

NATO SANS CLASSIFICATION

14 septembre 2017

DOCUMENT
C-M(2017)0045-AS1

**RAPPORT D'AUDIT DE PERFORMANCE
DU COLLÈGE INTERNATIONAL DES COMMISSAIRES AUX COMPTES DE L'OTAN
(IBAN)
SUR LA NÉCESSITÉ D'ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ DU PROCESSUS
DE RETOUR D'EXPÉRIENCE POUR LES EXERCICES OTAN**

NOTE SUR LA SUITE DONNÉE

Le 13 septembre 2017, au terme d'une procédure d'accord tacite, le Conseil a pris note du rapport de l'IBAN IBA-AR(2015)0040 joint au C-M(2017)0045, a approuvé les recommandations contenues dans le rapport du RPPB qui y est annexé, notamment celle qui consiste à charger le Comité des opérations du Conseil et des exercices (COEC) de suivre la mise en œuvre du plan d'action OTAN pour l'optimisation du processus de retour d'expérience, et a approuvé, en vertu de la politique agréée dans le PO(2015)0052, la communication au public du rapport de l'IBAN précité.

(signé) Rose E. Gottemoeller
Secrétaire générale déléguée

NB : La présente note faire partie du C-M(2017)0045 et doit être placée en tête de ce document.

NATO SANS CLASSIFICATION

6 septembre 2017

DOCUMENT

C-M(2017)0045

Procédure d'accord tacite :

13 sept 2017 17:30

**RAPPORT D'AUDIT DE PERFORMANCE
DU COLLÈGE INTERNATIONAL DES COMMISSAIRES AUX COMPTES DE L'OTAN
(IBAN)
SUR LA NÉCESSITÉ D'ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ DU PROCESSUS
DE RETOUR D'EXPÉRIENCE POUR LES EXERCICES OTAN**

Note de la secrétaire générale déléguée

1. On voudra bien trouver ci-joint le rapport d'audit de performance de l'IBAN sur la nécessité d'accroître l'efficacité du processus de retour d'expérience pour les exercices OTAN. Dans son rapport, l'IBAN analyse dans quelle mesure les commandements militaires de l'OTAN utilisent le processus de retour d'expérience pour les exercices militaires et s'échangent les enseignements tirés.
2. Le rapport de l'IBAN a été examiné par le Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB), qui a lui-même établi un rapport, dans lequel il formule des conclusions et des recommandations à l'intention du Conseil (voir annexe).
3. J'estime que ce rapport ne nécessite pas d'examen plus approfondi. Par conséquent, **sauf avis contraire me parvenant d'ici au mercredi 13 septembre 2017 à 17h30**, je considérerai que le Conseil aura pris note du rapport de l'IBAN diffusé sous la cote IBA-AR(2015)0040, qu'il aura approuvé les recommandations contenues dans le rapport du RPPB, notamment celle qui consiste à charger le Comité des opérations du Conseil et des exercices (COEC) de suivre la mise en œuvre du plan d'action OTAN pour l'optimisation du processus de retour d'expérience, et qu'il aura approuvé, en vertu de la politique agréée dans le PO(2015)0052, la communication au public du rapport de l'IBAN précité.

(signé) Rose E. Gottemoeller

Annexe 1 : AC/335-N(2017)0052-REV1
Pièce jointe 1 : Note succincte et IBA-AR(2015)40

1 annexe
1 pièce jointe

Original : anglais

NATO SANS CLASSIFICATION

-1-



**RAPPORT SPÉCIAL AU CONSEIL SUR LA NÉCESSITÉ D'ACCROÎTRE
L'EFFICACITÉ DU PROCESSUS DE RETOUR D'EXPÉRIENCE
POUR LES EXERCICES OTAN**

**Rapport
du Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB)**

Références :

- (a) IBA-A(2016)40 et IBA-AR(2015)40
- (b) DGIMS-BUS-0146-2017

Introduction

1. Dans le présent rapport, le Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB) livre son analyse et ses recommandations concernant le rapport du Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN) intitulé *Rapport spécial au Conseil sur la nécessité d'accroître l'efficacité du processus de retour d'expérience pour les exercices OTAN* (référence (a)). Le rapport tient compte de la contribution militaire fournie à la demande du RPPB dans la lettre signée par le directeur général de l'état-major militaire international (référence (b)).

Objet

2. Le présent rapport a pour objet de présenter la position du RPPB sur les observations formulées par l'IBAN et d'adresser au Conseil des recommandations à cet égard.

Contexte

3. Pour chacune des activités d'entraînement et chacun des exercices OTAN, il faut enregistrer dans un système les enseignements identifiés, afin qu'ils puissent devenir ensuite des enseignements tirés. Selon les orientations OTAN, les enseignements identifiés sont des problèmes qui ont été observés, consignés dans des documents et analysés en vue de la détermination de leurs causes et de la formulation de recommandations quant aux mesures correctives à mettre en place, et qui ont été reconnus par une autorité donnée au sein de l'OTAN, comme un commandant ou un autre haut dirigeant. Les enseignements identifiés deviennent des enseignements tirés lorsqu'ils ont été traités et validés par l'autorité de supervision. Le processus OTAN de retour d'expérience (RETEX) est décrit dans la politique OTAN du retour d'expérience, qui a été approuvée en mai 2011¹. Le portail RETEX de l'OTAN est opérationnel depuis 2014.

¹ PO(2011)0293 (INV).

Synthèse du rapport de l'IBAN

4. Le rapport de l'IBAN est axé sur les questions suivantes :

4.1. Dans quelle mesure les commandements OTAN mettent-ils en œuvre le processus OTAN de retour d'expérience s'agissant des exercices militaires ?

4.2. Dans quelle mesure les enseignements sont-ils communiqués à l'ensemble des commandements OTAN ?

5. L'IBAN tire deux conclusions principales :

La majorité des enseignements identifiés ne sont pas suffisamment exploités pour devenir des enseignements tirés

5.1. Les commandements OTAN procèdent à l'identification des enseignements à la suite des exercices, mais, en raison d'un suivi insuffisant et d'une mise en œuvre incomplète du processus correctif, seul un petit nombre de ces enseignements deviennent véritablement des enseignements tirés. Sur les 142 enseignements identifiés à la suite de cinq exercices de grande envergure récents, trois seulement ont été déclarés « enseignements tirés ».

5.2. L'IBAN a constaté que le suivi et la mise en œuvre du processus correctif pâtissaient de l'absence de responsable unique qui serait désigné au niveau de commandement approprié pour superviser la mise en œuvre du processus de retour d'expérience pour chacun des exercices, ainsi que du manque de clarté des orientations. L'IBAN a également constaté que la direction au sein des commandements OTAN ne veillait pas activement au respect des exigences en matière de compte rendu et n'avait qu'une vague idée de la performance du processus de retour d'expérience, d'où d'importants retards. L'IBAN a par ailleurs noté que certains commandements OTAN évaluaient la performance au moyen d'activités menées en dehors du processus de retour d'expérience, et que, de ce fait, certains enseignements risquaient de ne pas devenir des enseignements tirés ou de ne pas être communiqués.

Les enseignements sont diffusés mais la communication d'informations est trop limitée

5.3. Les commandements OTAN chargent les enseignements dans le portail RETEX de l'OTAN et diffusent ces informations de diverses manières, par exemple dans le cadre d'une conférence annuelle sur le retour d'expérience. Ils limitent toutefois les informations qu'ils mettent à la disposition des autres commandements. Les enseignements considérés comme propres à un commandement ou non applicables à d'autres organismes ne sont pas communiqués, et il en va souvent de même pour les enseignements découlant d'exercices de moindre envergure et propres à un commandement donné. L'IBAN a constaté que les orientations relatives au retour d'expérience ne contenaient pas d'instructions détaillées sur la communication d'informations. Il a également relevé que les difficultés liées au transfert d'informations d'une base de données RETEX à une autre ainsi que le grand nombre de bases de données disponibles hébergées à l'intérieur et à l'extérieur de l'OTAN faisaient obstacle à la diffusion d'informations. Tout cela accroît le risque d'amoindrissement du rapport coût-efficacité des activités dans ce domaine. Enfin, l'exactitude et la validité des données contenues dans le portail RETEX de l'OTAN, qui est la principale plateforme OTAN de diffusion d'informations sur le retour d'expérience, sont mises en question en raison de

l'absence de contrôles et d'orientations concernant la qualité des données. Si les hauts dirigeants ne donnent pas d'orientations plus détaillées et ne prévoient pas des contrôles plus stricts, les commandements OTAN risquent de ne pas mettre pleinement en œuvre le processus RETEX de l'OTAN dans le cadre d'exercices spécifiques. Cela pourrait porter gravement atteinte à la capacité de l'OTAN à intégrer dans un système et à conserver des informations qui pourraient lui permettre de réaliser sa mission de manière plus efficace et efficiente, et à s'adapter à un environnement de sécurité en évolution constante

6. Dans le présent rapport, l'IBAN formule un certain nombre de recommandations détaillées, qui se rattachent aux deux recommandations générales décrites ci-dessous.

6.1. Recommandation n°1 : Pour améliorer la mise en œuvre du processus de retour d'expérience dans le cadre de la conduite d'exercices, l'IBAN recommande aux commandements stratégiques de mieux respecter les échéances, de renforcer la redevabilité et d'accroître la visibilité du processus.

6.2. Recommandation n°2 : Pour faciliter l'institutionnalisation des enseignements découlant des exercices ainsi que l'accès à ces connaissances dans l'ensemble de l'OTAN, l'IBAN recommande d'améliorer la diffusion de ces informations.

Conclusions du RPPB

7. Le RPPB accueille avec intérêt le rapport spécial que l'IBAN a établi à l'intention du Conseil sur la nécessité d'accroître l'efficacité du processus de retour d'expérience pour les exercices OTAN et reconnaît qu'il s'agit là d'une question complexe qui ne relève pas de son domaine de compétence habituel. La question soulevée dans le rapport est importante pour l'Alliance puisqu'elle intervient dans la préparation des commandements et des forces à la conduite d'opérations en temps de paix comme en période de crise ou de conflit et permet d'améliorer ainsi la résilience globale de l'Alliance face à l'éventail complet des menaces auxquelles elle est confrontée dans un environnement de sécurité en évolution constante. La constatation faite par l'IBAN selon laquelle le processus OTAN de retour d'expérience ne contribue pas de manière efficace et efficiente à l'accroissement de la performance des activités de l'Organisation est très préoccupante.

8. Le RPPB déplore que les commandements n'utilisent pas suffisamment le processus de retour d'expérience pour les exercices militaires et que le partage des enseignements entre commandements reste limité. En effet, au cours des exercices, le processus de retour d'expérience n'est pas systématiquement mis en œuvre alors que les orientations en vigueur prévoient qu'il le soit. Les commandements OTAN s'emploient à déterminer les enseignements identifiés découlant des exercices et à en faire des enseignements tirés et, sur cette base, ils apportent certaines modifications aux politiques, aux normes, aux plans et à la planification des futurs exercices. Toutefois, la majorité des enseignements identifiés ne deviennent pas des enseignements tirés ou ne sont pas pleinement traités dans le cadre du processus de retour d'expérience. Pour ces raisons, ce processus ne contribue pas de manière efficace et efficiente à l'accroissement de la performance des activités de l'Organisation.

9. Le RPPB prend note par ailleurs de l'analyse de l'IBAN selon laquelle la plupart des difficultés qui se posent pour l'achèvement du processus RETEX tiennent à l'absence de rôles et de responsabilités bien définis, d'orientations claires et d'implication des hauts dirigeants à tous les niveaux de l'Organisation. Cela pourrait mettre gravement en péril la capacité de l'OTAN à intégrer dans un système et à conserver des informations susceptibles d'améliorer sa capacité à mener à bien ses missions et à s'adapter à un environnement de sécurité en évolution constante.

10. Se référant aux préoccupations de l'IBAN évoquées ici, le RPPB note avec satisfaction (référence (b)) que les commandements stratégiques ont maintenant convenu de s'employer activement à répondre aux préoccupations croissantes exprimées au sujet de l'efficacité de la mise en œuvre de la politique RETEX à tous les niveaux. Le RPPB note que les commandements stratégiques ont commencé à établir un plan d'action OTAN pour l'optimisation du processus RETEX², lequel vise à améliorer et à maintenir dans la durée une capacité RETEX de l'OTAN par la prise de mesures suivant quatre axes de travail : gouvernance RETEX, rééquilibrage du rôle du JALLC, utilisation du portail RETEX comme seul outil et adaptations culturelles du RETEX. Ces mesures font l'objet de 14 tâches/fonctions et de 56 activités/actions qui devraient être réalisées à court terme (2017), à moyen terme (2018) et à long terme (2019). Pour chaque activité/action, un organe responsable a été désigné. Tous les organes, centres d'excellence, Alliés et partenaires de l'OTAN seront donc invités à s'associer aux efforts visant à accroître l'efficacité du partage des enseignements. La supervision de la mise en œuvre des mesures sera assurée par un comité de pilotage des deux commandements stratégiques, avec le soutien actif du JALLC. Le RPPB recommande que des échéances appropriées soient fixées pour ce projet.

11. Sur la base de tous ces éléments, le RPPB conclut que les NMA s'emploient activement à répondre aux préoccupations croissantes exprimées au sujet de l'efficacité du processus OTAN de retour d'expérience et que des mesures appropriées visant à palier les lacunes de ce processus pour les exercices OTAN sont manifestement prises. Le RPPB recommande donc de charger le Comité des opérations du Conseil et des exercices (COEC) de suivre la mise en œuvre du plan d'action et de faire rapport au Conseil.

12. Pour terminer, le RPPB estime que le rapport spécial de l'IBAN au Conseil et son propre rapport ne contiennent pas d'informations qui, en vertu de la politique relative à la mise en lecture publique de l'information OTAN³, ne peuvent être rendues publiques, et, conformément à la politique agréée dans le PO(2015)0052, il recommande par conséquent que le Conseil accepte que le rapport de l'IBAN soit communiqué au public.

² SH/PLANS/J7/PLL/LEL/FJPA/17-316640
7800TSC FET 0100/TT-170211/Ser:NU0430
³ C-M(2008)0116, AC/324-D(2014)0010-REV1.

