié et par pays hôte. Sur la base de ce recensement, le Comité militaire fournit chaque année au Comité des investissements des avis sur l'exécution des projets d'une importance critique avérée appelés à être exécutés au cours de l'année suivante³¹.

2.2. Manque d'efficacité des intervenants

Pays hôtes

2.2.1. Les pays hôtes éprouvent des difficultés à fournir des estimations précises et réalistes dans les demandes de financement de projets, augmentant ainsi le risque. Ainsi, plusieurs études menées au sein de l'OTAN, notamment des travaux antérieurs de l'IBAN³², révèlent que les intervenants NSIP ne comprennent pas tout à fait, ni ne

²⁹ Le besoin militaire minimum est la solution la plus économique pour remédier à une lacune capacitaire. Il est mesuré à l'aune de critères et de normes lorsqu'il en existe. À défaut, il est déterminé sur la base d'arguments purement militaires. Voir Bi-SC 85-1.

³⁰ La stratification est une méthode d'évaluation du degré de risque associé à un report ou à une suspension de l'attribution de ressources à des projets relatifs à des capacités spécifiques. En 2010, le Comité militaire a adopté le mécanisme de stratification pour mieux mesurer le déséquilibre entre les besoins et les ressources et en tenir compte conformément à son mandat (voir MC 0612).

³¹ MC 0612, annexe D.

³² AC/4-N(2014)0019, par exemple. Dans l'IBA-AR(2013)0022, l'IBAN constatait que près de la moitié des retards accusés dans l'exécution d'un projet étaient dus à des modifications évitables des besoins demandées par l'utilisateur (l'ACO) une fois l'exécution entamée.

gèrent efficacement, les besoins en matière de logiciels. En outre, le NOR a constaté dernièrement qu'à la différence d'autres grandes organisations, l'OTAN ne disposait pas de politiques, d'orientations ni de procédures de travail pour l'acquisition de logiciels complexes, dans le cadre de ce qu'on appelle les « projets à forte composante logicielle »³³. La NCIA assume la fonction de pays hôte pour l'exécution des projets SIC, qui consomment la majorité des fonds du NSIP, comme l'indique le paragraphe 1.1.6.

2.2.2. Pour résoudre ces problèmes ainsi que d'autres, le NOR, la NCIA, les commandements stratégiques et le Secrétariat des C3 du siège de l'OTAN (NHQC3S) ont mis en place une équipe spéciale « Projets à forte composante logicielle ». Dans son premier rapport, cette équipe a attribué la responsabilité des problèmes constatés à un grand nombre d'intervenants, notamment la NCIA dans son rôle d'organe d'exécution, et les commandements stratégiques en tant que responsables de la définition des besoins et utilisateurs finaux³⁴. Dans son deuxième rapport, l'équipe spéciale a formulé vingt recommandations, articulées autour de six principes directeurs³⁵ (dont la gestion du risque), visant, notamment, à rendre la NCIA davantage apte à présenter des estimations plus claires s'agissant du périmètre, des coûts et du calendrier des projets. Les recommandations traitent aussi abondamment de la définition des besoins, qui ne relève pas du présent audit. Néanmoins, de l'avis de l'IBAN, les projets qu'il a examinés attestent à suffisance que ces problèmes contribuent au dépassement des coûts, du périmètre et des délais prévus au départ.

BUREAU OTAN DES RESSOURCES

2.2.3. Dans les documents portant sur l'examen critique et l'autorisation des projets faisant partie de l'échantillon analysé par l'IBAN, l'intervention du NOR pour ce qui est du coût et du périmètre des projets ressort clairement. Le coût des projets examinés par l'IBAN est généralement supérieur d'environ un tiers au montant programmé au départ, des modifications qui sont expliquées par le NOR. L'IBAN a toutefois constaté que le NOR limitait son examen critique aux détails des demandes spécifiques présentées par le pays hôte et ne traitait donc pas systématiquement la question du risque dans les rapports qu'il adresse au Comité des investissements. L'IBAN a ainsi constaté que le périmètre de plus de la moitié des projets liés à des CP ayant accusé du retard avaient connu des modifications de leur périmètre. Celles-ci ont contribué à l'allongement du délai nécessaire à l'achèvement des projets.

³³ AC/4(PP)N(2014)0075.

³⁴ AC/4-N(2014)0019.

³⁵ Ces principes sont (1) la mise à disposition au fur et à mesure, (2) un développement et une mise à l'essai progressifs et itératifs, (3) la gestion des risques, (4) la rationalisation des besoins, (5) la modularité et l'adaptation des processus, ainsi que (6) le recours à des spécialistes expérimentés en projets informatiques. Voir AC/4-N(2014)0034.

2.2.4. Lorsqu'il évalue les demandes d'autorisation émanant des pays hôtes, le NOR ne fournit pas au Comité des investissements une évaluation circonstanciée du calendrier proposé. Dans les documents relatifs à l'examen critique des projets examinés par l'IBAN, le NOR se contente généralement d'indiquer que le pays hôte a l'intention de respecter les échéances annoncées, sans livrer d'avis d'expert sur la capacité du pays hôte d'y parvenir.

2.2.5. Le caractère irréaliste des échéances indiquées dans les documents d'autorisation est notoire. Comme l'a constaté l'IBAN, il est arrivé qu'au cours de son examen critique, le NOR ait jugé que des calendriers présentaient un risque de par leur optimisme mais il n'en a pas pour autant formulé des recommandations à ce propos dans son rapport au Comité des investissements. Ce dernier n'a donc pas pu gérer proactivement le risque de retard.

Comité des investissements

2.2.6. Dans le cas de l'échantillon examiné, l'IBAN a constaté que le Comité des investissements autorisait généralement les projets sur la base du plafond et du périmètre recommandés par le NOR. Dès lors, sans un examen plus poussé du NOR visant à préciser le risque de modification du plafond, du périmètre ou du calendrier, le Comité des investissements ne peut prendre de décisions parfaitement éclairées – que ce soit avant ou pendant l'exécution du projet. Ainsi, à moins que le NOR n'évalue aussi le calendrier des projets faisant l'objet d'une demande d'autorisation, le Comité des investissements n'aura pas de garantie suffisante que les risques liés au calendrier sont bien maîtrisés avant l'autorisation des projets.

Entités militaires

2.2.7. S'agissant des projets faisant partie de son échantillon, l'IBAN a constaté que la procédure d'autorisation appliquée par le Comité des investissements prévoyait que les commandements stratégiques confirment que les projets continuaient de répondre au besoin militaire minimum. L'IBAN n'a pas examiné cette procédure en profondeur, la définition et la validité des besoins ne relevant pas de l'audit auquel il procédait.

2.2.8. Chaque année, le Comité militaire fournit un avis au niveau des capacités et au niveau des CP. En particulier, il livre au Conseil une appréciation annuelle des incidences, pour lui permettre de déterminer les risques de retard et de mieux planifier les ressources³⁶. Et il fournit une contribution similaire au profit du rapport annuel du RPPB. L'ACO considère que les données issues des premières étapes du processus OTAN de planification de défense lui sont utiles³⁷.

³⁶ Voir MCM-0056-2014.

³⁷ Voir MCM-0064-2014 (Military Suitability and Risk Assessment).

2.2.9. Les avis au niveau des projets que le Comité militaire fournit aux comités chargés des ressources sont plus limités. En 2013, les ministres de la Défense des pays de l'Alliance ont chargé le RPPB d'accélérer les projets³⁸. En réponse à cette tâche, les commandements stratégiques ont dressé une liste de 147 projets d'infrastructure prioritaires à l'appui de l'avis du Comité militaire. Ce dernier n'a pas pu approuver cette liste. Dans un cas, il a évoqué le risque de retard au niveau du projet³⁹. Il n'a cependant pas encore fourni l'avis qu'il s'était proposé de formuler en 2013 et que les comités chargés des ressources attendaient.

2.3. Inefficacité du contrôle et de la contrainte s'agissant du respect des échéances du processus d'autorisation

2.3.1. Le respect des échéances du processus d'autorisation suppose de la part des pays hôtes qu'ils introduisent les demandes de financement et attribuent les marchés dans les temps. L'IBAN a constaté que le processus d'autorisation des projets de son échantillon s'était révélé plus long que prévu. Il n'a pas pu quantifier le dépassement des différentes échéances, faute de données suffisantes. Les documents examinés par l'IBAN fournissent plus de détails :

- les pays hôtes éprouvent toujours des difficultés à adresser les demandes d'autorisation au Comité des investissements dans les délais voulus. En octobre 2014, sur les 156 projets suivis, 67 % des autorisations initiales et 90 % des autorisations finales n'avaient pas été accordées dans les délais prévus en 2014. En outre, 71 % des contrats prévus n'ont pas été signés dans les temps⁴⁰. À la date du 30 octobre 2014, les pays hôtes devaient encore obtenir l'autorisation du Comité des investissements pour plus du quart du montant des dépenses prévues pour 2015, et pour plus de 60 % du montant des dépenses prévues pour 2016⁴¹ ;
- il ressort des informations que le NOR a présentées aux pays, sur la base d'un nombre limité de projets, que dans de nombreux cas il a souvent fallu plus de deux ans aux pays hôtes pour demander l'autorisation de planification relative à des projets liés à des CP ;
- pour un quart des projets liés à des CP que le NOR a évalués, la production d'une estimation de coût détaillée a pris plus deux ans ;

³⁸ Tâche confiée par les ministres de la Défense en février 2013, voir PO(2013)0119-REV3.

³⁹ Voir MCM-0101-2013 et IMSM-0511-2013.

⁴⁰ Réunion plénière du RPPB des 20 et 21 novembre 2014, point de situation du président du Comité des investissements.

⁴¹ C-M(2014)0058.

- la plupart des projets suivis par le NOR ces dernières années ont mis plus d'un an à parvenir au stade de l'appel d'offres⁴².

2.3.2. Conscient de la nécessité d'améliorer encore les choses dans ce domaine, le Comité des investissements a approuvé des propositions destinées à faire en sorte que les pays hôtes introduisent les demandes d'autorisation dans les délais. Or, d'après les documents examinés par l'IBAN, le Comité des investissements n'a pu parvenir à un consensus que sur les mesures suivantes :

- en cas de dépassement de l'une des échéances du processus d'autorisation, les pays peuvent décider de prendre des mesures, dont celle de désigner un autre pays hôte ;
- les pays ont approuvé des procédures d'« autorisation limitée dans le temps » afin d'inciter les pays hôtes à introduire leurs demandes, et le Comité des investissements à les approuver, dans les délais⁴³.

2.3.3. Ces mesures ne sont pas appliquées. Aucun des documents relatifs aux projets de l'échantillon examiné par l'IBAN n'indique que le Comité des investissements ait envisagé de désigner un autre pays hôte pour cause de retards. En outre, les procédures d'autorisation limitée dans le temps ne sont, dans la plupart des cas de retard, pas applicables. En effet, elles ne s'appliquent qu'aux projets liés à des CP approuvés qui sont subordonnés à une condition de confirmation⁴⁴. Par ailleurs, il est permis de demander une prolongation, que le Comité des investissements accepte dans tous les cas.

2.3.4. Les demandes officielles des pays hôtes et les rapports d'examen critique du NOR n'expliquent pas suffisamment les retards constatés au stade de l'autorisation et tout au long de l'exécution. Selon les documents relatifs aux projets faisant partie de l'échantillon, les retards constatés dans les projets liés à des CP sont le plus souvent dus au fait qu'un élargissement du périmètre a été demandé par le pays hôte et approuvé par le Comité des investissements. Les documents officiels ne mentionnent

⁴² Les données indiquées sous ce point et les deux précédents sont tirées de l'AC/4-D(2013)0007.

⁴³ L'AC/4-D(2013)0007-Final définit cinq types d'autorisation limitée dans le temps. Ils s'appliquent principalement aux projets autonomes, aux ouvrages d'importance mineure, aux projets liés à des besoins urgents et aux projets liés aux opérations et missions de l'Alliance.

⁴⁴ Quand un pays ne peut approuver une autorisation, la décision du Comité des investissements est sujette à confirmation. Le Comité des investissements réexamine les conditions de confirmation auxquelles sont subordonnées les demandes d'autorisation de lancer des appels d'offres après 90 jours, avec la possibilité de prolonger le délai jusqu'au réexamen du projet. Si les conditions de confirmation ne sont pas levées à cette date, les autorisations sont déclarées nulles et non avenues.

de cause précise que dans le cas d'une décision politique ou d'une nécessité opérationnelle, comme lorsque l'emplacement d'un aéroport doit être modifié. Pour les autres types de changements, les documents officiels ne fournissent pas suffisamment d'informations pour permettre à l'IBAN de déterminer précisément les causes et les responsabilités. Il n'est pas possible à l'IBAN de faire ressortir des tendances dans le cadre de son audit⁴⁵.

⁴⁵

Il devrait procéder à un audit complémentaire, comme il l'a fait pour le système FinS (gestion financière) utilisé par l'ACO et l'EMI (IBA-AR(2013)0022).

3. L'OTAN n'assure pas de manière efficace le suivi, l'évaluation et le contrôle de l'exécution des projets

3.1. Rôles et responsabilités

Comités chargés des ressources

3.1.1. Les projets NSIP arrivent à l'étape de la mise en œuvre quand le pays hôte attribue un ou des marchés en application d'une stratégie de passation de marchés décidée par les pays (voir figure 3). Une fois le ou les marchés attribués, il incombe au seul pays hôte de veiller à ce que le projet soit exécuté dans le respect des plafonds de dépenses, du périmètre et du calendrier fixés⁴⁶. Le Comité des investissements est chargé de suivre, d'évaluer et de contrôler l'exécution des projets⁴⁷. Le principal document régissant les activités de suivi et d'évaluation du Comité des investissements et du NOR est celui qui décrit la procédure de gestion de l'exécution des projets (procédure IMP). Mise en place en 1996⁴⁸, la procédure IMP a fait l'objet d'une révision approuvée par le Comité des investissements en 2011⁴⁹.

