

NATO SANS CLASSIFICATION

20 juillet 2015

DOCUMENT
C-M(2015)0052-AS1

**RAPPORT SPÉCIAL
DU COLLÈGE INTERNATIONAL DES COMMISSAIRES
AUX COMPTES DE L'OTAN
AU CONSEIL SUR LES MESURES DESTINÉES À AMÉLIORER LA GESTION,
PAR LE COMMANDEMENT ALLIÉ OPÉRATIONS
ET L'AGENCE OTAN DE SOUTIEN,
DU SOUTIEN CONTRACTUEL DES OPÉRATIONS**

SUITE DONNÉE

Le 17 juillet 2015, au terme d'une procédure d'accord tacite, le Conseil a pris note du rapport IBA-AR(2014)11 du Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN, joint au C-M(2015)0052, et a souscrit aux recommandations énoncées dans le rapport du Bureau de la planification et de la politique générale des ressources.

(signé) Jens Stoltenberg
Secrétaire général

NOTE : La présente note fait partie du C-M(2015)0052 et doit être placée en tête de ce document.

NATO SANS CLASSIFICATION

14 juillet 2015

NOTE

C-M(2015)0052

Procédure d'accord tacite :

17 juil 2015 16:00

**RAPPORT SPÉCIAL
DU COLLÈGE INTERNATIONAL DES COMMISSAIRES
AUX COMPTES DE L'OTAN
AU CONSEIL SUR LES MESURES DESTINÉES À AMÉLIORER LA GESTION,
PAR LE COMMANDEMENT ALLIÉ OPÉRATIONS
ET L'AGENCE OTAN DE SOUTIEN,
DU SOUTIEN CONTRACTUEL DES OPÉRATIONS**

Note du secrétaire général

1. On voudra bien trouver ci-joint le rapport spécial au Conseil que le Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN) a consacré aux mesures destinées à améliorer la gestion, par le Commandement allié Opérations (ACO) et l'Agence OTAN de soutien (NSPA), du soutien contractuel des opérations.
2. L'IBAN a analysé le soutien contractuel pris en charge par l'ACO et la NSPA pour la Force internationale d'assistance à la sécurité afin d'évaluer la mesure dans laquelle l'ACO et la NSPA font preuve d'efficacité et d'efficience dans l'acquisition et la gestion de ce même soutien. Les exemples analysés par l'IBAN ont fait ressortir les points forts et faiblesses relatifs associés aux modèles sur lesquels se reposent l'ACO et la NSPA pour gérer le soutien contractuel des opérations. L'IBAN formule une série de recommandations visant à améliorer le soutien contractuel aux opérations.
3. Le rapport de l'IBAN a été examiné par le Bureau de la planification et de la politique générale des ressources, qui a lui-même établi un rapport sur la question, dans lequel il formule des conclusions et des recommandations à l'intention du Conseil.
4. J'estime que les rapports susmentionnés ne nécessitent pas d'examen plus approfondi. Par conséquent, **sauf avis contraire me parvenant d'ici au vendredi 17 juillet 2015 à 16 heures**, je considérerai que le Conseil aura pris note du rapport de l'IBAN diffusé sous la cote IBA-AR(2014)11 et qu'il aura approuvé les recommandations contenues dans le rapport du RPPB.

(signé) Jens Stoltenberg

2 annexes
6 appendices

Original : anglais

NATO SANS CLASSIFICATION

-1-



RAPPORT SPÉCIAL
DU COLLÈGE INTERNATIONAL DES COMMISSAIRES AUX COMPTES DE L'OTAN
AU CONSEIL SUR LES MESURES DESTINÉES À AMÉLIORER LA GESTION, PAR LE
COMMANDEMENT ALLIÉ OPÉRATIONS ET L'AGENCE OTAN DE SOUTIEN,
DU SOUTIEN CONTRACTUEL DES OPÉRATIONS

Rapport
du Bureau de la planification et de la politique générale des ressources

Références : (a) IBA-A(2014)149 & IBA-AR(2014)11
(b) BC-D(2014)0187-FINAL

Contexte

1. Dans le présent rapport, le Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB) formule des observations et des recommandations sur le rapport spécial au Conseil que le Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN) a consacré aux mesures destinées à améliorer la gestion, par le Commandement allié Opérations (ACO) et l'Agence OTAN de soutien (NSPA), du soutien contractuel des opérations (référence (a)).
2. Le rapport est fondé sur l'analyse complète du rapport de l'IBAN à laquelle a procédé le Comité des budgets (référence (b)).

Rapport de l'IBAN - Synthèse et recommandations

3. L'IBAN a analysé le soutien contractuel pris en charge par l'ACO et la NSPA pour la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) afin d'évaluer la mesure dans laquelle l'ACO et la NSPA font preuve d'efficacité et d'efficience dans l'acquisition et la gestion de ce même soutien.

Principales constatations

4. *L'OTAN s'appuie sur le soutien fourni par des contractants pour répondre à ses besoins en Afghanistan.*
 - 4.1. Par « soutien contractuel des opérations », l'OTAN entend le soutien déployé apporté aux opérations par des entités commerciales. Le commandant doit être assuré d'obtenir ledit soutien, et ce dans des conditions optimales, de telle sorte que les ressources en question puissent être utilisées de manière aussi efficace et efficiente que possible. L'ACO peut acquérir et gérer le soutien contractuel des opérations directement, ou charger la NSPA de l'administrer pour le compte du commandement. Les prestations et fournitures contractuelles gérées par l'ACO et la NSPA, y compris le soutien contractuel des opérations pour une large gamme d'activités, représentait 79 % du budget de la FIAS en 2012.

5. *Le soutien contractuel administré par l'ACO est réactif du point de vue opérationnel, mais les moyens dont dispose le Commandement ne sont pas suffisants pour assurer une gestion efficace.*

5.1. Le soutien contractuel administré par l'ACO peut être réactif d'un point de vue opérationnel, et l'IBAN n'a pas décelé d'éléments donnant à penser que les besoins opérationnels n'ont pas été satisfaits. Ceci dit, l'ACO est confronté à une insuffisance en personnels expérimentés dans le domaine des achats, et éprouve dès lors des difficultés à gérer et à surveiller efficacement les dossiers complexes. Un certain nombre de risques déjà épinglés dans le passé par l'IBAN dans son rapport spécial sur les accords types de passation des commandes (BOA) relatifs aux carburants pour la FIAS restent donc d'actualité. L'IBAN a recensé de très nombreuses déficiences, y compris des trop-payés pour les services de restauration au QG de la FIAS estimés à 2,2 millions d'euros (MEUR) (au mois de juin 2014), au sujet desquelles il formule des recommandations spécifiques. Selon l'IBAN, on peut considérer que l'ACO gère de manière appropriée le soutien destiné à répondre à des besoins relativement simples, comme les commandes de fournitures à l'appui des opérations psychologiques¹ ou les prestations n'exigeant pas une administration et une surveillance complexes. L'IBAN juge également utile que la structure de commandement continue de gérer les contrats relatifs aux transports. La nature de ces prestations fait en effet intervenir un vaste éventail de personnels compris dans la structure de commandement, ce qui a pour effet de réduire le risque. Pour tous les autres services, l'IBAN considère qu'une gestion directe, par l'ACO, du soutien contractuel des opérations ne se justifie qu'à partir du moment où le degré d'urgence et l'absence d'autres possibilités l'emportent sur les risques d'une gestion contractuelle limitée.

6. *La NSPA a la capacité d'assurer un soutien contractuel efficace dans le cadre des opérations, mais pourrait renforcer son efficience en ajustant certaines de ses politiques.*

6.1. L'IBAN considère que la NSPA offre des solutions efficaces pour la gestion du soutien du soutien contractuel des opérations lorsque celle-ci exige une administration et une surveillance contractuelles complexes, comme c'est le cas pour les services de restauration et d'aéroport de débarquement. Outre qu'elle fournit les services attendus, la NSPA s'est acquittée avec efficacité de la gestion des marchés visés et a pu fournir des assurances quant au respect, par les fournisseurs, des conditions de leurs contrats. La NSPA obtient en outre de meilleurs résultats et dégage des économies d'échelle plus marquées, ce qui compense jusqu'à un certain point ses frais administratifs, surtout pour des marchés de grande envergure. Dès lors, de l'avis de l'IBAN, la NSPA doit être considérée comme l'intervenant de premier choix pour la mise en œuvre de solutions complexes et intégrées en matière de soutien commercial des opérations de forces déployées. Il recommande toutefois que des modifications soient apportées aux politiques de l'Agence relatives aux effectifs, aux déplacements et aux besoins individuels, de manière à ce que la NSPA soit mieux à même de fournir des services à l'ACO, avec plus

¹

Le Groupe interarmées multinational pour les opérations psychologiques (CJPOTF) est une entité de la FIAS qui a pour mission d'aider à la réalisation des objectifs opérationnels en mobilisant divers outils de communication et en fournissant des biens (postes radios et vêtements d'hiver) choisis pour répondre efficacement aux besoins de la population.

d'efficacité et de manière plus équitable, conformément au principe OTAN d'imputation des dépenses à leur auteur.

7. *La relation client-fournisseur qui lie l'ACO à la NSPA présente des limites introduisant un certain risque financier.*

7.1. On a constaté, dans le cadre de la FIAS, que l'ACO éprouve parfois des difficultés à tenir son rôle de client intelligent. Ainsi, il s'est reposé sur la NSPA pour la définition de certains besoins, notamment ceux liés à l'assurance et aux informations censées aider à la gestion, et cette approche a eu des conséquences en termes de coûts. De même, il a parfois approuvé des effectifs de la NSPA sans faire à tous égards le lien avec les besoins. Sachant que la NSPA s'est vue confirmée dans son rôle d'intégrateur de contrats et que le SHAPE préfère recourir aux services de cette dernière pour la gestion des marchés complexes, on doit s'attendre à ce que la NSPA joue dorénavant un rôle plus marqué dans la planification et la fourniture du soutien contractuel à l'appui des exercices de l'OTAN et de ses opérations futures. La responsabilité consistant à trouver le juste équilibre entre les différents risques incombe collectivement aux services logistiques et financiers de l'ACO et aux autres départements compétents. Comme recommandé par l'IBAN, il convient, dans cette perspective, que ceux-ci participent plus activement à la définition de toute la gamme des besoins, formulent des orientations plus claires à l'intention de la NSPA et assurent un meilleur suivi des résultats obtenus. Cela suppose également une meilleure mise à profit des mécanismes de gouvernance existants, comme la revue des effectifs menée par le SHAPE, afin d'établir la corrélation entre ressources et besoins.

Conclusion générale et recommandations de l'IBAN

8. Les exemples analysés par l'IBAN ont fait ressortir les points forts et faiblesses relatifs associés aux modèles sur lesquels se reposent l'ACO et la NSPA pour gérer le soutien contractuel des opérations. De l'avis de l'IBAN, l'ACO peut tout à fait assurer la gestion du soutien contractuel des opérations lorsque les dossiers d'acquisition concernés n'exigent pas une gestion et une surveillance complexes. Il convient de noter que cela ne veut pas dire exclure la gestion par l'ACO de tels contrats, mais qu'il faut dûment prendre en considération les besoins de personnel qualifié en nombre suffisant. La NSPA fournit des solutions de qualité dans le cas de dossier complexes de soutien contractuel des opérations, mais il faut, pour définir efficacement l'équilibre entre coûts et risques, qu'elle puisse traiter avec un client intelligent. Ce besoin restera d'actualité aussi longtemps que les pays continueront d'accorder la préférence à la génération de forces et de s'adresser à la NSPA en tant qu'entité financée par le client.

9. L'IBAN formule les recommandations ci-après.

9.1. Le Commandement de forces interarmées de Brunssum (JFCBS) et la FIAS doivent remédier aux faiblesses relevées dans des contrats auxquels ils sont parties prenantes (5 recommandations spécifiques).

- 9.2. L'ACO doit préciser les exigences en matière de formation pour les représentants techniques de ses responsables des marchés, et retravailler les descriptions de postes de ces derniers.
- 9.3. Conformément à leurs engagements dans le cadre de la structure de forces de l'OTAN, les pays doivent mettre à disposition des gestionnaires de marchés qualifiés, en particulier lorsque ceux-ci sont appelés à occuper des postes de direction.
- 9.4. La NSPA doit solliciter – et les pays, examiner – des modifications de ses politiques qui aideraient à optimiser le soutien contractuel qu'elle fournit aux opérations (3 recommandations spécifiques).
- 9.5. L'ACO doit, dans la perspective de projets futurs, définir clairement les besoins en matière d'assurance de la conformité et en matière d'informations nécessaires à la gestion, et communiquer à la NSPA des instructions en ce sens.
- 9.6. L'ACO doit examiner et revoir les indicateurs de performance de sorte qu'ils soient correctement alignés sur les besoins du client en matière d'informations de gestion.
- 9.7. L'ACO doit prendre des mesures propres à améliorer le processus annuel de revue et d'approbation des demandes d'effectifs soumises par la NSPA au titre des projets financés par le SHAPE.
10. L'IBAN considère que les entités doivent développer un plan d'action détaillant les mesures concrètes à prendre pour s'aligner sur chacune des recommandations et propose dès lors que les pays invitent l'ACO et la NSPA à communiquer ces informations conformément à un calendrier à fixer de commun accord.

Observations de l'ACO/du JFCBS et mesures prises par ces deux entités

11. Le SHAPE a marqué son accord avec les recommandations de l'IBAN adressées à l'ACO. Il a également formulé des préoccupations plus générales sur la manière dont le rapport avait abordé le clivage coût-risque, ainsi que sur l'applicabilité générale des conclusions de l'IBAN et la formulation de certaines de ses recommandations.
12. À la réunion que le Comité des budgets a tenue le 1^{er} octobre 2014, l'ACO a souligné que le rapport spécial de l'IBAN sur les BOA relatifs aux carburants pour la FIAS contenait une série de recommandations identiques, qui ont déjà été prises en compte par l'ACO et sont en cours de mise en œuvre ; il s'agit notamment d'une actualisation de la directive des deux commandements stratégiques sur les acquisitions².
13. À la réunion que le RPPB a tenue le 5 mars 2015, le contrôleur des finances de l'ACO a fait un exposé sur les mesures prises suite aux observations formulées par l'IBAN, en particulier aux recommandations concernant les insuffisances spécifiques aux contrats, les améliorations apportées par l'ACO à la passation des marchés et les interactions de l'ACO avec la NSPA sur le théâtre.

² C-M(2014)0022 et BC-D(2014)0251-REV1.

Observations de la NSPA et mesures prises par cette entité

14. La NSPA a marqué son accord avec toutes les recommandations que lui a adressées l'IBAN. Elle a établi un plan d'action³ détaillant les mesures concrètes à prendre pour chaque recommandations de l'IBAN.

15. À la réunion que le RPPB a tenue le 5 mars 2015, la NSPA a fait un exposé sur les mesures concrètes prises suite aux recommandations formulées par l'IBAN, en particulier celle sur sa politique en matière de besoins individuels⁴.

Conclusions du RPPB

16. Le RPPB accueille avec intérêt le rapport spécial de l'IBAN au Conseil sur les mesures destinées à améliorer la gestion, par l'ACO et la NSPA, du soutien contractuel des opérations. Les questions soulevées dans le rapport à propos du soutien contractuel des opérations sont importantes pour l'Alliance.

17. Le RPPB reconnaît que, dans bien des cas, le soutien des opérations doit être organisé et mis en œuvre à très bref préavis, et dans des conditions difficiles. L'ACO a fait le maximum, dans le passé, pour assurer un tel soutien. Le RPPB observe néanmoins que même si l'ACO a réalisé les objectifs de la mission dans le respect des délais et sans que les pays doivent consentir des dépenses immédiates, le Commandement connaît de graves insuffisances en personnel des achats présentant les qualifications voulues, et que ce déficit l'a empêché de gérer et de superviser efficacement les marchés visés par le rapport. Le RPPB relève par ailleurs que ces défaillances de gestion ont, dans certains cas, donné lieu au paiement de montants excessifs au contractant.

18. S'agissant des marchés mis en œuvre et gérés par la NSPA, le RPPB constate que, selon l'IBAN, l'Agence n'a pas seulement été à même de satisfaire aux besoins opérationnels, mais a également géré ces derniers avec plus d'efficacité et est parvenue à dégager des économies d'échelle. Cela étant, comme indiqué dans le rapport de l'IBAN, il faudrait, pour que la NSPA puisse se montrer plus efficace dans la fourniture de prestations à l'ACO et aux pays, remédier à certaines restrictions liées aux politiques de déploiement des agents civils de l'OTAN⁵ ainsi qu'aux restrictions pratiquées par la NSPA en ce qui concerne le recours à des sociétés commerciales pour les déplacements de ces employés, et revenir sur la politique d'imputation des dépenses administratives au titre des besoins individuels pratiquée par l'Agence. C'est particulièrement important, car la décision d'attribuer à la NSPA le rôle d'intégrateur de contrats et de lui donner la préférence pour la gestion des dossiers d'acquisition complexes pourrait amener l'ACO à faire plus souvent appel à l'Agence pour la fourniture du soutien contractuel à l'appui des exercices et des opérations futurs.

19. Le RPPB note que la majorité des difficultés rencontrées par l'ACO dans le cadre de la gestion de marchés de grande envergure tiennent aux insuffisances, tant en nombre qu'en compétences, du personnel responsable des achats. Sur la base du rapport du

³ Référence : G/2014/284, du 11 novembre 2014.

⁴ Lettre du chef d'état-major de la NSPA (référence : F/2015/071), du 3 mars 2015.

⁵ C-M(2005)0041.

Comité des budgets, le RPPB croit comprendre que ces insuffisances s'expliquent selon lui par les revues successives du tableau des effectifs du temps de paix (TEP) qui ont progressivement érodé les capacités intervenant dans l'établissement des contrats, l'évaluation en bonne et due forme des offres et la supervision de l'exécution des marchés. L'ACO est obligé, afin de pourvoir ces postes, de s'en remettre aux pays et se voit limité par les plafonds du TEP/tableau des effectifs du temps de crise, lesquels ne s'appliquent pas à la NSPA, qui dispose au contraire d'équipes complètes de responsables expérimentés en matière d'achats.

20. Même si l'ACO semble ne pas avoir besoin de personnel et de structures de gouvernance supplémentaires pour agir en tant que client intelligent apte à définir les besoins et à en assurer la gestion, il éprouve des difficultés à jouer ce rôle comme il le faudrait, et fait donc largement appel au soutien de la NSPA aux fins de la planification logistique. Le RPPB note que de l'avis du Comité des budgets, cette dépendance vis-à-vis de la NSPA n'est pas dépourvue de risques financiers. Il est essentiel que la planification logistique soit le fait de l'ACO plutôt que de l'Agence pour éviter d'éventuels conflits d'intérêts et pouvoir garantir l'équilibre entre coût et risque. L'ACO doit s'acquitter à tous égards de son rôle de client intelligent. Le RPPB rappelle que la NSPA et la NCIA ont demandé la réalisation d'une étude conjointe sur le soutien logistique et les dispositions de gouvernance entre les deux agences.

21. Le RPPB note que l'IBAN estime que, étant donné les problèmes d'effectifs à l'ACO et, par contraste, la présence à la NSPA d'un effectif complet de responsables des achats hautement qualifiés, cette dernière apparaît plus apte à exécuter et à gérer des solutions commerciales de soutien intégrées et plus complexes, en particulier dans des domaines comme les services de restauration. En l'absence d'une analyse coût/risque, il est relativement difficile, pour le Comité des budgets et le RPPB, de se rallier sans réserve aux conclusions de l'IBAN à cet égard. Le RPPB prend toutefois note de la justification avancée par l'IBAN, à savoir que d'après lui, la réalisation d'une telle analyse ne tombe pas dans le champ d'application de l'audit, car elle devrait par ailleurs englober les montants facturés aux pays au titre des effectifs militaires. Les conclusions de l'IBAN s'appuient sur l'hypothèse selon laquelle le fait de disposer d'équipes complètes de responsables des achats hautement qualifiés – et c'est le cas de la NSPA – entraîne habituellement une réduction spectaculaire des risques liés à la gestion et à la surveillance des marchés.

22. Le RPPB prend note de l'explication fournie par l'IBAN quand il évoque l'imputation, par l'Agence, d'une redevance forfaitaire de 5 % au titre des coûts administratifs ne tenant pas compte du niveau d'effort réellement investi dans la fourniture des services visés. D'après l'IBAN, la redevance de 5 % ne couvre probablement pas la totalité des coûts réels exposés par l'Agence et la différence est dès lors prise en charge par le financement commun ce qui, selon lui, va à l'encontre du principe de l'imputation des coûts à leur auteur⁶.

⁶ On notera qu'une part minimale des revenus de la NSPA est issue du financement commun (~15 %), et que l'Agence estime que la redevance de 5 % suffit et que cela ne vaut pas la peine de mettre en place un mécanisme de contrôle permettant de voir si la redevance couvre les dépenses effectives.

23. Le RPPB constate que, comme elle a été invitée à le faire par l'IBAN, la NSPA a établi un plan d'action détaillant les mesures concrètes à prendre pour chaque recommandation de l'IBAN. Il constate aussi que l'ACO continue de donner suite aux recommandations de l'IBAN. Il rappelle par ailleurs les recommandations qui ont été formulées sur les contrats relatifs à l'approvisionnement de la FIAS en carburants⁷ et il note que l'ACO a pris des mesures pour améliorer l'acquisition des services et la gestion des contrats pour l'appui opérationnel. Il invitera la NSPA et l'ACO à lui rendre compte chacun, d'ici à la fin juin, des mesures qui auront été prises.

24. Enfin, le RPPB estime que le rapport spécial de l'IBAN au Conseil ne contient pas d'informations qui, en vertu de la politique relative à la mise en lecture publique de l'information OTAN, ne peuvent être rendues publiques et, conformément à la politique agréée dans le PO(2015)0052, recommande par conséquent que le Conseil approuve la mise en lecture publique du rapport de l'IBAN.

Recommandations du RPPB

25. Le RPPB recommande au Conseil :

- (a) de prendre note du rapport de l'IBAN diffusé sous la cote IBA-AR(2014)11 ainsi que du présent rapport ;
- (b) d'entériner les conclusions du RPPB figurant aux paragraphes 16 à 24 du présent rapport ;
- (c) d'inviter l'ACO à s'acquitter à tous égards de son rôle de client intelligent ;
- (d) d'inviter l'ACO à résoudre le problème des trop-payés pour les services de restauration du QG de la FIAS, au plus tard un mois après l'approbation du présent rapport par le Conseil ;
- (e) d'inviter l'IBAN à envisager de procéder à des audits des grands marchés passés pour la mission Resolute Support tant qu'ils sont toujours en cours et à continuer de réaliser des audits analogues concernant le soutien fourni aux opérations futures ;
- (f) de noter que, d'ici à la fin 2015, il vérifiera, avec le concours du Comité des budgets, les mesures concrètes prises par l'ACO et la NSPA pour donner suite aux recommandations de l'IBAN, notamment dans le contexte de son examen des rapports d'audit de l'IBAN sur les états financiers 2013 des deux entités ;
- (g) d'approuver, conformément à la politique agréée dans le PO(2015)0052, la mise en lecture publique du rapport de l'IBAN diffusé sous la cote IBA-AR(2014)11.

---000---

⁷

C-M(2014)0022.

Overview of ACO and NSPA steps taken in response to the IBAN recommendations⁸

Nr	IBAN recommendation	ACO/NSPA steps taken	Timeline
1	For the HQ ISAF catering services contract, the Board recommends that JFCBS request the firm to clarify the extent to which the price bands applicable to troop contributing Nations excluded the number of meals consumed by contractor personnel. JFCBS should then negotiate price adjustments to reflect the full amount overpaid. The Board further recommends that ACO use all available means to recover the total amount overcharged to the Nations as a result of the incorrect application of the dining facility amortization charge.	Ongoing dispute with Supplier, however overcharged amount has been withheld (2.2 MEUR) from supplier	Meeting supplier March 2015
2	The Board recommends that JFCBS ensure that all parties adhere to the terms and conditions of the ISAF-HQ catering services contract by (1) obtaining the contractor's Quality Control Surveillance Plan, (2) conducting oversight activities to ensure that the contractor adheres to this plan and (3) maintain the appropriate records of the results.	Quality Control surveillance plans obtained (April 2014) – Nomination of a COTR for catering services	Completed
3	The Board recommends that the JFCBS P&C Chief clarify the requirements for the in-theatre management and retention of contractor performance records.	Contract files to be maintained in ACO policy letter 08/10 Contract file maintenance (5 years)	Shipping of documents is ongoing, files to be kept at JFCBS

8

Responses from NSPA dated 3 March 2015 (reference: F/2015/071) and 11 November 2014 (reference: G/2014/284); response from ACO dated 5 March 2015 (presentation to the RPPB).