Recommandations du RPPB

13. Le RPPB recommande au Conseil :
- (a) de prendre note du présent rapport ainsi que de l'IBA-AR(2015)40 ;
 - (b) d'entériner les conclusions figurant aux paragraphes 7 à 12 du présent rapport ;
 - (c) de charger le Comité des opérations du Conseil et des exercices (COEC) de suivre la mise en œuvre du plan d'action OTAN pour l'optimisation du processus de retour d'expérience et de faire rapport au Conseil ;
 - (d) d'accepter que, en vertu de la politique agréée dans le PO(2015)0052, le rapport de l'IBAN diffusé sous la cote IBA-AR(2015)40 soit communiqué au public.

---000---

Note succincte sur la nécessité d'accroître l'efficacité du processus de retour d'expérience pour les exercices OTAN

Contexte

En 2012, l'OTAN a commencé à appliquer des réformes dans le cadre de ce que l'on a appelé l'« Initiative d'interconnexion des forces », le but étant de mettre en place un ensemble cohérent de forces déployables, interopérables et soutenables qui permettraient de mieux répondre aux défis de sécurité émergents. Au sommet du pays de Galles, en 2014, les dirigeants des pays de l'Alliance ont décidé de mettre en œuvre le plan d'action « réactivité » (RAP) de l'OTAN, qui prévoit des mesures de sécurité visant à améliorer les capacités et la réactivité de la Force de réaction de l'OTAN. Les exercices militaires de l'OTAN sont un moyen d'évaluer et de valider bon nombre de ces réformes et de ces mesures de sécurité, ainsi que de certifier la disponibilité opérationnelle de sa force. Pour chacune des activités d'entraînement et chacun des exercices OTAN, il faut enregistrer dans un système les enseignements identifiés afin qu'ils puissent devenir ensuite des enseignements tirés. Selon les orientations OTAN, les enseignements identifiés sont des problèmes qui ont été constatés, consignés dans des documents et analysés en vue de la détermination de leurs causes et de la formulation de recommandations quant aux mesures correctives à mettre en place, et qui ont été reconnus par une autorité donnée au sein de l'OTAN, comme un commandant ou un autre haut dirigeant. Les enseignements identifiés deviennent des enseignements tirés lorsqu'ils ont été traités et validés par l'autorité de supervision. Le processus OTAN de retour d'expérience (RETEX) est décrit dans la politique OTAN du retour d'expérience, qui a été approuvée en mai 2011. Le portail RETEX de l'OTAN, opérationnel depuis 2014, a remplacé le portail de la base de données OTAN sur les enseignements tirés.

Objectifs de l'audit

Dans son rapport, l'IBAN s'est fixé comme objectif de répondre aux deux questions suivantes :

1. Dans quelle mesure les commandements OTAN mettent-ils en œuvre le processus OTAN de retour d'expérience s'agissant des exercices militaires ?
2. Dans quelle mesure les enseignements sont-ils communiqués à l'ensemble des commandements OTAN ?

Pour répondre à ces questions, l'IBAN a examiné les politiques et les directives de l'OTAN, ainsi que d'autres formes d'orientations relatives au retour d'expérience, et il a analysé des données électroniques stockées dans des systèmes numériques de gestion du retour d'expérience. Il s'est également entretenu avec des responsables de la structure de commandement de l'OTAN et avec divers organismes OTAN.

La majorité des enseignements identifiés ne sont pas suffisamment exploités pour devenir des enseignements tirés

Les commandements OTAN identifient des enseignements dans le cadre des exercices, mais, en raison de lacunes dans le compte rendu et dans la mise en œuvre du processus relatif aux mesures correctives, un petit nombre seulement de ces enseignements font l'objet d'un traitement suffisant leur permettant de devenir des enseignements tirés. Sur les 142 enseignements identifiés au cours de cinq exercices de grande envergure qui ont eu lieu récemment, seuls trois ont été considérés comme des enseignements tirés dans le cadre du processus OTAN de retour d'expérience. L'IBAN a constaté que le compte rendu et la mise en œuvre du processus relatif aux mesures correctives pâtissaient de l'absence de responsable unique qui serait désigné au niveau de commandement approprié pour suivre la mise en œuvre du processus de retour d'expérience pour chacun des exercices, et que les orientations n'étaient pas claires. L'IBAN a également constaté que les dirigeants au sein des commandements OTAN ne jouaient pas un rôle actif s'agissant de faire respecter les exigences en matière de compte rendu et qu'il y avait peu de visibilité quant à la performance du processus de retour d'expérience, ce qui entraînait d'importants retards. L'IBAN a par ailleurs noté que certains commandements OTAN évaluaient la performance au moyen d'activités menées en dehors du processus de retour d'expérience, et que, de ce fait, certains enseignements risquaient de ne pas devenir des enseignements tirés ou de ne pas être diffusés.

Les enseignements sont diffusés mais la communication d'informations est trop limitée

Les commandements OTAN téléchargent des enseignements dans le portail RETEX de l'OTAN et diffusent des informations de diverses manières, par exemple dans le cadre d'une conférence annuelle sur le retour d'expérience. Ils limitent toutefois les informations qu'ils mettent à la disposition des autres commandements. Les enseignements considérés comme des enseignements internes propres à un commandement ou comme des enseignements non applicables à d'autres organismes ne sont pas diffusés, et il en va souvent de même pour les enseignements découlant d'exercices de moindre envergure ne concernant que des commandements spécifiques. L'IBAN a constaté que les orientations relatives au retour d'expérience ne contenaient pas d'instructions détaillées sur la communication d'informations. Il a également relevé que les difficultés liées au transfert d'informations d'une base de données RETEX à une autre ainsi que le grand nombre de bases de données disponibles hébergées à l'intérieur et à l'extérieur de l'OTAN faisaient obstacle à la diffusion d'informations. Cela accroît le risque de réduction du rapport coût-efficacité des activités dans ce domaine. Enfin, l'exactitude et la validité des données contenues dans le portail RETEX de l'OTAN, qui est la principale plateforme OTAN de diffusion d'informations sur le retour d'expérience, sont mises en question en raison de l'absence de contrôles et d'orientations concernant la qualité des données.

Si les hauts dirigeants ne donnent pas d'orientations plus détaillées et ne prévoient pas des contrôles plus stricts, les commandements OTAN risquent de ne pas mettre pleinement en œuvre le processus RETEX de l'OTAN dans le cadre d'exercices spécifiques. Cela pourrait porter gravement atteinte à la capacité de l'OTAN à intégrer dans un système et à conserver des informations qui pourraient lui permettre de réaliser sa mission de manière plus efficace et efficiente, et à s'adapter à un environnement de sécurité en évolution constante

Recommandations

Dans le présent rapport, l'IBAN formule un certain nombre de recommandations détaillées, qui se rattachent aux deux recommandations générales décrites ci-dessous.

1. Pour améliorer la mise en œuvre du processus de retour d'expérience dans le cadre de la conduite d'exercices, l'IBAN recommande aux commandements stratégiques de mieux respecter les échéances, de renforcer la redevabilité et d'accroître la visibilité du processus.
2. Pour faciliter l'institutionnalisation des enseignements découlant des exercices ainsi que l'accès à ces connaissances dans l'ensemble de l'OTAN, l'IBAN recommande d'améliorer la diffusion de ces informations.

Dans leurs commentaires officiels, le Grand Quartier général des Puissances alliées en Europe (SHAPE) et le Quartier général du Commandant suprême allié Transformation (QG du SACT) souscrivent globalement aux recommandations de l'IBAN ainsi qu'à ses constatations et à ses conclusions. Ils ont également fourni des observations factuelles qui ont été prises en compte dans le rapport final.

1^{er} mars 2016

Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN

**Rapport spécial au Conseil sur la nécessité d'accroître l'efficacité du
processus de retour d'expérience pour les exercices OTAN**

TABLE DES MATIÈRES

1.	Contexte	3
1.1	Rappel des faits	3
1.2	Vue d'ensemble du programme d'exercices	4
1.3	Vue d'ensemble du processus de retour d'expérience	5
1.4	Objectifs de l'audit	8
1.5	Étendue et méthode	8
2.	La majorité des enseignements identifiés au cours des exercices OTAN ne sont pas suffisamment exploités pour devenir des enseignements tirés	10
2.1	Les commandements OTAN identifient les enseignements et prennent certaines mesures pour mettre en œuvre des changements	10
2.2	La majorité des enseignements identifiés ne sont pas suffisamment exploités pour devenir des enseignements tirés	11
2.3	Lacunes dans le compte rendu relatif aux exercices et dans le processus relatif aux mesures correctives	12
2.4	Les rôles et responsabilités ne sont pas bien définis	14
2.5	Manque d'orientations claires concernant les mesures correctives et insuffisances du processus de suivi et de contrôle	16
2.6	Défis à relever par les dirigeants s'agissant du processus RETEX	17
2.7	Les enseignements identifiés ne sont pas tous consignés dans le cadre du processus de compte rendu	19
3.	Les enseignements sont diffusés mais la communication d'informations est trop limitée	22
3.1	Les commandements OTAN diffusent certaines informations	22
3.2	La diffusion d'informations sur les enseignements est trop limitée	23
3.3	Défis à relever s'agissant de la diffusion d'informations	26
4.	Conclusion et recommandations	29
4.1	Conclusion	29
4.2	Recommandations	31
APPENDICES		
Appendice 1 :	Commentaires officiels du SHAPE et du QG du SACT et position de l'IBAN	33
Appendice 2 :	Abréviations	35
Appendice 3 :	Critères	36
Appendice 4 :	Processus RETEX de l'OTAN	37
Appendice 5 :	SHAPE and HQ SACT formal comments	38

1. Contexte

1.1 Rappel des faits

1.1.1 En 2012, l'OTAN a commencé à appliquer des réformes dans le cadre de ce que l'on a appelé l'« Initiative d'interconnexion des forces », le but étant de mettre en place un ensemble cohérent de forces déployables, interopérables et soutenables qui permettraient de mieux répondre aux défis de sécurité émergents. Au sommet du pays de Galles, en 2014, les dirigeants des pays de l'Alliance ont décidé de mettre en œuvre le plan d'action « réactivité » (RAP) de l'OTAN, qui prévoit des mesures de sécurité visant à améliorer les capacités et la réactivité de la Force de réaction de l'OTAN¹. Les exercices militaires de l'OTAN sont un moyen d'évaluer et de valider bon nombre de ces réformes et de ces mesures de sécurité, ainsi que de certifier la disponibilité opérationnelle de sa force. Dans ce contexte, la fréquence et la complexité des exercices OTAN augmentent. Davantage d'exercices réels sont programmés, étant donné que les activités des forces de l'OTAN, auparavant axées sur la préparation à des opérations de contre-insurrection, portent maintenant davantage sur les campagnes de grande envergure contre des acteurs étatiques considérés comme des agresseurs en puissance.

1.1.2 En vertu de la doctrine de l'OTAN en matière de formation, d'entraînement, d'exercices et d'évaluation (ETEE) datant de 2014, pour chacune des activités d'entraînement et chacun des exercices OTAN, il faut enregistrer dans un système les enseignements identifiés, afin qu'ils puissent devenir ensuite des enseignements tirés. Selon les orientations OTAN, les enseignements identifiés sont des problèmes ou des constatations positives qui ont été observés, consignés dans des documents et analysés en vue de la détermination de leurs causes et de la formulation de recommandations quant aux mesures correctives à mettre en place, et qui ont été reconnus par une autorité donnée au sein de l'OTAN, comme un commandant ou un autre haut dirigeant. Les enseignements identifiés deviennent des enseignements tirés lorsqu'ils ont été traités et validés par l'autorité de supervision.

1.1.3 En vertu de la politique OTAN du retour d'expérience, établie en 2011 (voir plus loin le paragraphe 1.3.1), le processus RETEX est un élément essentiel d'une culture d'entreprise et constitue une doctrine opérationnelle visant la recherche constante de l'amélioration et du développement. Cette politique précise en outre que les enseignements liés aux exercices OTAN – entre autres activités – qui ont été systématiquement traités et analysés mèneront à plus d'efficacité et d'efficience ainsi qu'à une plus large diffusion des meilleures pratiques. L'OTAN estime en outre, comme indiqué dans la politique, que le retour d'expérience peut contribuer à la réussite de la réforme et de la transformation de l'Alliance.

¹ La Force de réaction de l'OTAN (NRF) est une force multinationale à haut niveau de préparation composée d'éléments terrestres, aériens, maritimes et de forces d'opérations spéciales que l'Alliance peut déployer rapidement. La Force de réaction de l'OTAN est un sous-ensemble de la structure de forces de l'OTAN et, dans toute la gamme des options militaires, elle est la principale capacité dont l'OTAN dispose pour réagir à des crises naissantes.

1.2 Vue d'ensemble du programme d'exercices

1.2.1 Dans le présent audit, le Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN) centre ses réflexions sur le retour d'expérience dans le cadre du programme OTAN d'entraînement et d'exercices militaires (MTEP). En 2013, la responsabilité de la gestion du programme d'exercices et de son budget a été transférée du Commandement allié Opérations (ACO) au Commandement allié Transformation (ACT). Le Quartier général du Commandant suprême allié Transformation (QG du SACT) établit un plan et un programme d'exercices portant sur une période de cinq ans, qui sont mis à jour chaque année et qui sont fondés sur les besoins en matière d'entraînement et sur les orientations émanant du commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR). La dernière édition du plan d'exercices quinquennal (2015-2019) prévoit l'organisation par l'OTAN de 95 exercices pendant la période considérée.

1.2.2 Le tableau 1 montre que le budget « exercices » de l'ACT, financé en commun, est passé de 10,1 millions d'euros (MEUR) en 2013 à 17,2 MEUR en octobre 2015. Le Comité des budgets a approuvé en octobre 2015 le transfert de 1,5 MEUR des pays au profit de l'ACT à l'appui de l'exercice Trident Juncture 2015. En outre, toujours en 2015, l'ACT a reçu 6,7 MEUR provenant du budget « réorganisation » de 2013 de l'ACO, en vue du financement des exercices liés au plan d'action « réactivité » (RAP) de l'OTAN. Ainsi, le budget total disponible pour les exercices a été porté à 23,9 MEUR. Ces chiffres ne comprennent toutefois pas les activités OTAN financées en commun qui peuvent être menées à l'appui d'un exercice mais qui ne sont pas considérées comme faisant partie du programme d'exercices.