3.1.2. La procédure IMP évoque également le rôle du Comité des investissements s'agissant de déterminer si les problèmes rencontrés dans le cadre d'un projet nuisent à la mise à disposition de la capacité dans son ensemble et de prendre les mesures voulues. La procédure IMP impose ainsi aux pays hôtes de signaler au Comité des investissements les modifications apportées aux échéances d'exécution arrêtées dans le plan CP et de les justifier (cause). Elle prévoit aussi un suivi attentif des projets, en particulier lorsqu'une échéance importante n'a pas été respectée. Le suivi des échéances doit permettre au Comité des investissements de planifier chaque trimestre bien à l'avance et d'inviter les pays hôtes à modifier les échéances fixées s'ils ne sont pas en mesure de s'y tenir. Depuis 1996, la procédure IMP impose au Comité des investissements de prévenir le RPPB lorsque des projets inscrits dans un CP ne sont pas exécutés à temps et que les retards compromettent la mise à disposition des capacités concernées. La procédure IMP se décompose en trois étapes, que l'IBAN a analysées en détail.

⁴⁶ En donnant son aval définitif à l'attribution d'un marché, sur la base d'une estimation précise des coûts, du périmètre et du calendrier, le Comité des investissements autorise le pays hôte à exécuter le projet, de même qu'il le contraint à l'achever dans le respect des plafonds de dépenses, du périmètre et du calendrier fixés.

⁴⁷ C-M(2007)0010. On entend par « suivi » la signalisation, la vérification, le contrôle et le compte rendu continu du respect des échéances (calendrier) et des plafonds (coût) (voir AC/4(PP)N(2013)0056-REV2).

⁴⁸ AC/4-D(96)0007.

⁴⁹ AC/4-D(2011)0006.

(1) Planification des projets

Cette étape est décrite dans le plan CP. L'IBAN fait le point à ce sujet à la section 3.2.

(2) Constatation des problèmes et recherche de solutions

L'IBAN a évalué les deux activités suivantes :

- **collecte et évaluation des données** : les pays hôtes doivent fournir des données sur tous les projets en cours. Le NOR collecte ces données et les évalue en vue de déterminer l'incidence du non-respect des échéances sur l'achèvement des projets. L'IBAN fait le point à ce sujet à la section 3.3 ;
- **prise de mesures en réponse aux problèmes constatés** : le Comité des investissements doit déterminer les mesures à prendre pour ramener les projets accusant du retard sur la bonne voie et garantir une gestion financière efficace. L'IBAN fait le point à ce sujet à la section 3.4.

(3) Analyse de la performance

La procédure IMP reconnaît la nécessité d'analyser la performance globale du NSIP, s'agissant tant de l'aspect financier que de la mise à disposition des capacités. L'IBAN fait le point à ce sujet à la section 3.5.

Entités militaires

3.1.3. Durant l'exécution d'un projet, les entités militaires de l'OTAN se préoccupent avant tout de la date pour laquelle ce projet doit être achevé (et pour laquelle la capacité dont il relève doit être mise à disposition)⁵⁰. Les commandements stratégiques doivent apprécier l'incidence des retards sur la base de quatre grands ensembles de critères⁵¹. Ces critères répondent au principe général d'une corrélation directe entre l'exécution des projets et la mise à disposition des capacités. Les orientations insistent sur la nécessité d'une appréciation proactive des incidences lorsque les retards sont supérieurs à six mois ou qu'ils auront une incidence sur la capacité opérationnelle initiale ou la capacité opérationnelle totale⁵². Selon ces orientations, les

⁵⁰ MC 0612.

⁵¹ Ces critères sont exposés dans l'AC/4-D(2013)0012-FINAL, dans la directive 85-1 des deux commandements stratégiques (Bi-SC Directive 85-1), dans le MC 0612, ainsi que dans les AC/335-N(2014)0029-REV1 et AC/335-N(2014)0053-REV1. En outre, dans l'appréciation des incidences opérationnelles en rapport avec le CP concerné, les commandements stratégiques doivent indiquer les incidences opérationnelles de la non-approbation ou de l'approbation hors délai du CP. Les appréciations consolidées des autorités militaires de l'OTAN fournies à l'appui du plan de ressources à moyen terme contiennent également des appréciations de l'incidence d'une situation dans laquelle les fonds nécessaires ne seraient pas fournis ou les retards dans la mise à disposition des capacités persisteraient.

⁵² Dates auxquelles les projets doivent être opérationnels, pour répondre aux besoins militaires.

commandements stratégiques doivent aussi rendre compte de l'incidence de ces retards sur les opérations, sur le financement (sur les budgets OTAN), sur la transformation de l'OTAN et sur les éléments à programmer, comme les entraînements.

3.2. Caractère lacunaire des documents de planification des projets

3.2.1. Avant l'approbation du premier projet et au plus tard trois mois après l'approbation du CP, le NOR doit produire un plan CP assorti d'une liste des projets financés en commun et des échéances fixées⁵³. Depuis sa mise en place, en 1996, la procédure IMP devait principalement servir au réexamen des échéances fixées pour les différents projets dans le contexte du CP dont ils relèvent. Or les plans CP examinés par l'IBAN ne contenaient pas d'évaluation en bonne et due forme de la corrélation entre les projets et les capacités dont ils relevaient, évaluation pourtant nécessaire pour mesurer l'incidence des modifications du calendrier des projets sur les capacités⁵⁴ dans leur ensemble.

3.2.2. Les procédures du NSIP n'imposent pas la tenue à jour des plans CP, alors que c'est là une bonne pratique en matière de gestion de projet. Dans le cas de son échantillon de projets, l'IBAN a constaté que le NOR n'adaptait pas le plan CP sur la base des nouvelles échéances. Pour les projets modifiés en cours d'exécution, comme l'ensemble des projets examinés par l'IBAN, le calendrier effectif diffère donc du calendrier inscrit dans le plan CP. Il est de ce fait malaisé de connaître les échéances effectives et de mesurer l'incidence du retard enregistré par un projet sur les autres projets et sur la capacité dans son ensemble. En outre, les procédures du NSIP n'imposent pas aux pays hôtes d'achever leurs projets pour l'échéance fixée dans le plan CP correspondant. Les pays hôtes sont tenus de les achever pour l'échéance approuvée au stade de l'engagement ou pour l'échéance telle que modifiée à l'occasion d'autorisations ultérieures.

3.3. Insuffisance des informations sur l'exécution des projets fournies par les pays hôtes pour évaluation par le NOR

3.3.1. La règle selon laquelle les pays hôtes doivent fournir des données et le NOR doit les évaluer pour que le Comité des investissements puisse y donner suite est relativement récente. Le NSIP existe depuis 64 ans et la procédure IMP depuis 18 ans. Avant 2012, l'OTAN ne suivait pas l'exécution des projets sur la base des échéances, notamment parce qu'avant 2014, le système d'information financière ne permettait guère de vérifier le respect des échéances. De ce fait, on ne dispose d'aucune information sur les retards, à la fois au niveau de l'exécution des projets et de la mise à disposition des capacités, pour la majeure partie de l'existence du NSIP. Le suivi

⁵³ Voir AC/4-D(2011)0006.

⁵⁴ Chaque capacité définie dans le plan CP comporte un ou plusieurs projets.

systématique a débuté en 2012, à la suite de la crise financière qu'a connue le NSIP, lorsque les pays ont commencé à accorder plus d'importance au respect des délais de mise à disposition des capacités. Les pays ont ainsi approuvé un certain nombre d'initiatives visant à améliorer la gestion du NSIP, notamment la procédure IMP et une multitude de directives connexes⁵⁵. Les éléments importants de ces directives sont évalués plus bas.

3.3.2. Le suivi et le contrôle de l'exécution des projets supposent dans un premier temps que les pays hôtes fournissent des données précises, et en temps utile. Selon la procédure IMP, le Comité des investissements doit disposer en permanence des données les plus récentes sur les profils de dépenses et sur les échéances. Cette règle s'applique à chaque étape du processus d'autorisation. L'IBAN a évalué le renforcement du suivi mis en œuvre par le Comité des investissements depuis 2012 et a constaté que les pays hôtes omettaient de fournir des informations capitales sur l'avancement des projets. Deux exemples sont présentés ci-dessous :

- Le NOR a recensé 61 projets pour lesquels l'attribution du marché n'avait pas eu lieu à l'échéance prévue, en 2013. Dans plus de 60 % des cas, les pays hôtes n'ont pas justifié les retards comme ils auraient dû le faire. Les quelques explications fournies n'étaient pas suffisamment détaillées pour permettre de déterminer les causes de ces retards⁵⁶. Sans explications cohérentes et concrètes, le Comité des investissements ne peut pas cerner la nature précise des problèmes et identifier les responsables.
- En juillet 2014, le NOR a rapporté que la moitié des projets suivis (voir paragraphe 3.3.6) avaient obtenu une autorisation (coûts estimatifs) dans les délais prévus. Contrairement à ce qui est prescrit, les documents n'indiquaient pas clairement les nouvelles échéances et les raisons des retards n'étaient pas clairement expliquées⁵⁷, réduisant ainsi la possibilité pour les intervenants de se rendre compte, le cas échéant, des problèmes importants que les retards pourraient occasionner.

⁵⁵ L'AC/4-N(2014)0029 récapitule les modifications apportées aux règles régissant le NSIP.

⁵⁶ Analyse, par l'IBAN, de cinq rapports adressés par le NOR au Comité des investissements en 2013 (AC/4(PP)N(2013)0045-ADD1-REV1, AC/4(PP)N(2013)0057-ADD2, AC/4(PP)N(2013)0081, AC/4(PP)N(2013)0114 et AC/4(PP)N(2014)0028). Ces documents n'indiquent pas le nombre total de projets pour lesquels une attribution de marché était prévue en 2013. Selon de récents rapports du NOR, les pays hôtes ne sont pas davantage à même aujourd'hui d'attribuer les marchés dans les délais impartis. Cela donne donc à penser que cette question mériterait de faire l'objet d'un examen plus approfondi. L'AC/4-N(2014)0032 indique que les pays hôtes n'ont attribué que 6 des 21 marchés qui devaient être attribués au cours de la période comprise entre juin et août 2014, soit 29 % alors que l'objectif est 90 %.

⁵⁷ AC/4(PP)N(2014)0059-ADD1-COR1.

3.3.3. Au cours de l'été 2014, le NOR a implémenté un nouveau système d'information financière⁵⁸. L'aptitude du Comité des investissements à suivre et à contrôler l'exécution des projets dépendra de la précision et de l'exhaustivité des informations que les pays hôtes saisiront dans ce système. Il est encore trop tôt pour qu'il fasse le point à ce sujet mais l'IBAN juge le risque élevé compte tenu du bilan qu'il tire jusqu'à présent des informations fournies par les pays hôtes. À moins que ceux-ci ne fournissent tous les détails nécessaires sur les nouvelles échéances, comme ils y sont tenus, le Comité des investissements ne disposera pas des informations les plus exactes possibles, contrairement à ce que prévoit la procédure IMP.

3.3.4. S'il appartient aux pays hôtes de fournir des données sur l'exécution des projets, le NOR se doit quant à lui de les recueillir systématiquement. Depuis 2012, le NOR et le Comité des investissements ont intensifié leur travail de collecte et d'évaluation des données et de suivi de l'exécution des projets, comme le prévoit la procédure IMP. Ils ont amélioré le suivi du calendrier d'exécution des projets, mais il leur reste des efforts à fournir.

3.3.5. Depuis 2012, à partir des informations communiquées par les pays hôtes au sujet des échéances, le NOR assure un suivi systématique de l'attribution des marchés pour la totalité des projets⁵⁹. Pour les quatre autres échéances, il ne suit pas systématiquement tous les projets, contrairement à ce que prévoit la procédure IMP. Au lieu de cela, il assure un suivi sélectif, pour un nombre de projets toujours plus grand⁶⁰. Le Comité des investissements a accepté cette solution, conscient que la tâche aurait sinon nécessité une importante intervention manuelle et que le système d'information financière précédent n'offrait que des fonctionnalités limitées à cet égard⁶¹.

3.3.6. Le suivi sélectif des échéances se fait désormais dans le cadre d'un examen annuel conjoint des CP et des projets placé sous la direction du NOR, qui forme la base de l'intervention du Comité des investissements dans la procédure IMP. L'examen

⁵⁸ Appelé système intégré d'information sur les ressources financées en commun (CIRIS).

⁵⁹ Le NOR continue de rendre compte, mois par mois, des marchés devant être attribués dans les trois mois et des avis de marché non encore reçus. Le NOR se sert de ces comptes rendus pour dresser la liste des marchés non attribués à l'échéance prévue au cours des trois derniers mois, dont il rend compte au Comité des investissements à l'occasion des réunions de gestion de celui-ci. Voir, par exemple, AC/4(PP)N(2014)0106, AC/4(PP)N(2014)0006-ADD8 et AC/4(PP)N(2014)0005-ADD8.

⁶⁰ La première liste, de 2012, contenait 55 projets (voir AC/4-D(2012)0010-REV1-COR1), contre 131 actuellement. Le NOR a sélectionné ces projets sur la base des prévisions de dépense pour l'année suivante et des projets relevant de capacités d'importance majeure à mettre à disposition dans le courant de l'année. Les projets sélectionnés représentaient une petite partie de l'ensemble du portefeuille de projets en cours, mais une partie non négligeable du portefeuille de projets destinés à être menés à brève échéance. Voir AC/4(PP)N(2013)0056-REV2.