4	The Board recommends that ISAF take steps to ensure that the services are provided under enforceable contracts in all cases.	Three way matching principle Contingency training course March 2015	Completed
5	The Board recommends that ACO clarify the specific training requirements for personnel assigned the COTR role and include the relevant roles and responsibilities in the appropriate post descriptions.	Course developed by ACO based on course provided by Defence Acquisition University – Included in Contingency training course organized by ACO	Completed
6	- The Board recommends that the Nations meet their commitments to provide personnel, particularly key leadership, who meet the requirements stated in NATO policy and regulations. - The Board further recommends that the Nations consider restricting bidding on contracting-related posts to those among them which have the procurement career field resident within their force structures.		
7	- The Board recommends NSPA assess National and private sector practices to determine the optimal length of deployment time for personnel primarily responsible for duties in a conflict zone, considering the need for efficiency balanced with the need to continue to attract appropriately qualified and experienced staff. - To optimize the balance between reach-back and forward-deployed staff and save costs to the Nations, the Board further recommends that for future projects NSPA request, and the Nations consider, an	<u>Background</u> Project manning and its current balance between reach-back and forward deployed staff is based on the Military Minimum Requirement (MMR) approved by the MC, RPPB and BC for the project and in accordance with the NAC approved policy for the deployment of civilians. <u>Future Operations</u> As a benchmark, NSPA will review other relevant international bodies' personnel regulations. A review of current NATO	<u>Actions:</u> 1. Mid Jan 15 2. End Feb 15 3. End Feb 15 4. End March 15 5. End April 15

	exception to the NATO civilian deployment policy for NSPA logistics operations staff with deployability clauses in their contracts.	civilian deployment policy will be conducted and the findings will be assessed. In doing so, NSPA will review the balance of the type of manpower (such as consultants support) as well as the best way forward to optimize the balance between reach-back and forward deployed staff. The intent will be to reduce deployment rotation where and when possible. The risk is that more reliance on consultants will reduce personnel total knowledge of NSPA internal procedures and policies. A proper balance between full time and consultants employees is important to ensure optimal effectiveness. <u>Actions</u> 1. Obtain details of practice in other NATO bodies 2. Assess practice outside NATO 3. Investigate feasibility and costs of alternative resourcing options 4. Undertake risk assessment 5. Seek NAC approval if policy change recommended	
8	To save costs to the Nations, the Board recommends NSPA consider aligning its personnel deployment policy for transportation to Afghanistan with NATO Headquarters policy.	Following a careful review during a recent visit to KAIA (Kabul International Airport), using the South Terminal for both his arrival and departure, the General Manager has	Completed

		approved the use of the South Terminal due to the improved security situation and overall efficiency of travel for NSPA. Effective immediately, the standard option is the use of the South Terminal at KAIA for mid-tour (R&R) and end of tour Duty Travel. This terminal may also be used for initial arrival, with a current Afghan Visa. The alternative will only be allowed by leadership approval.	
9	The Board recommends that NSPA review its policy for meeting individual requirements, to include how fees are assessed, to ensure that NATO common funds are not used to pay for National requirements. The Board further recommends that NSPA ensure that it has exhausted all means to include these requirements in existing contracts to minimize additional costs associated with repetitive mobilizations.	The Agency is completing a detailed analysis of relevant data for the years 2010 through 2014, to confirm that the existing policy for meeting ISRs is indeed fair, reasonable and effective. This analysis will be formalized as a report NLT the date indicated.	End Feb 15
10	When tasking NSPA, the ACO logistics, financial and other communities, as appropriate, should ensure that the level of assurance and supporting management information are clearly defined alongside the more typical military requirements. As the contract integrator responsible for providing options, NSPA should present management, monitoring and oversight options in terms of cost and risks. The command structure should then select elements of the management model based on internal assessments of risk and affordability and clearly direct NSPA accordingly.	ACO has been negotiating with NSPA a LSA for Contract Integrator	Final LSA CI draft sent to NSPA on Dec 2014

11	To effectively monitor NSPA's implementation of ACO-directed tasks, the Board recommends that JFCBS and NSPA review and revise, as necessary, the KAIA LSA KPIs to ensure that they accurately reflect the information JFCBS needs to make its management decisions. To economize resources, the Board further recommends that this effort take place alongside other ongoing efforts to develop KPIs, such as for the Contract Integrator LSA, to ensure a consistent approach that can be applied to future arrangements.	New MoA has been developed between ACO and NSPA (final approval at NSPA ASB level) – Revision of LSA for KAIA (new KPIs included)	Completed
12	- The Board recommends that SHAPE approve all NSPA manpower by project, including personnel dedicated to cover the National portion, based on the appropriate mix of indefinite duration, definite duration, and consultant contracts. - The Board further recommends that SHAPE ensure that personnel with expertise in assessing manpower needs, such as the SHAPE personnel management community and the requirement holder's staff, are fully involved in all reviews of NSPA manpower requests. - The Board further recommends that the results of the manpower review fully document the linkage between operational requirements and need for specific NSPA NATO civilian and consultant posts.	Foreseen – Next meeting scheduled in May 2015 with J1 participation	Completed

**Note succincte du Collège international des commissaires aux comptes de
l'OTAN sur les mesures destinées à améliorer la gestion, par l'ACO
et la NSPA, du soutien contractuel des opérations**

Introduction

Conformément à l'article 17 de sa charte, le Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (le Collège) soumet au Conseil de l'Atlantique Nord (le Conseil) le présent rapport spécial, dans lequel il évalue (1) l'ampleur du soutien contractuel pris en charge par l'ACO et l'Agence OTAN de soutien (NSPA) pour les opérations de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) (2) la mesure dans laquelle l'ACO et la NSPA font preuve d'efficacité et d'efficience dans l'acquisition et la gestion de ce même soutien. Afin d'atteindre les objectifs qu'il s'était ainsi fixés, le Collège, a, entre autres, eu des entretiens et procédé à l'analyse de la gestion de projets, de la gestion contractuelle et de dossiers contractuels pour des marchés auxquels étaient parties prenantes le Grand Quartier général des Puissances alliées en Europe (SHAPE, 1 marché), le Commandement de forces interarmées à Brunssum (JFCBS, 11 marchés), la FIAS (5 marchés) et la NSPA (4 marchés).

Points principaux

L'OTAN s'appuie sur le soutien fourni par des contractants pour répondre à ses besoins en Afghanistan

Par « soutien contractuel des opérations », l'OTAN entend le soutien déployé apporté aux opérations par des entités commerciales. Le commandant doit être assuré d'obtenir ledit soutien, et ce dans des conditions optimales, de telle sorte que les ressources en question puissent être utilisées de manière aussi efficace et efficiente que possible. L'ACO peut acquérir et gérer le soutien contractuel des opérations directement, ou charger la NSPA de l'administrer pour le compte du commandement. Les prestations et fournitures contractuelles gérées par l'ACO et la NSPA, y compris le soutien contractuel des opérations pour une large gamme d'activités, représentait 79 % budget de la FIAS en 2012.

Le soutien contractuel administré par l'ACO est réactif du point de vue opérationnel, mais les moyens dont dispose le commandement ne sont pas suffisants pour assurer une gestion efficace

Le soutien contractuel administré par l'ACO peut être réactif d'un point de vue opérationnel, et le Collège n'a pas décelé d'éléments donnant à penser que les besoins opérationnels n'ont pas été satisfaits. Ceci dit, l'ACO est confronté à une insuffisance en personnels expérimentés dans le domaine des achats, et éprouve dès lors des difficultés à gérer et à surveiller efficacement les dossiers complexes. Le Collège a recensé de très nombreuses déficiences, y compris des trop-payés, au sujet desquelles

il formule des recommandations spécifiques. Selon le Collège, on peut considérer que l'ACO gère de manière appropriée le soutien destiné à répondre à des besoins relativement simples, comme les commandes de fournitures à l'appui des opérations psychologiques ou les prestations n'exigeant pas une administration et une surveillance complexes. Le Collège juge également avisé que la structure de commandement continue de gérer les contrats relatifs aux transports. La nature de ces prestations fait en effet intervenir un vaste éventail de personnels présents au sein de la structure de commandement, ce qui a pour effet d'atténuer le risque. S'agissant de tous les autres services, le Collège considère qu'une gestion directe, par l'ACO, du soutien contractuel des opérations ne se justifie qu'à partir du moment où le degré d'urgence et l'absence d'autres options l'emportent sur les risques inhérents à une gestion contractuelle limitée.

La NSPA a la capacité d'assurer un soutien contractuel efficace dans le cadre des opérations, mais pourrait renforcer son efficience en ajustant certaines de ses politiques

Le Collège considère que la NSPA offre des solutions efficaces pour la gestion du soutien du soutien contractuel des opérations lorsque celle-ci exige une administration et une surveillance contractuelles complexes, comme c'est le cas pour les services de restauration et d'aéroport de débarquement. Outre qu'elle a fourni les services attendus, la NSPA s'est acquittée avec efficacité de la gestion des marchés visés et a pu fournir des assurances quant au respect, par les fournisseurs, des conditions de leurs contrats. La NSPA obtient en outre de meilleurs résultats, et dégage des économies d'échelle plus marquées, ce qui compense jusqu'à un certain point ses frais administratifs, en particulier dans le cas de marchés de grande envergure. Dès lors, de l'avis du Collège, la NSPA doit être considérée comme l'intervenant de premier choix pour la mise en œuvre de solutions complexes et intégrées en matière de soutien commercial des opérations de forces déployées. Le Collège recommande toutefois que des modifications soient apportées à certaines politiques de l'Agence relatives aux effectifs, aux déplacements et aux besoins individuels, de manière à ce que la NSPA soit mieux à même de fournir des services à l'ACO, avec plus d'efficacité et de manière plus équitable.

La relation client-fournisseur qui lie l'ACO à la NSPA présente des limitations introduisant un certain risque financier

On a constaté, dans le cadre de la FIAS, que l'ACO éprouve parfois des difficultés à tenir son rôle de client intelligent. Ainsi, il s'est reposé sur la NSPA pour la définition de certains besoins, notamment ceux liés à l'assurance de la conformité et aux informations devant aider à la gestion, et cette approche a eu des conséquences en termes de coûts. De même, il a approuvé des effectifs de la NSPA en l'absence de justificatifs détaillés à l'appui des besoins. Sachant que la NSPA s'est vue confirmée dans son rôle d'intégrateur de contrats et que le SHAPE préfère recourir aux services de cette dernière pour la gestion des marchés complexes, on doit s'attendre à ce que la NSPA joue dorénavant un rôle plus marqué dans la planification et la fourniture du

soutien contractuel à l'appui des exercices de l'OTAN et de ses opérations futures. Il incombe aux services logistiques et financiers de l'ACO, et aux autres départements qui seraient concernés, de trouver collectivement le juste équilibre entre les différents risques. Comme recommandé par le Collège, il convient, dans cette perspective, qu'ils participent plus activement à la définition de toute la gamme des besoins, formulent des orientations plus claires à l'intention de la NSPA et assurent un meilleur suivi des résultats obtenus. Cela suppose également une meilleure mise à profit des mécanismes de gouvernance existants, comme la revue des effectifs menée par le SHAPE, de manière à faire le lien entre ressources et besoins.

Conclusion générale

Les exemples analysés par le Collège ont fait ressortir les points forts et les faiblesses relatifs associés aux modèles sur lesquels s'appuient l'ACO et la NSPA pour gérer le soutien contractuel des opérations. De l'avis du Collège, l'ACO peut tout à fait assurer la gestion du soutien contractuel des opérations lorsque les dossiers d'acquisition concernés n'exigent pas une gestion et une surveillance complexes. La NSPA fournit des solutions de qualité dans le cas de dossier complexes de soutien contractuel des opérations, mais il faut, pour définir efficacement l'équilibre entre coûts et risques, qu'elle puisse traiter avec un client intelligent. Ce besoin restera d'actualité aussi longtemps que les pays continueront d'accorder la préférence à la génération de forces et de s'adresser à la NSPA en tant qu'entité financée par le client.

13 juin 2014

COLLÈGE INTERNATIONAL DES COMMISSAIRES AUX COMPTES DE L'OTAN

RAPPORT SPÉCIAL AU CONSEIL

SUR LES MESURES DESTINÉES À AMÉLIORER LA GESTION,

PAR L'ACO ET LA NSPA, DU SOUTIEN CONTRACTUEL DES OPÉRATIONS

TABLE DES MATIÈRES

	Page
POINTS PRINCIPAUX	4
1. OBJECTIFS, ÉTENDUE ET MÉTHODE DE L'AUDIT	5
2. L'OTAN FAIT LARGEMENT APPEL AU SOUTIEN FOURNI PAR DES CONTRACTANTS POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DE SES OPÉRATIONS EN AFGHANISTAN	7
2.1 Rappel	7
2.2 L'OTAN fait largement appel au soutien fourni par des contractants pour les opérations de la FIAS	10
3. LE SOUTIEN CONTRACTUEL DES OPÉRATIONS ADMINISTRÉ PAR L'ACO EST RÉACTIF, MAIS LES MOYENS DONT DISPOSE LE COMMANDEMENT POUR ASSURER UNE GESTION EFFICACE NE SONT PAS SUFFISANTS ..	12
3.1 Le soutien contractuel des opérations administré par l'ACO est réactif	12
3.2 La gestion du soutien contractuel des opérations par le JFCBS et la FIAS présente des limitations évidentes	13
3.3 L'ACO ne dispose pas de suffisamment de personnel qualifié pour la gestion des marchés	20
3.4 Conclusion sur la gestion, par l'ACO, du soutien contractuel des opérations	24
4. LA NSPA GÈRE LE SOUTIEN CONTRACTUEL AVEC EFFICACITÉ, MAIS DES MODIFICATIONS À CERTAINES DE SES POLITIQUES POURRAIENT RENFORCER SON EFFICIENCE	24
4.1 La NSPA est en mesure d'assurer un soutien, une gestion et une surveillance efficaces du soutien contractuel	24
4.2 La NSPA a corrigé les insuffisances que le Collège avait identifiées lors de vérifications antérieures	26
4.3 Des économies d'échelle ont été clairement obtenues, et les acquisitions sont performantes	26
4.4 Les politiques de l'OTAN et de la NSPA ne permettent pas à cette dernière d'exprimer toute son efficience	29
4.5 Conclusion sur la gestion, par la NSPA, du soutien contractuel des opérations ..	33
5. LA RELATION CLIENT-FOURNISSEUR QUI LIE L'ACO À LA NSPA PRÉSENTE DES LIMITATIONS QUI VIENNENT RENFORCER LE RISQUE FINANCIER POUR LES PAYS	34
5.1 Le recours de l'ACO à la NSPA pour la définition de certains besoins opérationnels pèse sur le risque financier	34
5.2 Les liens entre les besoins opérationnels et les demandes de la NSPA soumises dans le cadre des revues des effectifs effectuées par l'ACO ne sont pas étayés par des justificatifs détaillés	39
5.3 Conclusion sur la relation entre l'ACO et la NSPA	41
6. CONCLUSION GÉNÉRALE	42
7. SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	44

8.	COMMENTAIRES ET POSITION DU COLLÈGE	47
8.2	Commentaires de l'ACO	47
8.3	Commentaires de la NSPA	49
8.4	Conclusion sur les commentaires et position du Collège	50

APPENDICES

	<i>(a) Appendice 1 :</i>	<i>Liste des abréviations</i>	<i>51</i>
	<i>(b) Appendice 2 :</i>	<i>Contrats compris dans le périmètre de l'audit</i>	<i>53</i>
Appendice 3 :	Analyse comparative des contrats relatifs aux services de restauration		54
Appendice 4 :	Dépenses réelles (opérationnelles et administratives) exposées par la NSPA pour les services d'APOD et de soutien « vie » à l'aéroport international de Kaboul (2012, en euros)		59
Appendice 5 :	Dépenses administratives réelles exposées par la NSPA pour les services d'APOD et de soutien « vie » à l'aéroport international de Kaboul (2012, en euros)		60
Appendice 6 :	Commentaires formels de l'ACO et de la NSPA		61

POINTS PRINCIPAUX



Pourquoi cet audit ?

À la suite de la publication, en 2012, du rapport sur la gestion des contrats d'approvisionnement en carburants pour la FIAS et les pays fournisseurs de troupes, les pays avaient « invité l'IBAN à envisager de soumettre d'autres marchés importants de la FIAS à un audit ». Dans le présent rapport, l'IBAN a évalué (1) l'ampleur du soutien contractuel pris en charge par l'ACO et la NSPA pour les opérations de la FIAS et (2) la mesure dans laquelle l'ACO et la NSPA font preuve d'efficacité et d'efficience dans l'acquisition et la gestion de ce même soutien.

MESURES DESTINÉES À AMÉLIORER LA GESTION, PAR L'ACO ET LA NSPA, DU SOUTIEN CONTRACTUEL DES OPÉRATIONS

Ce que le Collège a constaté

- Vu les insuffisances de la gestion contractuelle assurée par l'ACO, on ne peut affirmer avec suffisamment de certitude que les prestations ont été fournies conformément aux conditions contractuelles. Le Collège a constaté des trop-payés.
- L'ACO ne dispose pas de suffisamment de responsables des marchés possédant l'expérience voulue, et ne met pas assez l'accent sur la surveillance contractuelle. Ces lacunes limitent l'aptitude du commandement à gérer et à superviser efficacement tous les marchés dont il a la charge.
- La NSPA propose, pour la gestion du soutien externalisé des opérations, des solutions de qualité exigeant une gestion et une surveillance contractuelles complexes. Elle se montre efficace dans la gestion des contrats visés et dans la réalisation d'économies d'échelle.
- L'optimisation des solutions mobilisées par la NSPA est limitée par la politique OTAN relative au déploiement d'agents civils, les restrictions imposées par la NSPA sur les déplacements, et la politique qu'elle pratique pour fixer le montant des frais au titre des besoins individuels.
- L'ACO éprouve des difficultés à exercer son rôle de client intelligent. Il s'est appuyé de manière excessive sur la NSPA pour la définition de certains besoins, notamment ceux liés à l'assurance de la conformité et aux informations devant aider à la gestion, avec des conséquences en termes de coûts.
- Les indicateurs de performance pour l'accord sur le soutien logistique de l'aéroport international de Kaboul ne sont pas bien définis, avec pour résultat la sous-utilisation par le client d'une capacité onéreuse d'assurance de la qualité.
- L'ACO n'a pas justifié à tous égards le lien entre, d'une part, les postes supplémentaires de la NSPA qu'il a approuvés pour les services d'aéroport de débarquement et de soutien « vie » à l'aéroport international de Kaboul et d'autre part, les besoins opérationnels.

Réactions suscitées par le rapport

- Le SHAPE a marqué son accord avec les recommandations du Collège adressées à l'ACO. Il a également formulé des préoccupations plus générales sur la manière dont le rapport avait abordé le clivage coût-risque, ainsi que sur l'applicabilité générale des conclusions du Collège et la formulation de certaines de ses recommandations. La NSPA a marqué son accord avec toutes les recommandations que lui a adressées le Collège. Ni le SHAPE ni la NSPA n'ont encore attribué de responsabilités ou fixé un calendrier pour la mise en œuvre des recommandations du Collège. Tous deux ont communiqué des commentaires techniques. Le Collège a répondu à toutes ces observations à l'endroit approprié dans le rapport.

Ce que le Collège recommande

- Le Commandement de forces interarmées de Brunssum (JFCBS) et la FIAS doivent remédier aux faiblesses relevées dans des contrats auxquels ils sont parties prenantes (5 recommandations spécifiques).
- L'ACO doit préciser les exigences en matière de formation pour les représentants techniques de ses responsables des marchés, et retravailler les descriptions de postes de ces derniers.
- Conformément à leurs engagements dans le cadre de la structure de forces de l'OTAN, les pays doivent mettre à disposition des gestionnaires de marchés qualifiés, en particulier lorsque ceux-ci sont appelés à occuper des postes de direction.
- La NSPA doit solliciter – et les pays, examiner – des modifications de ses politiques qui aideraient à optimiser le soutien contractuel qu'elle fournit aux opérations (3 recommandations spécifiques).
- L'ACO doit, dans la perspective de projets futurs, définir clairement les besoins en matière d'assurance de la conformité et d'informations à l'appui de la gestion, et communiquer à la NSPA des instructions en ce sens.
- L'ACO doit examiner et revoir les indicateurs de performance de sorte qu'ils soient correctement alignés sur les besoins du client en matière d'informations de gestion.
- L'ACO doit prendre des mesures propres à améliorer le processus annuel de revue et d'approbation des demandes d'effectifs soumises par la NSPA au titre des projets financés par le SHAPE.

Ce que le Collège conclut

- Les exemples analysés ont fait ressortir les points forts et les faiblesses relatifs associés aux modèles sur lesquels s'appuient l'ACO et la NSPA pour gérer le soutien contractuel des opérations. De l'avis du Collège, l'ACO peut tout à fait assurer la gestion du soutien contractuel des opérations lorsque les dossiers d'acquisition concernés n'exigent pas une gestion et une surveillance complexes. La NSPA fournit des solutions de qualité dans le cas de dossier complexes de soutien contractuel des opérations, mais il faut, pour définir efficacement l'équilibre entre coûts et risques, qu'elle puisse traiter avec un client intelligent. Ce besoin restera d'actualité aussi longtemps que les pays continueront d'accorder la préférence à la génération de forces et de s'adresser à la NSPA en tant qu'entité financée par le client.

1. OBJECTIFS, ÉTENDUE ET MÉTHODE DE L'AUDIT

1.1 Conformément à l'article 17 de sa charte, le Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (le Collège) soumet au Conseil de l'Atlantique Nord (le Conseil) le présent rapport spécial, qui doit permettre d'évaluer (1) l'ampleur du soutien contractuel pris en charge par l'ACO et la NSPA pour les opérations de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), et (2) la mesure dans laquelle l'ACO et la NSPA font preuve d'efficacité et d'efficience dans l'acquisition et la gestion de ce même soutien.

1.2 Pour atteindre ses objectifs, le Collège s'est basé sur les politiques, règlements et contrats pertinents ainsi que sur les dossiers relatifs à la gestion des projets/programmes concernés, et a eu des entretiens avec des responsables du SHAPE, du JFCBS, de la FIAS et de la NSPA. Il a établi la version définitive de ce rapport en se basant sur les appréciations des gestionnaires logistiques et financiers ainsi que des responsables des programmes et des projets concernés, et en se fondant sur les avis des hauts responsables de l'ACO et de la NSPA. Le travail sur le terrain a été mené pour l'essentiel entre avril et octobre 2013 à Kaboul, en Afghanistan (QG de la FIAS et aéroport international de Kaboul (KAIA)), ainsi qu'à Bruxelles (Belgique), à Mons (Belgique), à Capellen (Grand-Duché de Luxembourg) et à Brunssum (Pays-Bas). Concrètement, le Collège a eu recours à la méthode décrite ci-après.

- Afin d'évaluer l'ampleur du soutien des opérations de la FIAS assuré au travers de contrats conclus par l'ACO et la NSPA avec des firmes extérieures, le Collège a évalué les demandes de crédits de la FIAS pour 2014 et les informations communiquées par le SHAPE, le JFCBS, la FIAS et la NSPA sur les montants – engagés au titre du financement commun ou pris en charge par les pays – des marchés concernés.
- Afin d'évaluer l'efficacité et l'efficience avec laquelle l'ACO et la NSPA fournissent ces prestations, le Collège a travaillé sur un échantillon discrétionnaire composé de contrats gérés par le SHAPE (1), le JFCBS (11), la FIAS (5) et la NSPA (4) – sachant que dans ce dernier cas, tous les marchés en question concernent les services d'APOD (aéroport de débarquement) et de soutien « vie » à l'aéroport international de Kaboul (KAIA). Il s'agit en fait des 21 marchés de soutien des opérations les plus importants en termes de valeur que le Collège n'avait pas encore examinés en détail à ce jour. Ils couvraient une large gamme de prestations et portaient, en 2012, sur un montant de 210 948 279 euros engagé au titre du budget militaire, et de 52 053 237⁹ euros en termes de dépenses supportées par les pays. On trouvera des informations

⁹ Soit 40 051 095 euros pour le soutien « vie » à l'aéroport international de Kaboul et 12 millions d'euros pour le contrat relatif aux services de restauration pour le QG de la FIAS. Les services fournis sur l'aérodrome de Kandahar (KAF) ne sont pas compris dans le champ de cette vérification.

plus détaillées à ce sujet à l'appendice 2. Le Collège a également tenu compte, en établissant son rapport, d'informations relatives au transfert, à partir de 2014, des contrats de carburants à la NSPA, dans la mesure où ces éléments présentaient un intérêt du point de vue des objectifs poursuivis. Par contre, l'audit du Collège n'a pas pris en compte les contrats sur le soutien de la FIAS en services d'information et de communication (SIC) et en prestations découlant de l'expression des besoins capacitaires du niveau de théâtre (TCSOR). Le soutien SIC en particulier représente une portion significative du soutien contractuel des opérations.

- L'examen des dossiers contractuels par le Collège avait pour objectif d'évaluer, du point de vue de l'efficacité, la gestion au cours du processus d'acquisition et après attribution du marché. Il s'étendait dès lors au suivi de l'exécution des contrats sélectionnés par les fournisseurs. Compte tenu des travaux qu'il avait menés précédemment et de préoccupations exprimées par les pays, le Collège a axé l'analyse de ces marchés spécifiques sur l'efficacité et l'efficience des opérations de gestion, mais s'est également intéressé au retour d'information sur l'efficience des prestations fournies.
- Le Collège a procédé à l'évaluation des ressources mobilisées par l'ACO et la NSPA pour mener à bien les activités d'acquisition et de gestion contractuelle. Il s'est notamment intéressé à des aspects comme les compétences exigées, les taux d'occupation des postes et les processus d'approbation pour les effectifs affectés aux fonctions d'acquisition et de gestion des marchés au sein de l'ACO, de ses commandements subordonnés et du segment Opérations logistiques de la NSPA.
- Le Collège a évalué les dépenses opérationnelles et les coûts administratifs spécifiques aux projets exposés par la NSPA pour les services d'APOD (aéroport de débarquement) et de soutien « vie » à l'aéroport international de Kaboul (KAIA). Il a examiné la documentation pertinente et a évoqué les procédures utilisées avec des responsables de la NSPA et de l'ACO, de manière à établir comment ces coûts sont déterminés et révisés.
- Le Collège s'est intéressé particulièrement aux services de restauration car il s'agit d'un domaine où, étant donné la similitude entre services fournis, une comparaison plus poussée entre modèles de gestion en usage à l'ACO et à la NSPA était possible. Cette comparaison est présentée de manière exhaustive à l'appendice 3.

1.3 Le présent rapport s'inscrit dans le sillage des audits qu'avait déjà menés le Collège sur les marchés OTAN d'approvisionnement en carburants de la FIAS et des pays fournisseurs de troupes (TCN)¹⁰, sur le soutien « vie » et les services d'APOD

¹⁰ IBA-AR(2012)27.

assurés par la NSPA à l'aérodrome de Kandahar (KAF)¹¹, et sur le soutien logistique déployé de l'OTAN.¹² Il répond également aux manifestations d'intérêt des pays. En effet, à la suite de la publication, en 2012, du rapport du Collège sur la gestion des marchés de carburants de l'OTAN, ces derniers avaient « invité l'IBAN à soumettre d'autres marchés importants de la FIAS à un audit. »¹³

2. L'OTAN FAIT LARGEMENT APPEL AU SOUTIEN FOURNI PAR DES CONTRACTANTS POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DE SES OPÉRATIONS EN AFGHANISTAN

2.1 Rappel

2.1.1 La structure de commandement de l'OTAN fait de plus en plus appel au soutien fourni par des contractants en cours d'opération (CSO)¹⁴ pour atteindre les objectifs de la mission de la FIAS fixés par les pays. En général, il faut, pour que l'ACO puisse recourir au soutien contractuel, qu'un besoin ait été identifié, validé, entériné et financé conformément aux processus OTAN applicables aux besoins urgents. Les moyens intervenant dans la gestion du soutien contractuel par la structure de commandement de l'OTAN sont obtenus au travers du processus de génération de forces.¹⁵ La gestion des différents aspects du soutien contractuel des opérations est confiée à des effectifs civils et militaires inscrits aux tableaux d'effectifs du temps de paix (TEP) ou de crise (TEC) des directions logistiques et services de contrôle financier. Les dépenses imputées aux budgets OTAN financés en commun englobent les coûts contractuels attachés aux prestations à proprement parler et les frais indirects exposés au titre des effectifs civils et militaires. Les pays prennent en charge, au travers des budgets nationaux, les dépenses liées à la mise à disposition de leurs effectifs militaires appelés à occuper les postes inscrits au TEP et au TEC.

¹¹ IBA-AR(2010)16.

¹² IBA-AR(2008)029.

¹³ AC/335-N(2012)0128(FINAL).

¹⁴ On entend par « soutien de contractants dans le cadre des opérations » la possibilité, pour des firmes compétentes du secteur privé, d'assurer une partie du soutien déployé, de telle sorte que le commandant soit assuré d'obtenir le soutien en question, et ce dans des conditions se prêtant à l'utilisation aussi efficace et efficiente que possible des ressources visées. Par « passation des marchés », on entend le fait d'acheter, de prendre en location ou en leasing, ou de se procurer par d'autres moyens, des fournitures ou des services auprès de sources commerciales ou gouvernementales via un contrat juridiquement contraignant. Le processus de passation d'un marché comprend la description des fournitures et des prestations demandées, la sélection des fournisseurs possibles et la communication d'appels d'offres à ces derniers, l'élaboration et l'adjudication des marchés et toutes les phases de la gestion contractuelle. Voir EAPC(SNLC)D(2010)0005.