**Tableau 1 : Budget « exercices » du Commandement allié Transformation
(en millions d'euros)**

	2013	2014	2015	2016
Dotation budgétaire définitive (compte non tenu des reports)	10,1	10,2	17,2	15,2
Crédits supplémentaires transférés en provenance du Commandement allié Opérations et des pays			6,7	–
Total budget disponible	10,1	10,2	23,9	–

Source : Documents officiels de l'OTAN.

Note : On ne dispose pas actuellement de données exhaustives pour 2016.

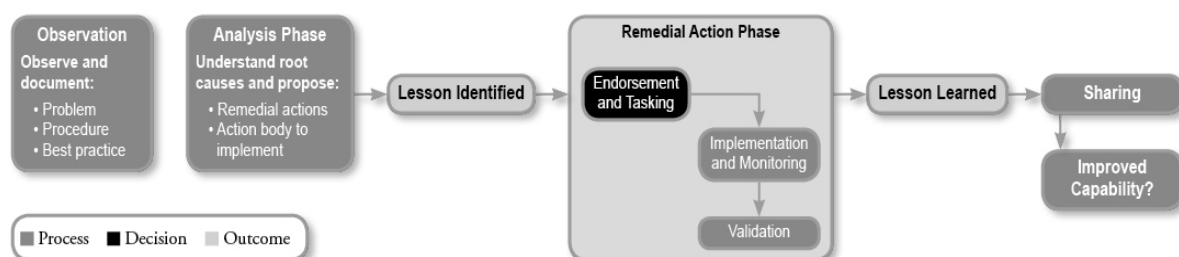
1.2.3 Il résulte de ce qui précède que le total des coûts liés aux exercices OTAN est supérieur à la dotation OTAN financée en commun parce que celle-ci ne comprend pas les coûts exposés par les forces des pays participant aux exercices. Les enseignements découlant des exercices inscrits dans le programme OTAN d'entraînement et d'exercices militaires pourraient présenter un intérêt pour les pays membres à titre individuel.

1.3 Vue d'ensemble du processus de retour d'expérience

1.3.1. Le processus OTAN de retour d'expérience (RETEX) est décrit dans la politique OTAN du retour d'expérience, qui a été approuvée en mai 2011. Cette politique stipule que chaque commandement ou organe relevant de l'OTAN doit mettre en œuvre le processus RETEX de l'OTAN afin d'améliorer les meilleures pratiques de l'Organisation. Elle invite aussi les hauts responsables à tous les niveaux de l'OTAN à mettre en œuvre de manière efficace le processus RETEX.

1.3.2 La directive des deux commandements stratégiques sur les enseignements tirés (directive 080-006, de juillet 2013) vient compléter la politique du RETEX. Cette directive donne aux commandants OTAN des instructions et des orientations sur la mise en œuvre et l'exécution du processus RETEX de l'OTAN, et notamment sur la manière de donner suite aux recommandations relatives aux améliorations à apporter. Elle s'applique à tous les quartiers généraux, centres et agences de l'OTAN qui participent ou qui fournissent un soutien à des opérations, à des exercices, à des activités d'entraînement de l'OTAN ainsi qu'aux activités ordinaires des quartiers généraux de la structure de commandement de l'OTAN. Elle met l'accent sur le fait que le processus de communication des enseignements doit commencer le plus tôt possible et être itératif. La figure 1 résume sous forme de schéma le processus RETEX global de l'OTAN. (On trouvera des informations plus détaillées sur ce processus dans l'appendice 3).

Figure 1: NATO lessons learned process



Source: IBAN analysis of NATO lessons learned documents.

1.3.3 Dans la directive sur les enseignements tirés, le QG du SACT est considéré comme l'organisme pilote pour le processus RETEX de l'OTAN. Le QG du SACT est également chargé de déterminer les résultats du processus RETEX s'agissant des entraînements et des exercices collectifs. Les exercices sont des activités collectives au cours desquelles des quartiers généraux et/ou des formations s'entraînent à exécuter leurs missions et font en général l'objet d'une évaluation quant à leur disponibilité opérationnelle. Le Grand Quartier général des Puissances alliées en Europe (SHAPE) est responsable du retour d'expérience concernant les opérations. Le portail RETEX de l'OTAN est la principale plateforme dont l'Organisation dispose pour la diffusion d'informations sur le retour d'expérience, et il a pour but de rassembler les enseignements découlant de toutes les activités OTAN, y compris les exercices. Le portail RETEX de l'OTAN, opérationnel depuis 2014, a remplacé le portail de la base de données RETEX de l'OTAN. Selon le SHAPE, l'utilisation du portail n'en est encore qu'à un stade précoce, et il faudra encore un peu de temps pour qu'elle soit pleinement institutionnalisée.

Ressources en matière de retour d'expérience

1.3.4 Au sein des commandements OTAN, des officiers et des personnels civils sont chargés de fournir un soutien au processus RETEX. Il ressort du tableau 2 que le nombre total d'agents de l'OTAN affectés à ce processus, y compris au retour d'expérience concernant les exercices, a augmenté depuis 2010, sauf pour ce qui concerne le QG du SACT. Certains des commandements n'ont pas été en mesure de fournir des informations pour les années antérieures à 2013, en raison des réformes qui ont eu lieu récemment au sein de la structure de commandement de l'OTAN. Toutefois, les données fournies montrent que le nombre total d'agents affectés au RETEX était moins élevé avant 2013. Il ressort aussi du tableau que, depuis 2013 au moins, le nombre de postes pourvus est inférieur au nombre de postes autorisés.

Tableau 2 : Postes RETEX dans le tableau d'effectifs du temps de paix (postes autorisés/postes pourvus)

Commandement de l'OTAN	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
QG du Commandement suprême allié Transformation (QG du SACT)**	6/5	6/5	6/5	3/3	3/3	3/3	3/3
Grand Quartier général des Puissances alliées en Europe (SHAPE)	*/*	*/*	*/*	6/4	6/4	6/5	6/5
Commandement allié de forces interarmées de Brunssum	3/3	3/2	3/2	5/2	5/4	5/5	5/5
Commandement allié de forces interarmées de Naples	*/1	*/1	*/2	5/4	5/5	5/4	5/4
Commandement terrestre allié	0/0	0/0	0/0	3/1	3/3	3/3	3/3
Commandement aérien allié	*/*	*/*	*/1	7/4	7/7	7/4	7/4
Commandement maritime allié	2/2	2/2	2/2	2/2	2/2	2/2	2/2
Centre interarmées d'analyse et de retour d'expérience et Centre de guerre interarmées	9/9	9/9	9/9	9/9	9/9	9/9	9/9
Total	20/20	20/19	20/21	40/29	40/37	40/35	40/35

Source : Analyse par l'IBAN des données des commandements OTAN.

* Informations non disponibles.

** Chiffres du QG du SACT non disponibles. Les chiffres donnés pour les agents de l'ACT affectés au RETEX sont une estimation.

Retour d'expérience s'agissant des exercices

1.3.5 Le processus RETEX pour les exercices OTAN est décrit dans la directive des deux commandements stratégiques sur les entraînements et les exercices collectifs (directive 075-003, d'octobre 2013). Il s'agit de la directive principale pour la planification et l'exécution des exercices pour les commandements OTAN. Elle se réfère à la directive sur les enseignements tirés et donne des orientations plus détaillées sur les livrables en matière de compte rendu RETEX pour les exercices OTAN. Ainsi, la directive définit un processus RETEX spécifique pour les exercices dans le cadre de l'ensemble des livrables en matière de compte rendu.

1.3.6 La directive sur les entraînements et les exercices collectifs décrit les grandes étapes de la planification et les livrables en matière de compte rendu, ainsi que les rôles et les responsabilités des parties prenantes aux exercices, y compris celles qui participent

au processus RETEX. On trouvera dans le tableau 3 une description des principales parties prenantes aux exercices et de leurs responsabilités.

Tableau 3 : Parties prenantes aux exercices

Parties prenantes	Responsabilités dans le cadre de l'exercice
Officier chargé de la mise sur pied de l'exercice (OSE)	L'OSE est le commandant qui définit les besoins pour un exercice donné, qui en fixe la date dans le programme d'entraînement et d'exercices militaires et qui dirige la planification et l'exécution de cet exercice.
Officier directeur de l'exercice (OCE)	L'OCE, désigné par l'OSE, est chargé de la planification et de l'exécution de l'exercice considéré et rend compte à l'OSE de ses résultats. L'OSE peut aussi choisir de jouer le rôle d'OCE.
Officier chargé de la conduite de l'exercice (ODE)	Si nécessaire, un ODE peut être désigné par l'OSE. L'ODE fournit un soutien à l'OCE pour la planification détaillée et l'exécution globale de l'exercice.
Autres parties prenantes	<u>Exemples d'autres parties prenantes à un exercice :</u> <i>Public visé</i> : Participants qui exécutent les missions prévues dans le cadre de l'exercice considéré. <i>Organes d'exécution</i> : unité ou organisation chargée de prendre des mesures correctives en réponse à un enseignement identifié. <i>Mentors de haut niveau</i> : anciens commandants qui font fonction de mentors auprès des commandants en poste et qui fournissent des comptes rendus informels.

Source : Analyse par l'IBAN des documents relatifs aux exercices OTAN.

1.3.7 Les parties prenantes aux exercices mentionnées ci-dessus sont censées fournir les livrables associés au processus RETEX qui sont décrits ci-après.

1. Compte rendu final de l'exercice (FER) : le FER est le compte rendu officiel établi par l'OCE à l'intention de l'OSE. Il contient des constatations et des enseignements identifiés.
2. Liste des enseignements identifiés (LIL) : la LIL est établie par l'OCE avec l'appui et les contributions des autres parties prenantes à l'exercice considéré. Elle contient les constatations et les enseignements identifiés clés qui découlent de l'exercice, ainsi que le nom de l'organe d'exécution proposé pour la mise en place des mesures correctives et des mesures recommandées.
3. Plan d'action faisant suite aux enseignements identifiés (LIAP) : après son approbation par l'OSC, la LIL établie par l'OCE devient un LIAP. Ce plan d'action décrit en détail les enseignements identifiés au cours de l'exercice considéré, les mesures correctives, les recommandations approuvées, l'organe d'exécution désigné et les tâches qui lui sont assignées. Chacune des tâches définies doit être assortie d'orientations pour la mise en œuvre, le contrôle et la validation de chacune des mesures correctives approuvées, ainsi que d'une demande visant à ce que l'organe d'exécution soumette un plan d'action détaillé pour le processus de mise en œuvre.
4. Compte rendu sur les mesures correctives (RAR) : ce compte rendu, que l'OCE doit établir à l'intention de l'OSE, fait le point sur l'avancement des mesures prises et sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des mesures correctives décidées depuis la communication du FER.

1.4 Objectifs de l'audit

1.4.1 Conformément aux articles 2 et 4 de sa charte, l'IBAN a établi le présent rapport spécial au Conseil pour évaluer le processus de retour d'expérience s'agissant des exercices OTAN. À cette fin, il s'est fixé comme objectif de répondre aux deux questions suivantes :

1. Dans quelle mesure les commandements OTAN mettent-ils en œuvre le processus OTAN de retour d'expérience s'agissant des exercices militaires ?
2. Dans quelle mesure les enseignements sont-ils communiqués à l'ensemble des commandements OTAN ?

1.5 Étendue et méthode

1.5.1 L'IBAN a centré son audit sur le retour d'expérience dans le cadre du programme OTAN d'entraînement et d'exercices militaires, et plus particulièrement sur la mise en œuvre des processus RETEX pour les exercices militaires qui, selon l'OTAN, revêtent une importance stratégique pour l'Alliance.

1.5.2 Afin d'atteindre les objectifs d'audit fixés, l'IBAN a appliqué plusieurs méthodes pour l'examen des cinq sujets suivants :

1. Orientations OTAN sur les exercices et le retour d'expérience
2. Études sur le processus OTAN de retour d'expérience
3. Programmes relatifs au retour d'expérience au niveau des commandements
4. Choix des exercices OTAN
5. Systèmes informatiques OTAN en matière de retour d'expérience

1.5.3 L'examen des activités OTAN dans les domaines de la formation, de l'entraînement, des exercices et de l'évaluation (ETEE) qui a été effectué en 2009 par un consultant externe pour le compte du QG du SACT a débouché sur le constat selon lequel l'OTAN n'était pas encore une organisation « apprenante » ou « fondée sur les connaissances ». Il a été souligné dans le cadre de cet examen que le retour d'expérience était un besoin critique auquel il fallait répondre pour pouvoir apporter des améliorations significatives, et que les enseignements que les commandants tiraient des exercices n'étaient pas rassemblés en un corpus de connaissances qui serait à la disposition de l'OTAN.

1.5.4 En mars 2015, le Centre interarmées d'analyse et de retour d'expérience (JALLC) a recensé plusieurs questions et risques liés au processus OTAN de compte rendu sur les exercices, et il a notamment fait état d'un manque de clarté concernant les échéances pour le compte rendu RETEX. Le Centre a également recommandé d'apporter un certain nombre de modifications à la directive des deux commandements stratégiques sur les entraînements et les exercices collectifs (directive 075-003). Des divergences de vues sont apparues entre les parties prenantes aux exercices OTAN quant à la manière d'adapter le processus de compte rendu relatif aux exercices. Une révision de la directive évoquée est prévue. Ce travail doit être terminé pour août 2016.

1.5.5 L'IBAN a examiné la politique OTAN du retour d'expérience, les orientations relatives aux enseignements tirés et à la planification des exercices qui ont été diffusées par les commandements stratégiques, les procédures et les instructions établies par les commandements à titre individuel au sein de la structure de commandement de l'OTAN, et le Manuel OTAN de retour d'expérience, établi par le JALLC. Ce travail avait pour but de recenser les critères d'évaluation de la performance des commandements OTAN s'agissant de la mise en œuvre du processus RETEX de l'OTAN. L'IBAN s'est également appuyé sur la directive sur les entraînements et les exercices collectifs (directive 075-003) pour évaluer le compte rendu RETEX s'agissant des exercices (les critères sont énumérés dans l'appendice 2).

1.5.6 L'IBAN a également examiné les études sur le processus RETEX de l'OTAN afin de recenser les domaines de chevauchement potentiel et les lacunes en matière de connaissances et de disposer de données préliminaires. Parmi ces études figuraient le document du JALLC intitulé « Analysis of the NATO's Exercise Reporting Process », établi en mars 2015, et le document intitulé « The NATO EXTRA Portal : Development and Testing of the NATO EXTRA Portal », établi en janvier 2015.