⁶¹ AC/4-D(2012)0010-REV1.

mené en 2014 révèle une amélioration du suivi effectué par le NOR, celui-ci ayant collecté plus de données, pour un plus grand nombre de projets. Il reste pourtant lacunaire au regard de l'IMP, qui impose que soient examinés l'ensemble des projets en cours d'exécution. Quelque 30 % des projets en cours d'exécution ont ainsi été examinés, ce qui représente 61 % du solde à dépenser dans le cadre du NSIP approuvé⁶². En outre, le Comité des investissements n'a toujours pas mis en place une procédure qui lui permette de se tenir informé des risques de dépassement d'échéances, comme le prévoit la procédure IMP.

3.3.7. La mise à disposition des capacités en temps utile passe avant tout par l'achèvement des projets dans les délais⁶³. Lors de l'évaluation des données sur l'exécution des projets, un élément essentiel de la procédure IMP consiste à déterminer l'incidence des problèmes d'exécution sur l'achèvement des projets. La procédure IMP vise à permettre au Comité des investissements d'évaluer dans quelle mesure le dépassement d'échéances ou les problèmes rencontrés en cours d'exécution auront une incidence sur la date d'achèvement des projets. Or jusqu'il y a peu, l'achèvement des projets n'était pas contrôlé. L'IBAN a dressé le même constat que pour le suivi des reports d'échéance au niveau de l'attribution des marchés, évoqué au paragraphe 3.3.2, à savoir que le compte rendu effectué sur la base de l'examen annuel des CP et des projets ne permet pas toujours de se rendre clairement compte des incidences possibles sur l'achèvement des projets⁶⁴. Le Comité des investissements ne dispose pas non plus d'une procédure permettant aux pays hôtes de lui signaler les retards subis par les projets qui ne sont pas liés au dépassement d'échéances.

3.3.8. Sur les 24 projets censés être achevés en 2013 que le NOR a suivis, seuls 42 % l'ont effectivement été. D'après le NOR, ces retards n'ont pas nui à la mise à disposition des capacités relevant du CP concerné dans la mesure où les projets faisaient partie des derniers de leurs CP respectifs à être exécutés. Pour 2014, la proportion reste globalement la même puisque 45 % des projets ont été achevés dans les délais prévus⁶⁵. Les documents officiels ne précisent pas l'incidence de ces retards sur la mise à disposition des capacités ni les mesures prises pour y remédier.

⁶² Voir NOR(DIR)(2014)0006. L'examen a porté sur les CP qui devaient être soumis en 2014, sur les CP pour lesquels aucune donnée n'était disponible et sur les projets relevant de plus de 38 (environ un tiers) des CP approuvés. Il a classé les projets en cinq catégories, à savoir, notamment, les projets censés atteindre une échéance importante et les projets pour lesquels les dépenses prévues à brève échéance étaient élevées.

⁶³ Pour le Comité des investissements, un projet est achevé à la date à laquelle il est cédé à l'utilisateur (voir AC/4-D(2013)0012-FINAL). Dans le plan CP, un projet est achevé à « la date d'achèvement estimative ».

⁶⁴ En théorie, le dépassement des échéances précédentes, comme celle de l'engagement, peut être résorbé dans une certaine mesure moyennant une planification prudente et ne se répercute donc pas nécessairement sur l'achèvement des projets et la mise à disposition des capacités.

⁶⁵ AC/4-WP(2015)0001.

3.4. Manque d'efficacité du Comité des investissements face aux problèmes d'exécution des projets

3.4.1. Les initiatives destinées à améliorer la collecte et l'évaluation des informations sont susceptibles d'améliorer l'exécution des projets NSIP en enclenchant une action de suivi des problèmes constatés. Sans ces mesures, en place depuis 2012, le Comité des investissements n'aurait pas eu connaissance de ces problèmes. Il reste que cette méthode du Comité des investissements consistant à réagir au suivi périodique des projets et à la constatation de problèmes n'est pas conforme à la procédure IMP ni aux orientations complémentaires s'agissant de prendre des mesures pour accélérer les projets accusant du retard. Pour le Comité des investissements, c'est souvent lorsqu'il suit le dépassement des échéances qu'il rend compte de l'état d'avancement de projets, de capacités et de portefeuilles et qu'il mesure les taux d'exécution financière que se présentent les occasions d'agir.

3.4.2. Les documents de suivi font état des échéances dépassées de plus de six mois⁶⁶. Les intervenants NSIP considèrent qu'il s'agit là de retards importants. L'IBAN a toutefois constaté dans ces documents que le Comité des investissements n'appliquait pas de façon cohérente la politique approuvée pour l'autorisation d'une prolongation de délai en cas de dépassement⁶⁷. En outre, ces documents ne permettaient pas de savoir si les retards nécessitaient un réajustement des ressources ou si la révision des besoins à la baisse permettrait de respecter l'échéance prévue au départ⁶⁸. Enfin, le Comité des investissements n'a pas jugé utile de prendre d'autres mesures pour accélérer les projets accusant du retard, contrairement à ce que prévoit la procédure IMP.

3.4.3. De nouvelles initiatives en matière de compte rendu sont susceptibles de déboucher sur des solutions aux problèmes que pose tel ou tel projet et qui retardent la mise à disposition de la capacité correspondante, qui est la finalité première de la procédure IMP. Depuis 2009, le NOR ne produisait plus de rapport sur l'avancement des travaux, alors que, selon les règles en vigueur, c'est là l'outil de compte rendu

⁶⁶ Voir AC/4(PP)N(2013)0045-ADD1-REV1, par exemple. À présent que les échéances de référence sont réactualisées chaque année et que les rapports sur les échéances dépassées n'indiquent pas clairement les nouvelles échéances, il est difficile de savoir combien de projets ont dépassé les échéances prévues au départ.

⁶⁷ L'AC/4-D(2013)0012-FINAL indique qu'en principe, le Comité des investissements doit être averti de tout dépassement d'une échéance avant la date de cette échéance. La procédure prévue veut que le Comité des investissements autorise une prolongation de délai en cas de dépassement, sous réserve d'un suivi plus étroit et de mesures plus nombreuses pour remédier au problème, le cas échéant.

⁶⁸ Comme le prévoient l'AC/4-D(2013)0012-FINAL et le MC 0612.

standard du NOR⁶⁹. En décembre 2013, ce dernier a cependant entrepris d'établir des rapports sur l'état d'avancement des capacités. Le NOR a conçu ce type de rapport pour évaluer l'ensemble des capacités, déterminer les tendances et recommander des améliorations. En outre, depuis 2014, le Comité des investissements convie les pays hôtes à venir lui rendre compte de leur portefeuille de projets NSIP.

3.4.4. Les pays ne tirent pas pleinement parti de ces initiatives. En novembre 2014, cinq rapports sur l'état d'avancement des capacités avaient été produits⁷⁰. Le NOR a ainsi épinglé plusieurs problèmes propres à des projets spécifiques qui contribuent à des difficultés systémiques et énoncé des recommandations. Les pays ont demandé que soient prises certaines mesures à la suite de ces rapports, notamment que soient établis des rapports sur les enseignements tirés, mais ils n'ont guère pris d'autres initiatives. En outre, en novembre 2014, ni les pays hôtes ni le Comité des investissements n'avaient encore tiré pleinement parti des réunions tenues pour faire le point sur les portefeuilles⁷¹. Ces réunions sont pourtant l'occasion de discuter des mesures prises par le pays hôte pour améliorer l'exécution des projets et de déterminer ce que le Comité des investissements peut faire pour l'aider à surmonter les obstacles.

3.4.5. Enfin, l'IBAN a constaté que peu de mesures avaient été prises pour remédier aux faibles taux d'exécution financière, évoqués au paragraphe 1.4.1. Ce problème est bien connu des pays car cet indicateur est depuis longtemps pris en considération. Le faible taux d'exécution financière entraîne, chaque année, le report d'une partie des fonds versés au NSIP par les pays. Entre 2010 et 2013, les fonds non dépensés ont représenté en moyenne quelque 157 millions d'euros par an⁷². Cette situation est préoccupante pour certains pays, pour lesquels la persistance de cette sous-utilisation des fonds rend le financement du NSIP problématique.

3.4.6. En 2012, le Comité des investissements s'est intéressé de plus près aux problèmes à l'origine du faible taux d'exécution⁷³. Il a ainsi constaté que ce taux pouvait être influencé par les retards dans l'exécution des projets et par le compte rendu insuffisant des dépenses effectuées par les pays hôtes. Or, depuis 2012, le Comité des

⁶⁹ Le NOR a produit près de 30 rapports de ce type entre 2005 et 2009. En 2010, l'IBAN a constaté que ces rapports présentaient plusieurs lacunes, qui en limitaient l'intérêt en tant qu'outil de suivi. Voir IBA-AR(2009)0012.

⁷⁰ AC/4(PP)N(2014)0055, AC/4(PP)N(2014)0057, AC/4(PP)N(2014)0075, AC/4(PP)N(2014)0077 et AC/4(PP)N(2014)0104.

⁷¹ notamment avec la NCIA, la NSPA, l'Allemagne et les Pays-Bas.

⁷² Ce chiffre étant fondé sur les contributions versées au NSIP par les pays, il diffère légèrement de l'écart moyen entre les plafonds de contributions annuels ajustés et les dépenses effectives. La contribution des pays est calculée sur la base de prévisions et non sur la base des plafonds de contributions ajustés.

⁷³ AC/4-WP(2012)0004-REV2.

investissements n'a pris contact qu'à une seule occasion avec certains pays pour déterminer les causes de la faiblesse du taux d'exécution et, problème étroitement lié à celui-là, du caractère incomplet des prévisions de dépenses⁷⁴. Dans un cas récent, un pays a pris l'initiative d'expliquer sa propre performance⁷⁵. L'absence d'indicateurs de performance propres aux pays, traitée plus avant à la section 3.5, entrave la visibilité.

3.5. Caractère lacunaire et non systématique des analyses de la performance du NSIP réalisées par le Comité des investissements et par le RPPB

3.5.1. Pour analyser la performance du NSIP, le Comité des investissements utilise des « indicateurs de performance » (KPI). Pour 2013, par exemple, le NOR a présenté les résultats de cinq indicateurs généraux, mesurés par rapport aux objectifs⁷⁶. Il en ressort que la réalisation des objectifs est problématique⁷⁷. Or les pays n'utilisent pas les KPI pour gérer la performance du NSIP. Les KPI agréés aident certes à se faire une idée de la situation générale du NSIP, mais ils ne permettent pas de suivre les activités menées par les différents intervenants. Aussi, l'IBAN estime que le Comité des investissements limite sa marge de manœuvre en ne se fiant qu'à ces indicateurs généraux.

3.5.2. À la suite de sa réévaluation du financement commun OTAN⁷⁸, le RPPB a entamé l'analyse de la performance du NSIP sur la base d'un ensemble déterminé de capacités d'importance majeure⁷⁹. Son approche n'est cependant pas conforme à la procédure IMP. Celle-ci prévoit en effet une approche « ascendante », dans le cadre de laquelle le Comité des investissements constate les problèmes posés par tel ou tel projet et signale au RPPB ceux qui ont une incidence sur la mise à disposition de la capacité concernée. De la sorte, elle définit clairement un seuil de tolérance à partir duquel le RPPB doit intervenir, à titre exceptionnel, ce qui est par ailleurs une bonne pratique en matière de gestion de projet. Or, au lieu de s'en tenir strictement à cette

⁷⁴ AC/4-DS(2013)0005.

⁷⁵ AC/4-DS(2014)0026.

⁷⁶ Respect du délai de livraison du projet (KPI 1) ; respect du délai d'attribution du marché (KPI 2) ; taux d'attribution des marchés (KPI 5) ; taux d'affectation des contributions (KPI 6) et taux d'autorisation net (KPI 7). Voir AC/4-N(2014)0032.

⁷⁷ Voir AC/4-N(2014)0038.

⁷⁸ PO(2013)0071.

⁷⁹ Les pays ont validé une approche qui a été utilisée pour informer les représentants auprès du RPPB à leur réunion plénière de juin 2014 (AC/335-N(2014)0029-REV1). Ils ont ensuite revu cette approche en prévision de la réunion plénière de novembre 2014 (AC/335-N(2014)0053-REV1).

procédure⁸⁰, le RPPB a commencé, en 2013, à suivre un ensemble de capacités d'importance majeure sélectionnées par les pays sur la base, notamment, des priorités politiques fixées au cours des réunions au sommet de l'OTAN. Il s'agit là davantage d'une approche « descendante ».

3.5.3. L'approche adoptée par le RPPB améliore la visibilité à l'échelle des capacités et donne l'occasion d'agir. En exécution d'un mandat confié par le RPPB, le Comité des investissements a ainsi recensé 20 mesures déjà prises et 21 mesures à prendre en 2015. Ces mesures sont censées remédier aux problèmes constatés s'agissant des huit capacités que le RPPB a classées dans l'une des deux catégories inférieures⁸¹. Onze des 21 mesures prévues pour 2015 doivent être menées à bien au cours du premier trimestre de l'année. Le plus souvent, le Comité des investissements a identifié l'entité qui en est responsable. La NCIA, par exemple, est chargée d'appliquer sept d'entre elles. Il est trop tôt pour déterminer dans quelle mesure les entités réussiront à s'acquitter de ces tâches et dans quelle mesure le RPPB et le Comité des investissements veilleront à ce que ce soit le cas.

3.5.4. Le RPPB aura du mal à apprécier l'incidence des mesures prises pour remédier aux problèmes qu'il a constatés à l'échelle des capacités. Pour analyser la performance, les pays se fondent, au sein du Comité des investissements, sur les calendriers d'exécution les plus à jour⁸², alors qu'au sein du RPPB, ils se fondent sur les plans CP, qui indiquent les plafonds de dépenses, le périmètre et les calendriers fixés au départ. Comme indiqué à la section 3.2, les données de référence prévues au départ ne concordent pas nécessairement avec les tout derniers calendriers d'exécution. Même si les mesures de remédiation décidées par le Comité des investissements permettent d'accélérer au maximum les projets accusant du retard, le statut de la capacité restera « rouge » ou « orange ». Les pays n'ont pas défini de critères clairs et objectifs pour mesurer l'évolution de la situation.