¹⁵ La génération de forces est la procédure destinée à doter une opération ou une mission en effectifs. Grâce à elle, les opérations ou les missions de l'Alliance disposent des personnels et des équipements nécessaires à l'accomplissement des objectifs fixés.

2.1.2 On préfère toujours, pour obtenir les moyens de soutien des opérations militaires, recourir à la génération de forces, et la gestion du soutien contractuel ne fait pas exception. La politique de l'OTAN autorise néanmoins l'externalisation¹⁶ du soutien des opérations militaires lorsque (1) d'autres capacités ne sont pas disponibles et (2) quand les capacités externalisées en question sont mises à disposition en vertu d'un cas d'affaires dûment chiffré et entériné par l'ACO comprenant des comparaisons avec les autres méthodes susceptibles de répondre au besoin visé.¹⁷ L'externalisation peut, dans ce contexte, porter sur des prestations fournies par des firmes privées ou par des agences de l'OTAN comme la NSPA.¹⁸ Les recommandations portant sur des moyens externalisés censés pallier des lacunes que la génération des forces n'aurait pas permis de combler doivent être approuvées par le Comité militaire et par le Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB), et entérinées par le Conseil.¹⁹

2.1.3 La NSPA est une agence financée par le client, qui fournit des services selon le principe de l'absence de profits et de pertes. En général, la NSPA entame la mise en œuvre d'un projet une fois qu'elle est assurée d'un préfinancement commun. Alors que l'ACO gère directement le soutien contractuel au travers d'effectifs militaires fournis par

¹⁶ L'externalisation est le processus qui consiste à passer des contrats commerciaux pour l'obtention des effectifs, des moyens, des prestations et/ou des capacités nécessaires en remplacement de moyens et de capacités principalement militaires appartenant à l'OTAN ou à des pays. Voir SRB-WP(2003)2, FINAL (INV).

¹⁷ Voir Publication alliée interarmées 4.9 sur les modes de soutien logistique multinational, 0507 1.c. Ces principes ont été confirmés tout dernièrement dans le PO(2013)0056, Modalités de financement révisées pour les opérations et missions dirigées par l'OTAN ne relevant pas de l'Article 5. C-M(2007)0004. Les orientations du RPPB sur l'externalisation figurent dans l'AC/335-N(2010)0037.

¹⁸ La charte de l'Agence OTAN de soutien définit la mission de la NSPA en ces termes : « *Fournir des services de soutien logistiques adaptés, efficaces et d'un bon rapport coût-efficacité dans les domaines des systèmes et des opérations. Ce soutien est fourni aux Alliés, aux autorités militaires de l'OTAN et aux partenaires, à titre individuel ou collectif, en temps de paix, de crise ou de guerre, et en fonction des besoins. L'objectif est de maximiser l'adaptabilité et l'aptitude de leurs forces armées, contingents et autres organisations – dans le respect des directives données par le Conseil – à exécuter leurs missions principales* ». Dans le Manuel logistique de l'OTAN, on peut lire que la NSPA est « *la principale agence de l'OTAN responsable de la gestion logistique* » et que la passation de marchés figure au nombre de ses responsabilités de premier plan. Le MC 319/2, Principes et politique logistiques de l'OTAN, stipule que la fonction d'acquisition de fournitures et de prestations indispensables aux forces de l'OTAN « *peut être assumée par les pays et/ou par le commandant OTAN, qui peuvent éventuellement faire appel aux services de la NAMSA* » (MC 319/2). La doctrine alliée interarmées sur la logistique indique « *qu'il convient, au moment de mettre en place la structure chargée de la passation du marché, d'envisager le recours aux compétences techniques disponibles (sur une base remboursable) auprès de la NAMSA* » (AJP-4(A)).

¹⁹ PO(2013)0056.

les pays, la totalité des dépenses de gestion de la NSPA sont payées par l'OTAN et par les pays en plus des coûts des prestations contractuelles à proprement parler. Des clés de répartition approuvées permettent de ventiler en coûts financés en commun et coûts financés par les pays toutes les dépenses exposées dans le cadre des différents programmes. Les modalités, conditions et livrables des programmes approuvés sont consignés dans des accords de soutien logistique (LSA) approuvés par le SHAPE, la NSPA et les pays.²⁰ Dans le cas de prestations obtenues pour le compte de l'ACO, les pays doivent donner leur accord pour que le commandement supporte l'intégralité du risque, responsabilité financière comprise.

2.1.4 À ce jour, l'OTAN a assuré pour la FIAS la gestion d'une vaste gamme de contrats de soutien contractuel, que ce soit au travers du processus de génération de forces ou par l'intermédiaire de la NSPA. Les capacités et prestations clés administrées directement depuis la structure de commandement de l'ACO comprennent les carburants, le transport intrathéâtre par aéronefs à voilure tournante (hélicoptères), le transport stratégique (avions), les services de restauration, la fourniture de services internet et la plus grande partie du soutien des opérations psychologiques. Le JFCBS ou le SHAPE assurent la gestion de ces prestations en mobilisant des moyens dits « de l'arrière ».²¹ Certaines responsabilités liées à ces services, comme la surveillance de l'exécution contractuelle au jour le jour, sont déléguées à du personnel déployé auprès de la FIAS. Les autres contrats en rapport avec les opérations, qui portent le plus souvent sur des montants modiques, sont intégralement exécutés sur le théâtre par la FIAS.

2.1.5 La NSPA fournit, pour le compte de l'ACO, des services d'aéroport de débarquement (APOD) et de soutien « vie »²² à l'aérodrome de Kandahar (KAF) et à l'aéroport international de Kaboul (KAIA). Les services fournis à l'aérodrome de Kandahar ont déjà fait l'objet d'un rapport d'audit du Collège.²³ Dans le présent rapport,

²⁰ La Directive des 2 SC en matière d'achats & marchés stipule que les commandements stratégiques peuvent recourir, pour leurs acquisitions, à des agences de l'OTAN conformément à un mémorandum d'accord fixant à cette fin des arrangements financiers spécifiques (Directive 60-70 des deux SC, 2-21).

²¹ Les dispositions en matière de capacités de l'arrière pour la FIAS ont été définies conformément au plan d'opérations (OPLAN) pour la Force, qui prévoit de recourir au contrôleur des finances du JFCBS pour le soutien de l'arrière lorsque cela s'avère pratique et prudent. Les dispositions et responsabilités en matière de commandement et de contrôle du soutien assuré depuis l'extérieur du théâtre sont énoncées dans l'ISAFOPAN 10302, Rev. 2, Référence L.

²² Les services d'aéroport de débarquement (APOD) comprennent entre autres la fourniture de carburants et de produits et l'exploitation ainsi que la maintenance d'un système de télévision en circuit fermé et d'équipements aéroportuaires. Le soutien « vie » couvre la fourniture de services de restauration et de blanchisserie à l'aéroport international de Kaboul, de même que des contrats relatifs aux viabilités et au traitement de l'eau et des déchets à l'aéroport de Kandahar.

²³ IBA-AR(2010)16.

le Collège axe son propos sur les services gérés par la NSPA à l'aéroport international de Kaboul.

2.1.6 En avril 2009, le Comité militaire et le RPPB ont donné leur accord pour que la NSPA, conformément à la politique de l'OTAN²⁴, devienne le principal prestataire de services à l'aéroport international de Kaboul. Cet accord faisait suite à l'évaluation, par l'ACO, de trois options envisageables pour la fourniture de ces fonctions aux installations construites depuis peu dans le secteur nord de l'aérodrome. Les trois possibilités consistaient, respectivement, à faire appel à la NSPA, à maintenir les choses en l'état²⁵ et à mettre en place une solution intégrée qui serait gérée par le JFCBS. Le Comité militaire s'est rallié à la recommandation du SHAPE qui proposait de confier à la NSPA la gestion d'une solution intégrée, au motif que celle-ci permettrait, moyennant un risque réduit au maximum, de répondre au besoin militaire minimum. Plusieurs arguments étaient produits en faveur de la NSPA, notamment le fait qu'il ne faudrait pas recourir à la génération de forces, laquelle avait montré ses limites lorsqu'il s'était agi de trouver des effectifs en nombres suffisants pour l'aéroport international de Kaboul. De plus, les autorités militaires nationales considéraient que la NSPA, par son action à Kandahar, s'était effectivement montrée apte à faire fonctionner efficacement une capacité taillée sur mesure sur le terrain, et à assumer l'entière responsabilité de la gestion et de la supervision contractuelles.

2.2 L'OTAN fait largement appel au soutien fourni par des contractants pour les opérations de la FIAS

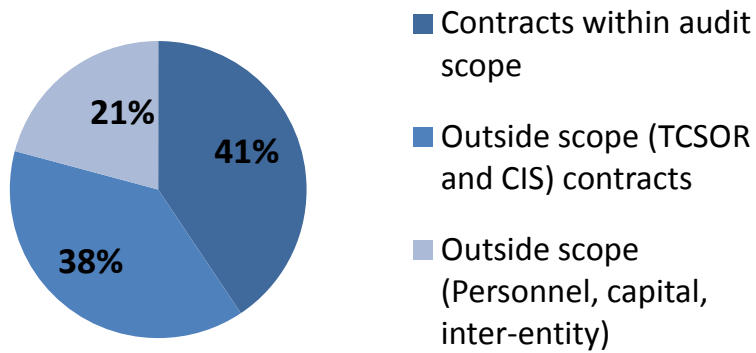
2.2.1 Le budget de la FIAS témoigne clairement de l'ampleur du soutien contractuel mobilisé par l'OTAN et par les pays fournisseurs de troupes dans le cadre des opérations en Afghanistan. Au total, les engagements inscrits au budget de la FIAS financé en commun pour 2012 s'élevaient à 519 463 918 euros, dont 411 363 175 euros, soit un généreux 79 %, représentent les fournitures et prestations obtenues auprès de contractants. La figure 1 représente la quote-part des marchés financés en commun couverts par la présente étude par rapport aux autres biens et prestations fournis par des firmes extérieures (besoins TCSOR et SIC) et aux dépenses non liées aux fournitures et services contractuels (coûts de personnel, d'investissement et inter-entités). La figure 2 illustre la répartition entre les marchés soumis à l'audit du Collège (dépenses supportées par les pays comprises) qui sont directement gérés par l'ACO et les marchés gérés par la NSPA²⁶ pour le compte des commandements.

²⁴ PO(2005)0098.

²⁵ Les prestations assurées précédemment sur un autre emplacement à l'aéroport international de Kaboul (secteur sud) consistaient en une série de services gérés par du personnel militaire et des contractants en l'absence de véritable coordination.

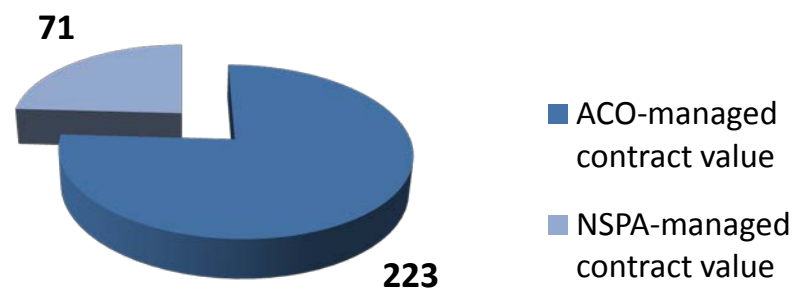
²⁶ Services d'aéroport de débarquement et de soutien « vie » à l'aéroport international de Kaboul.

Figure 1 – FIAS : engagements financés en commun (2012)



Source – Évaluation, par l'IBAN, des données communiquées par l'ACO

Figure 2 – Soutien contractuel des opérations géré par l'ACO et par la NSPA couvert par le présent audit (chiffres pour 2012, en millions d'euros).



Source – Évaluation, par l'IBAN, des données communiquées par l'ACO

3. LE SOUTIEN CONTRACTUEL DES OPÉRATIONS ADMINISTRÉ PAR L'ACO EST RÉACTIF, MAIS LES MOYENS DONT DISPOSE LE COMMANDEMENT POUR ASSURER UNE GESTION EFFICACE NE SONT PAS SUFFISANTS

3.1 Le soutien contractuel des opérations administré par l'ACO est réactif

3.1.1 Les travaux de vérification menés par le Collège n'ont fait ressortir aucun élément probant indiquant que le soutien contractuel géré par l'ACO ne répondrait pas aux objectifs de la mission. Ainsi, il apparaît que les marchés évalués par le Collège ont permis, entre autres, de nourrir le nombre prévu d'effectifs, d'assurer le transport des quantités prévues de marchandises et de déployer les moyens de publicité indispensables à l'appui des opérations psychologiques. Pour ce qui concerne le contrat de transport aérien stratégique géré par le SHAPE²⁷, un utilisateur (pays) s'est déclaré particulièrement satisfait du coût et du niveau des services reçus. De l'avis du Collège, l'ACO est particulièrement bien placé pour gérer les marchés de transports du fait que la gestion et la surveillance de ces services mobilisent une très large gamme de personnels présents au sein de la structure du Commandement et, parmi eux, des opérationnels.

3.1.2 Le recours au processus de génération de forces aux fins de la gestion du soutien contractuel permet aux commandants de l'ACO de bénéficier de la réactivité opérationnelle requise. Le soutien contractuel des opérations géré par l'ACO, qui n'exige de pays aucun préfinancement commun et ne les oblige pas à engager des effectifs autres que ceux mis à disposition au travers du processus normal de génération, assure aux clients des prestations en temps voulu, sans qu'il leur faille supporter des coûts immédiats. Ainsi, dans le cas des contrats d'approvisionnement de la FIAS en carburants, la structure de commandement de l'OTAN a été à même, en l'absence de pays spécialisé ou chef de file, d'opérer indépendamment des contraintes individuelles pesant sur les pays, tout en assurant par ailleurs le soutien dont ont besoin ces derniers pour exécuter collectivement une mission attribuée par l'OTAN.²⁸ Mais comme le Collège l'indiquait déjà en 2012, et continue de le faire ici, cette réactivité est assortie d'un risque financier inhérent aux lacunes qu'affiche l'ACO en termes de gestion.

3.1.3 La NSPA pourrait gérer le soutien contractuel des opérations pour le compte de l'ACO, mais une telle formule, du fait qu'elle associe plus largement les pays, risquerait de rallonger les échéances de planification et accentuerait l'incertitude. Parce que la préférence des pays va à la génération de forces, les solutions empruntant d'autres

²⁷ Services de transport multimodal de marchandises, IFIB-ACO-SH-09-52.

²⁸ Michael J. Evans et Stephen W. Masternak, *The Silent Revolution Within NATO Logistics: A Study in Afghanistan Fuel and Future Applications*, décembre 2012, voir <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a574221.pdf>, du 17 février 2014.

canaux, comme la NSPA, doivent en effet faire l'objet d'évaluations, d'approbations et d'entérinements à de multiples niveaux. Pour les services d'APOD et de soutien « vie » à l'aéroport international Kaboul, par exemple, il a fallu près de 5 mois pour que le SHAPE entérine la recommandation, faite par le chef d'état-major du JFCBS, d'utiliser la NSPA, et pour obtenir ensuite l'accord du Comité militaire et du Comité des budgets et du RPPB. Dans ce cas précis, l'ACO et la NSPA ont collaboré à la mise en place de solutions intérimaires, ce qui a permis de comprimer les délais nécessaires. Le Collège a par ailleurs constaté que des questions de responsabilité financières avaient freiné l'approbation du LSA devant régir l'approvisionnement en carburants après le départ de la FIAS, et que la NSPA n'a dès lors pas disposé du temps qu'elle jugeait nécessaire pour organiser une mise en concurrence efficace et pour contrôler les coûts.

3.1.4 La passation de marchés sous la supervision de l'ACO peut être relativement réactive à d'autres points de vue. Ainsi, les instructions permanentes du Service Achats et marchés du JFCBS prévoient 15 semaines pour l'attribution d'un marché soumis à une procédure normale d'appel d'offres international, étant entendu toutefois que ce délai peut s'avérer plus long dans le cas de contrats particulièrement complexes. Par contraste, il ressort de la documentation de la NSPA que l'Agence prévoit un délai de 30 semaines pour l'attribution d'un marché sous appel d'offres international. L'acquisition simultanée de prestations multiples – services d'APOD et soutien « vie », par exemple – vient rallonger ce délai. Dans les commentaires qu'elle a formulés au sujet d'un projet du présent rapport, la NSPA a certes indiqué qu'elle possédait la souplesse nécessaire pour adapter ces délais contractuels en fonction du degré d'urgence ou de la complexité des besoins invoqués par le client, mais il n'empêche que faire appel à l'Agence pour obtenir un soutien contractuel des opérations exigera toujours qu'il faille obtenir l'accord des pays suivant les règles actuellement en vigueur à l'OTAN. Les responsables de la FIAS ont indiqué que malgré les délais relativement courts prévus dans les procédures en usage au sein de la Force, il s'avère particulièrement difficile, dans un environnement opérationnel, de connaître suffisamment à l'avance les besoins du commandant en matière de services contractuels. Par conséquent, le temps supplémentaire à prévoir pour la conclusion de contrats de services gérés par la NSPA risque de limiter la flexibilité indispensable au commandant.

3.2 La gestion du soutien contractuel des opérations par le JFCBS et la FIAS présente des limitations évidentes

3.2.1 Il ne suffit pas, pour qualifier la gestion contractuelle d'efficace, que le résultat opérationnel souhaité soit atteint, ou que le commandant dispose d'une flexibilité maximale. L'OTAN paie également pour que des services lui soient fournis conformément à certaines normes, et dans certaines fourchettes de prix convenues au préalable. C'est pourquoi les contrats conclus avec les fournisseurs comportent une série de dispositions auxquelles ces derniers sont censés se conformer. D'autre part, on attend des responsables de la gestion des marchés qu'ils contrôlent l'exécution du contrat par les fournisseurs commerciaux, de manière à garantir que les dites

conditions sont effectivement respectées. L'efficacité peut également se mesurer à la manière dont le fournisseur et le client réalisent les différentes tâches associées à leurs rôles et responsabilités. De l'avis du Collège, l'ACO ne s'est pas montré à même, pour certains types de contrats, d'assurer une gestion et une supervision contractuelles efficaces et d'exercer la diligence voulue.

3.2.2 Pour huit contrats concernant l'ACO sur les 17 soumis à l'audit (soit 47 %), le Collège a décelé des signes de gestion défaillante au cours de la phase d'exécution. Toutes les insuffisances énumérées ci-après ont été observées dans les contrats du JFCBS et de la FIAS. Le Service Audit interne de l'ACO avait déjà repéré certaines de ces lacunes dans un rapport établi en 2012²⁹. Le JFCBS n'a cependant pas fait le nécessaire pour corriger pleinement le tir avant octobre 2013, quand le Collège l'a informé des incidences financières de certaines insuffisances constatées et a communiqué la méthode qu'il avait utilisée pour établir ses estimations financières. En février 2014, et bien que le JFCBS eut pris contact avec les contractants concernés, les problèmes n'étaient toujours pas résolus. Les insuffisances en matière de gestion contractuelle constatées par le Collège sont énumérées ci-après:

- non-respect des rôles et responsabilités stipulés dans la Directive 60-70 des deux SC, et notamment mesures de suivi limitées en réponse aux conclusions d'un audit antérieur, qui faisaient état d'imputations incorrectes ayant entraîné des trop-payés (services de restauration au QG de la FIAS) ;
- informations très lacunaires sur les prestations des contractants et dès lors, possibilités moindres, pour le JFCBS, de fournir des assurances quant au respect des conditions contractuelles par les firmes en question (services de restauration au QG de la FIAS, acquisitions et prestations à l'appui des opérations psychologiques) ;
- manque de diligence dans le chef du responsable des marchés, avec pour résultat le paiement de prix plus élevés que nécessaire pour certains services (contrat sur la fourniture de services internet pour le QG et le Commandement interarmées (IJC) de la FIAS) ;
- divers cas de non-respect des règles et règlements assortis d'un risque financier limité, par ex. renouvellements tardifs de certains contrats et absence d'annonce d'un écart par rapport au contrat (services de téléphonie mobile et de gestion des déchets pour la FIAS) ;
- mise en œuvre incomplète de la gestion du risque d'entreprise.

²⁹ Vérification et inspection de marchés concernant la FIAS établis par le QG de JFC de Brunssum (07.05.03.01(17)SPSODAAUI/CBM/2012).

Services de restauration au QG de la FIAS

3.2.3 Le JFCBS gère un marché de fourniture de services de restauration au QG de la FIAS³⁰. Les dépenses exposées au titre de ce marché en 2012 s'établissaient à 12 millions d'euros environ, montant supporté presque intégralement par les pays du fait que les dépenses de vivres relèvent de la responsabilité nationale. Le Collège a confirmé, pour ce contrat, le constat déjà posé par le Service Audit interne de l'ACO, qui faisait état de lacunes dans le processus d'évaluation des offres.³¹ Au vu des insuffisances ainsi signalées, on ne peut être totalement certain que ce marché a été attribué par le JFCBS conformément aux réglementations,³² aux principes généraux et aux meilleures pratiques applicables. Le Collège considère que les mesures correctrices à prendre par le JFCBS seront déterminées par les marchés futurs.

- Le JFCBS a sélectionné l'adjudicataire en s'appuyant sur des informations erronées. Les critères d'évaluation des offres étaient en effet fondés sur la population maximale du camp (2 000 personnes), et non pas sur les chiffres de consommation déjà connus. Le JFCBS disposait, pour l'établissement de l'appel d'offres et du cahier des charges, de l'historique des effectifs moyens présents sur place. Or, ces chiffres étaient beaucoup plus bas que la population maximale – à savoir 750 petits déjeuners, 1 200 déjeuners, 1 250 dîners et 220 repas du soir. Les chiffres en question devaient pourtant être bien connus de l'adjudicataire, étant donné qu'il était déjà titulaire du marché en question. L'offre de la firme faisait état d'un coût quotidien par individu de 24,36 euros pour un taux de consommation de 2 000 personnes, et ce pour les 4 repas proposés. Si l'on avait, pour évaluer les offres, utilisé les données historiques connues, le coût quotidien de l'offre sélectionnée se serait élevé à 30,13 euros, soit 24 % de plus. Si l'évaluation des offres s'était basée sur les chiffres de consommation effectifs, l'issue du processus de sélection aurait pu être différente.
- Il n'est pas exclu que les prix figurant dans l'offre sélectionnée ne correspondent pas aux prix réels. Par exemple, le prix initial proposé dans l'offre sélectionnée pour l'eau en bouteilles était inférieur à celui payé jusque-là par le JFCBS au même contractant pour le même produit. Onze mois plus tard, il a été décidé, en vertu de la politique « Acheter afghan », de modifier le contrat et de s'adresser à un fournisseur local pour l'eau en bouteilles. Il en est résulté une hausse significative du prix, que le JFCBS a approuvée en l'absence de toute analyse et de documents justificatifs. Le Service Audit interne de l'ACO a estimé qu'en mai 2012, cette augmentation se chiffrait à 217 517 euros.

³⁰ BOA-ACO-BRU-08-89.

³¹ 07.05.03.01(17)/SPSODAAUI/CBM/2012.

³² Directive 60-70 des deux SC, section 3-2.

3.2.4 Le Collège a également constaté que le JFCBS avait tardé à prendre des mesures de gestion contractuelle en réponse à certaines conclusions essentielles de l'audit interne réalisé par l'ACO en 2012. Ainsi, le contrat prévoit une baisse du prix par repas au fur et à mesure que le nombre de repas servis augmente. Il ressort de l'audit interne de l'ACO que le contractant n'a pas tenu compte, pour fixer les prix à facturer, des effectifs de passage et du personnel employé par les contractants. De plus, l'OTAN ne dispose pas de moyens fiables qui lui permettraient de vérifier le nombre de repas servis par le contractant. Il se peut donc que l'OTAN paie aujourd'hui, pour ces services de restauration, un prix trop élevé. L'ACO, dans ses commentaires relatifs au présent rapport, évoque un document dans lequel le contractant reconnaît l'inexactitude des calculs pour la période comprise entre avril 2009 et juin 2012. Le contractant indique également que depuis juillet 2012, le calcul des prix des repas tient compte de tous les repas pris par les visiteurs. Il reconnaît un trop-payé de 129 506 euros, qui, déclare-t-il, sera remboursé. Ni l'ACO ni le Collège ne peuvent cependant confirmer en toute indépendance que ce chiffre est bien correct. Ainsi, le document remis par le contractant ne fait pas état des repas pris par le personnel employé par les contractants.

3.2.5 Le contrat prévoyait par ailleurs un supplément par repas destiné à amortir le coût de construction d'une nouvelle cantine. Il ressort de l'examen du dossier contractuel que ce montant supplémentaire n'était pas clairement fixé, et le Collège n'a pas observé de réajustement des prix des repas au terme de la période d'amortissement, soit octobre 2011 à en croire le contrat. Le JFCBS n'a par ailleurs pu fournir au Collège aucun élément probant de négociation ou d'accord avec le contractant pouvant expliquer une éventuelle compensation liée à d'autres dépenses exposées par ce dernier. Les trop-payés de l'OTAN et des TCN représentaient, pour le mois de mai 2012, un montant de 92 079 euros³³. Si l'on arrête les calculs au moment où le travail d'audit sur le terrain est arrivé à son terme, on peut supposer que ce même montant a été payé pas moins de 24 fois. Le Collège, en s'appuyant sur les effectifs du QG de la FIAS de mai 2013 en guise de moyenne, estime que les coûts en question s'établissaient, en octobre 2013, à 2,2 millions d'euros environ. Le contractant a reconnu ces surfacturations, mais n'a pas l'intention de procéder à leur remboursement car les responsables de la passation de marchés de l'ACO ont, selon lui, approuvé et accepté les prix pratiqués et facturés. À la suite de négociations entre le JFCBS et la firme, ce montant supplémentaire ne sera toutefois pas facturé en 2014.

³³ Le Collège a multiplié le supplément de 0,81 euro par le nombre de repas servis en mai 2012 (113 678) déduction faite des repas du soir (pour lesquels le supplément en question n'était pas appliqué).

Recommandation n° 1

3.2.6 S'agissant du marché relatif à la fourniture de services de restauration au QG de la FIAS, le Collège recommande que le JFCBS demande au titulaire du marché de faire savoir dans quelle mesure les fourchettes de prix applicables aux TCN n'ont pas tenu compte du nombre de repas consommés par le personnel des contractants. Le JFCBS devra ensuite négocier des ajustements de prix en compensation de la totalité de ses paiements excédentaires. Le Collège recommande par ailleurs que l'ACO utilise tous les moyens à sa disposition pour récupérer la totalité des montants surfacturés aux pays à la suite de la facturation incorrecte du montant correspondant à l'amortissement de la nouvelle cantine.