1.5.7 Afin d'évaluer les programmes RETEX mis en place par les commandements à titre individuel, l'IBAN s'est rendu dans plusieurs commandements OTAN, où il s'est entretenu avec des responsables jouant un rôle dans les activités relatives au RETEX et à la planification des exercices. Il a également examiné les orientations diffusées par les commandements, les besoins en matière de formation des agents affectés au RETEX, les outils de gestion utilisés dans le processus RETEX et la documentation concernant les exercices. L'IBAN s'est rendu en particulier au QG du SACT, au SHAPE, au JALLC, et dans les quartiers généraux de chacun des commandements de forces interarmées et des commandements de composante. Il s'est également entretenu avec des responsables du Centre de guerre interarmées au sujet du rôle joué par celui-ci dans le processus RETEX de l'OTAN.

1.5.8 Afin d'évaluer la mise en œuvre du processus RETEX pendant les exercices OTAN, l'IBAN a étudié de manière approfondie les livrables en matière de compte rendu pour quatre exercices au niveau Trident (Joust, Jaguar, Lance et Juncture) qui ont eu lieu en 2014 et pour l'exercice Steadfast Jazz 2013. Il a choisi d'examiner ces exercices pour les raisons suivantes : il s'agissait d'exercices d'importance stratégique, dont l'OTAN s'est servie pour évaluer et pour déterminer la capacité de ses forces à exécuter des missions – d'où un risque potentiellement élevé pour l'Alliance – et ces exercices étaient achevés avant le lancement du présent audit. Les exercices qui ne seraient pas terminés en août 2015 n'ont pas été retenus dans le cadre de l'étude approfondie, mais l'IBAN a examiné dans toute la mesure du possible la documentation portant sur d'autres exercices effectués en 2015 afin d'obtenir davantage d'informations sur le processus RETEX de l'OTAN. L'IBAN a également demandé au QG du SACT, au SHAPE et à chacun des commandements de forces interarmées et des commandements de composante de répondre à une enquête afin de rassembler des données sur leurs programmes RETEX respectifs.

1.5.9 Pour déterminer dans quelle mesure les enseignements découlant des exercices ont été diffusés, l'IBAN a aussi examiné les fichiers stockés dans les portails RETEX et EXTRA de l'OTAN.

2. La majorité des enseignements identifiés au cours des exercices OTAN ne sont pas suffisamment exploités pour devenir des enseignements tirés

2.1 Les commandements OTAN identifient les enseignements et prennent certaines mesures pour mettre en œuvre des changements

2.1.1 Les commandements OTAN ont montré qu'ils étaient en mesure d'identifier des enseignements dans le cadre d'exercices de grande envergure grâce au processus RETEX officiel tel qu'il est défini dans la directive sur les enseignements tirés et dans la directive sur les entraînements et les exercices collectifs. On trouvera dans le tableau 4 quelques exemples d'enseignements identifiés qui ont été enregistrés au cours de certains exercices de grande envergure effectués en 2014 et en 2015.

Tableau 4 : Exemples d'enseignements identifiés par les commandements dans le cadre d'exercices OTAN

Commandements	Exercices	Enseignements identifiés
Commandement allié de forces interarmées de Brunssum	Trident Joust 2014	Victimes civiles : le commandement a relevé que l'élément de commandement du groupe de forces interarmées ne comprenait pas de cellule de recherche des victimes civiles et ne disposait pas d'instructions permanentes (SOP) pour la réduction du nombre de victimes civiles.
Commandement allié de forces interarmées de Naples	Trident Juncture 2014	Cyberdocumentation : le commandement a relevé que ses SOP en matière de cyberdéfense n'avaient pas été mises à jour pour l'exercice. Les SOP étaient certes valables, mais certaines tâches et certains processus n'étaient pas définis.
Commandement maritime allié	Trident Jewel 2015	Analyse réseau : le commandement a relevé que son quartier général ne disposait pas de personnel formé à l'analyse réseau.

Source : Analyse par l'IBAN de la documentation concernant les exercices OTAN.

2.1.2 Selon des responsables de commandement OTAN, les enseignements découlant des exercices servent à étayer l'établissement ou la mise à jour de politiques, de plans et de normes, ainsi que la planification des exercices à venir. Par exemple, la directive 2015 du SACEUR sur l'ETEE livre de récents enseignements identifiés qui devraient être intégrés dans le programme d'exercices pour 2016. L'un des enseignements à intégrer est la nécessité de planifier la génération de forces pour les exercices réels deux à trois ans avant le début de ces exercices.

2.1.3 Par ailleurs, selon des responsables de l'ACT, les enseignements identifiés au cours d'exercices servent à étayer les activités de planification de la Commission pour le développement des forces (FDB) du QG du SACT, qui est un organe consultatif chargé notamment de donner un avis au SACT sur le développement et la mise à disposition de

capacités. De plus, des responsables du SHAPE ont indiqué que les enseignements découlant des exercices servaient aussi à étayer l'établissement et la tenue à jour des normes de forces des commandements, qui sont des ensembles de normes portant sur la capacité militaire et la disponibilité opérationnelle et servant à évaluer la performance des forces de l'OTAN.

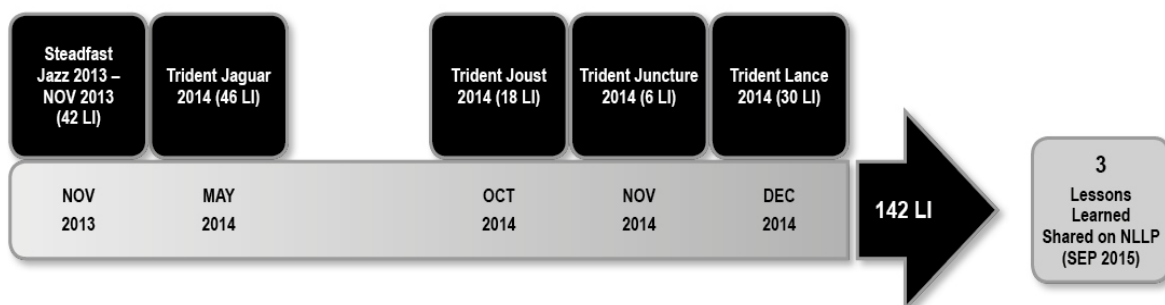
2.2 La majorité des enseignements identifiés ne sont pas suffisamment exploités pour devenir des enseignements tirés

2.2.1 La majorité des enseignements identifiés et consignés dans le portail RETEX de l'OTAN ne semblent pas être devenus officiellement des enseignements tirés. Selon la directive sur les enseignements tirés, un enseignement identifié ne devient officiellement un enseignement tiré que lorsqu'il a été approuvé par l'autorité responsable appropriée, confié à un organe d'exécution désigné et mis en œuvre par cet organe. Si cela est jugé nécessaire, la validation peut être exigée avant que l'enseignement ne soit reconnu comme un enseignement tiré officiel.

2.2.2 L'IBAN a constaté que, fin septembre 2015, 769 fichiers étaient intitulés « enseignements identifiés », mais que 91 fichiers seulement étaient intitulés « enseignements tirés » dans la bibliothèque principale du portail RETEX de l'OTAN. De plus, sur ces 91 fichiers, 6 ont été téléchargés en 2015 et aucun ne porte sur les exercices de grande envergure qui ont eu lieu en 2014. L'IBAN a confirmé que deux enseignements tirés supplémentaires découlant de l'exercice Trident Joust 2014 avaient été téléchargés dans le portail RETEX de l'OTAN, mais qu'ils n'avaient pas été mis dans la bibliothèque principale. Aucun de ces deux enseignements n'a été intitulé « enseignement tiré ». Au lieu de cela, ils ont été considérés comme des enseignements identifiés, avec 76 enseignements identifiés supplémentaires, dans la zone de suivi du portail RETEX de l'OTAN (situation fin septembre 2015).

2.2.3 L'IBAN a également examiné les enseignements identifiés contenus dans les livrables en matière de compte rendu pour les exercices de grande envergure qui ont eu lieu en 2014 et en 2013. Il a constaté que, sur les 142 enseignements identifiés, trois seulement avaient été considérés officiellement comme des enseignements tirés dans le portail RETEX de l'OTAN (voir figure 2), alors qu'un certain nombre d'enseignements identifiés ont été signalés comme ayant été traités ou clôturés dans certains des livrables en matière de compte rendu. Sur les trois enseignements tirés mentionnés dans la figure 2, un seul a été présenté sous cette appellation dans le portail RETEX de l'OTAN. Comme indiqué dans le paragraphe précédent, les deux autres ont été présentés dans le portail sous l'appellation d'enseignements identifiés, mais l'IBAN a confirmé qu'ils avaient bien été classés dans la catégorie des enseignements tirés dans la base de données interne de leur propriétaire.

Figure 2: Lessons identified (LI) and lessons learned from exercises shared on NATO Lessons Learned portal (NLLP)



Source: IBAN analysis of NLLP data and exercise documentation.

* Lessons Identified were derived from Lessons Identified Action Plans or Lessons Identified Lists.

Additional lessons identified/learned may be found in internal databases not shared with the NLLP, but were not included in this analysis.

2.2.4 L'IBAN a constaté qu'un certain nombre de raisons expliquant ce décalage tenaient au processus de reconnaissance officielle des enseignements tirés. Ces raisons sont présentées dans la section 2.3 ci-dessous.

2.3 Lacunes dans le compte rendu relatif aux exercices et dans le processus relatif aux mesures correctives

2.3.1 Les commandements n'ont pas respecté les échéances fixées pour le compte rendu RETEX pour les exercices Trident qui ont lieu en 2014. En particulier, pour tous les exercices examinés par l'IBAN, ils ont soumis tardivement la liste des enseignements identifiés, le plan d'action faisant suite aux enseignements identifiés et le compte rendu sur les mesures correctives.

2.3.2 On trouvera dans le tableau 5 un récapitulatif des échéances pour les livrables en matière de compte rendu telles qu'elles ont été fixées dans la directive sur les entraînements et les exercices collectifs.

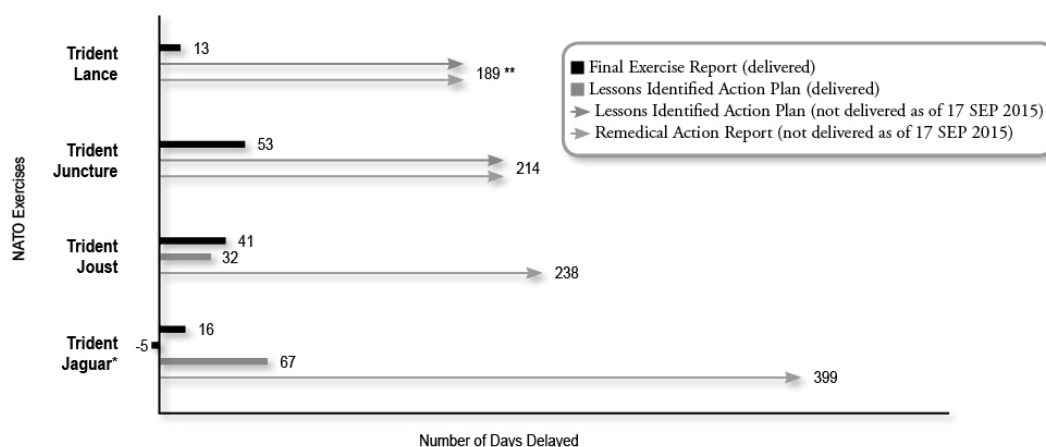
Tableau 5 : Échéances à respecter pour les livrables en matière de compte rendu RETEX

Livrables en matière de compte rendu	Échéances
Compte rendu final de l'exercice	60 jours après la fin de l'exercice
Liste des enseignements identifiés	Deux semaines après la fin de l'exercice
Plan d'action faisant suite aux enseignements identifiés	Pas d'échéance spécifique
Compte rendu sur les mesures correctives	90 jours après la fin de l'exercice

Source : Analyse par l'IBAN de la directive relative aux exercices OTAN.

2.3.3 L'IBAN a analysé les échéances fixées pour la fourniture des livrables RETEX concernant quatre exercices Trident qui ont eu lieu en 2014 au regard des échéances décrites ci-dessus. On trouvera dans la figure 3 un résumé de cette analyse.

Figure 3: Length of delays of lessons learned reporting deliverables from 2014 NATO exercises



Source: IBAN analysis of NATO military command reports.

* Trident Jaguar 2014 involved two Officers Conducting the Exercise (commands), both of whom were expected to provide separate final exercise reports and remedial action reports. Since there was only one Officer Scheduling the Exercise, only one lessons identified action plan was expected.

** Since no Remedial Action Report from the Officers Conducting the Exercise has been released and only some exercises released Lessons Identified Action Plans, we used 17 September 2015 as the cut-off date to determine the length of delay. Also, since timeframe for the Lessons Identified Action Plan was not established in the collective training and exercise directive, we used the timeframe for the Remedial Action Report for our calculations.

2.3.4 Comme il ressort de la figure 3, l'IBAN a constaté d'importants retards dans la fourniture tant des comptes rendus finals sur les exercices que des plans d'action faisant suite aux enseignements identifiés, même si un compte rendu final sur un exercice a été fourni plus tôt que ne l'exigeait la directive. Pour les comptes rendus fournis tardivement, le retard allait de 13 à 67 jours par rapport à la limite fixée dans la directive. L'IBAN a également relevé que, fin septembre 2015, certains des comptes rendus requis n'avaient toujours pas été fournis. De plus, aucun des comptes rendus sur les mesures correctives, à fournir par les officiers directeurs des exercices, n'avait été livré. Fin septembre 2015, le retard accumulé pour ces comptes rendus allait de 189 à 399 jours.

2.3.5 Les retards dans la diffusion du plan d'action faisant suite aux enseignements identifiés ont entraîné des retards dans la mise en œuvre des mesures correctives. Par exemple, certains commandements ont transmis les enseignements identifiés directement à d'autres commandements, y compris aux commandements stratégiques, mais ils n'ont pas reçu d'informations leur indiquant si les mesures correctives avaient été mises en œuvre ni si des mesures étaient prévues pour donner suite aux enseignements. Étant donné que certains de ces commandements ne sont pas investis des pouvoirs nécessaires pour donner instruction à d'autres commandements de prendre des mesures, les enseignements qu'ils identifient ne sont pas clôturés tant que les autres organes d'exécution n'y ont pas donné suite.