3.6. Exercice du compte rendu et pouvoir de contrainte entravés par le mode de gouvernance du NSIP

Pouvoir de contrainte exercé sur les pays hôtes

⁸⁰ Durant son audit, l'IBAN est tombé sur au moins un cas où le Comité des investissements a soumis un ensemble de projets au RPPB.

⁸¹ À savoir les indicateurs « rouge » et « orange ». Pour ce qui est du calendrier, le « rouge » est utilisé pour une catégorie capacitaire dans laquelle au moins un CP devrait être livré plus de douze mois après la date d'achèvement prévue au départ dans le plan CP, et l'« orange », pour des CP qui devraient être livrés en retard mais dans les douze mois après la date prévue. S'agissant des ressources, le « rouge » est utilisé pour une capacité dont un paquet de capacités au moins présente un coût supérieur de plus de 25 % au montant prévu dans le plan CP, et l'« orange », lorsque ce pourcentage est inférieur ou égal à 25 % (AC/4-D(2014)0016-FINAL).

⁸² Ces calendriers figurent dans l'AC/4-D(2014)0014.

3.6.1. Le Comité des investissements éprouve des difficultés à contraindre les pays hôtes à s'acquitter de leurs obligations. Il joue pourtant un rôle clé dans la gouvernance du NSIP. Il est en effet chargé d'en superviser la mise en œuvre, en donnant les orientations et les directives nécessaires, et de faire en sorte que les intervenants concernés respectent les processus et les procédures. Dans le contexte du NSIP, une gouvernance efficace requiert de pouvoir contraindre les pays hôtes à exécuter les projets dans les limites des profils de dépenses, du périmètre et du calendrier qu'ils se sont engagés à respecter. Elle requiert aussi de pouvoir prendre des mesures pour faire en sorte que les pays hôtes et les autres intervenants respectent les procédures et processus définis. Or, comme il est dit plus haut dans le présent rapport, l'IBAN a constaté que les intervenants NSIP, y compris les pays hôtes, ne respectaient pas tout à fait les processus et procédures du NSIP, et qu'ils ne livraient pas toujours les résultats qu'ils se sont engagés à produire.

3.6.2. Le mode de gouvernance du NSIP ne prévoit pas les moyens nécessaires pour contraindre les pays hôtes à s'acquitter de leurs obligations. Un comité de représentants des pays est chargé de superviser l'exécution des projets. Cette façon de procéder témoigne du degré d'entente nécessaire pour se servir d'un fonds commun dans le cadre d'une approche coopérative visant à répondre à une même menace. Elle tient aussi à l'ancien environnement NSIP, dans lequel les pays géraient eux-mêmes la plupart des projets et devaient ainsi se rendre des comptes les uns aux autres. Mais elle gêne le Comité des investissements s'agissant de suivre, d'évaluer et de contrôler efficacement l'exécution des projets, comme le prévoit son mandat. Le Comité des investissements peut tout au plus « inviter » les pays hôtes à prendre des mesures, mais il n'a pas le pouvoir de les y contraindre. Sans organe supérieur en mesure de les obliger à respecter leurs engagements, les pays hôtes ont peu de raisons de s'efforcer d'améliorer la situation.

3.6.3. Comme mentionné au paragraphe 1.1.5, le NSIP a fondamentalement changé depuis que les pays en ont défini les principes de gouvernance. La réorientation vers une gestion des projets par les agences de l'OTAN – en particulier la NCIA – caractérise cette évolution. En principe, les agences étant des entités OTAN, le Comité des investissements devrait pouvoir influencer davantage sur leur travail que sur celui des pays hôtes souverains. Mais dans l'état actuel des choses, le NSIP ne permet guère l'exercice d'une telle contrainte, que ce soit sur les pays hôtes souverains ou sur les agences faisant fonction de pays hôte. Un cadre réglementaire solide pour le financement par le client et une meilleure gouvernance C&I (communication et information) pourraient contribuer à améliorer l'efficacité de la supervision de la NCIA, qui est le pays hôte gérant actuellement le plus de projets. Cette initiative a pris du retard, mais les comités OTAN concernés sont censés, pour l'heure, terminer leurs travaux pour la mi-2015⁸³.

⁸³ Voir AC/335-N(2014)0060, AC/281-N(2014)0080, PO(2014)0836 et PO(2015)0008.

Contribution des entités OTAN à l'amélioration de l'exécution des projets

3.6.4. Le Comité des investissements supervise au quotidien les activités de nombreux intervenants externes. Ces activités sont souvent complexes et portent sur un large éventail de questions que d'autres entités OTAN traitent également. Ces entités pourraient à tout le moins éclairer le Comité des investissements pour la prise de décisions lorsque, par exemple, le NOR constate des problèmes systémiques tels que ceux qui sont évoqués dans les derniers rapports sur l'état d'avancement des capacités. Le Bureau des C3 (consultation, commandement et contrôle), notamment, est bien placé pour donner des avis. Le mandat du Comité des investissements⁸⁴ ne lui confère néanmoins pas l'autorité nécessaire pour charger d'autres entités OTAN de contribuer à l'accélération des projets accusant du retard.

3.6.5. Le Comité des investissements éprouve des difficultés à faire en sorte que les enceintes adéquates se saisissent des questions urgentes. Le NOR a suggéré des lignes d'action spécifiques pour associer les entités OTAN à l'amélioration de l'exécution des projets, mais il n'a pas encore formulé de recommandations et le Comité des investissements n'a pas encore donné d'instructions en ce sens. C'est au niveau des intervenants NSIP traditionnels, au premier rang desquels les pays hôtes, que l'action est le plus nécessaire. Mais des responsables du NOR ont déclaré à l'IBAN que leur marge de manœuvre était limitée tant que les pays ne s'attacheraient pas davantage à faire intervenir plus systématiquement les entités OTAN.

Rôle du Conseil

3.6.6. À l'OTAN, le Conseil est l'organe dont relèvent tous les autres. C'est aussi celui qui dispose du plus grand pouvoir de contrainte. Parmi les informations communiquées au Conseil figure un relevé global des difficultés, intégré dans le rapport annuel du RPPB et dans le plan de ressources à moyen terme⁸⁵. Ces documents contiennent aussi des informations factuelles sur les taux d'exécution financière, la situation financière et les conséquences des retards sur la mise à disposition des capacités. En revanche, ils n'analysent pas les causes premières des retards ni ne cherchent à établir dans quelle mesure le Comité des investissements ou le RPPB peuvent réellement atténuer les problèmes constatés. De l'avis de l'IBAN, le Conseil gagnerait à obtenir du Comité des investissements et du RPPB une analyse de leurs propres contraintes et difficultés. Celle-ci lui permettrait de déterminer s'il y a lieu pour lui de jouer un rôle plus actif s'agissant de contraindre les pays hôtes à s'acquitter de leurs obligations et à prendre des mesures.

⁸⁴ C-M(2007)0010.

⁸⁵ C-M(2014)0048 et C-M(2014)0058.

3.7. Caractère lacunaire de l'appréciation de l'incidence des retards établie par les commandements stratégiques, d'où un contrôle insuffisant du respect des délais

3.7.1. Lors de son évaluation du travail effectué par les entités militaires pour suivre l'exécution des projets NSIP, l'IBAN s'est concentré sur les informations que ces entités communiquent au sujet de l'incidence des retards. Le compte rendu des commandements stratégiques n'est pas aussi complet que l'exigent les orientations applicables. Pour ce qui est des projets examinés par l'IBAN, seule la moitié de ceux qui accusaient un retard jugé important selon lui avait fait l'objet d'une appréciation des incidences opérationnelles⁸⁶. Les commandements stratégiques les ont produites pour se conformer aux obligations qui leur incombent en matière de compte rendu périodique, notamment celles qui sont évoquées au paragraphe 2.2.7. Il ne s'agissait donc pas d'une démarche proactive faisant suite à la constatation de retards dans l'exécution des projets, démarche en principe spontanée. Les commandements stratégiques ont imputé cette lacune à l'absence ou à la mauvaise circulation d'informations sur l'exécution des projets. Par ailleurs, ils n'ont pas attribué les retards dans la mise à disposition des capacités à des projets en particulier, ce qui aurait facilité l'adoption de mesures ciblées. En conséquence, il est difficile de savoir combien de projets accusant un retard important ont eu une incidence sur les capacités concernées.

3.7.2. L'IBAN a constaté que plus l'incidence opérationnelle des retards est clairement définie, plus il y a de chances que des mesures soient prises pour accélérer les projets concernés et faire approuver des solutions d'atténuation de ces retards. En général, lorsque des projets liés aux opérations et missions de l'Alliance, tous types confondus, prennent du retard, cela a immédiatement une incidence grave sur les opérations, les commandants sur le terrain ayant du mal à mener à bien leur mission sans la capacité nécessaire. Les pays, quant à eux, sont peu enclins à accepter le risque opérationnel et la dégradation continue de l'efficacité des missions qu'entraîne l'absence de mesures d'atténuation des retards.

3.7.3. Il est néanmoins plus difficile de déterminer de manière précise l'incidence opérationnelle quand il ne s'agit pas de projets menés à l'appui d'opérations et de missions de l'Alliance. Ainsi, des responsables des commandements stratégiques ont déclaré qu'il était malaisé de déterminer l'incidence sur les opérations et sur la transformation des retards constatés dans l'exécution de projets à plus longue échéance destinés à contribuer aux objectifs généraux de l'OTAN tels que définis par le « niveau d'ambition » de l'Alliance. Parmi les projets de cette catégorie figurent nombre de projets complexes à forte composante logicielle, ceux dont l'exécution connaît les plus gros problèmes.

⁸⁶

Les commandements stratégiques ont fait le point sur les incidences à l'échelle des capacités dont ces projets relevaient. Ils n'ont pas non plus livré la moindre appréciation des incidences opérationnelles à l'échelle de la capacité ou du projet pour cinq des dix projets accusant un retard de plus de six mois sur la date d'achèvement effective ou indicative.

3.7.4. Dans le cadre des projets accusant un retard sans incidence opérationnelle claire, il est d'autant plus important de rendre compte de l'incidence financière sur les budgets de l'OTAN. Or, dans les documents concernant les projets de son échantillon, l'IBAN n'a guère trouvé d'éléments attestant qu'un intervenant ait procédé à ce type d'appréciation. Les solutions provisoires destinées à satisfaire les besoins auxquels le retard de certains projets empêche de répondre et la hausse des coûts qu'entraîne l'exploitation d'infrastructures vieillissantes sont admises à l'OTAN⁸⁷. Aucune entité OTAN n'assure le suivi des solutions provisoires appliquées (comme des prototypes) et des coûts qui y sont associés. En 2009, le Bureau des C3 a établi un rapport sur le recours à des prototypes de SIC au sein de l'OTAN⁸⁸, mais ce rapport n'a pas été actualisé depuis, même si le document se voulait alors « évolutif ».

3.7.5. Sans un compte rendu complet et systématique de l'incidence des retards, le respect du calendrier du NSIP ne peut être contrôlé comme le prévoient la réglementation et les orientations OTAN. Les comités chargés des ressources n'ont pas suffisamment d'informations pour déterminer si les calendriers d'exécution des projets permettront aux commandements stratégiques de disposer des capacités dans les délais ou si ces calendriers doivent être ajustés. L'IBAN a ainsi constaté, dans le cas des projets examinés, que le Comité des investissements ne tenait généralement pas compte de l'incidence d'un retard avant d'accepter de prolonger le délai d'exécution des projets. Les pays approuvent donc les demandes d'élargissement du périmètre des travaux et de relèvement des plafonds introduites par les pays hôtes sans se préoccuper des conséquences sur le calendrier. En outre, ils les approuvent en l'absence de justifications en bonne et due forme, qu'une appréciation complète des incidences financières devrait fournir, en particulier pour les projets coûteux tels que les projets à forte composante logicielle.

3.8. Lacunes en matière d'orientations, de ressources et de structures, avec des conséquences sur le travail des commandements stratégiques

Orientations

3.8.1. Depuis le rapport établi par l'IBAN en 2010⁸⁹, peu a été fait pour rendre les commandements stratégiques davantage aptes à exercer leurs responsabilités au cours de l'exécution des projets. Des responsables de l'ACO et de l'ACT ont déclaré à l'IBAN que les commandements stratégiques ne pouvaient s'acquitter efficacement de

⁸⁷ Les crédits nécessaires à ces solutions proviennent généralement du budget militaire, qui est géré par un autre comité OTAN (le Comité des budgets), séparément du NSIP.

⁸⁸ AC/322-N(2009)0115-ADD3.

⁸⁹ IBA-AR(2009)0012.

leur mission de suivi des projets NSIP, définie dans les documents régissant leur participation à l'exécution des projets NSIP.

3.8.2. Les observations précédemment formulées par l'IBAN au sujet des lacunes en matière d'orientations demeurent d'actualité. Ainsi, les documents réglementaires applicables au NSIP⁹⁰ ne font toujours pas autorité à l'échelle de l'OTAN, et ils sont dépassés et incomplets. À titre d'exemple, la procédure IMP et ses règles d'application ne définissent pas les responsabilités du Comité des investissements dans le contrôle de l'exécution des projets⁹¹ ni le rôle des autres intervenants NSIP à cet égard. En outre, les interactions entre le pays hôte, les comités chargés des ressources et les commandements stratégiques ne sont pas décrites dans le détail alors que les commandements stratégiques ont besoin de ces informations pour évaluer l'incidence des reports de délais d'achèvement des projets. Par ailleurs, les comités chargés des ressources et les entités militaires n'appliquent pas les mêmes orientations pour suivre les dépassements d'échéances et leur incidence sur les dates d'achèvement des projets.