3.2.7 Le Collège a également constaté que la documentation relative à l'exécution de ce marché est relativement pauvre. Le contrat stipulait que le fournisseur soumettrait un plan de surveillance pour le contrôle de la qualité, dont le personnel chargé de la surveillance contractuelle s'aidait pour évaluer l'exécution du contrat. Les responsables du JFCBS n'ont pas été en mesure de présenter ledit plan au Collège, ni de lui soumettre des pièces attestant qu'une surveillance avait été exercée. En guise de preuve de surveillance, le Collège s'est vu remettre les comptes rendus de réunions mensuelles tenues avec l'utilisateur (les représentants des pays sur la base). On y trouvait des informations sur la manière dont ce dernier évaluait les services rendus. En l'espèce, cette documentation lacunaire ne place pas seulement le fournisseur dans une situation de non-respect de conditions contractuelles mais vient encore alourdir les défis liés à l'environnement opérationnel de la FIAS, qui se caractérise par la rotation rapide d'effectifs militaires souvent inexpérimentés soumis à des délais de roulement courts voire inexistantes.

Recommandation n° 2

3.2.8 Le Collège recommande au JFCBS de faire en sorte que toutes les parties observent les conditions figurant dans le contrat de fourniture de services de restauration au QG de la FIAS et dès lors, (1) qu'il obtienne du contractant un plan de surveillance pour le contrôle de la qualité, (2) qu'il mène des activités de surveillance garantissant le respect, par le contractant, du plan en question et (3) qu'il tienne à jour comme il se doit les éléments ainsi recueillis.

Fourniture de services internet au QG et au Commandement interarmées de la FIAS

3.2.9 L'autorité contractuelle pour le marché de fourniture de services internet au QG et à l'IJC de la FIAS³⁴ est le JFCBS, tandis que la surveillance est déléguée au théâtre. Avant que le Collège procède à l'audit, le COTR sur le théâtre (représentant technique

³⁴ ACO-BRU-11-47.

du responsable des marchés) avait indiqué au responsable des achats au JFCBS que les prix en vigueur sur le marché des services internet avaient baissé. Comme le contrat en question comprend une clause dite « du client le plus favorisé », le fournisseur aurait dû facturer à l'OTAN le tarif disponible le plus avantageux, ce qu'il ne fit pas. De son côté, le responsable des achats ne modifia pas le contrat (il avait cessé entretemps de travailler pour l'OTAN). Le COTR décida alors avec le fournisseur que les prix en vigueur seraient maintenus, mais que le niveau de service serait revu à la hausse. Cet accord s'est certes avéré plus intéressant pour l'OTAN que l'autre option, à savoir le statu quo, mais les mesures prises pour compenser la baisse du coût de la largeur de bande vont à l'encontre du principe d'optimisation des ressources prôné dans la Directive 60-70 des deux SC. Ce contrat portait sur un montant total de 690 000 euros en 2012.

Soutien des opérations psychologiques

3.2.10 Le Groupe interarmées multinational pour les opérations psychologiques (CJPOTF) est une entité de la FIAS qui a pour mission d'aider à la réalisation des objectifs opérationnels en mobilisant divers outils de communication et en fournissant des biens (postes radios et vêtements d'hiver) choisis pour répondre efficacement aux besoins de la population. Le CJPOTF représente la plus grosse partie des fonds de la FIAS engagés au titre des fournitures et prestations contractuels. Selon la nature des services fournis, l'autorité adjudicatrice revient au QG de la FIAS ou au JFCBS. Certaines fonctions administratives, comme la surveillance contractuelle, ont été déléguées à la Section Budgets du CJPOTF sur le théâtre.

3.2.11 Pour 4 contrats CJPOTF sur les 5 analysés par le Collège (prestations de publicité, acquisition de batteries de cuisine, de vêtements d'hiver, de matériel scolaire et de postes radios) – soit une valeur cumulée approximative de 5,4 millions d'euros –, on ne disposait que de très peu de documentation relative à la surveillance des marchés. Un COTR (consultant civil international) avait bien été désigné pour ces marchés, mais le poste en question est resté vacant durant 6 mois au moins en 2013. Le suivi contractuel s'est dès lors limité à vérifier les quantités en entrepôts et la ponctualité des livraisons des biens concernés. Le Collège s'est également rendu compte que le COTR avait amélioré certaines appréciations de performances établies par d'autres responsables sans fournir de justifications écrites et qu'il avait, en général, conservé des archives très limitées. En septembre 2013, la procédure lancée par le CJPOTF en vue du recrutement d'un consultant civil international à ce poste se poursuivait. Si le responsable des marchés ne fournit pas d'éclaircissements quant aux exigences de conservation de données pour ce marché, les futurs titulaires de ce poste pourraient éprouver des difficultés à améliorer le suivi de l'exécution par le contractant.

Recommandation n° 3

3.2.12 Le Collège recommande que le chef du Service Achats et marchés du JFCBS précise les exigences en matière de gestion et de conservation, sur le théâtre, des enregistrements relatifs aux prestations des contractants.

Marchés FIAS relatifs à la gestion des déchets et aux services de téléphonie mobile

3.2.13 Outre les observations relatives à la conformité des contrats de la FIAS qu'il avait déjà formulées lors de l'audit des comptes de l'ACO pour 2012,³⁵ le Collège a constaté que les règles et règlements applicables n'avaient pas été respectés pour 2 contrats de la FIAS sur les 5 sélectionnés pour examen. Dans le premier cas, celui d'un contrat relatif à l'enlèvement des immondices et des eaux usées portant sur un montant annuel de 250 000 euros,³⁶ un ordre d'achat destiné à assurer la continuité des prestations après expiration du contrat (jusqu'en décembre 2013) n'avait pas été étayé par un avenant ou une lettre de dérogation. Dans le second cas, celui d'un contrat de fourniture de services de téléphonie mobile portant sur un montant maximum de 117 000 euros environ³⁷, l'option permettant de prolonger le contrat du 1^{er} janvier au 31 décembre 2013 n'avait pas été exercée avant avril 2013. En raison de ces négligences administratives, les prestations en question ont été assurées, sur une partie au moins de l'exercice 2013, en l'absence de base contractuelle, et ce en violation de la Directive 60-70 des deux SC. Même si le risque financier résultant de ces cas de non-conformité reste minime, la fourniture de prestations en l'absence de contrat exécutoire peut avoir des conséquences qui, de l'avis du Collège, ne doivent pas être sous-estimées.

Recommandation n° 4

3.2.14 Le Collège recommande que la FIAS prenne les mesures voulues pour que les prestations soient, dans tous les cas, fournies en vertu de contrats exécutoires.

Difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la gestion du risque

3.2.15 En août 2011, le chef d'état-major du SHAPE a chargé les contrôleurs des finances de l'ACO et du JFCBS d'aider le contrôleur des finances de la FIAS à mettre en œuvre un système de gestion du risque au niveau de la Force qui mettrait tout particulièrement l'accent sur les processus d'acquisition sur le théâtre. Le contrôleur des finances de l'ACO a promis aux pays qu'une capacité serait donc mise en place, avec pour objectifs d'améliorer la gestion et de s'attaquer à certaines des insuffisances

³⁵ IBA-AR(2013)32.

³⁶ ISAF-11-B-0001.

³⁷ ISAF-12-D-0003.

en matière d'acquisitions que des audits avaient permis d'identifier de longue date dans le contexte de la FIAS. Les livrables achevés en décembre 2012 comprenaient, entre autres, un registre des risques, un outil de suivi et plusieurs fiches de gestion du risque. En juin 2013, le contrôleur des finances de la FIAS avait décidé d'accorder la priorité au développement d'un questionnaire sur les documents composant le dossier contractuel, mais n'avait pu, par manque de personnel, pousser le projet plus loin. Il n'a pas donc pas été possible de mener ce dernier entièrement à son terme.

3.3 L'ACO ne dispose pas de suffisamment de personnel qualifié pour la gestion des marchés

3.3.1 Les limitations décelées par le Collège tiennent principalement au fait l'ACO ne dispose pas, au niveau de ses commandement subordonnés, de suffisamment de personnels formés et expérimentés en matière de gestion contractuelle. Or, la politique de l'OTAN sur le soutien contractuel des opérations stipule qu'il est essentiel, pour la bonne gestion des marchés, de disposer de personnels suffisamment nombreux. Elle précise également que cet effectif doit être supervisé par des professionnels qualifiés, tous formés comme il se doit au contexte spécifique de l'OTAN, et disponibles aux fins d'éventuels déploiements sur le théâtre opérationnel. La politique comprend également une longue liste de tâches que les responsables de la passation des marchés doivent être aptes à réaliser efficacement.³⁸ De même, la Directive 60-70 des deux SC, étayée par les descriptions de postes pertinentes, exige des personnels responsables de la passation des marchés qu'ils aient suivi la formation voulue et possèdent une expérience pertinente.

3.3.2 Si les risques pesant sur la gestion efficace des marchés au sein de la structure de commandement de l'OTAN sont particulièrement présents au niveau des commandements de forces interarmées de l'ACO, c'est précisément parce que la responsabilité de l'exécution contractuelle incombe à ces entités.³⁹ La Directive 60-70 des deux SC en matière d'achats et marchés stipule que la responsabilité de toutes les opérations d'achat effectuées par les QG revient aux chefs des Services Achats et marchés au sein des bureaux des contrôleurs des finances. Les responsables des achats détiennent la responsabilité exclusive pour les achats de biens et de prestations pour le compte de l'OTAN. Dans le cas de la FIAS, il s'agit le plus souvent de militaires mis à disposition par les pays. Le chef du Service Achats et marchés et le responsable des achats sont tous deux tenus, dans l'exercice de leurs responsabilités, de préserver les intérêts de l'ACO et de corriger les insuffisances. Dans le cadre des opérations de la

³⁸ Les fonctions visées comprennent la tenue à jour des bases de données fournisseurs et des données historiques se rapportant aux contrats antérieurs, la création et l'émission d'appels d'offres, l'évaluation des réponses et des offres, l'administration des contrats, la définition des nouveaux besoins, la négociation des modifications à apporter aux contrats, l'évaluation des performances et l'assurance qualité des contractants, l'évaluation des pénalités pour non-exécution et la certification des paiements au titre de la fourniture des services.

³⁹ Directive 60-70 des deux SC et plan d'opérations de la FIAS, annexe FF.

FIAS, les fonctions liées à l'exécution contractuelle ont été principalement réparties entre les bureaux des contrôleurs des finances de la FIAS et du JFCBS. Le Bureau du contrôleur des finances du JFCBS gère les marchés portant sur des montants supérieurs au seuil fixé pour les appels d'offres internationaux, le reste étant administré par la FIAS.

3.3.3 Le Collège a constaté que les ressources mobilisées pour les fonctions de gestion des marchés au JFCBS et à la FIAS n'étaient pas suffisantes. En septembre 2013, 71 % seulement des postes liés aux achats au sein du Service Achats et marchés du JFCBS, hors acheteurs et consultants, étaient pourvus. Ce chiffre atteignait 88 % au Service Achats et marchés de la FIAS en octobre 2013. En mai 2013, en raison des vacances de postes à la FIAS, les responsables des marchés de cette dernière étaient chargés de tous les aspects du processus d'acquisition – achats, gestion et surveillance des contrats –, avec pour conséquence une séparation insuffisante des fonctions. De plus, à cause de ces pénuries d'effectifs, le personnel des achats n'a pas toujours été en mesure de travailler sur des aspects autres que ceux relevant de sa mission essentielle, à savoir faire en sorte que les prestations nécessaires soient couvertes par des contrats, et il en est résulté une forte prise de risque en termes de conformité. De plus, et c'est là un aspect évoqué de longue date par le Collège et d'autres intervenants, la fréquence élevée des rotations ne favorise pas la continuité.

3.3.4 Les déficits en personnels les plus significatifs constatés au JFCBS et à la FIAS concernent notamment les postes clés de direction. Dans le cas de la FIAS par exemple, un des trois postes vacants dans le domaine des achats en mai 2013 était celui de chef des marchés sur le théâtre (THOC), qui est resté inoccupé de décembre 2012 à la fin juin 2013. De plus, au cours de l'été 2013, le JFCBS a accepté, à la demande du pays qui occupait le poste, la réaffectation temporaire du chef de son Service Achats et marchés. Cette réaffectation s'est faite au détriment de la continuité ; en effet, elle est survenue en plein milieu d'une rotation de grande envergure, avec un intervalle de deux mois entre l'arrivée des nouveaux effectifs et le départ du personnel sortant, et ce à un moment où le Service traversait une période d'activité intense. Ceci a limité l'efficacité du contrôle au sein de ce dernier, notamment pour ce qui concerne le suivi – obligatoire, en vertu de la Directive 60-70 des deux SC – des conclusions des audits antérieurs.

3.3.5 Tous les responsables de l'ACO ayant pris part à des entretiens avec le Collège considéraient que la réalisation effective des objectifs de la gestion contractuelle repose certes sur des effectifs en nombre suffisant, mais plus encore sur l'expérience et la détermination du personnel concerné. Le Collège a constaté qu'en avril 2013, 2 des 3 responsables des marchés chargés de la gestion des contrats FIAS au JFCBS ne possédaient qu'une expérience limitée de ce domaine d'activité avant leur affectation à l'OTAN. Autrement dit, ils ne réunissaient pas les conditions attachées à leurs postes. Le Collège a également remarqué que cette tendance persiste : plusieurs postes de responsables des achats au JFCBS ont été attribués à des officiers expérimentés dans

d'autres domaines. Dans l'ensemble, l'insuffisance en personnel expérimenté, conjuguée aux politiques en matière de rotations, entrave la gestion efficace du soutien contractuel au JFCBS et à la FIAS, et ce depuis le début des opérations en Afghanistan.⁴⁰

3.3.6 Nommés par les responsables des achats, les COTR (représentants techniques des responsables des marchés) sont eux aussi censés posséder les connaissances et l'expérience voulues, et avoir reçu une formation pertinente.⁴¹ Le Collège a néanmoins constaté que certains COTR ne se savaient pas investis de cette fonction, et manquaient d'expérience dans le domaine des marchés. En outre, les exigences liées à leur formation n'étaient pas clairement formulées. Enfin, les descriptions de poste pour les pools de personnels à partir desquels les responsables des achats peuvent sélectionner des COTR ne fournissaient pas de description claire des rôles et responsabilités de ces derniers. Ces effectifs font l'objet de rotations régulières, en particulier sur le théâtre, avec pour résultat une absence de continuité particulièrement alarmante. Selon les responsables de l'ACO, la compréhension, par les effectifs à l'arrivée, de ce qu'ils sont censés faire, dépend de la disponibilité et du bon-vouloir des effectifs qu'ils viennent remplacer. À défaut d'établir les descriptions de postes et les besoins de formation en termes clairs, l'ACO risque de ne pas pouvoir superviser le soutien contractuel des opérations avec toute l'efficacité voulue.

Recommandation n° 5

3.3.7 Le Collège recommande que l'ACO précise les exigences de formation applicables aux effectifs se voyant attribuer le rôle de COTR, et qu'il fasse figurer les rôles et responsabilités correspondants dans les descriptions de postes appropriées.

3.3.8 Les modifications apportées récemment aux TEP expliquent en partie les problèmes d'effectifs que connaissent le JFCBS et la FIAS. Ces changements ont entraîné, dans les Services Achats et marchés du JFCBS et de la FIAS, des réductions générales des effectifs chargés de la gestion et de la surveillance contractuelles. Ainsi, la toute dernière modification du TEP a entraîné la suppression de postes civils de responsables des achats au JFCBS. On constate également que la réserve d'effectifs militaires disponibles au sein de la Direction Logistique du JFCBS pour les fonctions de surveillance des marchés au jour le jour a diminué. Dans le même temps, les besoins ont augmenté au fil des ans, comme le Collège l'avait déjà constaté dans son audit de 2012 sur les marchés d'approvisionnement en carburants.

⁴⁰ Le non-respect des règles et règlements compte parmi les facteurs ayant amené le Collège à formuler des réserves au sujet des états financiers annuels de l'ACO depuis 2009.

⁴¹ Le COTR, ou représentant technique de la personne responsable du marché, est un agent qualifié, généralement désigné par l'organisme technique/bénéficiaire et autorisé par écrit par le responsable des marchés à agir en tant que représentant de celui-ci, ainsi qu'à assumer des fonctions techniques ou administratives spécifiques jusqu'au moment où son mandat est résilié par le responsable des marchés. Voir Directive 60-70 des deux SC, 1-1, o.

3.3.9 En fait, à l'heure où l'ACO fait de plus en plus appel à des effectifs militaires, les pays ne parviennent pas à mettre à disposition certains de ces personnels possédant les qualifications et l'expérience requises. Selon les responsables de l'ACO, la passation des marchés ne figure pas dans les champs professionnels représentés au sein des forces armées de tous les pays – dont certains pourvoient cependant des postes en rapport avec les achats. Il se peut également que certains pays conservant cette spécialisation décident de réduire le nombre des effectifs en question, et soient dès lors être moins à même de fournir du personnel qualifié à l'OTAN. Ces défis, comme signalé récemment par le Collège⁴², ne concernent d'ailleurs pas seulement la passation de marchés.

3.3.10 L'ACO a pris des mesures destinées à atténuer l'impact des insuffisances en effectifs dont pâtit la FIAS. Ainsi, le commandement a autorisé le déploiement d'effectifs du JFCBS dans le cadre d'affectations à court terme, de manière à réduire l'incidence des rotations fréquentes auxquelles sont soumis ces postes. L'ACO a également proposé que certains postes clés de la FIAS lui soient réservés, ce qui devrait permettre de tirer parti de l'expérience plus solide présente au sein de la structure de commandement – où l'on peut supposer que les effectifs militaires ont, au fil du temps, acquis une certaine expérience. Selon le Collège, cette approche pourrait améliorer la situation à la FIAS, mais il n'est pas exclu qu'elle comporte aussi des retombées négatives. Ainsi, le déploiement d'effectifs du JFCBS a pour effet de dégarnir la capacité de l'arrière étant donné que les postes déployés ne sont pas remplacés, ce qui fait peser un risque plus lourd en termes de séparation des fonctions et de contrôle qualité. À défaut de modifier encore les processus en place, par exemple en réservant l'attribution de postes en rapport avec les achats aux pays dont la structure de forces comprend des spécialistes en la matière, il sera plus difficile, pour l'ACO, de s'attaquer aux problèmes liés aux effectifs ne répondant pas aux exigences de leurs postes.

Recommandation n° 6

3.3.11 Le Collège recommande que les pays respectent leurs engagements de fournir des effectifs satisfaisant aux exigences stipulées dans la politique et les règlements OTAN, en particulier pour ce qui concerne les postes clés de direction.

3.3.12 Le Collège recommande par ailleurs que les pays étudient la possibilité de limiter la présentation de candidats aux postes en rapport avec les achats à ceux d'entre eux dont les structures de forces incluent cette spécialisation.

⁴² IBA-AR(2013)31.

3.4 Conclusion sur la gestion, par l'ACO, du soutien contractuel des opérations

3.4.1 Le soutien contractuel administré par l'ACO peut être réactif, et le Collège n'a pas décelé d'éléments probants selon lesquels les besoins opérationnels ne seraient pas satisfaits. Ceci dit, l'ACO est confrontée à une insuffisance en personnels expérimentés dans le domaine des achats, et éprouve dès lors des difficultés à gérer et à surveiller efficacement certains dossiers complexes de soutien contractuel. Le Collège a recensé de très nombreuses déficiences, y compris des trop-payés, qui font l'objet de recommandations spécifiques. Selon le Collège, on peut considérer que l'ACO gère de manière satisfaisante le soutien contractuel mobilisé pour répondre à des besoins relativement simples, qu'il s'agisse de commandes de fournitures à l'appui des opérations psychologiques ou des prestations n'exigeant pas une administration et une surveillance complexes. Le Collège juge également utile que la structure de commandement continue de gérer les contrats relatifs aux transports. La nature de ces prestations fait en effet intervenir un vaste éventail de personnels compris dans la structure de commandement, ce qui a pour effet de réduire le risque. Pour tous les autres services, le Collège considère qu'une gestion directe, par l'ACO, du soutien contractuel des opérations ne se justifie qu'à partir du moment où le degré d'urgence et l'absence d'autres possibilités l'emportent sur les risques d'une gestion contractuelle limitée.

4. LA NSPA GÈRE LE SOUTIEN CONTRACTUEL AVEC EFFICACITÉ, MAIS DES MODIFICATIONS À CERTAINES DE SES POLITIQUES POURRAIENT RENFORCER SON EFFICIENCE

4.1 La NSPA est en mesure d'assurer un soutien, une gestion et une surveillance efficaces du soutien contractuel

4.1.1 Le Collège n'a pas décelé d'éléments probants selon lesquels les solutions administrées par la NSPA ne répondraient pas aux besoins du théâtre. Comme pour les exemples relatifs au JFCBS examinés par le Collège, les défis rencontrés dans un premier temps ont été surmontés, notamment en ce qui concerne les services de restauration. Selon les données communiquées par la NSPA au JFCBS, des écarts ont été constatés entre les prestations que le contractant s'était engagé à fournir et ce qui a été effectivement fourni, mais pas au point de porter atteinte aux opérations. De plus, les cas signalés de non-respect, par les fournisseurs, des cahiers des charges ont diminué tant pour les services d'APOD que pour le soutien « vie » assurés sur l'aéroport international de Kaboul. Des représentants de la NSPA et du JFCBS se retrouvent chaque mois en groupe de travail pour débattre de ces questions et leur trouver des solutions.

4.1.2 Pour ce qui concerne les marchés examinés, la NSPA fait par ailleurs preuve d'efficacité dans l'acquisition et la gestion du soutien contractuel. En tant qu'agent d'intégration des contrats pour l'aéroport international de Kaboul, elle se charge, pour le

compte du client (le JFCBS), de toutes les activités en rapport avec l'acquisition, la gestion contractuelle et l'acceptation des services d'APOD et de soutien « vie ». Le Collège a constaté que les contrats sur les services d'APOD et le soutien « vie » avaient fait l'objet d'une mise en concurrence conforme au Règlement des achats de la NSPA et à ses directives en la matière, lesquels constituent des bases appropriées compte tenu des besoins opérationnels attachés à ce projet. Le personnel des achats de la NSPA a évalué toutes les soumissions sur la base des critères établis et a produit des cahiers des charges, des contrats ainsi que des avenants détaillés.

4.1.3 La NSPA a par ailleurs assuré une gestion et un suivi efficaces des prestations des contractants, et ce tant en Afghanistan qu'au travers des moyens de l'arrière implantés au siège de l'Agence à Capellen. L'Agence conserve notamment une abondante documentation sur les prestations de son contractant responsable de la fourniture de services de restauration à l'aéroport international de Kaboul. Ces enregistrements concernent tant la période au cours de laquelle la NSPA s'est chargée elle-même de l'assurance de la conformité que la période durant laquelle cette activité a été confiée à un prestataire extérieur. Le Collège a constaté que la NSPA avait assuré un suivi étroit de l'exécution contractuelle, qu'elle avait relevé les insuffisances constatées dans ce contexte, et avait pris des mesures correctrices. On peut en conclure que la NSPA fournit des garanties suffisantes quant au respect, par ses fournisseurs, des conditions figurant dans les contrats passés avec l'OTAN.

4.1.4 Il apparaît, par ailleurs, que la NSPA dispose des moyens nécessaires pour tenir compte d'éventuelles modifications des besoins comportant des répercussions sur la fourniture de services. Ce fut notamment le cas lorsqu'elle parvint, en dernière minute et sans qu'il en résulte un allongement des délais prévus, à incorporer dans son appel d'offres pour le projet KAIA de nouveaux besoins associés à un commandement 3 étoiles (IJC). Le Collège n'a pas eu connaissance de plaintes selon lesquelles la NSPA aurait tardé à réagir face à des modifications de besoins ou à la formulation, par le client, de nouvelles exigences. De plus, le JFCBS et la NSPA ont mis en place un processus qui permet de recenser et de valider les écarts entre besoins sur le terrain et besoins figurant dans les contrats en cours. Les comptes rendus des réunions en groupe de travail tenues régulièrement par des représentants du JFCBS et de la NSPA montrent que ces questions font l'objet d'un suivi régulier.

4.1.5 L'efficacité avec laquelle la NSPA s'acquitte de la gestion des différents marchés concernés tient essentiellement à la souplesse dont elle fait preuve dans le recrutement de ses collaborateurs, tant en termes de nombre d'individus que de qualifications recherchées. En effet, la NSPA n'est pas soumise aux plafonds d'effectifs imposés par les TEP et les TEC, et dispose donc d'une plus grande latitude pour revoir ses effectifs à la hausse en fonction des variations des efforts exigés. Elle applique par ailleurs des exigences plus rigoureuses que l'ACO en termes de qualifications et d'expérience exigées lorsqu'elle recrute des collaborateurs appelés à occuper des postes de gestion des marchés. Contrairement à l'ACO, elle procède elle-même à ses recrutements, et ne doit donc pas s'adresser aux pays pour obtenir des effectifs. Enfin,

la NSPA prévoit le temps nécessaire pour que tous ses agents reçoivent une formation approfondie, alors que les responsables des achats de l'ACO suivent actuellement des formations en ligne et sont souvent obligés d'acquérir sur le tas les connaissances nécessaires en matière de passation de marchés et de procédures OTAN.

4.2 La NSPA a corrigé les insuffisances que le Collège avait identifiées lors de vérifications antérieures

4.2.1 Les mesures prises par la NSPA en réponse aux recommandations émises par le Collège lors de sa vérification des prestations fournies par l'Agence à l'aérodrome de Kandahar⁴³ lui ont permis, dans une large mesure, d'apporter la réponse voulue aux questions épinglées au cours de cet audit. Les conclusions de ce rapport étaient les suivantes : (1) *les cahiers des charges ne donnaient pas suffisamment de détails sur les services et les articles demandés ; (2) le suivi et la gestion des prestations devaient être améliorés ; (3) la quantité et la qualité des livrables ne correspondaient pas toujours aux besoins du moment, et (4) les parties prenantes étaient conscientes des insuffisances dans le soutien RLS/APOD, mais considéraient que le choix de la NAMSA comme agent intégrateur des services logistiques est une bonne solution.* Vu les similitudes entre les prestations assurées à Kandahar et celles fournies à l'aéroport international de Kaboul, le Collège a confronté ses constats relatifs au projet KAIA à ceux du rapport antérieur, de manière à s'assurer que les insuffisances constatées à Kandahar ne s'étaient pas reproduites à Kaboul. Cela ne fut le cas pour aucune des conclusions.

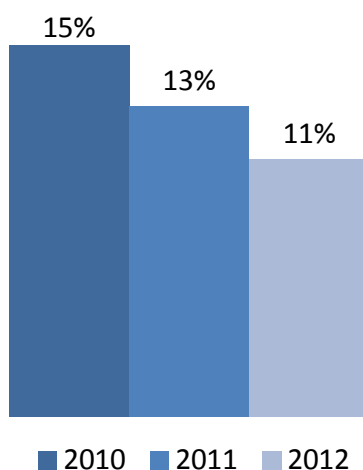
4.3 Des économies d'échelle ont été clairement obtenues, et les acquisitions sont performantes

4.3.1 Le Collège a constaté que l'administration des projets confiés à la NSPA débouche sur des économies d'échelle. Il considère qu'associés à une gestion contractuelle efficace, de tels résultats constituent à eux seuls un signe d'efficacité. Globalement, les coûts effectifs facturés par la NSPA à l'OTAN et aux pays pour la gestion du projet KAIA ont en effet progressé plus lentement que les coûts opérationnels. Les coûts administratifs sont passés de 4,7 millions d'euros en 2010 à 6,7 millions d'euros en 2012, tandis que les coûts opérationnels ont plus que doublé au cours de la même période.⁴⁴ Il résulte de ceci que la portion « administration » des coûts totaux exposés au titre des services d'APOD et du soutien « vie » sur l'aéroport international de Kaboul en 2012 a enregistré une baisse de 4 points de pourcentage en 2012 par rapport à 2010 (figure 3).