2.3.6 Des responsables de commandement ont indiqué qu'ils étaient confrontés à des problèmes de procédure s'agissant de donner suite aux enseignements découlant des exercices. Par exemple, certains commandements, avant de reconnaître officiellement comme enseignement tiré un enseignement découlant d'un exercice donné, exigent une certaine forme de validation dans le cadre de l'exercice suivant. Des responsables de commandement OTAN ont expliqué qu'il se pouvait que de nombreux enseignements

découlant d'un exercice donné ne soient pas validés au cours de l'exercice suivant en raison du chevauchement des calendriers entre le cycle de planification de l'exercice et le processus RETEX. De ce fait, un commandement peut devoir attendre un an, voire plus, avant d'être en mesure de valider un enseignement dans le cadre d'un exercice. Dans l'intervalle, la rotation des effectifs ou d'autres facteurs peuvent réduire la probabilité de voir l'état-major du commandement concerné reconnaître officiellement un enseignement en tant qu'enseignement tiré. Selon la directive sur les entraînements et les exercices collectifs, la validation au cours d'un autre exercice n'est toutefois pas nécessaire pour la reconnaissance officielle en tant qu'enseignement tiré.

2.3.7 Par ailleurs, le processus RETEX au sein des commandements OTAN est géré principalement par des militaires qui occupent des postes soumis à rotation et qui rentrent ensuite dans leur pays d'origine, ce qui affecte les possibilités d'institutionnalisation ou de conservation de connaissances dans l'Organisation. Par exemple, l'IBAN n'a pas été en mesure de collecter des informations sur un exercice spécifique parce que, au sein du commandement concerné, personne n'avait une connaissance détaillée de cet exercice. L'officier qui aurait pu fournir ces informations ne travaillait plus à l'OTAN, et aucun autre officier n'avait été affecté à l'exercice en raison des restrictions en matière de ressources humaines.

2.3.8 Enfin, l'IBAN a relevé un certain nombre de problèmes complexes et persistants auxquels les commandements OTAN sont souvent confrontés au cours d'exercices. Par exemple, il a noté que, dans de nombreux documents relatifs aux exercices, les commandements faisaient état de la nécessité de disposer de plus de personnel pour pourvoir certains postes. En outre, les responsables de commandement OTAN ont déclaré que la limitation des ressources avait souvent une incidence sur la capacité d'un commandement à mettre en œuvre le processus RETEX. Par exemple, il peut s'avérer nécessaire pour certains commandements de réaffecter les officiers RETEX afin qu'ils apportent un appui aux équipes de planification des exercices. De plus, il peut arriver que le personnel affecté au RETEX n'ait aucune formation ou expérience préalable dans ce domaine, ce qui signifierait que ces personnes risquent de passer jusqu'à un tiers de la durée de leur détachement à apprendre comment exécuter efficacement leurs fonctions RETEX.

2.4 Les rôles et responsabilités ne sont pas bien définis

Absence de responsable du processus RETEX pour les exercices

2.4.1 En plus des problèmes de procédure, l'IBAN a relevé des ambiguïtés dans les rôles et les responsabilités des parties prenantes aux exercices qui participent au processus RETEX, ambiguïtés qui ont contribué aux retards dans la fourniture des livrables en matière de compte rendu et dans la mise en œuvre de mesures correctives. En particulier, l'IBAN a constaté qu'aucune des parties prenantes aux exercices n'assumait, que ce soit sur papier ou dans la pratique, la responsabilité de la gestion globale de la mise en œuvre du processus RETEX pour ces exercices.

2.4.2 La directive sur les enseignements tirés et la directive sur les entraînements et les exercices collectifs prévoient que la responsabilité de la mise en œuvre du

processus RETEX incombe aux commandements à titre individuel. En particulier, les commandements ou les unités désignés en tant qu'« autorités chargées de l'attribution des tâches » doivent donner instruction aux organes d'exécution de mettre en œuvre les mesures correctives, de suivre l'avancement de ces mesures et de rendre compte de l'avancement des enseignements identifiés. Toutefois, les directives ne désignent pas d'autorité centrale qui serait chargée de faire en sorte que les enseignements identifiés dans le cadre des exercices soient soumis dans leur intégralité au processus RETEX de l'OTAN dans tous les commandements participant aux exercices.

Les rôles et les responsabilités des commandements stratégiques s'agissant de la mise en œuvre du processus RETEX pendant les exercices ne sont pas bien définis

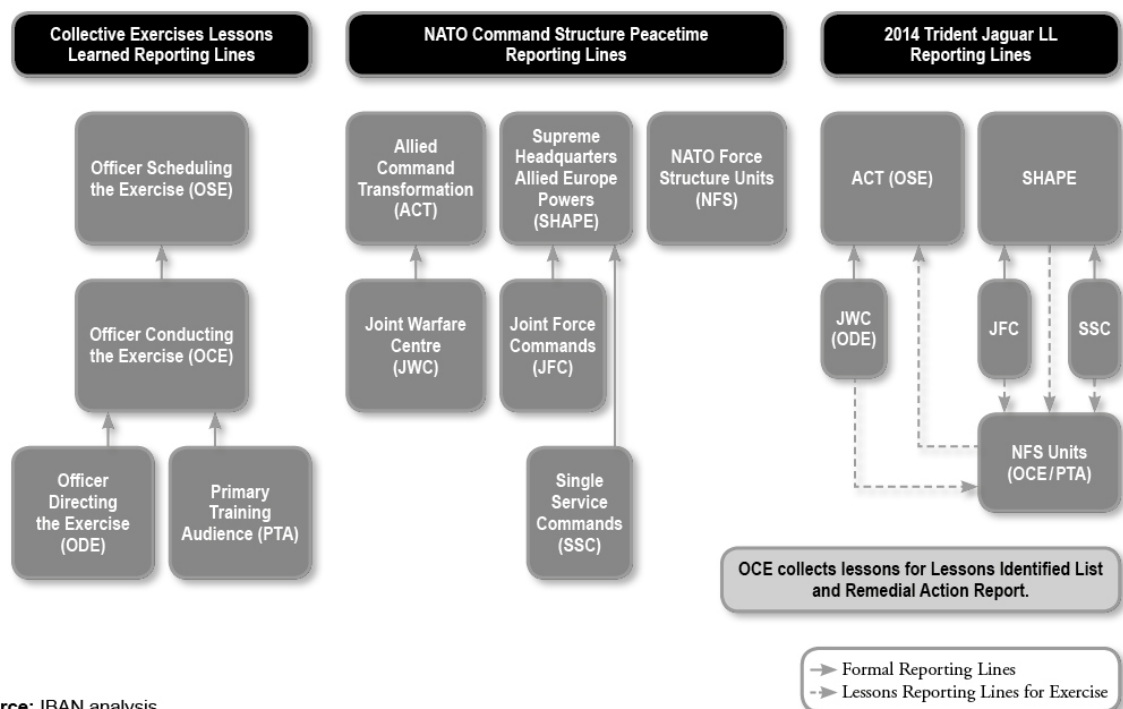
2.4.3 Bien que la directive sur les entraînements et les exercices collectifs recense et définisse les rôles et les responsabilités des commandements stratégiques, elle ne fournit pas d'instructions spécifiques sur la manière dont les deux commandements devraient concilier leurs différentes responsabilités au moment de mettre en œuvre le plan faisant suite aux enseignements identifiés. Selon la directive, après que ce plan d'action a été approuvé par l'officier chargé de la mise sur pied de l'exercice (OSE), les organes d'exécution et les autorités chargées de l'attribution des tâches devraient commencer à appliquer les mesures correctives qui y sont décrites. Dans la pratique, on ne sait toutefois pas exactement dans quelle mesure les commandements OTAN peuvent être contraints d'agir en vertu de ce plan, et cette incertitude entraîne un manque d'efficacité et d'efficience.

2.4.4 Selon des responsables du SHAPE et du QG du SACT, le SACT, qui joue le rôle d'OSE, peut entériner un plan d'action faisant suite aux enseignements identifiés, mais cet acte ne signifie pas que les commandements de l'ACO sont contraints de prendre des mesures, parce que ces derniers opèrent en dehors de l'autorité du SACT. Il faudrait plutôt que le QG du SACT adresse au SHAPE, en dehors des processus décrits dans la directive sur les entraînements et les exercices, une demande officielle visant à ce qu'une réponse soit donnée au plan d'action faisant suite aux enseignements identifiés, et inversement. L'ambiguïté sur la façon de répondre au plan d'action complique les choses et contribue aux retards dans la mise en œuvre du processus RETEX pour les exercices de grande envergure.

2.4.5 Selon la directive sur les entraînements et les exercices collectifs, il existe entre les niveaux de commandement une structure hiérarchique claire et linéaire en matière de compte rendu qui vient compléter les responsabilités incombant à chacune des parties prenantes. Toutefois, la structure hiérarchique de compte rendu en temps de paix pour les commandements OTAN ne suit pas ce modèle. La structure hiérarchique peut être adaptée temporairement pendant la phase d'exécution d'un exercice, comme ça a été le cas pour l'exercice Trident Jaguar 2014, comme le montre la figure 4. Toutefois, dès que l'exercice est achevé, les commandements OTAN reviennent à leur configuration du temps de paix. La figure 4 montre que les rôles et les responsabilités des principales parties prenantes à un exercice tels qu'ils sont définis dans la directive sur les entraînements et les exercices collectifs ne sont pas suffisamment en phase avec la structure hiérarchique de compte rendu entre les organes qui est mise en place pendant les exercices de grande envergure.

2.4.6 En raison de ce qui précède, il est possible que l'officier directeur de l'exercice (ODE) n'obtienne pas les informations nécessaires pour établir un compte rendu sur les mesures correctives à l'issue d'un exercice, en raison des différences dans les structures hiérarchiques de compte rendu entre les commandements et entre les niveaux de commandement.

Figure 4: Comparison of reporting lines for NATO commands in peace time and for lessons reporting in Trident Jaguar 2014



Source: IBAN analysis

2.5 Manque d'orientations claires concernant les mesures correctives et insuffisance du processus de suivi et de contrôle

2.5.1 L'absence d'orientations claires concernant le compte rendu relatif au RETEX et aux mesures correctives affecte la fourniture et le contenu des livrables en matière de compte rendu RETEX.

Orientations incomplètes concernant l'établissement du plan d'action faisant suite aux enseignements identifiés

2.5.2 Selon la directive sur les entraînements et les exercices collectifs, l'officier chargé de la mise sur pied de l'exercice (OSE) doit diffuser un plan d'action faisant suite aux enseignements identifiés (LIAP). Cette directive ne fixe toutefois pas d'échéances pour la fourniture de ce plan. Toutefois, étant donné que le LIAP est fondé sur la liste des enseignements identifiés, et que le compte rendu sur les mesures correctives est lui fondé, dans une certaine mesure, sur le LIAP, l'IBAN a estimé que le LIAP devait être communiqué dans l'intervalle entre la date de la diffusion de la liste des enseignements identifiés et celle de la diffusion du compte rendu.

2.5.3 Par ailleurs, la directive évoquée donne des orientations incomplètes sur ce qui doit figurer dans le LIAP. En particulier, elle prévoit que, pour chacun des enseignements identifiés, il faut spécifier dans le LIAP l'autorité d'origine, le thème traité, le contenu de la discussion, les recommandations approuvées, l'organe d'exécution désigné et les tâches qui lui ont été assignées. Elle ne précise toutefois pas quelle est l'autorité qui sera chargée d'attribuer les tâches et de donner instruction à l'organe d'exécution de mettre en œuvre les mesures correctives. Comme indiqué précédemment, il incombe en dernier ressort à l'autorité chargée de l'attribution des tâches de traiter les enseignements.

Absence d'orientations claires et détaillées qui permettraient de mettre pleinement en œuvre les mesures correctives

2.5.4 La directive sur les entraînements et les exercices collectifs ne donne pas d'orientations claires concernant le processus de suivi des mesures correctives après la diffusion du compte rendu sur les mesures correctives. Selon cette directive, l'officier directeur de l'exercice (OCE) doit diffuser un compte rendu sur les mesures correctives 90 jours après la fin de l'exercice. Toutefois, la directive ne précise pas si des comptes rendus complémentaires doivent être diffusés pour faire le point sur la mise en œuvre des mesures correctives ou pour vérifier si le plan d'action faisant suite aux enseignements identifiés a été pleinement mis à exécution. Elle ne contient pas non plus d'instructions sur ce qu'il faut faire avec ces comptes rendus au niveau du commandement stratégique. En raison de l'absence d'instructions et du manque d'exhaustivité des informations communiquées, il semble que les comptes rendus évoqués ne soient d'aucune utilité pour les commandements stratégiques.

2.5.5 En raison de ce qui précède, il n'y a pas de suivi ni de contrôle systématiques des mesures correctives au niveau des commandements pris séparément, ni dans les structures des deux commandements stratégiques. Il n'y a pas non plus, au niveau du commandement stratégique, de suivi ni de contrôle centralisés des mesures correctives découlant des enseignements identifiés au cours des exercices. Des responsables du SHAPE ont déclaré qu'ils étaient en mesure de contrôler les activités RETEX de leurs commandements subordonnés au moyen du portail RETEX de l'OTAN et d'autres méthodes de compte rendu, mais ils ont précisé qu'ils n'exigeaient pas systématiquement de leurs commandements subordonnés qu'ils fassent le point sur l'avancement des enseignements identifiés ou des mesures correctives. Dans la pratique, il n'y a pas de service ni de personne qui soit désigné(e) au niveau du commandement stratégique pour examiner la suite donnée aux comptes rendus sur les mesures correctives, pour intervenir ou pour agir en cas de mise en œuvre extrêmement tardive des mesures correctives.