3.8.3. Ces facteurs contribuent à créer un décalage entre ce que les entités militaires pensent fournir aux comités chargés des ressources et ce que ces derniers s'attendent à recevoir de leur part. Les intervenants ne disposent pas d'orientations concordantes sur lesquelles se fonder pour définir des marges de tolérance et examiner et approuver des demandes de dérogation en matière de délais. Il s'agit de principes généraux de la gestion de projets qui devraient s'appliquer aussi bien aux ajustements des plafonds de dépenses qu'au périmètre des travaux et au calendrier des projets. Ces lacunes empêchent les commandements stratégiques, qui ont un rôle clé à jouer en fournissant les informations nécessaires à la prise de décision, de bien comprendre ce que les comités chargés des ressources attendent d'eux, de même qu'il entrave l'aptitude des pays à contraindre les commandements stratégiques à fournir les informations dont ils ont besoin.

Ressources et structures

3.8.4. En 2010, l'IBAN avait constaté que les problèmes que connaissaient les commandements stratégiques en matière d'effectifs les empêchaient de s'acquitter convenablement de leurs rôles et responsabilités. Parmi ces problèmes figuraient un nombre trop important de postes non pourvus, des descriptions de poste insuffisantes et un taux élevé de renouvellement des effectifs. Ces problèmes demeurent. Pour ne citer qu'un exemple, selon des responsables de l'ACT, sur l'ensemble des effectifs des deux commandements stratégiques, une seule personne possède l'expertise suffisante pour traiter les questions de capacités de commandement et de contrôle aériens à l'échelle de l'OTAN. Comme le montre la figure 1, le domaine du commandement et du

⁹⁰ MC 0612, Bi-SC 85-1, AC/4-D(2011)0006, AC/4-D(2013)0012-FINAL et manuel du NSIP.

⁹¹ Voir C-M(2007)0010.

contrôle aériens est celui auquel le NSIP consacre le plus de fonds, et les projets qui en relèvent accusent du retard.

3.8.5. Sans personnel expérimenté, les commandements stratégiques sont moins en mesure de participer aux travaux menés dans les enceintes chargées d'assurer la gouvernance des projets NSIP d'importance majeure. Parmi celles-ci figurent les comités de pilotage des projets à forte composante logicielle exécutés par la NCIA. Les commandements stratégiques n'ont dès lors pas connaissance de toutes les informations nécessaires pour se conformer à leurs obligations en matière de suivi de l'exécution des projets⁹². En participant pleinement à la gouvernance des projets, responsabilité qui leur incombe, les commandements stratégiques dépendraient moins des données sur l'exécution des projets et seraient mieux placés pour se montrer proactifs dans le traitement des retards.

3.8.6. L'IBAN a déjà rendu compte des difficultés que les pays rencontrent depuis longtemps afin de pourvoir les postes militaires conformément à leurs engagements et de fournir des effectifs dotés des compétences et de l'expertise nécessaires⁹³. Ces difficultés surviennent dans un environnement de plus en plus exigeant. En 2011, une équipe mixte civilo-militaire, s'agissant de la mise à disposition des capacités, a indiqué que « [l]a charge de travail sans cesse croissante et la complexité du développement et de la fourniture des capacités expliquent la sollicitation excessive du personnel », et que, par conséquent, « les tâches, les rôles et responsabilités, les méthodes de travail, les structures, le regroupement d'activités et la gouvernance (y compris la redevabilité) ainsi que la formation du nouveau personnel sont autant d'éléments qu'il faudra examiner si l'on veut améliorer l'efficacité, la qualité et le respect des délais pour ce qui concerne les résultats »⁹⁴. D'autres rapports examinés par l'IBAN tirent la même conclusion⁹⁵.

3.8.7. Aucun des intervenants avec lesquels l'IBAN s'est entretenu n'estime que les changements limités⁹⁶ apportés depuis la diffusion du rapport de l'équipe mixte civilo-militaire ont apporté une réponse aux problèmes de fond constatés. Le présent rapport n'a pas vocation à aborder ces questions plus en détail, mais l'IBAN estime qu'il y a lieu d'en faire plus dans les domaines suivants pour atténuer les problèmes chroniques d'effectifs et autres :

⁹² L'IBAN a déjà rendu compte de ce problème. Voir IBA-AR(2013)0022.

⁹³ IBA-A(2014)0013 et IBA-A(2014)0149.

⁹⁴ AC/281-N(2011)0067.

⁹⁵ Notamment le JALLC/CG/11/192, intitulé « Improving NSIP CUR Process: Expediting CUR Approval ». Voir également le document consacré au programme de perfectionnement des cadres de l'OTAN (Team Acquisition), de juin 2012.

⁹⁶ Création du Bureau exécutif du développement capacitaire, secondé par des gestionnaires de catégorie capacitaire.

- les entités OTAN responsables continuent de fonctionner en vase clos ; l'IBAN a constaté, par exemple, qu'il n'y avait qu'une interaction minimale entre le Comité des investissements et les administrateurs OTAN nouvellement désignés responsables de la « gestion » de catégories capacitaires spécifiques ;
- malgré la formulation de nombreuses observations à ce sujet, il n'y a pas de personne ou d'entité qui soit responsable à elle seule de tout le cycle de développement capacitaire ; chacun des propriétaires de processus aux différents stades de la mise en place des capacités n'est responsable que devant ses propres structures de gouvernance.

4. L'OTAN n'assure pas de manière efficace la clôture et l'inscription à l'inventaire des projets achevés

4.1. Rôles et responsabilités

4.1.1. Une fois le projet achevé (c'est-à-dire cédé à l'utilisateur, selon la définition du NSIP), l'OTAN doit déterminer si le pays hôte l'a exécuté dans les limites des plafonds de dépenses et du périmètre autorisés. Selon la réglementation NSIP, cette vérification passe notamment par l'inspection, en temps utile, de tous les projets NSIP achevés. Le NOR, secondé par le pays hôte et les commandements stratégiques, doit procéder aux inspections techniques, et l'IBAN, aux inspections financières. Le pays hôte doit demander une inspection technique (inspection mixte et réception officielle) dans les six mois qui suivent l'achèvement du projet, inspection qui débouche sur la réception technique du projet par l'OTAN. Il doit aussi demander la réalisation par l'IBAN d'un audit de certification des dépenses exposées aux fins du projet. Un projet est réputé clôturé et inscrit à l'inventaire de l'OTAN dès lors que l'IBAN délivre un certificat d'acceptation financière définitive (COFFA).

4.2. Non-respect par les pays hôtes des délais de clôture des projets achevés

4.2.1. En 2010, l'IBAN a constaté que les pays hôtes et le NOR n'avaient pas clôturé un certain nombre de projets NSIP achevés comme le prévoient les procédures NSIP. Il a ainsi établi que 1 553 projets étaient achevés sur le plan opérationnel mais pas clôturés⁹⁷. En juin 2014, plus de 1 700 projets étaient dans ce cas⁹⁸. Il apparaît donc que le rythme auquel les pays hôtes achèvent les projets est supérieur à celui auquel l'OTAN est en mesure de les clôturer. Pour la plupart de ces projets, le pays hôte devait soit demander une inspection technique (environ 60 % des projets achevés mais non clôturés), soit un audit de l'IBAN (environ 30 %). Le NOR présentait un arriéré d'environ 200 projets à inspecter. Ces projets non clôturés représentaient au total quelque 5,1 milliards d'euros de dépenses que l'IBAN n'avait pas encore certifiées.

4.2.2. En 2010, l'IBAN a examiné un échantillon de projets ayant fait l'objet d'un audit et a constaté que le délai moyen entre l'achèvement du projet et l'audit était supérieur à six ans⁹⁹. Les retards les plus marqués étaient dus au fait que le pays hôte n'avait pas

⁹⁷ Il leur manquait soit l'inspection mixte et la réception officielle, soit le COFFA, soit les deux.

⁹⁸ Dont environ 1 600 projets relatifs à des CP et près de 150 projets relevant de l'ancien programme « par tranches ».

⁹⁹ L'IBAN tire cette conclusion de cinq projets qui avaient été entamés avant la mise en place du processus des paquets de capacités et qui n'ont été clôturés que 16 ans après leur achèvement. Pour les projets relevant de la « procédure simplifiée », le délai moyen entre l'achèvement et la clôture était de 34,8 mois.

demandé l'inspection mixte et la réception officielle dans le délai imparti de six mois après l'achèvement¹⁰⁰. Comme l'IBAN l'a constaté en 2010, les mécanismes de financement du NSIP mettent tous les fonds autorisés à la disposition des pays hôtes avant l'inspection et la réception des projets. Cette solution n'incite pas les pays hôtes à demander rapidement la clôture technique et financière des projets après leur achèvement, sauf en cas de dépassement des coûts. Par ailleurs, la cession technique entre le contractant, le pays hôte et l'utilisateur intervient avant la demande d'inspection mixte et de réception officielle, si bien que le besoin de l'utilisateur final est satisfait dès ce stade et que le processus de clôture peut dès lors apparaître comme une étape administrative peu prioritaire.

4.2.3. En septembre 2014, les pays ont approuvé un plan d'action visant, d'ici juin 2016, à ramener à zéro le nombre de projets non inspectés et non certifiés. Au vu des résultats obtenus jusqu'à présent, les pays ne parviendront pas à tenir leurs engagements s'ils n'augmentent pas sensiblement la cadence à laquelle ils soumettent les projets pour inspection et audit. En novembre 2014, l'IBAN avait, durant le second semestre de l'année, délivré onze certificats pour des projets relevant du programme par tranches¹⁰¹ et reçu des demandes d'audit pour cinq projets de plus, sur un total de 161 projets non clôturés. Les projets achevés relevant de paquets de capacités doivent faire l'objet d'une demande d'audit pour juin 2016 au plus tard. Il est donc trop tôt pour se prononcer sur le résultat. L'IBAN est conscient du caractère récent du plan d'action. Il estime néanmoins que ce problème illustre une fois de plus les difficultés qu'éprouvent les comités chargés des ressources à contraindre les pays à s'acquitter de leurs obligations.

4.3. Absence de rapport complet pour le suivi des projets achevés

4.3.1. Normalement, l'achèvement des projets NSIP débouche sur une procédure de réception par l'utilisateur (voir figure 3), après quoi ce dernier contrôle l'actif¹⁰². Il est ainsi responsable de la conservation, de la comptabilisation et de la liquidation des actifs sous son contrôle¹⁰³. Or l'IBAN a constaté, à l'occasion de ses audits financiers, que certains utilisateurs OTAN, en particulier l'ACO et la NCIA, ne tenaient pas dûment compte d'un grand nombre des actifs financés sur le NSIP, utilisés pour les opérations militaires notamment¹⁰⁴. Il a également constaté que la NCIA ne comptabilisait pas tous

¹⁰⁰ L'IBAN a constaté qu'il fallait en moyenne deux ans avant que soient introduites les demandes.

¹⁰¹ Le paragraphe 1.1.1 fait référence au programme par tranches.

¹⁰² La propriété (sur le plan juridique) des travaux financés sur le NSIP reste mal définie (voir manuel du NSIP).

¹⁰³ Pour les utilisateurs OTAN, voir C-M(2013)0039 et directive du CAE n° 60-80, par exemple.

¹⁰⁴ Voir IBA-AR(2014)0020, par exemple. L'ACO utilise le système de soutien des dépôts de l'OTAN pour tenir la comptabilité de ses actifs financiers, si bien que ce manquement existe aux deux niveaux. Le mandat de l'IBAN ne lui permet pas de vérifier dans quelle mesure les utilisateurs

les actifs financés sur le NSIP, dont des SIC de valeur élevée, considérés comme des projets en cours et non comme des projets achevés¹⁰⁵.

4.3.2. Du reste, l'IBAN a constaté l'absence de rapport consolidé sur les projets NSIP clôturés. Le NOR fournit régulièrement au Comité des investissements la liste des projets clôturés, dernière étape administrative du processus NSIP. Toutefois, les projets cédés à l'utilisateur après inspection et réception sur le plan technique ne sont pas répertoriés, si bien qu'il n'existe pas d'« inventaire OTAN ». Sans un tel inventaire, il est difficile de se rendre compte des résultats concrets des milliards d'euros dépensés depuis la création du NSIP par les pays, il y a plus de 60 ans.

finaux des pays hôtes souverains comptabilisent les actifs financés sur le NSIP qui sont sous leur contrôle.

¹⁰⁵ Voir IBA-AR(2014)0022.

5. Conclusions et recommandations

5.1. L'IBAN a démontré que les intervenants NSIP éprouvaient des difficultés à exécuter dans le respect des plafonds de dépenses des périmètres des travaux et des calendriers fixés les projets nécessaires à la mise à disposition des capacités – ou à en superviser efficacement l'exécution. Le mode de gouvernance du NSIP n'est guère propice à l'achèvement des projets dans les délais. L'IBAN formule les observations suivantes au sujet de l'exécution des projets NSIP.

- **Le processus d'autorisation n'offre que peu de garanties et ne permet pas un contrôle satisfaisant du respect des délais.** Les pays hôtes éprouvent des difficultés à fournir des estimations précises et réalistes concernant le coût, le périmètre et le calendrier des projets. Le NOR ne s'assure pas du caractère réaliste des échéances. Les entités militaires ne fournissent pas encore l'avis qu'elles sont censées donner sur l'exécution des projets accusant du retard. Les pays ne parviennent pas à se mettre d'accord sur des mesures qui permettraient d'encourager les pays hôtes à respecter les délais.
- **L'OTAN n'assure pas de manière efficace le suivi, l'évaluation et le contrôle de l'exécution des projets.** Les pays hôtes et les comités chargés des ressources n'en font toujours pas assez s'agissant de fournir, de collecter et d'évaluer les données et d'y donner suite. Les commandements stratégiques ne rendent pas suffisamment compte de l'incidence des retards et tendent à ne pas établir de corrélation entre les retards constatés au niveau des projets et la mise à disposition des capacités. Dans le cas des projets examinés par l'IBAN, le Comité des investissements n'a pas tenu compte des incidences avant d'approuver les reports d'échéance. En cause, notamment, des lacunes et un morcellement au niveau du compte rendu et du pouvoir de contrainte ainsi que des structures et des processus.
- **L'OTAN n'assure pas de manière efficace la clôture et l'inscription à l'inventaire des projets achevés.** Près de deux tiers de tous les projets en cours sont physiquement achevés mais n'ont pas été clôturés. Les pays ne parviendront pas à respecter l'engagement qu'ils ont pris d'éliminer cet arriéré s'ils n'augmentent pas sensiblement la cadence à laquelle ils soumettent les projets pour inspection et audit. Les utilisateurs ne comptabilisent pas les projets financés par le NSIP, et le nombre exact de projets NSIP n'est pas connu.