⁴³ IBA-AR(2010)16.

⁴⁴ La fourniture de services à proprement parler a commencé le 1^{er} mai 2010, mais les dépenses administratives de la NSPA ont commencé à courir dès le début de l'année, notamment avec des mesures préparatoires comme la conduite des activités d'acquisition et la mobilisation des contractants.

Figure 3 – Dépenses administratives effectives correspondant à la gestion, par la NSPA, des services d'APOD et du soutien « vie » dans le cadre du projet KAIA (chiffres exprimés en pourcentages des dépenses opérationnelles)



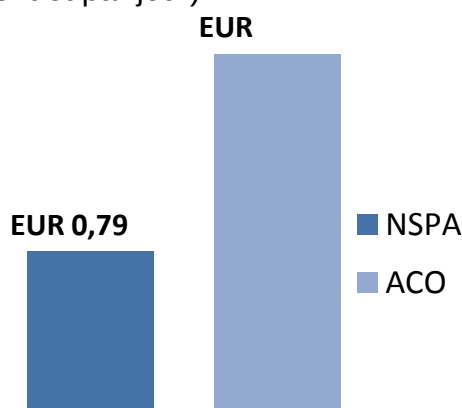
Source – Évaluation, par l'IBAN, de données communiquées par la NSPA

4.3.2 Afin de pouvoir évaluer plus précisément les facteurs contribuant à l'efficience, le Collège a comparé des volets essentiels du marché sur les services de restauration que gère la NSPA avec le marché de services de restauration géré en interne par l'ACO pour le QG de la FIAS. Le marché de services de restauration géré par la NSPA s'adresse à une clientèle plus nombreuse que le contrat de l'ACO pour un prix moindre, ce qui permet de conclure à des économies d'échelle. Plus précisément, le fournisseur du QG de la FIAS facture 28 euros environ par personne et par jour pour 4 repas (repas du soir compris), tandis que le fournisseur de services de restauration à l'aéroport international de Kaboul facture 24 euros environ pour les mêmes prestations. De plus, le fournisseur du projet KAIA sert les repas dans deux réfectoires, contre un seul pour le QG de la FIAS. On trouvera à l'appendice 3 des informations plus détaillées sur les prix des prestations gérées par la NSPA par rapport à celles administrées par l'ACO, ainsi que d'autres points de comparaison.

4.3.3 Les résultats obtenus par la NSPA dans le cadre des opérations d'achat visées par les contrats se sont par ailleurs avérés plus intéressants pour l'OTAN et les pays entre novembre 2011 et juillet 2012, à l'époque de la fermeture de la frontière entre l'Afghanistan et le Pakistan. Afin de continuer à assurer l'approvisionnement en vivres au cours de cette période, le JFCBS et la NSPA ont modifié leurs contrats respectifs en mai 2012. Le contractant du QG de la FIAS a proposé d'utiliser le réseau terrestre de distribution nord, facturant à ce titre un montant total supplémentaire de 633 055 euros.⁴⁵ Le JFCBS a accepté ces conditions en l'absence de négociations ou de justifications, après que le contractant eut déjà commencé à utiliser cet itinéraire. Pour son contrat de restauration à l'aéroport international de Kaboul, la NSPA a pris les devants en affrétant huit vols directement au travers du fournisseur, pour un coût supplémentaire total de 493 831 euros. Comme on peut le voir à la figure 4, ce montant correspond à moins de la moitié du coût facturé à l'ACO par client et par jour.

⁴⁵ Ces calculs sont basés sur le supplément appliqué aux repas servis quotidiennement d'avril à décembre 2012. Le Collège a extrapolé les données de consommation effectives à partir de mai 2012, époque à laquelle la population moyenne du camp s'élevait, au jour le jour, à 1 122 personnes. La même méthode de calcul a été appliquée dans les deux cas, et a permis, pour le contrat administré par la NSPA, de fixer le surcoût à 0,79 euro par client et par jour.

Figure 4 – Coûts supplémentaires correspondant à la livraison de vivres à la suite de la fermeture de la frontière afghane avec le Pakistan (coût moyen par client et par jour).



Source – Évaluation, par l'IBAN, des données communiquées par l'ACO et par la NSPA

4.4 Les politiques de l'OTAN et de la NSPA ne permettent pas à cette dernière d'exprimer toute son efficacité

4.4.1 Le Collège a évalué les moyens mobilisés par la NSPA, exprimés en dépenses administratives, par rapport à ses performances tant en termes de gestion contractuelle que de résultats opérationnels en bout de chaîne. Il s'est tout particulièrement intéressé aux coûts directs du projet KAIA, car ces derniers sont, en vertu de l'accord de soutien logistique, sous le contrôle du client et peuvent dès lors être utilisés pour fixer des objectifs en matière d'efficacité. Ces coûts, qui concernent principalement des frais de personnel et de déplacement et des prestations de consultants, s'élevaient à 5 millions d'euros environ en 2012, soit trois quarts des dépenses administratives totales. Les autres dépenses administratives, qui concernent des activités de gouvernance spécifiques à la NSPA, sont restées en dehors du champ de la présente étude.⁴⁶ On trouvera à l'appendice 5 une liste plus détaillée des dépenses administratives exposées par la NSPA au titre des services d'APOD et du soutien « vie » dans le cadre du projet KAIA. Le Collège a recensé les facteurs limitant l'efficacité pour les deux catégories de coûts administratifs pesant le plus lourdement sur les services gérés par la NSPA à l'aéroport international de Kaboul, à savoir le personnel et les déplacements.

⁴⁶ Ces dépenses concernent des coûts indirects et des frais généraux spécifiques. Par exemple, en 2012, la NSPA a facturé au projet KAIA pour 900 000 euros environ de coûts indirects spécifiques. Ceux-ci correspondaient principalement à des services informatiques et financiers et à des prestations générales de soutien aux acquisitions. La NSPA projette de réduire les frais généraux dans le cadre des efforts qu'elle déploie pour s'aligner sur les objectifs d'économies fixés par les pays dans le cadre de la réforme des agences.

Politique OTAN en matière de déploiements d'agents civils

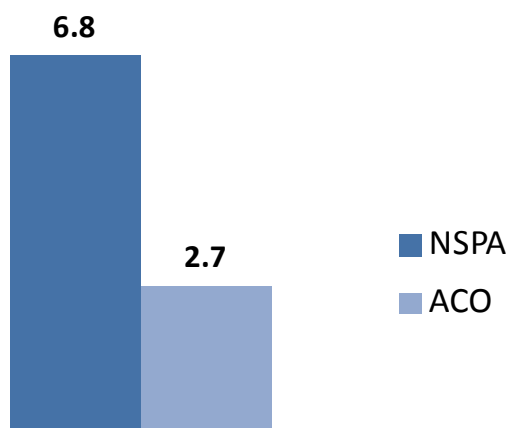
4.4.2 En 2012, les dépenses de personnel de la NSPA se sont établies à 3,1 millions d'euros environ pour les services d'APOD et le soutien « vie » dans le cadre du projet KAIA. Ce montant représentait près de 50 % des frais administratifs, soit le poste le plus lourd pour les dépenses relevant de cette catégorie. La NSPA s'aligne sur la politique de l'OTAN en vertu de laquelle des civils ne peuvent être déployés durant plus de 6 mois sur une période d'un an et demi.⁴⁷ Ceci oblige la NSPA à recruter trois personnes lorsqu'il lui faut pourvoir un seul poste devant être intégralement pris en charge par des agents civils de l'OTAN en Afghanistan. La NSPA atténue les effets de cette politique en affectant du personnel à des fonctions de l'arrière⁴⁸, à savoir l'acquisition et la passation de marché pour les différents projets menés dans le cadre du programme Soutien logistique des opérations. Il n'empêche qu'en raison, principalement, de cette politique, les pays sont tenus de payer, pour l'acquisition et la surveillance dans le cadre des marchés de services de restauration, des effectifs NSPA au moins deux fois plus nombreux que ceux mobilisés par le JFCBS pour la gestion de services similaires (voir figure 5).⁴⁹ Cette politique concerne aussi les gestionnaires de la NSPA, pour lequel l'Agence a facturé à l'OTAN et aux pays près de 15 années-homme au titre des services d'APOD et du soutien « vie » fournis dans le cadre du projet KAIA en 2012. Le Collège considère que la politique relative au déploiement d'agents civils approuvée par les pays limite les possibilités, pour la NSPA, d'optimiser l'équilibre entre postes en déploiement avancé et postes de l'arrière. Étant donné que la NSPA recrute du personnel spécifiquement destiné à être déployé en Afghanistan, un assouplissement de la politique en vigueur permettrait de dégager des gains d'efficience dans la perspective de projets futurs.

⁴⁷ C-M(2005)0041.

⁴⁸ Les ressources, capacités et compétences « de l'arrière » ne sont pas déployées à l'avant et ont pour fonction principale d'agir à l'appui des capacités sur le théâtre. Dans le cas de la NSPA, ces moyens opèrent depuis le siège de l'Agence à Capellen.

⁴⁹ L'ampleur des prestations effectivement assurées par l'ACO pour surveiller son marché de services de restauration en 2012 s'est avérée inférieure aux estimations du Collège, soit 2,7 années-homme, car le poste en question est resté inoccupé pendant un certain temps, situation habituelle aux dires des responsables du JFCBS et de la FIAS. Comme l'ACO dépend des pays pour pourvoir ses postes, il ne peut en effet se conformer à l'exigence selon laquelle tous les postes liés à la surveillance contractuelle doivent être pourvus à tout moment. Pour évaluer le niveau d'effort à l'ACO, le Collège s'est par ailleurs basé sur l'hypothèse selon laquelle le COTR de l'ACO consacrait 70 % de son temps au contrat de services de restauration (conclusion tirée d'un entretien avec deux personnes ayant occupé le poste en question). En mai 2013, la responsabilité principale du titulaire de ce poste a consisté en effet à dresser l'inventaire de tous les équipements financés par l'OTAN présents au QG de la FIAS, ce qui a diminué d'autant le temps dont disposait le COTR pour assurer la supervision du contrat de services de restauration.

Figure 5 – Incidence, sur les effectifs chargés de la surveillance de prestations similaires, de la politique OTAN relative aux déploiements d'agents civils



Source – Analyse, par l'IBAN, de données de l'ACO et de la NSPA

Recommandation n° 7

4.4.3 Compte tenu de la nécessité d'assurer l'efficacité tout en restant en mesure d'attirer un personnel possédant les qualifications et l'expérience voulues, le Collège recommande que la NSPA évalue les pratiques en vigueur dans les pays et dans le secteur privé en vue de déterminer la durée de déploiement optimale pour ses effectifs appelés à exécuter essentiellement leurs fonctions en zone de conflit.

4.4.4 Afin d'optimiser l'équilibre entre effectifs de l'arrière et effectifs déployés à l'avant, et de permettre aux pays de réaliser des économies, le Collège recommande par ailleurs qu'en prévision de projets futurs, la NSPA sollicite – et les pays, envisagent – une dérogation à la politique OTAN sur le déploiement d'agents civils pour les agents de la NSPA affectés aux opérations logistiques dont les contrats comportent des clauses de déployabilité.

Politique de la NSPA sur le déploiement d'agents civils

4.4.5 À raison de 1 million d'euros environ en 2012, les frais de déplacement arrivent en seconde place sur la liste des dépenses administratives au titre des services d'APOD et du soutien « vie » à l'aéroport international de Kaboul. Ces dépenses sont incontournables car les responsables de la NSPA chargés de la gestion et de la surveillance du projet sont amenés à se rendre sans arrêt en Afghanistan et à en revenir. Des indemnités journalières sont en outre payées aux agents civils de l'OTAN pour le temps passé sur place. Le directeur général de la NSPA, usant de ses prérogatives de chef d'organisme OTAN, a décidé que les agents de la NSPA emprunteraient des vols affrétés les acheminant directement vers le secteur militaire de

l'aéroport international de Kaboul, ce qui les oblige à prendre, au départ de l'Europe, un vol avec correspondance à destination, en général, de Dubaï, où ils passent la nuit.

4.4.6 Les responsables de la NSPA ont indiqué que la décision interdisant le recours à des compagnies commerciales pour se rendre en Afghanistan avait été dictée par des considérations de sécurité. Or, le Bureau de sécurité de l'OTAN autorise le personnel de l'Organisation à emprunter des compagnies civiles pour se rendre à Kaboul, ce qui permet d'éviter une nuit d'hôtel et d'économiser le coût, plus élevé, de vols affrétés. Pour les voyages vers et depuis l'Afghanistan, le coût total de la formule mise en place par la NSPA correspond, au moins, au double des frais généralement exposés au titre des déplacements des agents civils n'appartenant pas à la NSPA, indiquent les mêmes responsables de l'Agence. À défaut d'envisager une levée de cette restriction, la NSPA manque une occasion d'économiser des frais à la charge des pays.

Recommandation n° 8

4.4.7 Afin de permettre aux pays de réaliser des économies, le Collège recommande, pour ce qui concerne les déplacements en Afghanistan, que la NSPA étudie la possibilité d'aligner sa politique de déploiement des agents sur la politique pratiquée par le siège de l'OTAN.

Politique de la NSPA en matière de besoins individuels

4.4.8 La progression des besoins individuels⁵⁰ a contribué, entre autres facteurs, au doublement global des coûts opérationnels pour les services d'APOD et de soutien « vie » à l'aéroport international de Kaboul. Le nombre de besoins individuels sollicités par les organismes OTAN (KAIA et IJC) a pourtant diminué depuis le lancement du projet, phénomène qui, si l'on examine le budget de la FIAS pour 2014, tient, en partie du moins, à la mise sur pied d'équipes chargées des travaux de génie civil de moindre envergure. La valeur des demandes individuelles financées par les pays est passée, par contre, à 4,87 millions d'euros en 2012, soit 99 % de l'ensemble des besoins individuels. Il faut savoir que ces derniers peuvent peser plus lourd en termes de coûts, car ils imposent de mobiliser les ressources des contractants à titre particulier, suivant le volume des travaux demandés. La NSPA facture à ce titre un forfait équivalent à 5 % des coûts opérationnels, montant qui vient en déduction des dépenses administratives globales attachées au projet.

⁵⁰ À l'aéroport international de Kaboul, ces besoins individuels portent notamment sur des prestations demandées par des pays ou à des organismes OTAN sur le théâtre alors qu'elles ne sont pas identifiées et couvertes dans les accords en vigueur. Les besoins en question peuvent être compris ou non dans le périmètre de contrats existants. Des demandes individuelles ont également été transmises pour le remplacement des tickets-repas et des sacs à linge ainsi que pour un marché distinct relatif à la gestion de l'exploitation et de la maintenance d'un hôpital de rôle 3. Les frais opérationnels et administratifs de l'hôpital de rôle 3 sont supportés par la France. En 2011 et en 2012, ils ont représenté plus ou moins 50 % de l'ensemble des besoins individuels.

4.4.9 Les coûts administratifs de la NSPA au titre du projet devraient, selon les prévisions, afficher une augmentation de plus de 28 % entre 2010 et 2014.⁵¹ Des agents de la NSPA ont par ailleurs indiqué au Collège que ces demandes particulières représentent un travail conséquent, et qui ne cesse de croître. Or, le niveau réel et proportionnel des fonds apportés séparément par les pays pour couvrir les dépenses administratives correspondant aux demandes individuelles s'est plus ou moins stabilisé à 130 000 euros environ depuis 2012, soit 63 % du montant total des rentrées. Dès lors, le Collège se demande si les efforts déployés pour répondre aux demandes individuelles sont totalement couverts par les rentrées correspondantes. Selon lui, il n'est pas exclu qu'à l'heure actuelle, ce soit le budget militaire qui finance jusqu'à un certain point la part des pays dans les dépenses administratives consacrées par la NSPA à la gestion des demandes individuelles. La NSPA, à défaut de revoir son mode d'attribution des coûts administratifs aux besoins individuels, risque d'être moins à même de facturer ses prestations de manière équitable.

Recommandation n° 9

4.4.10 Le Collège recommande que la NSPA revoie sa politique relative aux besoins individuels, et notamment la manière dont les montants visés sont évalués, de manière à garantir que le financement commun de l'OTAN n'est pas utilisé pour couvrir des besoins nationaux. Le Collège recommande également que la NSPA s'assure d'avoir épuisé tous les moyens à sa disposition pour inclure ces besoins dans les contrats existants, de manière à réduire autant que possible les frais supplémentaires découlant de mobilisations à répétition.

4.5 Conclusion sur la gestion, par la NSPA, du soutien contractuel des opérations

4.5.1 Le Collège considère que la NSPA offre des solutions efficaces pour la gestion du soutien du soutien contractuel des opérations lorsque celle-ci exige une administration et une surveillance contractuelles complexes, comme c'est le cas pour les services de restauration et d'aéroport de débarquement. Outre qu'elle fournit les services attendus, la NSPA s'est acquittée avec efficacité de la gestion des marchés visés et a pu fournir des assurances quant au respect, par les fournisseurs, des conditions de leurs contrats. La NSPA obtient en outre de meilleurs résultats et dégage des économies d'échelle plus marquées, ce qui compense jusqu'à un certain point ses frais administratifs, surtout pour des marchés de grande envergure. Le Collège fait donc

⁵¹ Afin que ce pourcentage soit aussi précis que possible, le Collège a ajusté les chiffres communiqués par la NSPA. Ainsi, (1) le montant des frais administratifs exposés en 2010 a été relevé de 25 % de manière à tenir compte des mois au cours desquels il n'y a pas eu de prestations de services, ce qui a permis de ramener le niveau d'augmentation apparent à des proportions plus réalistes et (2) les prévisions de la NSPA pour 2013 et 2014 ont été réduites par déduction des différences moyennes proportionnelles entre coûts prévisionnels et coûts réels pour 2010, 2011 et 2012.

sienne la position du SHAPE selon laquelle la NSPA doit être considérée comme l'intervenant de premier choix pour la mise en œuvre de solutions complexes et intégrées en matière de soutien commercial des opérations de forces déployées. Il recommande toutefois que des modifications soient apportées aux politiques de l'Agence relatives aux effectifs, aux déplacements et aux besoins individuels, de manière à ce que la NSPA soit mieux à même de fournir des services à l'ACO, avec plus d'efficacité et de manière plus équitable.

5. LA RELATION CLIENT-FOURNISSEUR QUI LIE L'ACO À LA NSPA PRÉSENTE DES LIMITATIONS QUI VIENNENT RENFORCER LE RISQUE FINANCIER POUR LES PAYS

5.1 Le recours de l'ACO à la NSPA pour la définition de certains besoins opérationnels pèse sur le risque financier

5.1.1 La NSPA fournit certes des solutions efficaces en matière de soutien contractuel, mais certains aspects de sa relation avec le client présentent un déséquilibre qui, à défaut d'être corrigé, renforce le risque financier pour les pays. La doctrine de l'OTAN et d'autres sources, comme les accords sur le soutien logistique, répartissent les obligations entre la structure de commandement et les entités chargées de fournir des services à cette dernière, ou pour son compte. Ainsi, la définition des besoins, et notamment des besoins pouvant être satisfaits par des contractants dans le cadre d'opérations, est une responsabilité qui incombe à la structure de commandement.⁵² La nouvelle doctrine qui guidera dans le futur la fourniture du soutien contractuel des opérations au sein de l'ACO⁵³ prévoit par ailleurs que le SHAPE, en sa qualité de responsable chargé de l'identification et de la définition des besoins logistiques pertinents de l'ACO ainsi que de l'établissement des modalités d'exécution de la/des solution(s) sélectionnée(s), agisse en « client intelligent ». Il est également prévu que le SHAPE fasse appel aux responsables des achats de la NSPA intégrés à la structure de commandement, mais sans être pour autant excessivement tributaire de ces derniers.⁵⁴

⁵² AJP-4.9.

⁵³ L'ACO, dans l'expression de ses besoins relatifs à une « capacité d'intégration des contrats logistiques », précise que celle-ci devra être en mesure d'obtenir rapidement des avis pour la planification du fonctionnement du soutien logistique commercial et pour l'obtention de solutions en la matière, y compris dans les domaines de l'appui sanitaire et du génie, et ce aux fins de la préparation, de la planification et de la conduite d'opérations et d'exercices de l'OTAN. Cette capacité devra également mettre en œuvre et gérer le soutien contractuel des opérations et des exercices. La capacité d'intégration des contrats est constituée d'agents opérant depuis la NSPA et de personnels de la NSPA intégrés à la structure de l'ACO. Voir expression des besoins du SHAPE relative à la capacité d'intégration des contrats logistiques, pièce jointe 2 au 58/SHSLLP/12-281846.

⁵⁴ Pièce jointe 2 au 58/SHSLLP/12-281846.

5.1.2 Le risque inhérent à une dépendance excessive vis-à-vis de la NSPA pour la définition des besoins est essentiellement d'ordre financier. Comme les pays l'indiquaient déjà dans un rapport établi en 2010 par des experts financiers, les agences de l'OTAN, outre qu'elles interviennent largement dans la définition des besoins militaires, participent par ailleurs à la conception ou à la mise en œuvre de projets dans le cadre d'un régime de financement par le client, ce qui peut les amener à anticiper et, dans certains cas, à orienter la demande.⁵⁵ Le Collège a constaté que l'ACO a éprouvé des difficultés à définir ses besoins en matière de soutien contractuel pour la FIAS, notamment du point de vue de la garantie de la conformité et des informations d'aide à la gestion. Cette situation a amené la NSPA à intervenir dans le processus de planification opérationnelle de manière plus active qu'elle ne peut normalement le faire en vertu des doctrines en vigueur et en cours d'établissement. L'Agence a notamment développé ses solutions de soutien contractuel en s'appuyant plus sur sa propre appréciation du niveau acceptable d'assurance que sur celle de l'ACO ou des pays. Le Collège a relevé plusieurs exemples montrant qu'une dépendance excessive vis-à-vis de la NSPA dans ce domaine peut susciter la confusion quant aux besoins, entraîner un accroissement des coûts et contrarier une mise à profit maximale des coûteux systèmes de surveillance.

5.1.3 Ainsi, le JFCBS a demandé à la NSPA, en juin 2012, de déployer dans diverses installations de la FIAS 4 COTR qui seraient chargés de la surveillance des marchés d'approvisionnement en carburants dont il assure l'administration. La NSPA a refusé ce mandat, contestant ce besoin au motif que le suivi contractuel en question serait « inefficace », et a recommandé que l'on envisage, pour la surveillance des dits contrats, sa propre solution. Le JFCBS a dû soumettre à nouveau sa demande à deux reprises sur une période de 10 mois avant que la NSPA accepte de fournir les effectifs demandés. Le déploiement du personnel de surveillance promis aux pays a dès lors été repoussé de six mois, jusqu'en juillet 2013. Les délais prévus pour le marché ont donc dû être raccourcis, ce qui signifie que l'on a disposé de moins de temps pour l'appel à la concurrence et l'évaluation des offres, avec pour résultat une aggravation du risque financier. En outre, les responsables des achats du JFCBS n'ont pas été pleinement en mesure d'évaluer les coûts liés à la solution mise en place par la NSPA – soit plus de 2 millions d'euros, montant qu'ils jugent élevé.⁵⁶

5.1.4 De même, après entérinement par les pays, le SHAPE a chargé la NSPA de développer un concept visant à atténuer les risques mis en évidence dans des audits récents de l'OTAN, notamment celui mené par le Collège en 2012⁵⁷. Le directeur

⁵⁵ SG(2010)0376.

⁵⁶ Le coût proposé par la NSPA pour la totalité des services, options non comprises, s'élevait à 1,8 million d'euros pour le déploiement de 4 spécialistes en Afghanistan durant un an. La NSPA a par ailleurs estimé les coûts administratifs à 154 000 euros, soit un 0,57 année-homme ou encore 62 260 euros, plus 40 000 euros de frais de déplacement.

⁵⁷ IBA-AR(2012)27.

général de la NSPA dit avoir donné pour instruction à ses services de tenir compte non seulement des audits de l'OTAN, mais de tous les audits pertinents en la matière, pour mettre au point un concept sur l'approvisionnement en carburants qui réduirait les risques au maximum. Les responsables logistiques du SHAPE ont entériné le projet d'expression des besoins établi par la NSPA à partir des conclusions du Collège. Or, certaines dispositions fondamentales de ce concept, comme la vérification par la NSPA des quantités de carburant déclarées pour importation par rapport aux livraisons effectives à l'OTAN, ne renvoient ni aux constatations du Collège, ni au concept de distribution des carburants appliqué actuellement par le JFCBS, qui a pourtant fait ses preuves du point de vue opérationnel. C'est donc l'appréciation du risque acceptable du point de vue de la NSPA qui a déterminé les exigences clés en matière de gestion et de surveillance et cette approche, si elle peut effectivement déboucher sur une réduction du risque, comporte également des incidences financières.⁵⁸

5.1.5 La NSPA a par ailleurs conclu avec une entreprise privée un contrat d'assurance indépendante de la qualité pour tous les services d'APOD et de soutien « vie » gérés par l'Agence et ses contractants à l'aéroport international de Kaboul (cette démarche s'inscrit dans le cadre d'un « système de management de la qualité », ou QMS). Le SHAPE s'attendait à ce que ce QMS permette à l'ACO d'assurer un suivi indépendant de la NSPA, et de vérifier ainsi si cette dernière répondait au besoin militaire minimum avec efficacité et efficience. Le QMS permet à la NSPA d'obtenir des audits de conformité à l'appui de ses responsables techniques, et elle communique les résultats de ces audits au JFCBS, comme exigé par les indicateurs de performance (KPI) décrits dans l'accord sur le soutien logistique. Mais le JFCBS n'a pas affiné ces KPI comme il était initialement prévu. Par conséquent, le QMS ne fournit pas, selon les responsables du JFCBS, des informations de gestion pertinentes sur les prestations de la NSPA. Ceci contribue à la sous-exploitation d'une capacité pour laquelle les pays paient chaque année un montant d'un million d'euros environ dans le cadre du projet KAIA.⁵⁹

5.1.6 Les hauts responsables logistiques du SHAPE et la direction de la NSPA sont d'avis que l'on doit faire confiance à l'Agence dont les intérêts, du fait qu'elle est une entité de l'OTAN, convergent avec ceux du SHAPE. De plus, la NSPA possède des compétences et affiche une continuité que l'on ne retrouve pas dans la structure de commandement de l'OTAN. Les hauts responsables de la NSPA s'appuient également sur la nouvelle doctrine d'intégration des contrats pour faire valoir que les pays acceptent dorénavant une association plus poussée de l'Agence au processus de planification opérationnelle.⁶⁰ Et les hauts responsables logistiques du SHAPE

⁵⁸ Celles-ci ne sont pas encore connues, étant donné que le(s) marché(s) n'a/n'ont pas été attribué(s) et que le modèle de gestion de la NSPA doit encore être finalisé.