2.6 Défis à relever par les dirigeants s'agissant du processus RETEX

Manque de visibilité quant à la performance du processus RETEX au niveau du commandement supérieur

2.6.1 Il n'y a pas au sein de l'OTAN de mécanisme ni de processus de compte rendu qui permette d'avoir une visibilité sur l'avancement des enseignements découlant des exercices OTAN ou qui puisse servir à évaluer la performance du processus RETEX de l'OTAN. Dès qu'une mesure corrective a été approuvée dans le cadre du plan d'action

faisant suite aux enseignements identifiés, l'organe d'exécution concerné est chargé d'en assumer la responsabilité. Cela se fait le plus souvent au moyen du système de suivi des tâches propre aux organes d'exécution, au niveau du commandement de ces organes. Pour cette raison, et parce qu'il n'y a pas de contrôle ni de suivi centralisés des mesures correctives relatives aux enseignements identifiés découlant des exercices, il y a un manque de transparence à l'échelle de l'OTAN pour ce qui est des mesures correctives.

Veiller à une plus grande efficacité des mesures correctives

2.6.2 En septembre 2015, seul un compte rendu sur les mesures correctives avait été transmis par l'officier directeur de l'exercice (OCE) à l'officier chargé de la mise sur pied de l'exercice (OSE) pour les divers exercices Trident 2014, ce qui n'est pas conforme à la directive sur les entraînements et les exercices collectifs. L'application de la procédure relative aux mesures correctives prévue dans le processus RETEX est essentielle pour qu'un enseignement identifié puisse devenir un enseignement tiré. Elle n'est pas suivie avec efficacité dans la pratique, ce qui constitue un problème important pour la mise en œuvre du processus RETEX.

2.6.3 Selon la directive sur les enseignements tirés, la participation active des hauts dirigeants est un facteur critique pour la réussite du processus RETEX de l'OTAN. Par ailleurs, le Manuel OTAN de retour d'expérience stipule que les dirigeants doivent examiner les enseignements identifiés pour déterminer comment aller de l'avant dans l'application du processus RETEX. L'entérinement, la définition de tâches ainsi que leur mise en œuvre et leur suivi incombent aux dirigeants. Le manuel stipule également que le soutien des dirigeants est un facteur critique pour l'entérinement de mesures correctives et l'attribution de tâches à l'organe d'exécution désigné. Sans instructions du commandement concernant les mesures correctives et l'organe d'exécution, les enseignements resteront bloqués dans le processus RETEX parce que l'organisation ne parviendra pas à les « institutionnaliser ». Enfin, selon le manuel, pour parvenir à une amélioration durable de l'efficacité et de l'efficience d'une organisation au moyen du processus RETEX, les dirigeants devraient suivre l'avancement des mesures correctives et définir des priorités en matière de ressources pour faire en sorte que le processus soit mené à bonne fin. Les dirigeants devraient aussi fournir le soutien nécessaire à la définition des enseignements identifiés et à leur suivi.

Les dirigeants ne s'impliquent pas suffisamment pour faire respecter les échéances ou assurer la mise en œuvre des mesures correctives concernant les enseignements découlant des exercices

2.6.4 L'IBAN a trouvé dans les orientations existantes certaines instructions adressées par des hauts dirigeants aux commandements subordonnés en vue de la mise en œuvre du processus RETEX de l'OTAN, mais il existe peu d'éléments démontrant que ces dirigeants veillent systématiquement à ce que les instructions données soient respectées. Selon des responsables de commandement OTAN avec lesquels l'IBAN s'est entretenu, il ne semble pas y avoir d'instructions de suivi qui émaneraient du commandement supérieur, et qui prévoieraient la présentation de rapports d'étape sur les mesures correctives ou les enseignements. Un responsable de commandement stratégique a indiqué que, même si les commandements subordonnés fournissaient bien aux responsables des rapports

d'étape, il n'existait pas d'orientations émanant des dirigeants quant à ce qu'il fallait faire de ces rapports. Il en va de même pour les comptes rendus sur les mesures correctives.

2.6.5 Ainsi, les comptes rendus RETEX sont présentés avec retard, voire sont inexistant. Selon des responsables de commandement OTAN, il se pourrait qu'une grande partie des retards soient dus au fait que le groupe de commandement n'accorde pas un intérêt soutenu au traitement des enseignements découlant d'exercices, étant donné que les commandements ont d'autres priorités. Selon quelques-uns de ces responsables, si les commandants manifestaient leur intérêt, cela pourrait faciliter le processus RETEX, car cela encouragerait les officiers de commandement à être plus proactifs et à soutenir davantage le processus RETEX. Ces responsables ont expliqué que lorsque les dirigeants ne s'impliquent pas vraiment, les commandements ont tendance à renoncer à aller plus loin dans la mise en œuvre du processus RETEX une fois un exercice achevé.

Les dirigeants OTAN ne tiennent pas à jour toutes les orientations en matière de RETEX

2.6.6 Une autre manière pour les dirigeants OTAN de montrer leur détermination serait d'actualiser et de tenir à jour les orientations. Les commandements stratégiques s'attachent à tenir à jour les orientations pour le processus RETEX. L'IBAN a toutefois constaté que les directives émanant des divers commandements OTAN ou les politiques n'ont pas toutes été mises à jour depuis la diffusion, en octobre 2013, de la dernière version de la directive sur les entraînements et les exercices collectifs. Par exemple, la politique OTAN du RETEX n'a pas été actualisée depuis sa diffusion, en 2011, et elle ne tient dès lors pas compte des modifications apportées au programme d'exercices ou au processus RETEX de l'OTAN. Ainsi, cette politique ne fait pas état du transfert du SHAPE au QG du SACT des responsabilités concernant les enseignements découlant des exercices, qui est décrit dans la directive de 2013 sur les enseignements tirés.

2.7 Les enseignements identifiés ne sont pas tous consignés dans le cadre du processus de compte rendu

Le processus RETEX de l'OTAN est un processus ascendant et la présentation des enseignements est facultative

2.7.1 Le processus RETEX est un processus ascendant et, dans la pratique, la présentation de constatations est facultative. Diverses raisons expliquent pourquoi les personnels ne soumettent pas de constatations. Selon des responsables de commandement OTAN, il est possible que certains personnels ne consignent pas de constatations parce qu'ils sont accaparés par d'autres tâches, ou parce qu'ils ont peut-être oublié les détails de la question si un trop long laps de temps s'est écoulé depuis l'achèvement de l'activité considérée. Il se peut aussi que certains personnels décident tout simplement de ne pas consigner de constatations. Par ailleurs, les lignes directrices stipulent que l'ensemble des constatations et des enseignements doivent être fournis dans le format de compte rendu recommandé par le Centre interarmées d'analyse et de retour d'expérience, ce format étant compatible avec le portail RETEX de l'OTAN. Si les personnels n'utilisent pas ce format, et que des éléments probants en attestent par la suite,

les constatations risquent de ne pas être enregistrées dans un système, et donc de ne pas être intégrées dans le processus RETEX de l'OTAN.

Les commandements filtrent différemment les enseignements identifiés avant de les soumettre au processus RETEX relatif aux exercices

2.7.2 Il existe des niveaux distincts de traitement des enseignements découlant des exercices : le processus RETEX officiel de l'OTAN, tel qu'il est décrit dans les orientations existantes, et un large éventail d'autres activités menées pour des raisons liées aux intérêts spécifiques d'un commandement donné. De ce fait, les enseignements pertinents ne sont pas toujours traités dans le cadre du processus RETEX officiel.

2.7.3 L'IBAN a constaté que les commandements filtraient différemment les enseignements avant de les soumettre au processus RETEX relatif aux exercices. Certains commandements font une distinction entre, d'une part, les enseignements liés à des exercices donnés (et qui visent à améliorer ces exercices) et, d'autre part, les enseignements liés à la performance du commandement qui exécute ces exercices (comme les processus et les procédures). Selon certains responsables de commandement, les enseignements liés aux exercices ne sont pas gérés dans le cadre du processus RETEX de l'OTAN, mais dans le cadre d'autres processus menés par des équipes en interne. Pour ces commandements, seuls les enseignements liés à leur performance sont gérés dans le cadre du processus RETEX. Un autre quartier général dispose en interne d'une équipe parallèle qui est chargée de traiter les questions relatives aux exercices, mais il ne fait pas la distinction décrite plus haut entre les enseignements. Par ailleurs, ce commandement ne sait pas si les constatations de l'équipe interne sont toutes bien soumises au processus RETEX de l'OTAN.

Existence à ce stade de deux niveaux non connectés d'activités concernant les enseignements découlant des exercices

2.7.4 L'IBAN a constaté qu'il y avait deux niveaux non connectés d'activités concernant les enseignements découlant des exercices. Il arrive que des questions découlant des exercices ne soient pas consignées ni traitées en tant que constatations dans le cadre du processus RETEX de l'OTAN. Si des constatations ou des enseignements identifiés sont gérés en dehors du processus RETEX officiel de l'OTAN, il est possible qu'ils ne deviennent pas des enseignements tirés officiels, et qu'ils ne soient donc pas communiqués en tant que tels dans le portail RETEX centralisé de l'OTAN.

2.7.5 Certains commandements disposent en interne d'autres mécanismes d'examen de la performance et de compte rendu, qui sont utilisés parallèlement au processus RETEX suivi pendant les exercices. L'IBAN a recensé les équipes suivantes :

- le Commandement allié de forces interarmées de Naples fait appel à des équipes internes d'examen de la performance pour la collecte d'informations sur la performance à l'intention du chef d'état-major ;
- le Commandement allié de forces interarmées de Brunssum fait appel à une équipe chargée de présenter des analyses, des évaluations et des comptes rendus pour la collecte d'informations sur la performance à l'intention du chef d'état-major ;

- les commandements de composante font appel à des équipes d'observation et d'entraînement pour la collecte d'informations sur la performance à l'intention du chef d'état-major.

2.7.6 Ces équipes internes travaillent au renforcement de la conduite des exercices, mais elles ne le font pas au travers du processus RETEX de l'OTAN. Elles sont conçues pour traiter rapidement les problèmes relevés au cours d'un exercice. Par exemple, le Commandement allié de forces interarmées de Naples signale que son équipe interne d'examen de la performance (IPT) doit prendre rapidement des mesures sur des questions auxquelles le processus RETEX de l'OTAN n'est pas en mesure de répondre. Le processus RETEX et le processus IPT débouchent tous deux sur des mesures correctives, mais l'IPT du Commandement allié de forces interarmées de Naples n'a pas besoin du même niveau de délibération, d'analyse et de documentation que celui qui est exigé pour le processus RETEX. Le Commandement allié de forces interarmées de Brunssum et deux commandements de composante font appel à des équipes similaires. Cette approche a notamment comme conséquence que l'on ne sait pas avec certitude si les enseignements découlant de ces processus sont diffusés au moyen du portail RETEX de l'OTAN, et donc s'ils sont officiellement intégrés dans le processus RETEX de l'OTAN.

Comptes rendus émanant de tiers

2.7.7 Certains participants à des exercices, comme le Centre de guerre interarmées (JWC), ont établi des comptes rendus contenant une description détaillée des enseignements, mais ils ne font partie d'aucun programme RETEX spécifique. Le Centre de guerre interarmées se voit souvent attribuer le rôle d'officier chargé de la conduite de l'exercice (ODE) pour les exercices Trident, mais il ne joue aucun rôle spécifique dans l'établissement du compte rendu sur les enseignements. À l'issue de l'exercice Trident Jaguar 2014, le Centre de guerre interarmées a établi un compte rendu de doctrine sur les enseignements identifiés, séparément des activités menées dans le cadre du processus RETEX. Ce compte rendu supplémentaire a été envoyé directement au chef d'état-major adjoint Développement capacitaire, au QG du SACT, afin qu'il y soit donné suite, mais les constatations et les enseignements identifiés qu'il contenait n'ont pas été intégrés dans la liste des enseignements identifiés concernant l'exercice Trident Jaguar 2014. Ni le Centre de guerre interarmées ni le QG du SACT ne suivent actuellement l'état d'avancement des enseignements identifiés découlant de ce compte rendu.

2.7.8 De la même manière, les comptes rendus établis par les mentors seniors peuvent contenir des constatations ou des enseignements potentiels qui ne sont pas nécessairement soumis au processus RETEX. Ces comptes rendus livrent des constatations ou des avis informels émanant d'anciens généraux ou d'experts qui jouent le rôle de mentors auprès des commandants opérationnels pendant des exercices.

2.7.9 L'IBAN a relevé un exemple d'enseignement découlant d'un exercice qui n'a pas été enregistré dans le processus RETEX de l'OTAN. Selon ce qui figure dans le procès-verbal de la réunion du Groupe des utilisateurs des budgets des exercices OTAN qui a eu lieu en mars 2014, le Commandement allié de forces interarmées de Brunssum a fourni des documents sur son expérience de l'établissement du budget de l'exercice

Steadfast Jazz 2013 et sur l'utilisation des crédits prévus pour les remboursements aux pays. Ce groupe a chargé le commandement de rédiger un document sur les enseignements découlant de son expérience de la budgétisation. On ne dispose pas à ce stade d'informations sur l'avancement de cette tâche. L'IBAN a examiné le compte rendu définitif de cet exercice et n'a pas trouvé de mention de la budgétisation.

3. Les enseignements sont diffusés mais la communication d'informations est trop limitée

Les commandements OTAN diffusent certaines informations sur les enseignements découlant des exercices de grande envergure, à la fois par des canaux officiels et par des canaux non officiels, mais l'IBAN a constaté que les informations communiquées dans les deux portails RETEX centraux de l'OTAN étaient limitées.

3.1 Les commandements OTAN diffusent certaines informations

Portail RETEX de l'OTAN

3.1.1 Les commandements OTAN diffusent certaines informations conformément aux orientations OTAN. Selon la politique OTAN du retour d'expérience, le « partage des données d'expérience et des meilleures pratiques RETEX est primordial. » En outre, l'annexe S de la directive sur les entraînements et les exercices collectifs stipule que, pour une plus large diffusion de l'information, il faut promouvoir une communication simple et ouverte des informations sur toute la gamme des questions, des problèmes et des succès que les membres de la communauté des exercices et des entraînements ont rencontrés, et accroître la connectivité entre tous les membres de cette communauté. Selon la directive sur les enseignements tirés, la diffusion d'enseignements consiste, pour chacune des parties prenantes, à communiquer aux autres parties les enseignements qu'elle a collectés afin que celles-ci puissent les exploiter et à recevoir de ces autres parties les enseignements qu'elles ont collectés. Pour encourager la diffusion des enseignements, l'OTAN a mis en place plusieurs méthodes de communication d'informations, et notamment le portail RETEX.