5.2. Conscients des problèmes de gestion du NSIP, les pays représentés au Comité des investissements en ont modifié la réglementation de manière à participer davantage à la supervision au quotidien de l'exécution des projets. Le suivi et l'évaluation ont été nettement améliorés depuis 2012, mais ces améliorations mettent en évidence la persistance d'un manque de progrès dans le respect des délais d'exécution des projets NSIP. Elles montrent également qu'il faut de toute urgence prendre davantage de mesures.

5.3. Si la finalité du NSIP est la mise à disposition effective et efficace de capacités, les principes de gouvernance appliqués ne sont peut-être pas adaptés. Ces principes témoignent du degré d'entente nécessaire pour se servir d'un fonds commun dans le cadre d'une approche coopérative visant à répondre à une même menace. Ils tiennent aussi aux besoins qui existaient à une époque où ces mêmes pays, au sein du Comité des investissements, exécutaient eux-mêmes la plupart des projets. Or aujourd'hui, les pays ne sont pas en mesure d'imposer les mesures nécessaires pour améliorer l'exécution des projets.

5.4. Au niveau ministériel et plus haut encore, les pays insistent de plus en plus sur leur volonté d'obtenir une meilleure performance. Réunis au sommet du pays de Galles en septembre 2014, les chefs d'État et de gouvernement ont invité les comités chargés des ressources et les entités militaires de l'OTAN à recommander des solutions pour améliorer la mise à disposition des capacités. Le moment est venu de repenser le mode de gouvernance du NSIP afin de l'adapter au mieux au programme tel qu'il se présente aujourd'hui. Un certain nombre de mesures peuvent être menées à bien à brève échéance pour améliorer la situation actuelle.

5.5. Hormis ces constatations, les résultats d'études réalisées à l'échelle de l'OTAN donnent clairement à penser que les intervenants OTAN éprouvent tout autant de difficultés, voire plus, au cours des autres étapes du processus de développement des capacités. La définition des besoins pour les projets complexes tels que ceux à forte composante logicielle, notamment, fait l'objet d'une grande attention. Le respect des délais de mise à disposition des capacités passe aussi par des améliorations dans ces autres domaines.

Recommandation 1 (effet à court terme)

5.6. Pour faire en sorte que les projets autorisés s'appuient sur des coûts, un périmètre et un calendrier indicatifs qui soient précis et réalistes, l'IBAN recommande que les comités chargés des ressources s'emploient à améliorer la prise de décision du Comité des investissements au cours du processus d'autorisation. Il s'agirait de prévoir au moins les mesures suivantes :

- (1) dans ses rapports d'examen critique, le NOR devrait étudier plus en détail le risque lié aux possibles modifications du périmètre avant que de telles modifications interviennent ;
- (2) le NOR devrait inclure dans son examen la vérification du caractère réaliste des échéances communiquées par les pays hôtes ;
- (3) le Comité des investissements ne devrait donner suite à l'examen critique du NOR que lorsque les pays hôtes ont remédié aux risques recensés et ont rétabli des échéances réalistes.

5.7. L'IBAN recommande par ailleurs ce qui suit :

- (1) les comités chargés des ressources et les entités militaires devraient synchroniser la formulation de leurs orientations pour l'application des nouvelles politiques en place ;
- (2) le NOR devrait rendre compte de façon régulière et détaillée de tous les projets achevés afin d'offrir une vue d'ensemble de toutes les capacités mises à disposition ;
- (3) le Conseil devrait être mieux informé et jouer un rôle plus actif s'agissant de contraindre les intervenants NSIP à respecter leurs engagements.

Recommandation 2 (effet à plus long terme)

5.8. L'IBAN recommande que les pays revoient le mode de gouvernance du NSIP de manière à rendre plus efficace l'exercice du compte rendu, du contrôle et du pouvoir de contrainte. Il recommande que, dans un premier temps, le Conseil mette en place un groupe d'experts, provenant des administrations des pays, qui serait chargé d'adresser des recommandations au Conseil s'agissant, au moins, des points suivants :

- (1) modification, dans la mesure nécessaire, des principes régissant le NSIP pour faire en sorte que l'exercice du compte rendu en matière de mise à disposition des capacités soit à la fois renforcé et clairement défini ;
- (2) établissement d'un modèle de gouvernance qui permette un exercice plus efficace de la direction de projet au quotidien et du pouvoir de contrainte ;
- (3) adoption de mesures d'incitation à l'efficacité, en particulier au niveau des agences de l'OTAN, afin que les pays hôtes respectent mieux les délais et honorent leurs engagements ;
- (4) modifications organisationnelles nécessaires au niveau des entités OTAN associées à la mise à disposition de capacités de manière à rationaliser les structures et à améliorer la cohésion des intervenants.

6. Commentaires reçus et position de l'IBAN

6.1. L'IBAN a demandé au NOR, à l'ACO et à l'ACT de lui faire parvenir leurs commentaires factuels et leurs commentaires officiels. Lorsqu'il y avait lieu, il a modifié le rapport sur la base des commentaires factuels. Les commentaires officiels sont reproduits dans leur intégralité dans **l'appendice 4**.

Résumé des commentaires du directeur du NOR

6.2. Le directeur du NOR a indiqué que le rapport pointait à juste titre les domaines dans lesquels les intervenants devraient s'améliorer s'agissant de l'appropriation et de la redevabilité. Il en va de même de l'obligation pour le Comité des investissements et les autorités militaires de l'OTAN d'exercer et de faire respecter pleinement leurs rôles et responsabilités en matière de suivi et de gestion de l'exécution des projets, comme le prévoient les politiques et procédures régissant le NSIP. La clarté et le caractère réaliste du développement capacitaire et des calendriers d'exécution, la responsabilisation des intervenants et un compte rendu ciblé sont d'ailleurs quelques-uns des chantiers que les pays préparent pour améliorer la mise à disposition des capacités, conformément à la tâche qui leur a été confiée au sommet du pays de Galles. Le rapport de l'IBAN tombe dès lors à point nommé.

6.3. Le directeur du NOR a souligné que les problèmes constatés trouvaient aussi leur origine dans les étapes, antérieures, de définition et de programmation des besoins, et que cet état de fait aurait pu être mis davantage en relief dans le rapport. Il s'est par ailleurs attardé sur l'observation de l'IBAN quant aux rôles des agences et au fait que les rôles en matière d'exécution s'étaient inversés. D'après le directeur, les aménagements apportés à la politique et aux procédures n'ont pas fait disparaître ce déséquilibre, qu'il faudrait éliminer par des mesures spécifiques destinées à renforcer la gouvernance et le contrôle sur les agences, un point qu'il aurait souhaité voir davantage mis en évidence dans le rapport.

6.4. Le directeur du NOR a estimé que le rapport ne rendait pas suffisamment compte des efforts accrus déployés par le Comité des investissements, avec le concours du NOR, pour améliorer la supervision, le suivi et la gestion des projets NSIP. Par ailleurs, il ne souscrit pas à la conclusion et à la recommandation de l'IBAN, qui estime qu'il faut revoir de fond en comble la gestion et la gouvernance du NSIP. La structure de gouvernance actuelle est la conséquence directe de la complexité de l'OTAN, où différentes entités interviennent dans le processus de mise à disposition de capacités. D'après le directeur, le problème tient aussi au fait qu'il n'y a pas une entité ou une personne qui soit seule responsable de tout le cycle du NSIP. Il estime néanmoins qu'il faut en faire davantage pour rendre les processus plus efficaces et contraindre les différents intervenants à remplir leurs rôles.

6.5. Le directeur du NOR considère que, pour contraindre les pays hôtes à se justifier, il est nécessaire de les rendre responsables de la fixation et du respect du

calendrier, des coûts et du périmètre des projets, sous peine de les voir se contenter d'appliquer des décisions prises par d'autres et dont ils ne peuvent être tenus pour responsables. Le NOR pourrait, dans le cadre de son examen critique, fournir des observations et des avis, mais il ne devrait pas fixer les échéances.

Résumé des commentaires du vice-chef d'état-major du Grand Quartier général des Puissances alliées en Europe (SHAPE), ACO

6.6. De l'avis du SHAPE, l'étape de la mise en œuvre se caractérise par un processus d'approbation qui traîne en longueur à cause de dossiers de décision peu solides. Le fait que les pays hôtes, et en particulier les agences, ne sont pas incités à fournir des informations fiables lui semble être un élément clé à l'origine des changements et des retards constatés. La solution pour améliorer les choses consiste à renforcer l'étape de l'approbation de sorte que le Conseil, le Comité militaire et les comités chargés des ressources puissent se prononcer en parfaite connaissance de cause. Par ailleurs, le SHAPE a souligné que le processus des paquets de capacités devrait distinguer les projets d'infrastructure des projets technologiques. D'après le SHAPE, ces derniers nécessitent des procédures et des effectifs différents.

6.7. Le SHAPE a fait observer que le rapport ne décrivait pas systématiquement les rôles et responsabilités des uns et des autres, en particulier des commandements stratégiques. Il a indiqué que les commandements sont responsables de la définition des besoins et que lorsqu'un projet est approuvé par le siège de l'OTAN, ils fournissent une appréciation de l'incidence des changements apportés au plan approuvé au cours de l'étape de la mise en œuvre.

6.8. Le SHAPE a fait observer qu'il pourrait être problématique de confier au NOR le soin de vérifier également le caractère réaliste des échéances communiquées par les pays hôtes. Il se peut que l'examen critique réalisé par le NOR soit fortement tributaire de l'appréciation des résultats du pays hôte pour des projets similaires déjà exécutés, une méthode que l'IBAN juge inadéquate. Le SHAPE estime que, de ce fait, il serait peut-être difficile de s'accorder sur des échéances « réalistes ».

Résumé des commentaires de l'ACT

6.9. L'ACT a fait savoir à l'IBAN qu'il jugeait le contenu du rapport exact et pertinent et n'avait pas d'autres commentaires à formuler.

Position de l'IBAN

6.10. L'IBAN a pris connaissance avec intérêt des commentaires qui lui sont parvenus. Il constate qu'il n'y a pas de divergences d'opinion fondamentales s'agissant d'une grande partie des principaux problèmes constatés et de la nécessité d'améliorer les choses, mais qu'il n'y a pas unanimité quant à la nature et à l'ampleur des changements nécessaires. Lorsqu'il y avait lieu, l'IBAN a modifié le rapport sur la base

des commentaires reçus. Il a cependant considéré qu'il ne disposait pas d'éléments suffisants pour modifier ses conclusions et recommandations. Il s'en explique comme suit.

6.11. Dans ses commentaires, le directeur du NOR laisse entendre que la structure de gouvernance du NSIP est trop complexe pour être modifiée. L'IBAN est conscient que le mode de gouvernance au sein de l'OTAN est le reflet d'un équilibre délicat entre les intérêts de différentes parties prenantes. Néanmoins, cet élément ne saurait à lui seul empêcher un réexamen du mode de gouvernance du NSIP par un organe externe en vue d'en améliorer l'efficacité et l'efficacé. L'IBAN y voit une occasion de tirer des enseignements de l'expérience acquise et des bonnes pratiques en vigueur ailleurs qu'à l'OTAN pour la gestion des investissements en matière d'infrastructures. Ne pas confier la responsabilité de la formulation des recommandations aux entités chargées de les appliquer pourrait améliorer la probabilité d'une bonne exécution. Les décisions qui seraient prises en définitive devraient évidemment tenir compte de toutes les considérations propres à l'OTAN.

6.12. Pour l'IBAN, la gouvernance telle qu'elle est définie à l'OTAN, s'agissant en particulier du développement capacitaire, ne se limite pas à de simples structures. Elle englobe également les moyens à mettre en œuvre pour parvenir aux résultats souhaités, les intervenants et leurs interactions. En ce sens, la gouvernance, la redevabilité et le pouvoir de contrainte sont étroitement liés. L'IBAN est d'accord avec le directeur du NOR pour dire que la redevabilité et l'appropriation sont indissociables de l'obligation d'exercer et de faire respecter pleinement leurs rôles et responsabilités. Mais atteindre ce niveau d'efficacité au sein du NSIP n'est peut-être pas possible sans un réexamen critique du mode de gouvernance.

6.13. Le SHAPE et le NOR insistent tous deux sur l'importance d'améliorer d'autres aspects du développement et de la mise à disposition des capacités, qui ne relèvent pas directement du présent audit. Il s'agit de l'énoncé des besoins, de l'élaboration des dossiers de décision et du choix des solutions, ainsi que de questions propres aux agences de l'OTAN. Ces aspects pourraient faire l'objet d'une analyse externe.