⁵⁹ Une capacité similaire est en place à l'aérodrome de Kandahar.

⁶⁰ Le cas d'affaires relatif à l'intégration des contrats qui a été entériné par le SHAPE et les pays autorise la NSPA à contribuer à la définition des besoins de manière à assurer la prise en compte de considérations d'ordre commercial. Voir pièce jointe 2 au 58/SHSLLP/12-281846.

considèrent quant à eux que les responsabilités du prescripteur en matière de définition indépendante des besoins – qu'il y ait ou non recours au soutien contractuel –, ne vont pas au-delà de l'identification des exigences militaires habituelles, comme les quantités, l'emplacement et les délais. S'agissant de l'approvisionnement en carburants en Afghanistan après 2014, ces besoins ne peuvent encore être déterminés avec certitude.

5.1.7 De l'avis du Collège, l'ACO, en comptant sur la NSPA pour qu'elle livre la solution la plus rentable, ne s'inscrit pas dans la logique de son rôle de « client intelligent ». C'est en effet au client intelligent, et non pas au fournisseur, qu'il incombe de mettre les évaluations du risque financier, y compris celles rapportées dans les observations d'audit, en regard avec le coût des mesures d'atténuation. De même, c'est le client qui doit définir clairement ses besoins en informations de gestion, en particulier lorsque ces éléments sont précisément destinés à minimiser le risque financier. C'est l'ACO qui, au bout du compte, supporte l'ensemble des coûts et des risques liés aux activités de la NSPA, et c'est dès lors à lui et à lui seul de se prononcer sur l'équilibre à respecter, même en cas de désaccord sur ce point avec la NSPA (ou avec le Collège en cas d'audit qui serait mené ultérieurement).

5.1.8 Les responsables de l'ACO et de la NSPA sont revenus sur différents facteurs qui, en se conjuguant, auraient compliqué la tâche du commandement en tant que client intelligent. Les responsables de la NSPA ont indiqué au Collège que si l'Agence n'avait pas défini certaines exigences en matière de gestion, le processus de détermination des besoins en carburants se serait retrouvé au point mort en raison de l'inaction de l'ACO, ce qui aurait compromis la fourniture en temps voulu de prestations pourtant critiques pour les opérations militaires. Les responsables du JFCBS, quant à eux, ont invoqué une insuffisance en effectifs pour expliquer l'affinement insuffisant des KPI qui auraient dû permettre de tirer pleinement parti du QMS dans le cadre du projet KAIA. De plus, tous les postes de l'Agence de gestion implantée au SHAPE n'étaient pas pourvus au moment de l'audit mené par le Collège. Enfin, l'ACO n'employait pas, jusqu'à récemment, de personnel spécifiquement chargé de l'évaluation des coûts.⁶¹ Or, il s'agit là d'une fonction clé dont les experts financiers nationaux ont recommandé la mise en place en 2010, de manière à atténuer le risque de dépendance excessive vis-à-vis des agences. Ces différents éléments permettent de conclure que l'ACO n'est pas en mesure d'évaluer en toute indépendance les coûts estimatifs des projets de la NSPA, si ce n'est du point de vue de leur abordabilité, alors qu'il s'agit là de sa responsabilité la plus élémentaire en tant que client.

⁶¹ Ce déficit en personnel pèse également sur l'évaluation, par l'ACO, des coûts opérationnels estimatifs soumis par la NSPA. Le dernier TEP en date du SHAPE autorisait la mise sur pied, au sein du Bureau Gestion des acquisitions du contrôleur des finances, d'une équipe d'analyse des coûts composée de deux personnes. Le TEP a autorisé ces postes, à un niveau inférieur à celui demandé par le SHAPE. Le SHAPE est en train d'établir le mandat de ladite équipe. Il a l'intention de faire appel à cette dernière pour mettre au point une méthode de détermination des coûts qui permette de valider l'intégralité des coûts d'acquisition et de maintenance tout au long du cycle de vie. L'équipe met actuellement la dernière main à son premier projet.

5.1.9 Le Collège considère que jusqu'à preuve du contraire, ce n'est pas en mettant en place de nouvelles capacités que l'on viendra à bout des difficultés rencontrées par l'ACO pour agir en client intelligent. Il n'est d'ailleurs pas nécessaire de consolider la gouvernance. Les dispositions de gouvernance qui existent aujourd'hui permettent en effet largement aux effectifs de l'ACO de se faire entendre. Les individus choisis par les pays pour occuper des postes au sein de la structure de commandement sont souvent des experts compétents et chevronnés. Au moins deux de ces spécialistes ayant effectué récemment des rotations dans le cadre de l'OTAN occupent aujourd'hui des postes clés de gestionnaires à la NSPA. Il faut, pour résoudre le problème, que la définition de tous les besoins à satisfaire via le soutien contractuel des opérations, y compris le niveau précis d'assurance à donner et les informations devant venir à l'appui de la gestion, soit prise en charge par les services de la structure de commandement. Tant que les services logistiques et financiers et les autres départements éventuellement concernés n'assumeront pas, collectivement, la responsabilité de la définition de la gamme complète des besoins, ils ne pourront maintenir dans les faits la séparation client/fournisseur, avec le risque financier que cela suppose.

Recommandation n° 10

5.1.10 Lorsqu'ils s'adressent à la NSPA, les services logistiques et financiers et les autres départements doivent faire en sorte de définir clairement, à côté des besoins militaires habituels, le niveau d'assurance exigé ainsi que les informations censées aider à la gestion. En tant qu'intégrateur des contrats chargé de proposer différentes options, la NSPA doit présenter les aspects « coûts » et « risques » des différentes options envisagées pour la gestion, le suivi et la surveillance. Il incombera ensuite à la structure de commandement de sélectionner les éléments du modèle de gestion en se basant sur des évaluations en interne des risques et de l'abordabilité, et de fournir des instructions claires à la NSPA.

Recommandation n° 11

5.1.11 Afin de garantir un suivi efficace de l'exécution, par la NSPA, des tâches menées sur instructions de l'ACO, le Collège recommande que le JFCBS et la NSPA examinent et révisent, le cas échéant, les KPI contenus dans l'accord de soutien logistique relatif au projet KAIA, de sorte que ceux-ci correspondent bien aux informations dont le JFCBS a besoin pour prendre ses décisions de gestion. Le Collège recommande en outre qu'afin d'économiser des ressources, cet examen soit mené en parallèle avec les travaux de développement de KPI en cours actuellement (notamment pour le LSA « intégrateur de contrats »), de manière à dégager une approche cohérente applicable à des arrangements futurs.

5.2 Les liens entre les besoins opérationnels et les demandes de la NSPA soumises dans le cadre des revues des effectifs effectuées par l'ACO ne sont pas étayés par des justificatifs détaillés

5.2.1 Une autre responsabilité clé du client intelligent consiste à examiner minutieusement les propositions formulées par la NSPA en vue de satisfaire aux besoins militaires via le soutien contractuel des opérations, et ici également, le Collège a décelé des insuffisances. Les besoins en effectifs pour les programmes et projets de la NSPA financés sur le budget militaire sont approuvés, en début de projet, par le SHAPE. Au cours de la phase d'autorisation du projet KAIA, le SHAPE a examiné les quelque 23 postes d'agents civils OTAN que la NSPA avait demandés initialement, et les a approuvés, considérant qu'il s'agissait là du minimum indispensable au bon déroulement du projet. Au cours des échanges avec le Collège, les responsables du JFCBS ont dit s'interroger sur les grades de certains de ces agents. Or, le Collège n'a pas retrouvé, dans le dossier, d'éléments selon lesquels le JFCBS aurait officiellement demandé à la NSPA de fournir des justifications à ce sujet. De même, le Collège n'a pas trouvé d'éléments clairs selon lesquels le JFCBS, le SHAPE et la NSPA auraient mené une réflexion sur le type de contrat le plus approprié au projet ni sur le recours éventuel, pour certains postes visés, à des consultants. Pourtant, il est important de déterminer d'entrée de jeu le niveau et la combinaison des effectifs car une fois le personnel OTAN recruté, la NSPA, compte tenu des politiques de l'OTAN relatives au personnel, ne dispose que d'une marge de manœuvre relative pour procéder à des réductions. Un des plus grands défis que doit relever aujourd'hui la NSPA, en particulier dans le domaine du soutien des opérations, consiste à adapter au plus juste ses effectifs à mesure que la cadence des opérations en Afghanistan ralentit. En tant que responsables ultimes, ce sont par ailleurs les pays qui, au travers du SHAPE, sont tenus de verser des indemnités de pertes d'emploi aux agents que la NSPA ne pourrait réaffecter à d'autres projets.

5.2.2 En cours de projet, le SHAPE procède, en coordination avec la NSPA, à des revues annuelles de manière à ce que les niveaux d'effectifs restent en phase avec les besoins du programme. C'est là une étape décisive qui s'inscrit dans un processus de

revue rigoureux débutant et prenant fin au sein de la NSPA. Après l'approbation initiale du projet KAIA, le SHAPE a accédé à plusieurs demandes de la NSPA portant sur 11 années-homme supplémentaires. Deux de ces postes devaient répondre à une augmentation des besoins en soutien « vie », laquelle peut s'expliquer par la présence, sur le camp, d'une population supérieure à celle prévue au moment de l'approbation du projet. Deux autres postes concernaient des fonctions dont on pensait, au départ, qu'elles seraient prises en charge par des agents affectés au projet KAF – une « synergie » que l'Agence avait mise en avant dans l'argumentaire présenté aux pays en vue d'obtenir l'approbation du projet.⁶² Le Collège n'a pas obtenu de justifications pour 7 des 11 années-homme supplémentaires approuvées par le SHAPE depuis l'approbation du projet. Il a par ailleurs constaté que les revues d'effectifs n'englobaient pas les consultants, et que le SHAPE n'approuvait pas les prestations facturées pour le compte des pays. Contrairement à ce qui se passe à Kandahar, l'OTAN est l'unique partie prenante à l'aéroport de Kaboul, raison pour laquelle les fonctions de revue et de surveillance sont déléguées par les pays à l'ACO.

5.2.3 Les responsables du SHAPE ont indiqué que c'était à présent la Section Budget du Bureau du contrôleur des finances du SHAPE, et non plus les services du personnel du SHAPE, qui étaient chargés d'approuver l'ensemble des effectifs pour les programmes de la NSPA financés sur le budget militaire. Cela signifie que dorénavant, les décisions relatives aux effectifs de la NSPA s'appuient essentiellement sur des considérations liées à l'abordabilité, alors que, de l'avis du Collège, le processus d'approbation des effectifs doit avant tout viser à mettre en place l'effectif minimum indispensable à la satisfaction des besoins opérationnels. Exception faite des 4 postes évoqués plus haut, on ne dispose pas d'éléments concrets attestant clairement d'un lien entre les demandes de la NSPA et un relèvement des besoins opérationnels. De plus, les services du prescripteur (le JFCBS) ne sont associés aux revues du personnel que depuis 2012. Autrement dit, durant la période ayant connu une explosion des besoins, on ne comptait, côté client, qu'un nombre limité de spécialistes de la question. Tant qu'il n'associera pas à l'examen des demandes de personnel de la NSPA des personnes possédant les compétences voulues, à savoir les services du personnel du SHAPE, et ne cherchera pas plus activement à dégager l'équilibre voulu entre personnel de l'OTAN et consultants, l'ACO ne pourra être tout à fait certain que les dotations en effectifs prévues par la NSPA correspondent aux besoins opérationnels.

⁶² Les fonctions à remplir par ces agents (facturation, contrôle des factures et comptes rendus budgétaires) sont similaires aux fonctions exécutées par le personnel et les services financiers spécifiquement affectés au projet et qui sont imputés aux pays au titre des coûts indirects liés au service financier central de l'Agence.

Recommandation n° 12

5.2.4 Le Collège recommande que le SHAPE approuve tous les effectifs mobilisés par la NSPA pour chaque projet y compris le personnel correspondant spécifiquement aux portions nationales, et qu'il se base, pour ce faire, sur une combinaison appropriée de contrats à durée déterminée/indéterminée et de contrats de consultants.

5.2.5 Le Collège recommande par ailleurs que le SHAPE fasse le nécessaire pour que le personnel compétent en matière d'évaluation des besoins en effectifs, notamment les services de gestion du personnel du SHAPE et ceux du prescripteur, soit pleinement associé à tous les examens des demandes d'effectifs présentées la NSPA.

5.2.6 Enfin, le Collège recommande que les résultats des revues d'effectifs fassent ressortir à tous égards le lien entre les besoins opérationnels et les demandes de postes spécifiques d'agents civils OTAN et de consultants soumises par la NSPA.

5.3 Conclusion sur la relation ACO/NSPA

5.3.1 On a constaté, dans le cadre de la FIAS, que l'ACO éprouve parfois des difficultés à tenir son rôle de client intelligent. Ainsi, il s'est reposé sur la NSPA pour la définition de certains besoins, notamment ceux liés à l'assurance et aux informations censées aider à la gestion, et cette approche a eu des conséquences en termes de coûts. De même, il a parfois approuvé des effectifs de la NSPA sans faire à tous égards le lien avec les besoins. Sachant que la NSPA s'est vue confirmée dans son rôle d'intégrateur de contrats et que le SHAPE préfère recourir aux services de cette dernière pour la gestion des marchés complexes, on doit s'attendre à ce que la NSPA joue dorénavant un rôle plus marqué dans la planification et la fourniture du soutien contractuel à l'appui des exercices de l'OTAN et de ses opérations futures. La responsabilité consistant à trouver le juste équilibre entre les différents risques incombe collectivement aux services logistiques et financiers de l'ACO et aux autres départements compétents. Comme recommandé par le Collège, il convient, dans cette perspective, que ceux-ci participent plus activement à la définition de toute la gamme des besoins, formulent des orientations plus claires à l'intention de la NSPA et assurent un meilleur suivi des résultats obtenus. Cela suppose également une meilleure mise à profit des mécanismes de gouvernance existants, comme la revue des effectifs menée par le SHAPE, afin d'établir la corrélation entre ressources et besoins.

6. CONCLUSION GÉNÉRALE

6.1 Grâce au soutien contractuel géré par l'ACO en interne, le commandant a pu atteindre les objectifs de la mission de l'OTAN sans que les pays n'aient à supporter des coûts immédiats. Cela étant, l'ACO souffre d'une insuffisance en personnel expérimenté, ce qui limite son aptitude à gérer et à superviser efficacement tous ses marchés de soutien opérationnel. Un certain nombre de risques déjà épinglés dans le passé par le Collège restent donc d'actualité. C'est notamment le cas des trop-payés, problème auquel, dans le cas du marché de services de restauration du QG de la FIAS, le JFCBS n'a commencé à rechercher des solutions qu'au terme de deux audits. L'ACO n'est toujours pas en mesure d'assurer que tous ses fournisseurs ont livré leurs prestations conformément aux conditions de leurs contrats, et rencontre des difficultés dans la gestion du risque. Les pays doivent remédier au manque persistant de responsables des marchés compétents au sein de la structure de commandement et axer leurs efforts, avec l'aide du SHAPE, sur la priorité absolue que représentent les postes de direction, faute de quoi il ne faut trop s'attendre, selon le Collège, à voir s'atténuer les risques inhérents à une gestion contractuelle manquant de moyens.

6.2 Pour le Collège, un soutien géré par l'ACO ne devrait s'envisager que dans certaines conditions précises. Ainsi, on peut assez aisément confier à l'ACO la gestion de besoins relativement mineurs, tels ceux qu'administre la FIAS ; de prestations n'exigeant pas une gestion et une surveillance complexes ; ou encore de services dont la surveillance, vu leur nature, fait intervenir, à côté des responsables des marchés, un large éventail d'effectifs logistiques et opérationnels. Pour toutes les autres catégories de services, le soutien contractuel ne devrait être géré directement par l'ACO qu'à partir du moment où le degré d'urgence et l'absence d'autres possibilités l'emportent sur les risques inhérents à une gestion contractuelle limitée.

6.3 Grâce à la NSPA, les pays voient non seulement leurs besoins opérationnels satisfaits, mais sont également mieux assurés de voir les contractants respecter les conditions de leurs contrats. La NSPA dégage par ailleurs des économies d'échelle et parvient à de meilleurs résultats. La gestion efficace du soutien contractuel par la NSPA tient au fait, entre autres facteurs, qu'elle s'appuie sur des équipes au complet de professionnels rompus à la gestion contractuelle. Le Collège fait sienne la position du SHAPE selon laquelle la NSPA doit être le fournisseur privilégié lorsqu'on recherche des solutions commerciales complexes et intégrées pour le soutien des opérations de forces déployées, notamment en matière de services de restauration et de services d'APOD. Cela étant, des mesures comme l'obtention d'une dérogation à la politique OTAN de déploiement des agents civils, la levée des restrictions imposées par la NSPA en termes de déplacements et la révision de la politique de l'Agence en matière de répartition des coûts administratifs pour les besoins individuels permettraient à l'Agence d'assurer plus efficacement la prestation des services indispensables à l'ACO et aux pays.

6.4 La décision des pays d'attribuer à la NSPA le rôle d'intégrateur de contrats et le choix de l'Agence en tant que gestionnaire privilégiée pour les dossiers d'acquisition complexes va probablement amener l'ACO à s'adresser plus intensivement à la NSPA pour la planification et la fourniture du soutien contractuel à l'appui des exercices et des futures opérations de l'OTAN. La NSPA va également se retrouver associée à d'autres types d'arrangements contractuels, comme les accords passés à titre anticipatif avec des entreprises privées en vue de la fourniture de services aux premiers stades d'une opération. Dans tous les cas, la structure de commandement devra, dans l'attribution des tâches et dans le cadre de la gestion des besoins, se montrer particulièrement attentive. On a constaté dans le cadre de la FIAS que dans certains cas, particulièrement en matière d'assurance de la conformité et d'informations devant venir à l'appui de la gestion, l'ACO n'a pu se comporter à tous égards en client intelligent. L'ACO doit prendre les mesures voulues pour que ses services utilisent collectivement les structures de gouvernance et les moyens de contrôle existants afin de fixer en toute indépendance l'équilibre approprié entre les différents risques opérationnels et financiers, faute de quoi les difficultés actuelles persisteront.

6.5 L'ACO et la NSPA gèrent une vaste gamme de services contractuels importants destinés à assurer le soutien de la FIAS dans des conditions souvent difficiles. Ces services ont pris une ampleur telle qu'ils représentent dorénavant la plus grande partie du budget financé en commun de la FIAS, et on doit s'attendre à ce qu'ils continuent de représenter un volet important des opérations de l'OTAN dans le futur. Les exemples analysés par le Collège ont fait ressortir les points forts et faiblesses relatifs associés aux modèles sur lesquels se reposent l'ACO et la NSPA pour gérer le soutien contractuel des opérations. De l'avis du Collège, l'ACO peut tout à fait assurer la gestion du soutien contractuel des opérations lorsque les dossiers d'acquisition concernés n'exigent pas une gestion et une surveillance complexes. La NSPA fournit des solutions de qualité dans le cas de dossier complexes de soutien contractuel des opérations, mais il faut, pour définir efficacement l'équilibre entre coûts et risques, qu'elle puisse traiter avec un client intelligent. Ce besoin restera d'actualité aussi longtemps que les pays continueront d'accorder la préférence à la génération de forces et de s'adresser à la NSPA en tant qu'entité financée par le client.

7. SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1

3.2.6 S'agissant du marché relatif à la fourniture de services de restauration au QG de la FIAS, le Collège recommande que le JFCBS demande au titulaire du marché de faire savoir dans quelle mesure les fourchettes de prix applicables aux TCN n'ont pas tenu compte du nombre de repas consommés par le personnel des contractants. Le JFCBS devra ensuite négocier des ajustements de prix en compensation de la totalité de ses paiements excédentaires. Le Collège recommande par ailleurs que l'ACO utilise tous les moyens à sa disposition pour récupérer la totalité des montants surfacturés aux pays à la suite de la facturation incorrecte du montant correspondant à l'amortissement de la nouvelle cantine.

Recommandation n° 2

3.2.8 Le Collège recommande au JFCBS de faire en sorte que toutes les parties observent les conditions figurant dans le contrat de fourniture de services de restauration au QG de la FIAS et dès lors, (1) qu'il obtienne du contractant un plan de surveillance pour le contrôle de la qualité, (2) qu'il mène des activités de surveillance garantissant le respect, par le contractant, du plan en question et (3) qu'il tienne à jour comme il se doit les éléments ainsi recueillis.

Recommandation n° 3

3.2.12 Le Collège recommande que le chef du Service Achats et marchés du JFCBS précise les exigences en matière de gestion et de conservation, sur le théâtre, des enregistrements relatifs aux prestations des contractants.

Recommandation n° 4

3.2.14 Le Collège recommande que la FIAS prenne les mesures voulues pour que les prestations soient, dans tous les cas, fournies en vertu de contrats exécutoires.

Recommandation n° 5

3.3.7 Le Collège recommande que l'ACO précise les exigences de formation applicables aux effectifs se voyant attribuer le rôle de COTR, et qu'il fasse figurer les rôles et responsabilités correspondants dans les descriptions de postes appropriées.

Recommandation n° 6

3.3.11 Le Collège recommande que les pays respectent leurs engagements de fournir des effectifs satisfaisant aux exigences stipulées dans la politique et les règlements OTAN, en particulier pour ce qui concerne les postes clés de direction.

3.3.12 Le Collège recommande par ailleurs que les pays étudient la possibilité de limiter la présentation de candidats aux postes en rapport avec les achats à ceux d'entre eux dont les structures de forces incluent cette spécialisation.

Recommandation n° 7

4.4.3 Compte tenu de la nécessité d'assurer l'efficacité tout en restant en mesure d'attirer un personnel possédant les qualifications et l'expérience voulues, le Collège recommande que la NSPA évalue les pratiques en vigueur dans les pays et dans le secteur privé en vue de déterminer la durée de déploiement optimale pour ses effectifs appelés à exécuter essentiellement leurs fonctions en zone de conflit.

4.4.4 Afin d'optimiser l'équilibre entre effectifs de l'arrière et effectifs déployés à l'avant, et de permettre aux pays de réaliser des économies, le Collège recommande par ailleurs qu'en prévision de projets futurs, la NSPA sollicite – et les pays, envisagent – une dérogation à la politique OTAN sur le déploiement d'agents civils pour les agents de la NSPA affectés aux opérations logistiques dont les contrats comportent des clauses de déployabilité.

Recommandation n° 8

4.4.7 Afin de permettre aux pays de réaliser des économies, le Collège recommande, pour ce qui concerne les déplacements en Afghanistan, que la NSPA étudie la possibilité d'aligner sa politique de déploiement des agents sur la politique pratiquée par le siège de l'OTAN.

Recommandation n° 9

4.4.10 Le Collège recommande que la NSPA revoie sa politique relative aux besoins individuels, et notamment la manière dont les montants visés sont évalués, de manière à garantir que le financement commun de l'OTAN n'est pas utilisé pour couvrir des besoins nationaux. Le Collège recommande également que la NSPA s'assure d'avoir épuisé tous les moyens à sa disposition pour inclure ces besoins dans les contrats existants, de manière à réduire autant que possible les frais supplémentaires découlant de mobilisations à répétition.

Recommandation n° 10

5.1.10 Lorsqu'ils s'adressent à la NSPA, les services logistiques et financiers et les autres départements doivent faire en sorte de définir clairement, à côté des besoins militaires habituels, le niveau d'assurance exigé ainsi que les informations censées aider à la gestion. En tant qu'intégrateur des contrats chargé de proposer différentes options, la NSPA doit présenter les aspects « coûts » et « risques » des différentes options envisagées pour la gestion, le suivi et la surveillance. Il incombera ensuite à la structure de commandement de sélectionner les éléments du modèle de gestion en se basant sur des évaluations en interne des risques et de l'abordabilité, et de fournir des instructions claires à la NSPA.

Recommandation n° 11

5.1.11 Afin de garantir un suivi efficace de l'exécution, par la NSPA, des tâches menées sur instructions de l'ACO, le Collège recommande que le JFCBS et la NSPA examinent et révisent, le cas échéant, les KPI contenus dans l'accord de soutien logistique relatif au projet KAIA, de sorte que ceux-ci correspondent bien aux informations dont le JFCBS a besoin pour prendre ses décisions de gestion. Le Collège recommande en outre qu'afin d'économiser des ressources, cet examen soit mené en parallèle avec les travaux de développement de KPI en cours actuellement (notamment pour le LSA « intégrateur de contrats »), de manière à dégager une approche cohérente applicable à des arrangements futurs.

Recommandation n° 12

5.2.4 Le Collège recommande que le SHAPE approuve tous les effectifs mobilisés par la NSPA pour chaque projet y compris le personnel correspondant spécifiquement aux portions nationales, et qu'il se base, pour ce faire, sur une combinaison appropriée de contrats à durée déterminée/indéterminée et de contrats de consultants.

5.2.5 Le Collège recommande par ailleurs que le SHAPE fasse le nécessaire pour que le personnel compétent en matière d'évaluation des besoins en effectifs, notamment les services de gestion du personnel du SHAPE et ceux du prescripteur, soit pleinement associé à tous les examens des demandes d'effectifs présentées la NSPA.

5.2.6 Enfin, le Collège recommande que les résultats des revues d'effectifs fassent ressortir à tous égards le lien entre les besoins opérationnels et les demandes de postes spécifiques d'agents civils OTAN et de consultants soumises par la NSPA.

8. COMMENTAIRES ET POSITION DU COLLÈGE

8.1 Après diffusion d'un projet du présent rapport, le Collège a reçu des commentaires écrits factuels et formels émanant de l'ACO et de la NSPA. Ces commentaires sont reproduits à l'appendice 6. L'ACO a remercié le Collège de son travail, accueilli avec satisfaction les recommandations formulées et souscrit à ces dernières, à une exception près. La NSPA a souscrit à toutes les recommandations qui lui étaient adressées, et a indiqué que ce rapport du Collège contribuerait à la réalisation de son objectif consistant à répondre aux besoins actuels et futurs d'une manière aussi efficace et aussi efficiente que possible. Le Collège a modifié le rapport en intégrant les commentaires factuels dans les passages concernés, et en apportant au texte des changements limités explicitant ses constats.