3.1.2 Le portail RETEX est le principal outil permettant aux organismes OTAN de diffuser les enseignements et les meilleures pratiques découlant des exercices. Accessible sur le réseau classifié et sur le réseau non classifié, il doit permettre à un large éventail de parties prenantes de communiquer des informations, y compris les organisations non gouvernementales et les pays partenaires. Au 1^{er} octobre 2015, la bibliothèque numérique du portail contenait 1 297 fichiers stockés dans le réseau classifié et 349 fichiers stockés dans le réseau non classifié.

3.1.3 Ces fichiers contiennent des enseignements identifiés, des meilleures pratiques, des procédures, des comptes rendus et d'autres documents. On trouve également dans le portail RETEX de l'OTAN une liste des contacts et des portails web pertinents, ainsi qu'une zone de suivi où l'on peut enregistrer des constatations et des enseignements identifiés et les gérer au moyen du processus RETEX. Au 1^{er} octobre 2015, on recensait

84 enseignements et constatations non clôturés qui étaient toujours actifs dans la zone de suivi et qui ne faisaient pas partie des 1 297 fichiers susmentionnés plus haut.

3.1.4 Le portail RETEX est aussi une plateforme pour la communication d'informations et la collaboration que l'OTAN met à la disposition des communautés d'intérêt, qui sont des groupes travaillant ensemble à la défense d'intérêts spécifiques. Par exemple, il existe une communauté d'intérêt axée sur les questions relatives aux victimes civiles, et une autre sur la cyberdéfense. Le portail contient aussi des informations sur les centres d'excellence, entités qui sont financées par un ou plusieurs pays et qui mettent à disposition leur expertise et leur expérience dans un large éventail de domaines.

Possibilité supplémentaire de diffusion d'enseignements découlant des exercices

3.1.5 En plus du portail RETEX de l'OTAN, le Centre interarmées d'analyse et de retour d'expérience a créé le portail Exercice, Training, Reporting and Analysis (EXTRA) (Exercice, Entraînement, Compte rendu et Analyse) au service de la communauté OTAN des exercices et des entraînements. Ce portail, opérationnel depuis 2014, a notamment pour but de fournir une plateforme centrale pour la diffusion des enseignements et des meilleures pratiques portant spécifiquement sur les entraînements et les exercices. Il contient des documents et des comptes rendus sur la planification des exercices, ainsi qu'une base de données sur les enseignements, bien distincte du portail RETEX de l'OTAN. Le portail EXTRA contient une fonction qui lui permet, si cela est jugé nécessaire, de transférer des enseignements vers le portail RETEX de l'OTAN.

3.1.6 Par ailleurs, le QG du SACT et le JALLC organisent chaque année une conférence sur le retour d'expérience ainsi que des vidéoconférences qui rassemblent périodiquement des spécialistes du RETEX et qui visent à mieux faire connaître le processus RETEX, à fournir une formation et à diffuser des informations. Selon les personnels responsables des exercices et du RETEX au sein des divers commandements avec lesquels l'IBAN s'est entretenu, les informations sur les enseignements et sur les meilleures pratiques sont souvent partagées entre les officiers RETEX et les planificateurs des exercices au cours du processus de planification des exercices.

3.2 La diffusion d'informations sur les enseignements est trop limitée

Exactitude et validité des informations et volume des informations diffusées

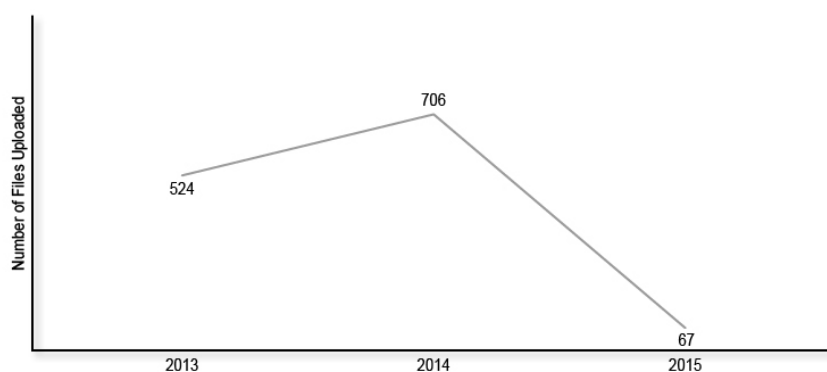
3.2.1 Bien que certains enseignements soient diffusés, l'IBAN a constaté que le degré d'exactitude et le volume des informations relatives aux enseignements découlant des exercices OTAN qui sont communiquées aux commandements étaient trop limités. En particulier, l'analyse par l'IBAN des données provenant des deux portails centraux fait apparaître des incohérences et des limitations pour ce qui est de l'exactitude, de la validité et de l'exhaustivité des informations, et du niveau de participation à la diffusion de l'information.

3.2.2 Pour déterminer le degré d'exactitude des informations diffusées, l'IBAN a examiné les données stockées dans le portail RETEX de l'OTAN. L'objectif était de déterminer la pertinence des fichiers téléchargés, autrement dit de savoir combien d'enseignements et

de comptes rendus faisant état d'enseignements contenaient des analyses susceptibles de fournir des informations utiles au personnel de l'OTAN par rapport aux autres formes de documentation. Il a sélectionné de manière aléatoire des fichiers pour déterminer si les données étaient exactes et fiables. S'appuyant sur les orientations données dans le manuel OTAN de retour d'expérience et dans la directive sur les enseignements tirés (directive 80-006 des deux commandements stratégiques), l'IBAN s'attendait à trouver un très grand nombre d'enseignements identifiés et d'enseignements tirés officiellement consignés dans le portail, et cela a bien été le cas, comme le montre le tableau 6. Toutefois, comme indiqué dans le paragraphe 2.2.2, en raison des retards dans la fourniture des livrables en matière de compte rendu, le portail RETEX de l'OTAN ne contient pas les informations les plus récentes sur les enseignements découlant des exercices de grande envergure menés en 2014.

3.2.3 L'IBAN a constaté que beaucoup moins de fichiers avaient été téléchargés dans le portail RETEX en 2015 par rapport à 2014 et à 2013 (voir la figure 5).

Figure 5: Number of Files Uploaded onto the NATO Lessons Learned Portal's Main Library by Year (2013-2015)



Source: IBAN analysis of NATO Lessons Learned Portal data

3.2.4 Selon des responsables du JALLC, bon nombre de fichiers téléchargés en 2013 et en 2014 provenaient de bases de données RETEX plus anciennes et ont servi à alimenter le portail RETEX de l'OTAN, plus récent. Par exemple, l'IBAN a trouvé dans les fichiers téléchargés en 2014 des enseignements découlant d'un exercice Steadfast organisé en 2008. Il pourrait être judicieux d'utiliser 2015 comme année de référence pour les futures évaluations de la fréquence des téléchargements dans le portail RETEX de l'OTAN.

3.2.5 De plus, l'IBAN a relevé des exemples de mauvaise utilisation des différentes conventions de nommage des fichiers, ce qui affecte l'exactitude et la validité des données. Par exemple, il a trouvé deux enseignements qualifiés d'enseignements identifiés alors qu'il aurait fallu parler d'enseignements tirés. Ces incohérences affectent la capacité des utilisateurs à chercher et à trouver des informations, ce qui réduit l'utilité du portail RETEX de l'OTAN.

Seuls les enseignements émanant des commandements supérieurs sont diffusés

3.2.6 L'IBAN a constaté que, dans les portails RETEX et EXTRA de l'OTAN, le volume d'informations communiquées variait en fonction des participants. Comme indiqué dans le tableau 6, la majorité des fichiers ont été téléchargés par les commandements supérieurs et par le JALLC. Les commandements de composante et les unités de la structure de forces de l'OTAN qui ont fait l'objet d'un examen par l'IBAN étaient moins bien représentés dans le portail RETEX de l'OTAN, mais certains commandements de composante ont téléchargé des informations sur les enseignements au moyen du portail EXTRA.

Tableau 6 : Fichiers téléchargés par type et par commandement depuis 2013 dans le portail RETEX classifié de l'OTAN (situation au 1^{er} octobre 2015)*

Commandements OTAN	Enseignements identifiés	Enseignements tirés	Comptes rendus contenant les meilleures pratiques liées aux enseignements identifiés et aux enseignements tirés	Autres types de fichiers	Total
Commandements stratégiques	26	14	23	26	89
Commandements alliés de forces interarmées	170	48	4	8	230
Commandements de composante	1	0	12	9	22
Trois unités de la structure de forces de l'OTAN**	4	0	0	1	5
Centre interarmées d'analyse et de retour d'expérience	368	17	1	65	451
Autres entités	200	12	142	146	500
Total	769	91	182	255	1 297

Source : Analyse par l'IBAN des données contenues dans le portail RETEX de l'OTAN.

*Ce tableau présente des données provenant de la bibliothèque principale du portail RETEX de l'OTAN. Des filtres ont été utilisés pour trier les dossiers spécifiques par autorité d'origine et par type de fichier. En raison des réformes apportées récemment à la structure de commandement de l'OTAN, il est possible que certains fichiers provenant des commandements restructurés ne soient pas pris en compte dans le tableau. En outre, pour les commandements alliés de forces interarmées, une distinction en deux catégories a été faite pour le filtre de tri par autorité d'origine (situation actuelle et situation avant 2012).

**Pour cette analyse, l'IBAN a limité le nombre d'unités de la structure de forces de l'OTAN à trois commandements qui ont participé aux exercices Trident de 2013, 2014 et 2015.

3.2.7 De plus, l'IBAN a constaté que les commandements OTAN ne diffusaient pas systématiquement toutes les informations découlant des exercices. Selon la directive sur les enseignements tirés, la capacité RETEX de l'OTAN n'est pas axée uniquement sur la diffusion d'enseignements, mais aussi sur la diffusion de tous les types d'informations qui peuvent aider à améliorer les capacités et les procédures OTAN. Toutefois, l'IBAN a noté que les commandements ne faisaient pas état de la totalité de leurs enseignements dans la liste des enseignements identifiés pour les exercices qu'il a examinés. Les commandements ne diffusaient pas les informations qu'ils considéraient comme des informations internes (questions ne nécessitant pas d'intervention extérieure pour être réglées) ne présentant pas un intérêt pour les autres parties prenantes. Par exemple, le

Centre de guerre interarmées ne mentionne pas habituellement dans la liste des enseignements identifiés ou dans le portail RETEX de l'OTAN les enseignements internes découlant des exercices. Les commandements tels que le Commandement terrestre armé, le Commandement maritime allié et le Commandement allié de forces interarmées de Brunssum ne présentent qu'une sélection de leurs constatations et enseignements internes dans les livrables en matière de compte rendu RETEX et dans le portail RETEX.

3.3 Défis à relever s'agissant de la diffusion d'informations

L'IBAN a relevé deux grandes raisons expliquant pourquoi la diffusion des informations sur le retour d'expérience se heurtait à des difficultés : (1) absence d'orientations précises sur le type d'informations à partager ; (2) utilisation d'outils informatiques différents.

Absence d'orientations précises

3.3.1 Selon la directive sur les enseignements tirés, la diffusion d'informations ne doit pas se limiter aux enseignements, mais elle doit aussi englober tous les types d'informations qui peuvent être utiles pour améliorer les capacités et les procédures de l'OTAN. L'IBAN n'a toutefois pas trouvé dans cette directive, ni dans la directive sur les entraînements et les exercices collectifs, de précisions sur le type d'informations que les commandements devraient fournir en plus des enseignements, ni sur les exercices spécifiques dont il doit être rendu compte dans les deux portails centraux.

3.3.2 En raison du manque d'orientations précises, de multiples interprétations sont possibles concernant les types d'informations découlant des exercices qui doivent être communiquées (pour autant que de telles informations soient communiquées), y compris leur forme et leur contenu. Par exemple, selon certains officiers RETEX et planificateurs d'exercices avec lesquels l'IBAN s'est entretenu, les commandements OTAN préfèrent en général limiter la diffusion d'informations en ne communiquant pas les enseignements et les constatations qui, selon eux, sont d'ordre interne ou ne sont pas applicables aux autres parties utilisant le portail RETEX de l'OTAN. Les personnes interrogées ont expliqué que la communication de l'ensemble des constatations découlant d'un exercice ne serait pas utile parce qu'il faudrait consacrer beaucoup de temps à l'enregistrement de ces informations dans le portail, et parce que la plupart des constatations ont tendance à être peu importantes ou incorrectes ou pourraient être traitées sans intervention extérieure. Toutefois, en filtrant les données, les commandements réduisent la quantité d'informations disponibles pour les autres commandements, limitant les possibilités d'amélioration de la performance. De plus, cette pratique semble aller à l'encontre de l'objectif de diffusion de l'information tel qu'il est défini dans la directive sur les enseignements tirés.

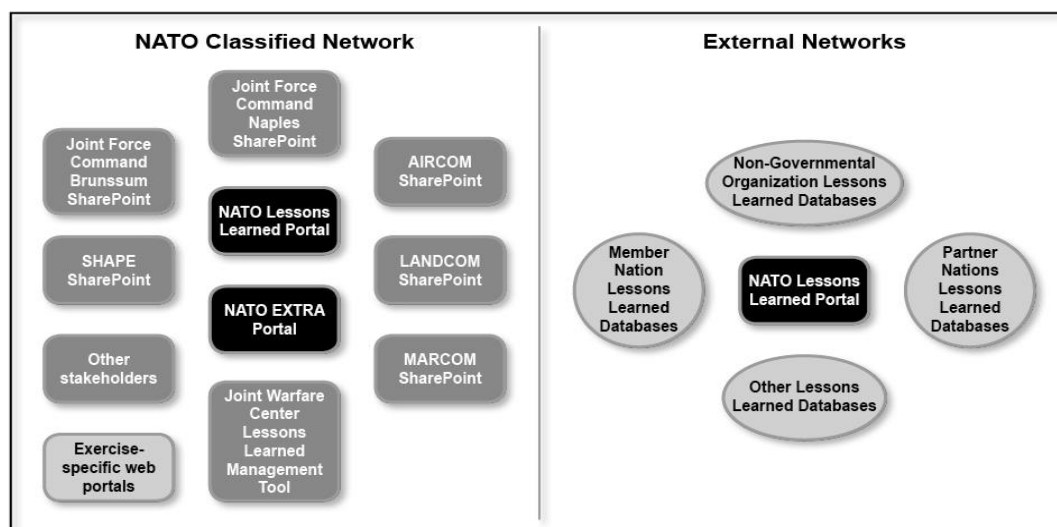
3.3.3 Des responsables d'un commandement de forces interarmées ont déclaré qu'ils étaient convaincus au départ que seuls les enseignements nécessitant une intervention extérieure devaient être communiqués, mais que, après avoir examiné la question dans le cadre d'une activité parrainée par le JALLC, ils avaient l'intention de communiquer les enseignements internes, en plus des enseignements externes, dans le cadre d'un prochain exercice. En revanche, la majorité des commandements avec lesquels l'IBAN s'est entretenu n'avaient pas diffusé les enseignements internes découlant des exercices de grande envergure qu'il a examinés.