6.14. L'IBAN est pleinement conscient des efforts accrus déployés par le Comité des investissements pour améliorer la supervision, le suivi et la gestion des projets NSIP. Comme il l'indique dans son rapport, ces efforts étaient précisément au cœur de son audit, plus particulièrement à la section 3 du rapport. L'IBAN a également pris acte d'autres initiatives, comme les efforts déployés par les entités militaires pour s'associer davantage à l'exécution des projets, et il en a évalué les résultats. Parmi les initiatives phares recensées et évaluées par l'IBAN figurent :

- la procédure de gestion de l'exécution des projets (IMP)
- la planification de la mise en œuvre des paquets de capacités
- le suivi mensuel et trimestriel du respect des échéances pour l'attribution des marchés

- le suivi du respect des échéances pour les projets sélectionnés
- le réexamen annuel des paquets de capacités et des projets
- le suivi de l'achèvement des projets
- la réglementation applicable en cas de dépassement d'échéance
- l'implémentation du nouveau système d'information financière
- le compte rendu de l'état d'avancement des projets
- le compte rendu de l'état d'avancement des capacités
- le compte rendu du portefeuille des pays hôtes
- le compte rendu de l'équipe spéciale « Projets à forte composante logicielle »
- le suivi du taux d'exécution financière
- les indicateurs de performance
- l'examen des capacités d'importance majeure et les mesures prises pour atténuer les retards
- le compte rendu plus systématique du Comité militaire et des commandements stratégiques.

6.15. L'IBAN estime que son rapport évalue correctement ces initiatives telles que mises en œuvre à la fin du travail d'audit sur le terrain. Plusieurs d'entre elles sont relativement nouvelles, même si les principes qui les sous-tendent sont appliqués depuis 1996. Comme l'IBAN l'indique dans son rapport, ces initiatives ont surtout permis jusqu'à présent de mieux se rendre compte de l'étendue des problèmes que rencontre l'OTAN pour assurer la livraison des projets et des capacités dans les délais. L'IBAN est conscient que certaines initiatives pourraient sans doute sortir plus d'effets avec davantage de temps. Il constate toutefois que certains problèmes de fond, notamment la question de la redevabilité et du pouvoir de contrainte, risquent de limiter la possibilité pour ces initiatives d'atteindre leurs objectifs. L'IBAN a modifié certaines parties de son rapport de manière à établir un lien plus explicite entre ses constatations et les mesures décidées pour améliorer le NSIP.

6.16. L'IBAN souscrit aux commentaires du SHAPE concernant la clarification des rôles et des responsabilités et les avis militaires fournis au sein de l'OTAN. Il note que les entités militaires estiment fournir des avis complets aux comités chargés des ressources, mais que ces derniers estiment que ces avis ne contiennent pas suffisamment d'informations. L'élaboration synchronisée d'orientations à l'échelle de l'OTAN, comme le recommande l'IBAN dans son rapport, pourrait contribuer à concilier les attentes des uns et des autres.

6.17. L'IBAN note que, dans ses commentaires comme lors de l'audit, le SHAPE s'est distancié de la responsabilité du contrôle des projets NSIP, alors que ceux-ci sont généralement conçus pour répondre à ses besoins. De plus, l'ACO supporte normalement les risques en cas de retard et constitue le principal utilisateur des capacités mises à disposition. De l'avis de l'IBAN, tous ces éléments devraient justement inciter l'ACO à trouver le moyen d'exercer un contrôle. Une participation aux comités de pilotage des systèmes d'information et de communication serait une possibilité. De l'avis de l'IBAN, les pays devraient confier aux commandements

stratégiques le degré de contrôle le plus élevé qui soit permis par les dispositions en vigueur.

6.18. L'IBAN souscrit aux commentaires du SHAPE et du directeur du NOR quant à la difficulté à fixer des échéances réalistes. Il est tout aussi conscient du fait que les objectifs politiques peuvent grandement influencer les calendriers des projets, comme lui-même et d'autres ont pu le constater¹⁰⁶. Ces objectifs ne tiennent peut-être pas compte de manière réaliste de l'ampleur du travail nécessaire pour mener à bien les projets, ce qui ne fait qu'ajouter aux complications et augmenter le risque de retard. Néanmoins, les pays hôtes et le NOR devraient s'assurer du caractère réaliste des calendriers des projets des pays hôtes et bien cerner les risques avant de soumettre les calendriers à l'approbation du Comité des investissements. En outre, les pays hôtes devraient s'attacher à mieux s'informer de manière à améliorer la qualité de leurs prévisions en termes de délais.

¹⁰⁶ IBA-AR(2013)0022 et AC/4-N(2014)0042.

Abbreviations

IBAN	International Board of Auditors for NATO
IMP	Implementation Management Procedure
NOR	NATO Office of Resources

Sample projects

Sample #	Capability package	Project	Name	Host nation	Completion delay
1	5A0007	1999-5-HQ-593	Obtain and Integrate Air Ops SubFASS	NCI Agency	12 years
2	5A0013A02	2007 5 AF 5168	Restore/expand crash fire station	Germany	6 years
3	5A0044	22001	Provide Backbone Radar-Sokolnice	Czech Republic	8 years
4		22003	Provide Backbone Radar-Nepolisy	Czech Republic	8 years
5	5A0051A04	2011 3 AF 19983	Upgrade WS3 Security System	US	3 months
6	5A0109 5A0109A02	N/A	ACCS LOC 1 Validation System Test 1-2	NCI Agency	Not specific Investment Programme projects; extent of delays could not be determined.
7		N/A	ACCS LOC 1 Validation System Test 2	NCI Agency	
8		N/A	ACCS LOC 1 Validation System Test 3	NCI Agency	
9		N/A	ACCS LOC 1 Replication Batch 2 Hardware Delivery	NCI Agency	Not specific Investment Programme projects; extent of delays could not be determined.
10		N/A	ACCS LOC 1 Replication Batch 3 Hardware Delivery	NCI Agency	
11	9A0700	2007 2 TI 14857	Provide Air EW training equipment	UK	6 years
12	9C0103	2007 0 IS 3043	Develop Logistic Functional Service (Spiral 1)	NCI Agency	2.5 years
13	9C0107	2011 0 IS 3082	Provide FS for C2 of combined joint operation	NCI Agency	8 months
14		2011 0 IS 3075	Provide Air C2 Information Services Phase 2	NCI Agency	N/A not yet authorised
15	N/A (AOM)	2007 5 VA 30447	RSOI Accommodation	NSPA	2 months
16	N/A (AOM)	2009 5 VA 30555	Provide Persistent ISR	NCI Agency	11 months
17	N/A (AOM)	2010 1 HQ 3002 0	Communication and information systems Phase 3 IJC C2	NCI Agency	Delayed by unknown amount
18	N/A (AOM)	2010 1 VA 27019 0	Phase 3 HQ ISAF Joint Command C2	NSPA	Delayed but on hold in Investment Committee
19	N/A (AOM)	2012 5 VA 30597	AMN 12	NCI Agency	12 months
20	N/A (AOM)	Serial 27002	COMKAF HQ	NCI Agency	2 months
21	N/A (AOM)	Serial 30284	Radio Network for Air Ops	NCI Agency	14 months

Sample selection methodology

1. As shown in the above table, the audit team selected a sample of 21 projects to check delays in completion dates. The results cannot be generalised. The criteria used include:

- projects already selected for NOR and Investment Committee monitoring,
- capability package and Alliance Operations and Missions Crisis Urgent Requirements projects that both agency and territorial Host Nations manage,
- projects comprising part of the capabilities selected for Resource Board monitoring, and
- projects scheduled to be completed in 2013.

Five items (sample numbers 10 to 14) correspond to Host Nation internal milestones instead of projects. They are part of the same capability package, which the Resource Board is also monitoring. The audit team could not learn from the NOR which projects these milestones were attributed and reported to the Nations, so full testing was not possible.

2. The team assessed the CP Plan timeline dates, taken as a baseline, against the latest forecasted dates presented in Investment Committee 'Decision' and 'Decision Sheet' documents. The team compared information in these documents with information disclosed in the Allied Command Operations Project Implementation Tracking Tool system to determine actual milestone achievement for Alliance Operations and Missions projects.

3. The team requested from Allied Command Operations any impact statements for the projects and overarching capability packages tested. The team asked questions about the process that Investment Programme stakeholders use to get or give information necessary for the Investment Committee to make opportune decisions on changes to project cost, scope and schedule. The audit team combined findings from its sample analysis with interview information, or document analysis from these interviews, related to other relevant projects.

Capability package process

Identification and prioritization

What: The capability package starting point. The Strategic Commands agree on a master list of capability packages to be developed, based on direction from the North Atlantic Council on strategic objectives and supporting Military Committee guidance.

Who: Military Committee, Allied Command Transformation, Allied Command Operations.

Development

What: Comprehensive document to include initial estimated costs and milestones for one or more projects. Capability packages identify Host Nations (either territorial or agency) which will be responsible for implementing each project.

Who: Allied Command Transformation lead, Allied Command Operations support.

Approval

What: A joint capability package report submitted to the Military Committee and the Resource Policy and Planning Board for endorsement. The North Atlantic Council gives final capability package approval.

Who: North Atlantic Council, Strategic Commands, Military Committee, Resource Policy and Planning Board, NATO Office of Resources, International Military Staff.

Implementation

What: The Investment Programme project lifecycle has 7 main milestones. Individual project implementation begins with capability package approval and ends with project closure.

Who: Investment Committee, Military Committee, Strategic Commands, NATO Office of Resources, International Military Staff, territorial and agency Host Nations

Operation

What: Completed capability accepted into operational service. Lessons learned incorporated into next cycle.

Who: Strategic Command and/or national users.

NOTE: Regarding approval: After a draft capability package is considered mature by the Strategic Commands, it is screened by the NATO Office of Resources for the technical and eligibility part, and, in parallel, by the International Military Staff for the military requirement part.

Source: IBAN analysis of Strategic Command and NOR documentation.

Formal comments received from Allied Command Operations and the NOR

NATO UNCLASSIFIED



SUPREME HEADQUARTERS ALLIED POWERS
EUROPE
GRAND QUARTIER GÉNÉRAL DES PUISSANCES ALLIÉES
EN EUROPE
B-7010 SHAPE, BELGIUM



Our Ref: SH/JCAP/GS/15-308747

Tel: +32-(0)65-44-7111 (Operator)

Tel: +32-(0)65-44-6604

NCN: 254-6604

Fax: +32-(0)65-44-3545 (Registry)

Date: 19 February, 2015

TO: See Distribution

SUBJECT: **ACO RESPONSE TO SPECIAL IBAN REPORT TO COUNCIL ON THE
NEED TO REFORM NATO SECURITY INVESTMENT PROGRAMME
GOVERNANCE**

REFERENCES: A. IBA-A(2015)18, Draft Special Report to Council on the need to reform
NATO Security Investment Programme governance – IBA-AR(2014)35, dated
27 January 2015.
B. IBA-AR(2014)35, Draft Special Report to Council on the need to reform
NATO Security Investment Programme governance, dated 27 January 2015.

1. Thank you for providing SHAPE with your Report at Reference A on the need to reform NATO Security Investment Programme governance. These ACO comments are supplemented in-detail at Annex A. The key for ACO remains the delivery of requested and approved capability projects on-time at the agreed quality and quantity.

2. The roles and responsibilities for implementation are not described consistently in the document. However, ACO agrees with the descriptions of the Resource Policy and Planning Board (RPPB) and the Investment Committee (IC) as being responsible for monitoring and controlling implementation, including taking necessary actions. We would stress that the Strategic Commands (SCs) are responsible for the development of requirements; once NATO HQ approves a project, the SCs provide impact statements on any changes to approved plans during the Implementation Phase (IP).

3. In general, ACO agrees with the description of current processes; that these cause significant delays in capability delivery, except for critical urgent operational requirements. However, ACO does not fully concur with the Report's findings and summary.

4. In SHAPE's view, the Report does not fully address the link between authorization and implementation. The description of current procedures underlines that, the IP is, in fact, a long protracted approval process. This is seemingly caused by poorly developed business cases - especially concerning the scope, timelines and costing. This creates an IP that forces the RPPB, IC and SCs to iteratively review already approved projects. For ACO, it results in the continuous need to confirm the Minimum Military Requirements and Impact statements to influence the balancing of financial and operational risk. The lack of incentives for the provider

1

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

or Host Nation (HN), especially the Agencies, to provide reliable information for the approval phase and simply deliver according to the approved business cases, seem to be key factors that result in the changes and delays. From ACO's perspective the key to improve delivery is to enhance the approval phase so that the NAC, MC and resource committees can make informed decisions that are executable commensurate with the Project or Business Case. NATO HQ should continue to balance operational and financial risks and monitor/control the provider's delivery of the contract in-line with normal acquisition procedures and contractual incentives.

5. ACO has repeatedly underlined that the Capability Package (CP) process should differ between infrastructure projects and technology projects. Current procedures mainly support the infrastructure process, which generally has the HN as the provider of its own infrastructure requirements once approved by the other Nations. This system makes the Nations accountable to each other and has in-built incentives for the HN. Conversely, technology CPs are generally fast-paced and delivery is by a company or agency; consequently these require procedures and staffing in-line with normal NATO acquisition procedures and can include contractual incentives.

6. The SHAPE point of contact for this issue is COL Georgios STAMOU, email: georgios.stamou@shape.nato.int or NCN: 254-6604.

FOR THE SUPREME ALLIED COMMANDER, EUROPE:



Michel Yakovleff
Lieutenant General, FRA A
Vice Chief of Staff

ANNEX:

A. Specific Comments to IBA-AR(2014)35 Audit Report by the IBAN on the Need to Reform NATO Security Investment Programme (NSIP) Governance, dated 27 January 2015.

NATO UNCLASSIFIED

APPENDIX 4
ANNEX 3
C-M(2015)0043
IBA-AR(2014)35

NATO UNCLASSIFIED

DISTRIBUTION:

External:

Action:

International Board of Auditors for NATO, Attention MR Marius J WINTERS

Information:

IMS, L&R
Director, NATO Office of Resources
ACT

Internal:

Information:

SACEUREP
OCOS
OPI
RES
RES UCM
CCD
CCD J6
PLANS
J8
PLANS JCAP
DOM

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

ANNEX A TO
SH/JCAP/GS/15-308747
DATED 19 FEB 15

SPECIFIC COMMENTS TO IBA-AR(2014)35 AUDIT REPORT BY THE IBAN ON THE NEED TO REFORM NATO SECURITY INVESTMENT PROGRAMME (NSIP) GOVERNANCE, DATED 27 JANUARY 2015.