8.2 Commentaires de l'ACO

8.2.1 L'ACO, dans ses commentaires formels, a exprimé trois préoccupations. Tout d'abord, il a indiqué que le Collège avait imprimé au projet de rapport une orientation différente de celle initialement décrite au cours d'un exposé. Ainsi, la comparaison entre critères de référence initialement prévue, qui devait comporter une analyse du coût en regard du risque, avait en grande partie été délaissée. L'ACO a trouvé cela regrettable, car les informations en question seraient venues alimenter des échanges sur les effectifs dont ont besoin les commandements subordonnés pour s'acquitter de leurs fonctions et permettre à l'ACO d'agir en client intelligent. Le Collège répond qu'il est de coutume, une fois le travail de terrain achevé, de tenir des exposés « de sortie » au cours desquels il est demandé aux responsables clés – en l'occurrence, du JFCBS, du SHAPE et de la NSPA – de valider les conclusions du Collège et de faire part des réactions que leur inspirent les conclusions et les éventuelles recommandations des auditeurs. Cet entretien a eu lieu et le projet de rapport a été modifié sur la base de ces réactions, lesquelles furent très variées. Les conclusions initiales ont donc été reprises, pour leur plus grande partie, dans la version définitive du rapport, mais ont été dans certains cas replacées dans un contexte différent. Ainsi, les « données comparatives » dont il est question dans les commentaires du SHAPE sont dorénavant traitées à la section 4.4 du rapport définitif. Il y est question des dépenses administratives de la NSPA, des facteurs déterminants et des domaines dans lesquels l'efficacité pourrait être améliorée. À part cela, le Collège pense que les éléments présentés aux paragraphes 3.3 et 4.1 sont suffisants pour servir de base au débat sur les besoins en personnel.

8.2.2 Second point important, l'ACO, tout en reconnaissant que des erreurs avaient effectivement commises par certains responsables des achats à l'appui de la FIAS, a constaté que les conclusions générales du Collège ne donnaient pas nécessairement une image réaliste de la manière dont la passation de marchés s'opère à l'échelle du commandement tout entier, et pour toutes les opérations. Le Collège répond qu'il n'entrait pas dans ses intentions de livrer des conclusions applicables à la passation de marchés à l'échelle de l'ACO dans son ensemble. Comme indiqué dans le paragraphe

sur l'étendue de la vérification, les constatations et conclusions contenus dans le rapport concernant spécifiquement le soutien contractuel à l'appui de la FIAS. Compte tenu de ses constatations, qui concernent des insuffisances de longue date bien connues du commandement, le Collège maintient sa position, à savoir qu'avec leurs dotations en effectifs actuelles, l'ACO et le JFCBS ne présentent pas la capacité voulue pour gérer efficacement en interne des dossiers complexes de soutien contractuel aux opérations.

8.2.3 Troisièmement, l'ACO, dans ses commentaires généraux, se déclarait préoccupé par le manque de cohérence affiché par le Collège dans ses recommandations relatives aux mesures correctrices à prendre par les entités contrôlées. Le Collège considère que les deux cas de figure invoqués à ce titre par le SHAPE sont différents. Pour ce qui concerne le cas où le Collège recommande de chercher à récupérer certains montants (services de restauration au QG de la FIAS), les éléments rassemblés faisaient ressortir que l'OTAN et les pays avaient effectué des paiements nets en dépassement des limites fixées par le contrat. S'agissant du cas où le Collège recommande un examen plus poussé et des mesures correctrices (coûts administratifs de la NSPA au titre des demandes spécifiques), les éléments rassemblés ne faisaient ressortir aucun versement indu de fonds nationaux ou OTAN à un quelconque fournisseur. Par contre, ils donnaient à penser que certains coûts administratifs de la NSPA n'avaient peut-être pas été répartis en vertu du principe de l'imputation des coûts à leur auteur. Il n'a pas été demandé à la NSPA de retracer le niveau d'effort correspondant à chaque besoin individuel. Le Collège a dès lors considéré qu'il n'était pas possible d'évaluer précisément les frais administratifs liés aux besoins individuels non OTAN en matière de services d'APOD et de soutien « vie » à l'aéroport international de Kaboul.

8.2.4 L'ACO se disait également en désaccord avec un projet de recommandation relatif au marché de services aériens intrathéâtre (IFIP ACO-BRU-09-56). Le Collège avait en effet recommandé dans un premier temps que ce contrat précise les conditions suivant lesquelles les pays pourraient, à titre individuel, attribuer des missions à des hélicoptères mis à la disposition de l'OTAN, et indique notamment la formule de calcul au prorata à appliquer en vue de l'imputation directe de ces coûts aux pays. Dans ses commentaires, l'ACO indique que le contractant exploite ces moyens uniquement dans le cadre de missions OTAN et que tous les coûts connexes doivent donc être payés sur des fonds communs. Vu la situation confuse sur le théâtre, l'équipe d'audit n'a pas été en mesure de rencontrer directement les opérationnels qui supervisent les missions du contractant. Les constatations initiales du Collège reposaient donc sur les témoignages de personnes qui ne sont pas en prise directe avec ce dossier. Compte tenu de la position présentée par l'ACO et en l'absence d'autres éléments, les conclusions du Collège relatives à ce marché et la recommandation correspondante ne figurent plus dans la version définitive du rapport.

8.2.5 Le Collège s'est appuyé sur les commentaires factuels communiqués par le SHAPE et le JFCBS pour actualiser certains montants qui figuraient dans le rapport. Le titulaire du marché de services de restauration du QG de la FIAS a, en réponse à une demande du JFCBS, reconnu un trop-perçu au titre de l'amortissement de la construction d'un réfectoire (alinéa 3.2.5). La firme en question a toutefois indiqué que les prix imputés étaient justifiés d'un point de vue contractuel, car approuvés par le responsable des marchés du JFCBS. Le chiffre fourni par le contractant, qui a été communiqué au Collège après la fin de l'audit, n'a pas été validé de façon indépendante par le JFCBS. Il a néanmoins été accepté par le Collège, qui a ramené le montant estimatif initial des trop-payés, soit 2,5 millions d'euros, à 2,2 millions d'euros. Il ressort clairement de la réponse adressée en février 2014 par le contractant au JFCBS que ces imputations incorrectes se sont poursuivies après que le Collège eut terminé ses travaux sur le terrain et donc, que le total surfacturé est, dans les faits, supérieur au montant indiqué plus haut. D'après le Collège, c'est à l'ACO, et non pas au contractant, qu'il incombe de calculer le montant réel des dépassements.

8.2.6 Le Collège n'a pas indiqué, dans le rapport définitif, son estimation initiale des trop-payés éventuels (1,6 million d'euros pour 2012-2013) imputables à la non-prise en compte d'un certain nombre de clients dans le calcul du prix des repas à la cantine du QG. Comme dans le cas précédent, le Collège a accepté, sans validation, le calcul du contractant, soit un montant de 129 506 euros surfacturé du fait de la non-prise en compte des visiteurs. Toutefois, comme indiqué dans le texte du rapport, le contractant n'a pas répondu complètement à la question que lui a adressée le JFCBS, qui souhaitait également savoir si le personnel des contractants avait été pris en compte dans le calcul du prix des repas.

8.3 Commentaires de la NSPA

8.3.1 Dans ses commentaires formels, la NSPA reconnaissait qu'il est important, pour pouvoir planifier efficacement le soutien des entraînements, exercices et opérations à venir de l'OTAN, de mettre à profit les enseignements tirés des opérations en Afghanistan. Dans ses commentaires factuels, la NSPA a fourni des informations complémentaires sur le processus mis en œuvre pour répondre aux besoins de l'ACO en matière de gestion du soutien contractuel des opérations. Elle a notamment mis en relief les divergences de vues entre le JFCBS et elle-même s'agissant de la mobilisation de 4 COTR pour la surveillance du contrat actuel sur l'approvisionnement de la FIAS en carburants. La NSPA a par ailleurs indiqué qu'il n'avait jamais été envisagé que la capacité d'assurance de la qualité indépendante prise en charge par une firme extérieure (dans le cadre du système de management de la qualité de l'Agence) assure une surveillance de la NSPA. De l'avis du Collège, ces réactions font ressortir des divergences d'interprétations dans le chef du client et du fournisseur, lesquelles pourraient être aplanies si ces types de besoins étaient clarifiés d'entrée de jeu, comme recommandé dans le rapport. Bien évidemment, cela suppose plus de travail pour l'ACO, en sa qualité de client, et un soutien accru de la part de la NSPA, en sa qualité de fournisseur.

8.4 Conclusion sur les commentaires et position du Collège

8.4.1 Le Collège constate avec satisfaction que l'ACO et la NSPA acceptent ses recommandations. Leur adhésion aux constats et conclusions présentés dans le présent rapport constitue un point de départ important. Le Collège considère que les prochaines étapes consisteront, pour les entités concernées, à développer un plan d'action – ou à fixer un calendrier pour la prise de mesures concrètes dans chaque domaine visé par ses recommandations –, et à répartir les responsabilités en vue de la réalisation des mesures en question. Le Collège invite les pays à demander à l'ACO et la NSPA de communiquer ces informations conformément à un calendrier qui sera fixé de commun accord.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ACO	Commandement allié Opérations
APOD	aéroport de débarquement
CJPOTF	Groupe interarmées multinational pour les opérations psychologiques
Collège	Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN
Conseil	Conseil de l'Atlantique Nord
COTR	représentant technique du responsable des marchés
FIAS	Force internationale d'assistance à la sécurité
IJC	Commandement interarmées de la FIAS
JFCBS	Commandement des forces alliées interarmées à Brunssum
KAF	aérodrome de Kandahar
KAIA	aéroport international de Kaboul
KPI	indicateur de performance
LSA	accord sur le soutien logistique
NSPA	Agence OTAN de soutien
P&C	achats et marchés
QMS	système de management de la qualité
RLS	soutien « vie »
RPPB	Bureau de la politique et de la planification des ressources

SHAPE	Grand Quartier général des Puissances alliées en Europe
SIC	systèmes d'information et de communication
TCN	pays fournisseurs de troupes
TCSOR	expression des besoins capacitaires du niveau du théâtre
TEC	tableau d'effectifs du temps de crise
TEP	tableau d'effectifs du temps de paix
THOC	Direction des marchés sur le théâtre

CONTRACTS INCLUDED IN AUDIT SCOPE

Description	Authority	Contractor	2012 contract value (EUR)
Strategic Airlift (Cargo)	SHAPE	KN Airlift	5,149,717
ITAS Rotary Wing	JFCBS	Skylink Aviation	53,648,961
HQ ISAF Catering Services Contract	JFCBS	Supreme Catering	12,002,142
Fire Fighting Services HQ ISAF	JFCBS	Andreas Bartels	1,475,208
Internet Services at ISAF-HQ and IJC. ACO-BRU-11-57	JFCBS	AWCC	415,200
Vehicle maintenance at ISAF (ACO-BRU-11-40)	JFCBS	Automotive Management Services	526,000
Provision and delivery of winter goods (CJPOTF) Contract ACO-BRU-10-41	JFCBS	K-5 Supplies and Services	1,343,250
IDIQ for School Supplies (CJPOTF) Contract ACO-BRU-10-44 W	JFCBS	K-5 Supplies and Services	300,850
Office supplies, hygienics. Contract ACO-BRU-10-42	JFCBS	K-5 Supplies and Services	1,496,061
Supply worldwide radio receivers ACO-BRU-11-52	JFCBS	K-5 Supplies and Services	628,000
Nationwide Quarterly Assessment (CJPOTF)(ACO-BRU-11-50)	JFCBS	D-3 Systems INC	341,250
Rental and repair Billboards (CJPOTF) Contract ISAF-IDIQ 10-0010 MOD 6	JFCBS	Afghan American Advertising	1,155,747
Generators and electricity supply for Pol-E-Charki ISAF-11-C-0054	ISAF	First Afghan Lady	166,556
Waste water retreatment plant ISAF-12-C-0028	ISAF	UFUK	246,200
Refuse and waste water collection. ISAF-11-B-0001	ISAF	ECOLOG	52,115
Provision of mobile phone service ISAF-12-D-003	ISAF	ROSHAN	165,000
Video conferencing kit	ISAF	K-5 Supplies and Services	26,950
KAIA Catering Services	NSPA	KBR	20,558,889
KAIA APOD Support	NSPA	KBR	8,982,137
KAIA APOD Facilities & Infrastructure	NSPA	KBR	28,715,873
KAIA Quality Management System	NSPA	CTC	979,393

Source: ACO and NSPA

COMPARATIVE ANALYSIS OF CATERING SERVICES CONTRACTS

The Board undertook a comparative analysis of the catering services contracts: one at HQ ISAF, managed by command structure personnel, and the other in KAIA, managed by NSPA under the LSA. These contracts were selected because they provided a similar service at the same time and roughly the same location (Kabul). One main difference is that at KAIA the contracts must support up to 6,000 personnel while at HQ ISAF must support up to 2,000 personnel.

This comparative analysis includes the competition process, price system and evaluation of proposals, adequacy of contract type, contract management and oversight of contractor performance, including resources dedicated to the respective tasks, and contract prices. Some key points of the analysis include the following:

1. The contracts were competed based on a camp population of 2,000 personnel in at HQ ISAF and 4,000 in KAIA. Both contracts were awarded based on the results of an International Competitive Bidding Process with lowest technically compliant bidder as the award criteria. Both are Firm Fixed Price, which the Board considers appropriate given the type of service. Performance risk lies with the contractor, although extraordinary events may give rise to “force majeure,” which would pass the risk and financial implications to NATO and the Nations based on a case-by-case assessment.
2. Both contracts include the amortization of new dining facility construction in 2009. The period of amortization was 3 years at KAIA and 2 years at HQ ISAF. In neither case did the prices per meal decrease after full amortization. At KAIA the prices were offset with costs agreed at contract signing. At HQ ISAF meal prices did not decrease, and the Board did not find evidence of a negotiation for acceptance of additional costs that would have offset the price decrease that was supposed to occur.
3. Actions taken to ensure the provision of food items while the Afghan border with Pakistan closed in November 2011 through July 2012 resulted in higher overall costs for HQ ISAF.
4. The Board compared prices charged using average attendance data from May 2012. In HQ ISAF the total price per day, including the four meals was EUR 28.05. At KAIA, the price was EUR 23.69.
5. The human resources utilized for management of both contracts are different. The HQ ISAF procurement effort amounted to an estimated 0.3 man years, and contract oversight effort amounted to an estimated 2.7 man years. For KAIA, the procurement effort amounted to 2.3 man-years and oversight amounted to 5.1 man-years.

	HQ ISAF (ACO-BRU-08-89)	KAIA (NSPA CONTRACT 4600001907)
Competition	International Bidding Competition. 6 bidders. 2 technically compliant.	International Bidding Competition. 8 firms submitted proposals. 6 technically compliant. Successful strategy creating a strong competitive environment. Record of post CAC clarifications.
Bid evaluation strategy	Lowest cost technically compliant bid.	Lowest cost technically compliant bid.
Contract type	Firm Fixed Price.	Firm Fixed Price.
Awarded bidder	Supreme Food Services	Kellogg Brown & Root Ltd (KBR UK).
Total estimated value	EUR 15,000,000	EUR 107,252,717 over five years (three years plus two one year-option).
Total value billed in 2012	EUR 12,002,142	EUR 24,681,819
Contract writing	Compliant with NATO and ACO regulations in force. Oversight functions are not detailed other than requiring a Quality Control Surveillance Plan from the contractor and for NATO to conduct contract oversight.	Compliant with NSPA regulations. The contract contents a very detailed description of all aspects of contractual obligations on both sides. Oversight functions are very detailed.
Basis for evaluation of price proposals	The cost factor was the lowest price individual meal for 2,000 persons, based on the maximum camp population, instead of using the forecasted average dining facility attendance. Therefore, the parameters are incorrect and based on distorted data. As a result, there is no assurance that the contract was awarded to the most advantageous offer.	The most significant cost factor is the individual meal cost for the average number of meals served. The price analysis was done taking as a basis the forecast of dining facility attendance, calculating the estimated average for each band price. As there was no data available for KAIA, NSPA used the actual attendance percentages for KAF, and made the proportional calculation using KAIA camp population. That analysis was supported by a "bell curve" statistical model. The lowest price bid was selected utilizing fair and reasonable parameters.
Example prices for average attendance (May 2012 data)	Average attendance: 1,225 (not included the impact of using the Northern Distribution Network, amounting to EUR 1.70 man/day). In EUR: Breakfast: 6.24 Lunch: 7.27 Dinner: 7.27 Midnight: 7.27 TOTAL: EUR 28.05	Average attendance: 2,300 (not including a decrease for dining facility 1 construction cost amortization, and including the extra costs for dining facility 2 services). In EUR: Breakfast: 5.63 Lunch: 6.03 Dinner: 6.40 Midnight: 5.63 TOTAL: EUR 23.69

	HQ ISAF (ACO-BRU-08-89)	KAIA (NSPA CONTRACT 4600001907)
Extra cost to apply to each meal	Amortization of new dining facility construction in 2009. Amortization was supposed to occur over 2 years. However, meal prices did not decrease after the dining facility was built and fully amortized, as was supposed to occur in October 2011 per the terms and conditions stated in the contract. Overpayments estimated at EUR 2,505,048.	Amortization of new DFAC construction in 2009. Amortization completed over 3 years. The extra cost applied per meal should have been discounted since the beginning of 2012, but by contractual agreement the decrease was offset by the extra cost to operate 2 dining facilities instead of one (incremental personnel costs). The decision was made before contract signing, during the clarification process conducted between the NSPA CO and the supplier.
"Force majeure" case management	ACO has not developed a specific procedure to manage "force majeure" events. No force majeure events have been declared for this contract.	NSPA requires contractors which declare "force majeure" to supply supporting documentation for all claimed losses. If the contractor cannot present such proof, NSPA does not pay for any losses. NSPA requires from all bidders a mitigation plan showing how they will manage the risks in a conflict zone. The contractor declared "force majeure" in one case but could not present evidence of any losses and thus did not receive any additional compensation.
Actions taken to ensure the provision of food during the closure of the Afghan border with Pakistan, November 2011-July 2012	The contractor proposed and used the Northern Distribution Route, with an estimated total extra cost of EUR 633,055. Daily average customers served was 1,122. The CO accepted the pricing proposal with no supporting documentation. NATO and TCNs paid EUR 2.09 per person per day in additional transport costs.	NSPA contracted 8 air bridges to ensure the provision of food during the period of border closure, paid for initially by the customers. In that case, it was a "de facto" force majeure case accepted by NSPA. The total cost was EUR 493,831, but covered an amount of food needed to serve an average of 2,300 daily customers, nearly double the amount of HQ ISAF food customers. Overall, NATO and TCNs paid EUR 0.79 per person per day in additional transport costs.
Quality Management Plan	According to the terms and conditions of the contract, the supplier has to develop and present a Quality Control Surveillance Plan. Neither JFCBS nor HQ ISAF could provide the Board with this plan.	The contractor has to develop and present a quality management plan. The firm complied with this requirement.
Management of disagreements and disputes	Records of documents are kept in hard copy binders. No evidence of corrective action plan or cure notice for any disagreement between supplier and customer.	There are records of NSPA sending letters of concern, receiving a corrective action plan, and follow up by the contractor. All documents concerning management of

	HQ ISAF (ACO-BRU-08-89)	KAIA (NSPA CONTRACT 4600001907)
		disagreements and disputes are recorded and available in an active NSPA database.
Modifications	6 modifications	12 supplemental agreements.
Human resources	Procurement effort: 0.3 man-year Oversight effort: 2.7 man-year. The details are: - One CO in JFCBS, military post OF-2 or OF-3. Manages other contracts at the same time. Aprox 20% of time spent to manage the catering services contract. - One COTR in theatre, with oversight functions delegated by JFCBS, OF-2. He has other functions (Property Accounting Officer for HQ ISAF inventory). Aprox 70 percent of time allocated to contract management. - Master chef and one assistant, OR, military personnel provided by the Nations to fill CE posts. Limited background and experience. - One P&C Branch Head, or Deputy (estimated 0.10% time) OVERHEAD: - JFCBS P&C Deputy Branch Head, NATO International Civilian A2. - Portion of Budget Officers' and Disbursing Officers' time. - Fund Manager in charge of KAIA, KAF and other functions. OF-3, J4, JFCBS. - Requirement holder KAIA RLS. OF-4, J4, JFCBS. It is not possible to calculate total overhead costs, because most of the resources are filled with military personnel (PE posts in JFCBS and CE posts in theatre). Even though monetary costs cannot be calculated, the effort utilized for the procurement, contract management and oversight of this contract are likely minor compared to the contract managed by NSPA.	Procurement effort: 1.727man/year Procurement Lead (reach back): 1.2 man/year Procurement KAIA: 0.527 man/year Oversight effort: 5.1 man-year. The details are: - One Senior CO (Civilian, A-3) 60% of his/her time to manage this contract. Extensive knowledge and experience. According to NATO Policy, 3 officials are needed to ensure that the deployed post is filled 100 percent of the time (a third of the time is spent in theatre, another other third in NSPA HQ in Capellen for reach back support, and the other third on leave and training). - One Chief of Procurement Office (partially responsible for all contracts in reach back capacity). - One Technical Officer (with the same functions as the ACO COTR). The same personnel regulations apply; 3 personnel are needed to fill this post. - One internal consultant hired to ensure 100 percent Technical Officer coverage on the ground. - One full time contractor for the Quality Management System in place. That post costs approximately EUR 250,000. - Overhead costs allocated in accordance with NSPA Functional Directive 410 have not been included. - Indirect (specific) costs are not included, but the Board estimated an apportionment of 60% of the central procurement effort to RLS, of which in turn 60% would be for catering services. The result is 0.54 man/year.

	HQ ISAF (ACO-BRU-08-89)	KAIA (NSPA CONTRACT 4600001907)
Oversight reporting	Monthly reports prepared by the COTR. Issues addressed primarily relate to questions and comments from Nations' representatives about the service. No performance indicators. No quality management and few control reports.	Contractor-produced weekly and monthly quality management reports. Exhaustive quality control and contractor performance evaluation. Reports and performance indicators are sent from the NSPA KAIA office to NSPA headquarters, which forwards them to JFCBS.

NSPA ACTUAL OPERATIONAL AND ADMINISTRATIVE COSTS FOR
KAIA APOD AND RLS SERVICES, EUR, 2012 (Source: NSPA)

ADMINISTRATIVE BUDGET							
Fund	FY	BUDGET CODES	DESCRIPTION	Actual 2012	KAIA	IJC	TCN (SHAPE)
WBS 3683		ADM KAIA	ADMINISTRATIVE BUDGET INTEGRATED APOD	1,461,074.17	954,108.54	506,965.63	0.00
WBS 3683		ADM RLS	ADMINISTRATIVE BUDGET INTEGRATED common	5,270,841.17	674,140.59	1,279,233.15	3,317,467.43
			TOTAL ADMINISTRATIVE BUDGET	6,731,915.34	1,628,249.12	1,786,198.78	3,317,467.43
70005503		ADM RLS	Revenue from ISR	-126,855.56	-16,224.83	-30,787.84	-79,842.89
			TOTAL ADMINISTRATIVE BUDGET	6,605,059.78	1,612,024.30	1,755,410.94	3,237,624.54
OPERATIONAL BUDGET							
APOD ILS FUNCTIONS AIRFIELD SUPPORT							
83	12	5220	Camp/Garrison Transport & Motor Pool & Airfield Mechanical Transport (A3)	459,379.59	155,946.20	303,433.39	0.00
		5404	Airfield CIS Support (A5)	774,164.31	774,164.31	0.00	0.00
		5457	CCTV (Closed circuit television)	1,129,020.71	1,129,020.71	0.00	0.00
		5407	Airfield Equipment Maintenance (A6)	920,194.50	920,194.50	0.00	0.00
		5430	Aircraft Service Operations (X-Servicing) (A1)	656,593.63	656,593.63	0.00	0.00
		5431	Supply Support Activity (A4)	581,566.65	197,925.23	383,641.42	0.00
		5458	Materials APOD	4,399,397.00	2,252,542.90	2,146,854.10	0.00
		5459	Giant voice	61,821.03	61,821.03	0.00	0.00
			TOTAL AIRFIELD SUPPORT	8,982,137.42	6,148,208.51	2,833,928.91	0.00
APOD FACILITIES & INFRASTRUCTURE							
83	12	5203	Latrines, Showers and Hand Wash Stations (ABLUTION) (B2)	237,066.75	30,375.89	57,519.35	149,171.51
		5204	Cleaning of assigned buildings and ablutions (B3)	761,891.70	258,944.07	502,947.63	0.00
		5205	Waste Management & Disposal, HAZMAT Waste Removal & HAZMAT Management (B7)	375,631.36	48,594.10	91,269.33	235,767.93
		5206	Water Production & Distribution (B10)	210,618.81	26,958.36	51,140.52	132,519.93
		5207	PPE	0.00	0.00	0.00	0.00
		5208	Sewage and Liquid Waste Management (B11)	345,574.62	44,362.96	83,569.22	217,642.44
		5211	Fuel for RLS Contractors	110,499.99	14,068.00	26,726.67	69,705.32
		5212	Fuel for APOD Contractors	150,205.67	150,205.67	0.00	0.00
		5213	Fuel for power	15,496,345.12	1,979,572.54	3,772,044.61	9,744,727.97
		5221	Class IV (Construction Material) Operations & HVAC (B4)	0.00	0.00	0.00	0.00
		5222	Vector Control (B6)	115,800.54	14,825.05	28,118.24	72,857.25
		5223	Power Generation & Distribution & Secondary & Backup Power (B9)	1,052,182.41	135,377.57	255,525.53	661,279.31
		5226	Infrastructure maintenance, New & Minor construction & HVAC Maintenance and washrack (B4)	1,788,893.91	608,931.32	1,179,962.59	0.00
		5432	Airfield Surface Operations, Airfield Lighting, Roads & Grounds and Dust Management (A2)	1,541,070.58	1,541,070.58	0.00	0.00
		5433	Airfield Transient Accom. & RSQM Accom. Cleaning (B3)	0.00	0.00	0.00	0.00
		5218	Materials APOD facilities and infrastructure	940,477.00	118,267.03	229,598.74	592,611.23
		5219	Minor works construction teams (MWCT)	467,275.93	158,421.68	308,854.26	-0.01
		5224	Minor works engineering teams (MMET)	216,165.68	216,165.68	0.00	0.00
		5227	Special instructions (B1)	5,349.42	0.00	5,349.42	0.00
		5301	Individual Requirements	4,900,824.22	30,241.71	0.00	4,870,582.51
			TOTAL APOD FACILITIES & INFRASTRUCTURE	28,715,873.71	5,376,382.21	6,592,626.11	16,746,865.39
			TOTAL APOD ILS FUNCTIONS	37,698,011.13	11,524,590.72	9,426,555.02	16,746,865.39
QMS							
83	12	5202	Quality Management System	979,392.59	356,965.22	173,541.64	448,885.73
			TOTAL QMS	979,392.59	356,965.22	173,541.64	448,885.73
REAL LIFE SUPPORT (RLS)							
83	12	5101	Laundry	720,386.21	62,719.33	39,340.73	618,326.15
		5110	Food services	20,558,889.56	1,169,937.27	1,274,404.50	18,114,547.79
		5308	DLA Food	4,122,929.11	459.32	0.00	4,122,469.79
			TOTAL RLS	25,402,204.88	1,233,115.92	1,313,745.23	22,855,343.73
			TOTAL OPERATIONAL BUDGET	64,079,608.60	13,114,671.86	10,913,841.89	40,051,094.85
TOTAL KAIA BUDGET				70,811,523.94	14,742,920.98	12,700,040.68	43,368,562.28

**NSPA ACTUAL ADMINISTRATIVE COSTS FOR KAIA APOD
AND RLS SERVICES, EUR, 2012**

Administrative costs

3,136,635.50	46.6%	Personnel	Direct	Indirect
1,889,637.05	28.1%	Particular		
899,624.57	13.4%	Division	Specific	
173,432.77	2.6%	Common	Overhead	
585,335.44	8.7%	Shared-division		
(144,907.93)	-2.2%	Income		
192,157.94	2.9%	Investment		
6,731,915.34	Total			

Particular costs

1,030,483.37	54.5%	Travel
792,140.92	41.9%	Services
35,710.92	1.9%	Investment
15,277.06	0.8%	Training
10,714.78	0.6%	Communication
5,310.00	0.3%	Printing
1,889,637.05	Total	

Specific costs

381,533.56	42.4%	Automation
304,668.82	33.9%	Finance
150,497.70	16.7%	Procurement
61,927.50	6.9%	Personnel
996.99	0.1%	Codification
899,624.57	Total	

Source: NSPA

ACO AND NSPA FORMAL COMMENTS

***Comments of Vice Chief of Staff, for the Supreme Allied Commander, Europe
Allied Command Operations (ACO)***

NATO UNCLASSIFIED



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



Our ref: SHJ8/AQM/FC103/14-305704

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

Tel: +32-(0)65-44-4616

NCN: 254-4616

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

Date: 22 April 2014

TO: See Distribution

SUBJECT: **ACO RESPONSE TO DRAFT SPECIAL REPORT TO COUNCIL
ON THE STEPS NEEDED TO IMPROVE ACO AND NSPA
MANAGEMENT OF CONTRACTOR SUPPORT TO OPERATIONS
IBA-AR(2014)11**

REFERENCE: IBA-A(2014)87, Draft Special Report to Council on the Steps
Needed to Improve ACO and NSPA Management of Contractor
Support to Operations IBA-AR(2014)11, dated 13 March 2014

1. SHAPE appreciates the work which the IBAN has conducted in this area and welcomes the recommendations made. With the increased reliance on contracted support to operations it is essential that our organizations conduct themselves with the utmost professionalism and keep the collective interests of our nations in the forefront.