IBAN Report	ACO Comment/Response on Recommendation
1. «Several studies show that Host Nations struggle to give accurate and feasible estimates of cost, scope and schedule, particularly for communication and information systems projects.» , pg. 1-1	ACO partially agree. To complete the picture, par. 2.3.4 observation should be inserted: "Sample project documentation reviewed indicates that delays are most often associated with increased scope requested by Host Nations and authorized by the Investment Committee."
2. "Further, the military community has not yet given project implementation advice required by guidance agreed in 2013." , pg. 1-1.	ACO does not agree. As highlighted in the report, the SCs have provided advice. In accordance with footnote 42, the NMAs provide their priorities in the SRA (Suitability & Risk Assessment) and Priority Shortfalls Areas (PSA) reports. When specifically tasked (as in Defence Ministerial tasking resulting in the "147 projects list" proposal), they provided priorities in terms of stratification. See also footnote 40 about Consolidated NMAs Impact Statements (CNIS) as an input to MTRP/CRP.
3. "The need for Investment Programme projects originates with the Strategic Commands , who develop requirements. These requirements are translated into projects, approved within NATO at the appropriate level through various procedures. During implementation, the Strategic Commands also ensure that all active projects continue to meet military requirements." Par. 1.3.2, pg. 2-6.	ACO proposes to amend: The need for Investment Programme projects originates with the Strategic Commands , who develop requirements identified through the NDPP. These requirements are translated into projects, approved within NATO at the NATO HQ level through various procedures. During implementation, the Strategic Commands also ensure that all active projects continue to meet military requirements and report impacts and requiring mitigation actions for delayed projects.
4. Fig 2, pg. 2-7: IC and RPPB responsibility for controlling project implementation is not highlighted.	ACO does not concur with the way responsibilities are presented: SCs are responsible for CP development, while MC, RPPB and NAC are responsible within the approval phases. The figure should be deleted and

A-1

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

IBAN Report	ACO Comment/Response on Recommendation
5. "Fig. 3, pg. 2-9: Project implementation management and governance framework"	replaced by Fig. 3b from Bi-SC Directive 85-1 or from the current Fig. 3. ACO proposes to change/amend: "Project Authorization and implementation management framework" is proposed as a title to better reflect the structure, since no controls are depicted in the diagram. In addition clearly separate "authorization" and "implementation" activities.
6. "This ineffective implementation management has consequences for financial management." par. 1.4.4, pg.2-10.	ACO notes: Not exclusively. This also affects the validity of the requirement definition of, especially, technology CPs with a fast pace development.
7. "To address these issues and others, NATO recently established a dedicated software intensive projects task force. In its first report, this task force attributed shortfalls to numerous stakeholders.", par. 2.2.2, pg. 2-15.	ACO notes: This Task Force report is currently under Bi-SC review in order to provide a coordinated response.
8. "Resource and military communities do not effectively monitor and control projects", par. 3, pg. 2-19.	ACO does not agree: project control is not a role for the SCs.
9. "During project implementation, the NATO military community is most concerned with when a project (and overarching capability) is required. The Strategic Commands must meet four main sets of requirements for impact statement reporting in case of project delays. These requirements promote the common principle of controlling schedules by linking project implementation directly with capability delivery. Guidance emphasizes the need for proactive impact statement reporting when delays exceed six months or will affect initial operating or full operating capability. Guidance also requires the Strategic Commands to report the impact of such delays for operations, finances (the effect on NATO budgets), NATO transformation and programmatic aspects such as training." Par. 3.1.3, pg.2-20.	ACO would concur with the following rephrase: During project implementation, the NATO military community report operational and/or transformational impacts, if a project or CP is delayed and affect capability delivery. Guidance emphasizes the need for proactive impact statement reporting, when delays exceed six months or will affect IOC or FOC. Guidance also requires the SCs to report the impact of such delays for operations, finance (the effect on NATO budgets), NATO transformation and programmatic aspects such as training.

A-2

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

IBAN Report	ACO Comment/Response on Recommendation
10. "In addition, these statements did not represent proactive responses by the Strategic Commands to identified delays in project implementation as required." , par. 3.7.1, pg. 2-28.	ACO proposes to amend: "In addition, these statements did not represent proactive responses by the Strategic Commands to identified delays in project implementation as required, due to lack or insufficient flow of implementation data."
11. "3.7.2 The IBAN observed a correlation between clearly defined operational impacts of delays in project completion and action to accelerate slow-moving projects, and/or approve explicit mitigation steps. In particular, delays in Alliance Operations and Missions projects of all types typically have immediate or existing serious operational impacts. This is because Commanders on the ground are facing challenges effectively conducting their assigned missions without the required capability. For their part, Nations are less likely to accept operational risk and allow continued degradation of mission effectiveness that unmitigated delays produce."	ACO would concur with the following rephrase: "3.7.2 The IBAN observed a correlation between clearly defined operational impacts of delays in project completion and action to accelerate slow-moving projects, and/or approve explicit mitigation steps. In particular, delays in Alliance Operations and Missions projects of all types typically have immediate or existing serious operational impacts. This is because Commanders on the ground are facing challenges effectively conducting their assigned missions without the required capability. For their part, Nations are less likely to accept operational risk and allow continued degradation of mission effectiveness that unmitigated delays produce."
12. "In particular, Strategic Command officials said it was difficult to define operational impacts of delays for longer term projects designed..." , par. 3.7.3, pg.2-29.	ACO proposes to amend: "In particular, Strategic Command officials said it was difficult to define operational and transformational impacts of delays for longer term projects designed..."
13. "In particular, interim solutions for unmet needs arising from capability package project delays and increased costs of running aging legacy infrastructure is acknowledged within NATO." , par. 3.7.4, pr. 2-29.	ACO notes: The delay in implementing NSIP projects makes the estimate of future O&M expenditures very difficult. The delays also regularly put undue pressure on the Military Budget due to MB funded bridging capabilities.
14. "The Nations consistently lack information on whether project schedules fit the timeframes in which the Strategic Commands need capabilities or whether to adjust timeframes." , par. 3.7.5, pg. 2-29.	ACO does not agree: The MTRP/CRP/CNIS provide this information.
15. "The resource and military communities do not effectively monitor and control projects. Stakeholders do not give, collect or assess required implementation	ACO would concur with the following rephrase: "The resource communities do not effectively monitor and control projects. IC/RPPB do not give, collect or assess required implementation data well enough for

A-3

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

IBAN Report	ACO Comment/Response on Recommendation
data well enough for monitoring. Strategic Command reporting on the impact of delays is incomplete and tends not to link specific project delays to capability delivery. The Investment Committee typically does not consider impacts prior to lengthening project schedules. Contributing factors include weak and fragmented accountability, enforcement, structures and processes.”, par. 5.1, pg. 2-34. 16. “However, the original principles agreed by the Nations over 60 years ago remain unchanged. These principles reflect the level of agreement needed to use a common fund as the basis for a co-operative approach to meeting a shared threat. They also reflect the needs of an era in which the same Nations in the Investment Committee were themselves implementing most projects.” par. 5.2, pg. 2-34. 17. Recommendation #1(par. 5.5 (2), pg. 2-35): “...broadened screening by the NOR on the feasibility of milestones the Host Nations provide...”	monitoring and controlling. Strategic Commands reporting on the impact of delays is incomplete. Moreover, the Investment Committee typically does not consider impacts prior to lengthening project schedules. Contributing factors include weak and fragmented accountability, enforcement, structures and processes”.
16. “However, the original principles agreed by the Nations over 60 years ago remain unchanged. These principles reflect the level of agreement needed to use a common fund as the basis for a co-operative approach to meeting a shared threat. They also reflect the needs of an era in which the same Nations in the Investment Committee were themselves implementing most projects.” par. 5.2, pg. 2-34.	ACO recommends: this statement should be part of the summary.
17. Recommendation #1(par. 5.5 (2), pg. 2-35): “...broadened screening by the NOR on the feasibility of milestones the Host Nations provide...”	ACO concurs and notes: Implementation of this recommendation implies the need for increased situational awareness by the NOR of current Host Nation capabilities, capacities and priorities. This could be problematic as HNs themselves may not possess that level of understanding. As a result, the NOR screening will likely be highly dependent on an assessment of past NSIP performance for similar projects – already assessed in the report to be inadequate. NOR/HN agreement on “realistic” milestones may be difficult to achieve.

A-4

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

APPENDIX 4
ANNEX 3
C-M(2015)0043
IBA-AR(2014)35

	NATO	INTERNATIONAL STAFF NATO OFFICE OF RESOURCES
	OTAN	SECRETARIAT INTERNATIONAL BUREAU OTAN DES RESSOURCES

NATO UNCLASSIFIED

20 February 2015

NOR(DIR)(2015)0032

To: Marius Winters; Member, International Board of Auditors to NATO

Cc: Gen. W. Freers, Chief of Staff, Allied Command Operations
Lt.Gen. P. Jones, Chief of Staff, Allied Command Transformation

From: Director NATO Office of Resources

Subject: Draft Special Report to Council on the Need to Reform NATO Security Investment Programme Governance – Factual and Formal Comments from the NATO Office of Resources

Reference: IBA-A(2015)18 dated 27 January 2015

1. Thank you for the opportunity to provide comments on the subject report at reference. In summary, I am of the opinion that the findings of the report adequately address the existing difficulties with ensuring effective and efficient capability delivery through the NSIP. At the same time, I consider that your report could have provided additional elements to ensure that your findings and recommendations are put and read in the right context. I have elaborated on these elements below.

2. First, let me confirm that the report rightly points out in which areas NSIP stakeholders should **improve ownership and accountability** to ensure that common funded projects are implemented within set timelines, cost and scope. This goes hand-in-hand with the Investment Committee and the NATO Military Authorities fully exercising and enforcing their roles and responsibilities in terms of implementation monitoring and management as foreseen by the existing policies and procedures.

3. Second, while I can share your views that more work needs to be done in many areas, the report insufficiently reflects the **increased efforts by the Investment Committee**, with the support of the NATO Office of Resources, to improve oversight, monitoring and management of NSIP projects. I take it, however, that this will be clearly highlighted in the response from the Investment Committee once your report will have been published.

4. Third, I do not share your conclusion that the existing NSIP governance model may not be fit for purpose and therefore "a fundamental examination of Investment Programme management and governance, by independent external experts, is required to address the long term viability of the Investment Programme". I think that the **governance structure is a true reflection of the complexity** of this political-military Alliance, with different stakeholders responsible for different parts of the overall capability delivery process.

NATO UNCLASSIFIED

-1-

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

NOR(DIR)(2015)0032

5. As you are very well aware, an underlying issue with NSIP capability delivery is that there is **no single body or person accountable for the full implementation cycle** of the NSIP. There are different process owners for the different stages of capability delivery (requirements identification; programming; resourcing and implementation) which are only accountable within their own (specific) governance structures. This does not mean though that there should not be more efforts, as pointed out in your report, towards making those processes more efficient and effective and towards holding individual stakeholders accountable to their assigned roles.

6. The need for clear and realistic capability development and implementation schedules, improved accountability throughout the whole process and focused reporting are also some of the themes that have been presented to nations as part of a food-for-thought paper in preparation of their future response to the **Wales Summit tasking on Improving Common-funded Capability Delivery**. In this respect, your Special Report comes at the right moment and you can expect nations to see both initiatives as mutually supporting.

7. Fourth, I fully agree with the statement in the report that **delays in the implementation process are only part** of the overall difficulties in ensuring timely capability delivery. Problems also originate from the earlier requirements setting and programming stages. In my view, this aspect could have been highlighted more throughout your report.

8. Finally, you state that today, 62% of the NSIP is being implemented by the two NATO Agencies, NATO C&I Agency and NATO Support Agency, with the NATO C&I Agency alone accounting for 56% or 2.4 billion of the NSIP remaining to be implemented. It is correct that, in spite of this complete reversal in implementation roles, the NSIP operates essentially on the original principles of some sixty years ago. Well-meaning updates in policy and procedures have not fundamentally altered the underlying NSIP model and have not addressed this programme imbalance. In our view, the shift in the programme **requires specific measures to strengthen implementation oversight and governance over the NATO Agencies** particularly which is an element which I would have liked to see more stressed in your report.

9. In addition to my general remarks, I have provided some very specific comments, both factual and formal, directly in your draft report (with Track Changes).

10. I am available to discuss this matter further, should this be required.



John F. Aguirre

Encl.

NATO UNCLASSIFIED

-2-

Detailed comments provided by the Director, NOR

Paragraph 2.2.4, page 2-16:

Formal comment DNOR: In order to hold Host Nations accountable, they must be responsible for developing and adhering to the schedule, cost and scope. Otherwise Host Nations would be simply implementing somebody else's planning for which they cannot be held responsible. The NOR could extend its screening to provide comments and advice but should not establish the milestones.

Paragraph 3.2.2, page 2-21:

DNOR factual comment: According to the IMP, the PIP is the point of departure for implementation management of CP projects and represents a baseline document. As such, the baseline should not be adjusted. Instead milestones are updated in CIRIS and reported and monitored through the IMP. In the past, and since 2014 on a more regular basis, NOR has been reviewing the implementation status of individual CPs.

Paragraph 3.3.1, page 2-21:

DNOR factual comment: Before 2012, the IC conducted regular project reviews based on NOR reports. These reports provided project implementation updates based on which the SCs were invited to confirm the military requirement.

Paragraph 4.3.1, page 2-34:

DNOR factual comment: It is important to distinguish between an asset register (an operational tool informing the strategic commanders which assets they have at their disposal for the performance of their responsibilities) and the IPSAS accounting requirements. Most of the assets that would appear in an asset register would be under the operational control of the end-user and would not be accounted as part of NATO IPSAS. Stewardship of NSIP-provided capabilities, including O&M and inventory control, has traditionally been the responsibility of the end user, a nation or a military entity. This also includes equipment deployed in operations.