2. However, SHAPE notes a significant change in focus from what was initially indicated to meduring the initial briefing conducted by IBAN on 17 December 2013. Much of the benchmarking comparison initially included showing a cost versus risk analysis has been removed. This is unfortunate since a number of IBAN recommendations and comments raised in this draft have a direct impact on manpower and the organizations' abilities to execute their duties effectively. The benchmarking data would have supported discussions to ensure that subordinate commands have the necessary manning to discharge their duties and to enable ACO to act as an intelligent customer towards agencies in general.

3. SHAPE is concerned that, notwithstanding the acknowledged errors made by some contracting personnel in support of ISAF, the general conclusions do not necessarily reflect the status of contracting across the command and in all operations.

NATO UNCLASSIFIED

Contracting staff in ACO are involved in more than the logistics support reviewed in this audit. Albeit in some instances under manned, they provide an essential support to the respective commanders and are not in competition with NSPA or NCIA for contracting work.

4. Moreover, there appears to be a degree of inconsistency in the manner with which the IBAN recommends that audited entities undertake any corrective action. In some instances the lack of documentation has led the IBAN to recommend recovery of potential overpayments whether this is eventually incorrect or not. In others a similar lack of documentation has led the Board to recommend merely that the entity ensures that this does not occur again. SHAPE requests that the IBAN apply a consistent methodology when raising issues of potential transactions having potential negative financial implications.

5. Notwithstanding these comments, SHAPE thanks the Board for the work conducted and the recommendations provided. Within SHAPE and with subordinate commands I have continually stressed the importance of ensuring that all levels of ACO command are aware of their responsibilities concerning the proper management of nations' funding and it is important to be involved in this process given the current review of the NCS and the new relationship with the agencies.

6. The following formal comments and factual clearances are provided in respect of all the recommendations for which ACO is responsible. Those directed to NSPA will be addressed independently by the General Manager NSPA. Should you require additional information or clarification, please contact Mr. Alan Mackenzie, Acting ACO Financial Controller.

FOR THE SUPREME ALLIED COMMANDER, EUROPE:



Philippe STOLTZ
Lieutenant General, FRA A
Vice Chief of Staff

ANNEXES:

- A. ACO Formal Comments IBA-A(2014) dated 13 March 2014.
- B. ACO Factual Clearance IBA-A(2014) dated 13 March 2014.

NATO UNCLASSIFIED

DISTRIBUTION:

External:

Action:

International Board of Auditors for NATO, Attention Mr. Marius J. Winters

Information:

COS JFCBS
General Manager NSPA

Internal:

Information:

OCOS
ACO FC
DOM

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

APPENDIX 6
ANNEX 2
C-M(2015)0052

NATO UNCLASSIFIED

ANNEX A TO
SHJ8/AQM/FC103/14-305704
DATED 22 APR 14

ACO FORMAL COMMENTS IBA-A(2014) DATED 13 MARCH 2014

No.	Para	Recommendation	Concur / Not Concur	JFCBS Comments (IAW JFCBS COS Letter)	ACO Comments
1	3.2.6	<i>For the HQ ISAF catering services contract, the Board recommends that JFCBS determine the extent to which contractor and transient personnel were included in the contractor's determination of the price band for meals applied at invoicing and negotiate price adjustments to reflect the full amount overpaid. The Board further recommends that JFCBS determine whether the cost of the dining facility construction was properly amortized and if not, whether any funds overpaid can be recovered through future price adjustments.</i>	Concur	JFCBS is negotiating with the contractor since October 2013 to resolve the alleged overpayments. Supreme B.V. in their response of 11 Feb 2014 stated: "Supreme recognizes that during April 2009 – June 2012 calculations were made incorrectly whereby the visitors meals were not included in the Total meal count for that day. Supreme can confirm that all visitor meals have been included in the meal rate calculations since July 2012. Supreme have collated all of the data from April 2009 to June 2012, the net effect of this is attached where an overcharge of 129,506.02 Euro. This will be refunded as a credit note with the next invoice." JFCBS is negotiating the new meal pricing where the latest price proposal of Supreme is 23.86 Euro per man-day (4 meals, including midnight meal) this is a reduction in pricing of 7.1% compared to the 2013 pricing. The recovery of overpaid amortization requires further negotiation and in depth legal assessment, as Supreme's position is "there is a yearly signed and mutually agreed pricing, therefore the contractual document stands and the pricing for these years is correct." The overpaid sum is roughly 20% lower than estimated by IBAN as the amount per man-	ACO will continue to monitor this important issue to ensure all contractual remedies will be exhausted. If no amicable settlement can be obtained, litigation might be initiated if deemed appropriate based on the results of the in depth legal assessment.

A - 1

NATO UNCLASSIFIED
NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

APPENDIX 6
ANNEX 2
C-M(2015)0052

NATO UNCLASSIFIED

No.	Para	Recommendation	Concur / Not Concur	JFCBS Comments (IAW JFCBS COS Letter)	ACO Comments
				day is 2.43 Euro (0,81 ct/meal) rather than the 3 Euro estimation of IBAN. The role of the COTR as highlighted by the IBAN as well, is crucial in ensuring that we receive value for money and that the contractor is compliant with contract terms. Reliance on CE-billets and adequate fill is a risk but is part of the concept of operations of ACO.	
2	3.2.8	<i>The Board recommends that JFCBS ensure that all parties adhere to the terms and conditions of the ISAF-HQ catering services contract by (1) obtaining the contractor's Quality Control Surveillance Plan, (2) conducting oversight activities to ensure that the contractor adheres to this plan and (3) maintain the appropriate records of the results.</i>	Concur	No comment.	No additional comments.
3	3.2.11	<i>The Board recommends that JFCBS amend the intra-theatre airlift services contract (rotary wing) to include a clause clarifying the conditions under which Nations can individually task the assets made available for NATO use. The Board further recommends that JFCBS specify the process by which ACO will ensure that NATO cargo is appropriately pro-rated, clearly state who will be responsible for oversight and include this information among the requirements for invoice validation.</i>	Non-Concur	JFCBS disagrees with the IBAN observation and recommendation. The requirement for In-Theatre Airlift by Rotary Wing Assets was exceptionally common funded by the MBC and the requirement clearly specifies the cargo in kilograms and the number of dedicated assets. All taskings of these dedicated assets are done via the main COTR at IJC. For the sake of clarity, JFCBS would like to further explain that, although the contractor is required to have 10 (ten) dedicated assets under this contract, it operates a total of 17 assets throughout the hubs, where it also acts as a subcontractor for a main vendor at KAF. The rotation of assets and the fact that the contractor is operating assets for other purposes might, however, lead to confusing Daily Mission Reports and load manifests clearly demonstrate that the assets and associated costs are all related to direct	The Intra-theatre Air Support (rotary wing) was specifically approved by the MC (MCM-0123-2007) to provide sustainment capability shortfall for the CJSOR (national) logistics flights in order to free up military assets to more pressing tactical needs such as personnel transportation and medical evacuation. NATO common funded entities have little to no ITAS material transportation needs as each location is from a logistics perspective self-supporting. The entire lift capability was by design for national use. Exceptional eligibility was granted by the Senior Resources Board (SRB) now the RPPB, in SRB-N(2007)0058-Rev2. This exceptional eligibility was renewed under SRB-N(2009)0079

A - 2

NATO UNCLASSIFIED
NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

APPENDIX 6
ANNEX 2
C-M(2015)0052

NATO UNCLASSIFIED

No.	Para	Recommendation	Concur / Not Concur	JFCBS Comments (IAW JFCBS COS Letter)	ACO Comments
				NATO taskings. JFCBS used the external advice of the Clifford Chance solicitors to assess the close out of the ITAS contract. They confirmed that there are no major risks associated with the contract; above all, they confirm we have not committed ourselves to a minimum guaranteed number of flying hours.	for five years ending end January 2015.
4	3.2.15	<i>The Board recommends that the JFCBS P&C Chief clarify the requirements for the in-theatre management and retention of contractor performance records.</i>	Concur	No comment.	Under the current Bi-SC Procurement Directive 60-70 the buyer is responsible for maintaining the contractor performance records. However no specific direction is given on the amount of time the documents must be retained since they become integral parts of the Contract File and are to be maintained in accordance with the ACO Policy Letter 08/10: Contract File Maintenance dated 07 April 2010.
5	3.2.17	<i>The Board recommends that ISAF take steps to ensure that the services are provided under enforceable contracts in all cases.</i>	Concur	JFCBS notes and agrees with IBAN that the financial risk is minimal.	SHAPE must be provided with sufficient time to implement the numerous recommendations which came out of the Board of Inquiry. Many of the incidents commented on are linked to the lack of trained and experienced personnel which the Board has highlighted in other areas. Efforts to establish policy, AOM related training and oversight are in progress and have just recently been approved for implementation.
6	3.3.7	<i>The Board recommends that ACO clarify the specific training requirements for personnel assigned the COTR role and include the relevant roles and responsibilities in the appropriate post descriptions.</i>	Concur		SHAPE concurs with the need to better prepare COTRs for their duties. However, COTRs are not dedicated posts within ACO and the function is normally assigned to a representative of the requirement holder's organization having the

A - 3

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

APPENDIX 6
ANNEX 2
C-M(2015)0052

NATO UNCLASSIFIED

No.	Para	Recommendation	Concur / Not Concur	JFCBS Comments (IAW JFCBS COS Letter)	ACO Comments
					necessary knowledge to act as COTR as a secondary duty. In order to ensure that the COTRs, whether accepting services directly from a contractor or through an agency where the volume warrants, should be established as full time posts on the Crisis Establishment, ideally as civilians to provide continuity beyond the typical 6 month rotation. Changes to the COTR roles and responsibilities, acknowledgement of duties and other clarifications are planned in the current on-going procurement policy review.
7	3.3.11	<i>The Board recommends that the Nations meet their commitments to provide personnel, particularly key leadership, who meet the requirements stated in NATO policy and regulations.</i>	Concur.	JFCBS concurs and support the second part of the recommendation (3.3.12.)	SHAPE concurs and echoes the concerns regarding nations either not filling or filling key leadership posts without the necessary qualification, education and/or experience.
	3.3.12	<i>The Board further recommends that the Nations consider restricting bidding on contracting-related posts to those among them which have the procurement career field resident within their force structures.</i>	Concur	No comment	SHAPE supports this recommendation and will work together with J1 to amend Job description at the earliest opportunity.
8	4.4.3	<i>The Board recommends NSPA assess National and private sector practices to determine the optimal length of deployment time for personnel primarily responsible for duties in a conflict zone, considering the need for efficiency balanced with the need to continue to attract appropriately qualified and experienced staff.</i>	Not applicable		This is a recommendation directed at NSPA and it is, therefore, incumbent on NSPA to provide its response.
	4.4.4	<i>To optimize the balance between reach-back and forward-deployed staff and save costs to the Nations,</i>	Not applicable		This is a recommendation directed at NSPA and it is, therefore, incumbent on NSPA to provide its

A - 4

NATO UNCLASSIFIED
NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

APPENDIX 6
ANNEX 2
C-M(2015)0052

NATO UNCLASSIFIED

No.	Para	Recommendation	Concur / Not Concur	JFCBS Comments (IAW JFCBS COS Letter)	ACO Comments
		<i>the Board further recommends that for future projects NSPA request, and the Nations consider, an exception to the NATO civilian deployment policy for logistics operations staff with deployability clauses in their contracts.</i>			response.
9	4.4.7	<i>To save costs to the Nations, the Board recommends NSPA consider aligning its personnel deployment policy with NATO Headquarters policy to allow NSPA personnel supporting NATO projects in Afghanistan to access the civilian side of Kabul International Airport.</i>	Not applicable		This is a recommendation directed at NSPA and it is, therefore, incumbent on NSPA to provide its response.
10	4.4.10	<i>The Board recommends that NSPA review its policy for meeting individual requirements, to include how fees are assessed, to ensure that NATO common funds are not used to pay for National requirements. The Board further recommends that NSPA ensure that it has exhausted all means to include these requirements in existing contracts to minimize additional costs associated with repetitive mobilizations.</i>	Not applicable		This is a recommendation directed at NSPA and it is, therefore, incumbent on NSPA to provide its response.
11	5.1.10	<i>When tasking NSPA, the ACO logistics, financial and other communities, as appropriate, should ensure that the level of assurance and supporting management information are clearly defined alongside the more typical military requirements. As the contract integrator responsible for providing options, NSPA should present management, monitoring and oversight options in terms of cost and risks. The command structure should then select elements of the</i>	Concur	JFCBS likes to underline the unique role of NATO agencies which are separate entities and customers funded but clearly have a preferred status and are considered business partners. Any type of arrangement or agreement is concluded by mutual agreement. Therefore the tasking is always a compromise between ACO who wants to become the intelligent customer and NSPA who wants to maintain their space to manoeuvre and limit the transparency we force upon our contractors. Clearly the improvement should be accommodated by both entities.	This has been a consistent observation over the past three years. ACO is working with the agencies.

A - 5

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

APPENDIX 6
ANNEX 2
C-M(2015)0052

NATO UNCLASSIFIED

No.	Para	Recommendation	Concur / Not Concur	JFCBS Comments (IAW JFCBS COS Letter)	ACO Comments
		<i>management model based on internal assessments of risk and affordability and clearly direct NSPA accordingly.</i>			
12	5.1.11	<i>To effectively monitor NSPA's implementation of ACO-directed tasks, the Board recommends that JFCBS and NSPA review and revise, as necessary, the KAIA LSA KPIs to ensure that they accurately reflect the information JFCBS needs to make its management decisions. To economize resources, the Board further recommends that this effort take place alongside other ongoing efforts to develop KPIs, such as for the Contract Integrator LSA, to ensure a consistent approach that can be applied to future arrangements.</i>	Concur	JFCBS agrees to the further development of KPI's and is seeking guidance from SHAPE as the majority of the arrangements with the agencies are signed at SHAPE level.	The KPIs identified for KAIA ILS were the first iteration of KPIs. The seminal LSA for the KAF APOD and RLS did not include detailed deliverables and associated KPI. This was previously raised by IBAN in 2009 and 2010 Audits of the ACO Financial Statements. SHAPE has been working with both NSPA and NCIA to ensure that the tasking agreements reflect the change in how the customer articulates the requirements and establishes KPIs to monitor them. Both parties acknowledge that the existing KPIs have not been fully incorporated into the management philosophy. NSPA has, nevertheless, been providing the reporting required under the existing KPIs. In light of the anticipated end to the exceptional eligibility for the KAIA ILS by 31 December 2014 representing an end to the LSA, there may not be sufficient time to develop more detailed deliverables and useful / measureable KPIs. Nevertheless, SHAPE fully concurs with this recommendation and will work with NSPA to update the LSA and all future LSAs.
13	5.2.4	<i>The Board recommends that SHAPE approve all NSPA manpower by project, including</i>	Concur	No comment.	Under the current manpower proposals, SHAPE is requested to approve the number of Man-Years

A - 6

NATO UNCLASSIFIED

APPENDIX 6
ANNEX 2
C-M(2015)0052

NATO UNCLASSIFIED

No.	Para	Recommendation	Concur / Not Concur	JFCBS Comments (IAW JFCBS COS Letter)	ACO Comments
		<i>personnel dedicated to cover the National portion, based on the appropriate mix of indefinite duration, definite duration, and consultant contracts.</i>			needed for the project. However on the basis of this observation, additional information will be solicited from NSPA for future manpower reviews.
	5.2.5	<i>The Board further recommends that SHAPE ensure that personnel with expertise in assessing manpower needs, such as the SHAPE personnel management community and the requirement holder's staff, are fully involved in all reviews of NSPA manpower requests.</i>	Concur	No comment.	SHAPE J1 concurs and will liaise with NDMAA to request their support as deemed necessary in conducting the evaluation of the annual proposals submitted for SHAPE approval.
	5.2.6	<i>The Board further recommends that the results of the manpower review fully document the linkage between operational requirements and need for specific NSPA NATO civilian and consultant posts.</i>	Concur	No comment.	No additional comments.

A - 7

NATO UNCLASSIFIED
NATO UNCLASSIFIED

Comments of the General Manager, NATO Support Agency (NSPA)



OFFICE OF THE GENERAL MANAGER
BUREAU DU DIRECTEUR GÉNÉRAL

NATO SUPPORT AGENCY
AGENCE OTAN DE SOUTIEN



G/2014/632

NATO UNCLASSIFIED

11 April 2014

Mr Marius Winters
Board Member
International Board of Auditors
Boulevard Léopold III
B-1110 Brussels

SUBJECT : Draft Special report to Council on the steps needed to improve ACO and NSPA management of contractor support to operations – IBA-AR(2014)11

REFERENCE : IBA-A(2014)87 dated 13 March 2014

Dear Mr Winters,

Thank you for the opportunity to comment on your report at Reference. NSPA comments are provided in Annex A (factual clearance on the observations) and Annex B (formal comments).

As the designated ACO Contract Integrator (CI), NSPA is particularly interested in identifying areas where improvements can be made in order to further strengthen the Agency's support for ACO and the NATO Command Structure (NCS). As the ISAF mission comes to an end this year, it will be important to leverage lessons learned from operations in Afghanistan in order to effectively plan for support of future NATO training, exercises and operations. This will be particularly relevant given the significantly increased reliance on contractor support capabilities experienced in support of ISAF. Streamlined, cost-effective integration of contractor support can also play a key role in the near-term in a potential RESOLUTE SUPPORT Mission.

.../...

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

APPENDIX 6
ANNEX 2
C-M(2015)0052

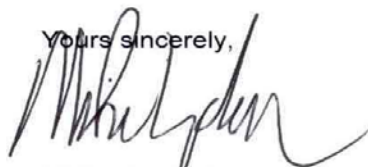
NATO UNCLASSIFIED

G/2014/632

NSPA is committed to working closely with its stakeholders, including ACO and the JFCs, to ensure the Agency meets its current and future requirements in the most effective and cost efficient manner. I believe this IBAN report will contribute to that goal.

It was a pleasure to host your team during the field work and we look forward to continuing our strong relationship in the future.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Lyden', with a stylized flourish at the end.

Michael J. Lyden
General Manager

Encl.: a/s

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

APPENDIX 6
ANNEX 2
C-M(2015)0052

Annex B to G/2014/632 dated 11 April 2104

NSPA Formal Comments to IBA-A (2014)87 dated 13 March 2014

No.	Para	RECOMMENDATION	Status	FORMAL COMMENTS
1	3.2.6	For the HQ ISAF catering services contract, the Board recommends that JFCBS determine the extent to which contractor and transient personnel were included in the contractor's determination of the price band for meals applied at invoicing and negotiate price adjustments to reflect the full amount overpaid. The Board further recommends that JFCBS determine whether the cost of the dining facility construction was properly amortized and if not, whether any funds overpaid can be recovered through future price adjustments.	Open	For ACO comment
2	3.2.8	The Board recommends that JFCBS ensure that all parties adhere to the terms and conditions of the ISAF-HQ catering services contract by (1) obtaining the contractor's Quality Control Surveillance Plan, (2) conducting oversight activities to ensure that the contractor adheres to this plan and (3) maintain the appropriate records of the results.	Open	For ACO comment
3	3.2.11	The Board recommends that JFCBS amend the intra-theatre airlift services contract (rotary wing) to include a clause clarifying the conditions under which Nations can individually task the assets made available for NATO use. The Board further recommends that JFCBS specify the process by which ACO will ensure that NATO cargo is appropriately pro-rated, clearly state who will be responsible for oversight and include this information among the requirements for invoice validation	Open	For ACO comment

NATO UNCLASSIFIED

APPENDIX 6
ANNEX 2
C-M(2015)0052

No.	Para	RECOMMENDATION	Status	FORMAL COMMENTS
4	3.2.15	The Board recommends that the JFCBS P&C Chief clarify the requirements for the in-theatre management and retention of contractor performance records.	Open	For ACO comment
5	3.2.17	The Board recommends that ISAF take steps to ensure that the services are provided under enforceable contracts in all cases.	Open	For ACO comment
6	3.3.7	The Board recommends that ACO clarify the specific training requirements for personnel assigned the COTR role and include the relevant roles and responsibilities in the appropriate post descriptions.	Open	For ACO comment

NATO UNCLASSIFIED

APPENDIX 6
ANNEX 2
C-M(2015)0052

No.	Para	RECOMMENDATION	Status	FORMAL COMMENTS
7	3.3.11	The Board recommends that the Nations meet their commitments to provide personnel, particularly key leadership, who meet the requirements stated in NATO policy and regulations.	Open	For ACO comment
	3.3.12	The Board further recommends that the Nations consider restricting bidding on contracting-related posts to those among them which have the procurement career field resident within their force structures.		
8	4.4.3	The Board recommends NSPA assess National and private sector practices to determine the optimal length of deployment time for personnel primarily responsible for duties in a conflict zone, considering the need for efficiency balanced with the need to continue to attract appropriately qualified and experienced staff.	Open	The KAIA project manning and its current balance between reach-back and forward-deployed staff is based on the Military Minimum Requirement (MMR) approved by the MC, RPPB and BC for the project. As discussed during the Auditor visits, the manpower comparison from a NSPA perspective is facilitated by the full transparency of our accounting system. To this end, we were able to provide a breakdown of the total cost for the KAIA Food contract oversight both the forward –deployed as well as the reach back costs. As a benchmark, NSPA will review US Civil Service Rules as well as other relevant international bodies' personnel regulations. A review of current NATO civilian deployment policy will be conducted and the findings will be assessed. In doing so, NSPA will review the balance of the type of manpower (such as consultants support) as well as the best way forward to optimize the balance between reach-back and forward-deployed staff. The intent will be to reduce deployment rotation. The risk is that more reliance on consultants will reduce personnel total knowledge of NSPA internal procedures and policies. A proper balance between full time and consultants employees is important to ensure optimal effectiveness.
	4.4.4	To optimize the balance between reach-back and forward-deployed staff and save costs to the Nations, the Board further recommends that for future projects NSPA request, and the Nations consider, an exception to the NATO civilian deployment policy for logistics operations staff with deployability clauses in their contracts.		
9	4.4.7	To save costs to the Nations, the Board recommends NSPA consider aligning its personnel deployment policy with NATO Headquarters policy to allow NSPA personnel supporting NATO projects in Afghanistan to access the civilian side of Kabul International Airport.	Open	As the Head of the NATO Body, the ultimate responsibility for the safety of NSPA staff rests with the NSPA GM. Under the current circumstances ISAF personnel using the KAIA commercial terminal are subject to varying VISA requirements which complicate the effective exchange of Agency staff in theatre. Proper force protection to and from the terminal is also still a serious concern.

NATO UNCLASSIFIED

APPENDIX 6
ANNEX 2
C-M(2015)0052

No.	Para	RECOMMENDATION	Status	FORMAL COMMENTS
				NSPA will conduct a review of the current and potential future RESOLUTE SUPPORT Mission requirements and determine if any changes in current policy can be executed effectively and safely for the personnel concerned.
10	4.4.10	The Board recommends that NSPA review its policy for meeting individual requirements, to include how fees are assessed, to ensure that NATO common funds are not used to pay for National requirements. The Board further recommends that NSPA ensure that it has exhausted all means to include these requirements in existing contracts to minimize additional costs associated with repetitive mobilizations.	Open	The administrative costs recovery for National Individual Service Requests (ISR) is based on an estimated level of effort. NSPA staff will conduct a cost analysis (based on 2013 actual costs) to assess whether ISR cost recovery ensures properly the NATO “costs lie where they fall” principal. Based on the findings, any required adjustments will be executed.
11	5.1.10	When tasking NSPA, the ACO logistics, financial and other communities, as appropriate, should ensure that the level of assurance and supporting management information are clearly defined alongside the more typical military requirements. As the contract integrator responsible for providing options, NSPA should present management, monitoring and oversight options in terms of cost and risks. The command structure should then select elements of the management model based on internal assessments of risk and affordability and clearly direct NSPA accordingly.	Open	For ACO comment
12	5.1.11	To effectively monitor NSPA’s implementation of ACO-directed tasks, the Board recommends that JFCBS and NSPA review and revise, as necessary, the KAIA LSA KPIs to ensure that they accurately reflect the information JFCBS needs to make its management decisions. To economize resources, the Board further recommends that this effort take place alongside other ongoing efforts to develop KPIs, such as for the Contract Integrator LSA, to ensure a consistent approach that can be applied to future arrangements	Open	Concur. Work in progress on updates to KAIA LSA to include revised KPIs. Full consideration of other LSAs (i.e. Contract Integrator) will be included in the process. Pending ACO approval, the target completion date is 27 May 14 to have a proposed LSA to NATO Budget Committee.

NATO UNCLASSIFIED

APPENDIX 6
ANNEX 2
C-M(2015)0052

No.	Para	RECOMMENDATION	Status	FORMAL COMMENTS
13	5.2.4	The Board recommends that SHAPE approve all NSPA manpower by project, including personnel dedicated to cover the National portion, based on the appropriate mix of indefinite duration, definite duration, and consultant contracts.	Open	For ACO comment
	5.2.5	The Board further recommends that SHAPE ensure that personnel with expertise in assessing manpower needs, such as the SHAPE personnel management community and the requirement holder's staff, are fully involved in all reviews of NSPA manpower requests.		
	5.2.6	The Board further recommends that the results of the manpower review fully document the linkage between operational requirements and need for specific NSPA NATO civilian and consultant posts.		