3.3.4 Par ailleurs, l'IBAN a constaté que les commandements OTAN ne téléchargeaient pas systématiquement dans le portail RETEX de l'OTAN les enseignements découlant des exercices de plus petite envergure et moins complexes inscrits dans le programme OTAN d'entraînements et d'exercices militaires. Par exemple, les documents relatifs à l'exercice Steadfast Jazz 2013 ont été téléchargés dans les portails RETEX et EXTRA de l'OTAN, mais cela n'a pas été le cas pour ceux des autres exercices Steadfast, comme l'exercice Steadfast Flow. Selon des responsables de commandement OTAN, le travail de planification de certains de ces exercices ne s'est pas fait en prenant comme base les grandes étapes et les livrables définis dans la directive sur les entraînements et les exercices collectifs, et la fourniture de produits RETEX officiels n'était donc pas obligatoire.

Utilisation des technologies

3.3.5 La plupart des responsables RETEX interrogés par l'IBAN ont indiqué que les technologies étaient un obstacle à la diffusion d'informations. Le principal défi tient à la difficulté de communiquer des informations dans un contexte où de nombreux systèmes informatiques différents sont utilisés pour gérer le processus RETEX de l'OTAN, tous ces systèmes ayant des fonctions similaires, voire des fonctions qui se dupliquent. L'OTAN dispose de deux systèmes RETEX centralisés (le portail RETEX et le portail EXTRA), mais chaque commandement a aussi ses propres systèmes RETEX indépendants (voir la figure 6). La plupart des commandements utilisent SharePoint pour leurs bases de données RETEX, mais certains commandements préfèrent utiliser d'autres systèmes pour gérer leurs informations relatives aux enseignements. Par exemple, le Centre de guerre interarmées utilise un système de gestion spécifique appelé Outil de gestion RETEX, qui est différent de la plateforme SharePoint et du portail RETEX de l'OTAN. Et certains commandements que l'IBAN a interrogés préfèrent utiliser le logiciel Tasker Tracker pour le suivi des mesures correctives et d'autres tâches liées au processus RETEX. De plus, il existe un certain nombre de systèmes RETEX en dehors du réseau classifié de l'OTAN, et notamment une version non classifiée du portail RETEX de l'OTAN.

Figure 6: The Various Lessons Learned Systems Associated with the NATO Lessons Learned Process



Source: IBAN analysis of NATO command documentation

3.3.6 Aucun système évoqué ne contient une fonction de transmission automatique d'informations aux autres systèmes, bien qu'il puisse y avoir dans le portail des liens facilitant la communication des informations. De ce fait, les responsables dans les commandements doivent introduire manuellement les données dans les portails OTAN, ce qui risque de nécessiter beaucoup de temps et de ressources, en fonction du volume d'informations. Il est possible que certains fichiers doivent être téléchargés deux fois, voire plus, pour faire en sorte qu'ils figurent à la fois dans le réseau classifié et dans le réseau non classifié.

Portails RETEX existants mais non utilisés

3.3.7 Les responsables de commandement OTAN qui prennent part à des exercices OTAN ne voient pas bien l'utilité et les rôles des deux portails OTAN. Bien que tous les responsables avec lesquels l'IBAN s'est entretenu connaissent l'existence du portail RETEX de l'OTAN, un certain nombre d'entre eux ont indiqué qu'ils connaissaient moins bien le portail EXTRA. Un planificateur d'exercice a indiqué qu'il estimait que le portail EXTRA pourrait être un outil très utile pour la planification d'exercices, mais qu'il n'avait été informé de l'existence de ce portail qu'après avoir mis en place un portail SharePoint pour la gestion et la planification de l'exercice dont il s'occupait. D'autres planificateurs d'exercices ont déclaré qu'ils étaient au courant de l'existence du portail EXTRA, mais qu'ils ne l'utilisaient pas pour leurs activités de planification.

3.3.8 Un certain nombre de responsables RETEX ont déclaré qu'il semblait que les deux portails faisaient double emploi parce qu'ils pouvaient tous deux servir à stocker des informations sur le RETEX, mais que ces systèmes avaient une existence séparée et que, de ce fait, les fichiers chargés dans l'un n'apparaissaient pas nécessairement dans l'autre. Par exemple, un certain nombre de commandements de composante ont téléchargé dans le portail EXTRA des informations sur les enseignements, mais celles-ci n'apparaissaient pas dans le portail RETEX de l'OTAN (situation en septembre 2015). Travailler avec ces multiples systèmes signifie qu'il faut réaliser deux fois les mêmes tâches, ce qui mène à une utilisation inefficace du temps et du personnel RETEX. Les responsables des entraînements et des exercices au sein du QG du SACT étaient en train, en octobre 2015, d'évaluer l'utilité du portail EXTRA pour déterminer l'usage qu'il en serait fait à l'avenir. De plus, en raison de l'absence de système unifié de gestion des enseignements comme indiqué plus haut dans le présent document, les coûts du travail dans le domaine du RETEX risquent d'augmenter.

Absence de dispositif de contrôle de la qualité des données

3.3.9 Pour terminer, l'IBAN a constaté qu'aucun dispositif de contrôle de la qualité des données n'était mis en œuvre pour vérifier si les données introduites dans le portail RETEX de l'OTAN étaient fiables et exactes. Cette question revêt une importance particulière lorsqu'il s'agit d'introduire les métadonnées pour les fichiers téléchargés, celles-ci devant permettre aux utilisateurs d'effectuer des recherches de fichiers et d'analyser ceux dont ils ont besoin. L'IBAN a trouvé des exemples d'étiquetage incohérent des fichiers dans le portail RETEX de l'OTAN, comme indiqué au paragraphe 3.2.5. De plus, il n'y a pas d'autorité centrale qui serait chargée de veiller à ce que les documents portant sur les

enseignements identifiés ou sur les enseignements tirés respectent le format approuvé par le JALLC afin de garantir l'exhaustivité et la qualité de l'information.

3.3.10 On attend de chacun des commandements qu'il effectue son propre contrôle de qualité des données pour faire en sorte que les données qu'il télécharge soient exactes et fiables, étant donné que l'administrateur du portail RETEX de l'OTAN, à savoir le JALLC, n'effectue pas un tel contrôle. Des responsables du JALLC reconnaissent cependant que l'absence d'un cadre uniforme pour les métadonnées est un problème qui fait obstacle à la diffusion d'informations. Ils ont précisé qu'ils prévoyaient d'examiner la question à la réunion d'un groupe de travail devant se tenir en octobre 2015. L'absence d'assurance suffisante quant à la qualité des données contenues dans le portail RETEX de l'OTAN fait que les utilisateurs sont moins enclins à se servir du système.

4. Conclusion et recommandations

4.1 Conclusion

4.1.1 L'IBAN a constaté que les commandements OTAN n'avaient pas suffisamment mis en œuvre le processus RETEX de l'OTAN pour les exercices militaires et que la communication aux divers commandements d'informations sur les enseignements restait limitée. Pour ces raisons, le processus RETEX de l'OTAN pour les exercices ne contribue pas de manière efficace et efficiente à l'accroissement de la performance des activités de l'Organisation.

4.1.2 Au cours des exercices, le processus RETEX de l'OTAN n'est pas systématiquement mis en œuvre alors que les orientations existantes prévoient qu'il le soit. Les commandements OTAN s'attachent à déterminer les enseignements identifiés découlant des exercices et à en faire des enseignements tirés et, sur cette base, ils apportent certaines modifications aux politiques, aux normes, aux plans et à la planification des futurs exercices. Toutefois, la majorité des enseignements identifiés ne deviennent pas des enseignements tirés ou ne sont pas pleinement traités dans le cadre du processus RETEX de l'OTAN. La fourniture des livrables en matière de RETEX a pris un retard considérable pour l'ensemble des exercices Trident 2014 que l'IBAN a examinés. La plupart des difficultés qui se posent pour l'achèvement du processus RETEX tiennent à l'absence de rôles et de responsabilités bien définis, d'orientations claires et d'implication des hauts dirigeants.

4.1.3 En outre, il n'y a pas de système de contrôle centralisé ou systématique qui permettrait de voir si toutes les actions correctives identifiées au cours d'un exercice sont bien mises en œuvre. De ce fait, on relève un manque de transparence et de redevabilité pour ce qui est de la phase relative aux mesures correctives, ce qui rend très difficile une évaluation des effets globaux du processus RETEX de l'OTAN. Il n'y a pas non plus d'indications quant à la prise en charge de mesures correctives spécifiques. Enfin, il n'y a pas, au niveau approprié de commandement, de responsable du contrôle de la mise en œuvre du processus RETEX pour chacun des exercices.

4.1.4 L'IBAN a également constaté que certains problèmes recensés pendant des exercices n'étaient pas consignés ni traités dans le cadre du processus RETEX. Cela accroît le risque que des enseignements importants ne soient pas conservés ou diffusés à l'échelle de l'OTAN.

4.1.5 Les insuffisances se sont accentuées en raison du manque de participation active de la part des hauts dirigeants à tous les niveaux au sein de l'OTAN. Si ces dirigeants ne jouent pas un rôle actif, il est possible que le personnel OTAN impliqué dans le processus RETEX ne mette pas pleinement en œuvre ce processus, contrairement à ce qui est prévu, parce que d'autres priorités et d'autres considérations entreront en ligne de compte, avec le risque de voir l'OTAN passer à côté de possibilités d'amélioration de sa performance.

4.1.6 Par ailleurs, les commandements OTAN diffusent certaines informations sur les enseignements découlant d'exercices de grande envergure à la fois au moyen de canaux officiels et de canaux non officiels, mais l'IBAN a constaté que la communication d'informations dans les portails OTAN consacrés au RETEX était trop limitée. En particulier, l'IBAN a constaté un manque de cohérence s'agissant des informations stockées dans les portails RETEX et EXTRA de l'OTAN et a fait état d'insuffisances pour ce qui est de l'exactitude des enseignements, du niveau de participation à l'échange d'informations ainsi que de la validité et de l'exhaustivité des informations diffusées.

4.1.7 L'IBAN a noté que, faute d'orientations précises et en raison de difficultés techniques, les informations mises dans le portail RETEX de l'OTAN étaient très disparates. Tant que les orientations resteront ambiguës et que les problèmes techniques ne seront pas résolus, la communication d'informations aux divers commandements OTAN demeurera limitée. Ces commandements risquent alors de passer à côté de possibilités d'améliorer leur performance et leurs capacités, ce qui pourrait affecter leur capacité à répondre à de futures crises.

4.1.8 Si les hauts dirigeants ne donnent pas des orientations plus détaillées et ne prévoient pas des contrôles plus stricts, les commandements subordonnés risquent de ne pas mettre pleinement en œuvre la phase relative aux mesures correctives d'un exercice donné et, ainsi, de ne pas achever le processus RETEX. Cela pourrait mettre gravement en péril la capacité de l'OTAN à intégrer dans un système et à conserver des informations susceptibles d'améliorer sa capacité à mener à bien ses missions et à s'adapter à un environnement de sécurité en évolution constante.

4.2 Recommandations

Recommandation n°1 :

Pour améliorer la mise en œuvre du processus de retour d'expérience dans le cadre de la conduite d'exercices, l'IBAN recommande aux commandements stratégiques de mieux respecter les échéances, de renforcer la redevabilité et d'accroître la visibilité du processus.

Il faudrait procéder comme suit :

- a. Le Conseil de l'Atlantique Nord devrait prendre des mesures pour faire en sorte que les commandements stratégiques désignent, au niveau approprié de commandement, un responsable unique qui serait chargé de suivre la mise en œuvre du processus de retour d'expérience pour chaque exercice. Il devrait aussi définir le rôle et les responsabilités de la personne désignée s'agissant de donner des orientations.
- b. Les commandements stratégiques devraient définir des orientations claires pour les livrables à fournir en matière de compte rendu sur le RETEX en tenant compte des différences d'envergure et de complexité des exercices OTAN, et déterminer les liens hiérarchiques pour le compte rendu sur le RETEX en tenant compte du fait que les exercices font intervenir plusieurs commandements.
- c. Le Conseil de l'Atlantique Nord devrait prendre les dispositions nécessaires pour faire en sorte que les commandements stratégiques prennent des mesures destinées à faciliter une plus grande implication des dirigeants dans la mise en œuvre du processus RETEX à tous les niveaux de commandement, qu'ils définissent des indicateurs pour la mesure de la performance du processus RETEX de l'OTAN et qu'ils fournissent ces informations aux hauts dirigeants dans la directive annuelle du SACEUR sur l'ETEE ou dans un document équivalent.
- d. Les commandements stratégiques devraient faire en sorte que les commandements subordonnés présentent, dans le cadre de leurs processus RETEX respectifs, des constatations ou des enseignements découlant des évaluations de la performance réalisées en interne ou d'autres analyses.

Recommandation n°2 :

Pour faciliter l'institutionnalisation des enseignements découlant des exercices ainsi que l'accès à ces connaissances dans l'ensemble de l'OTAN, l'IBAN recommande d'améliorer la diffusion de ces informations. Il préconise de procéder comme suit :

- a. Les commandements stratégiques devraient revoir les orientations sur le RETEX et faire en sorte qu'elles fournissent aux commandements subordonnés des instructions et des critères plus détaillés concernant le type d'enseignements qu'il est utile de communiquer, les exercices à prendre en considération et les autres types d'informations à fournir.

- b. Les commandements stratégiques, en concertation avec les parties prenantes, devraient envisager de regrouper ou de supprimer les bases de données RETEX redondantes. Les éléments à prendre en considération devraient inclure le rapport coût-efficacité.
- c. Les commandements stratégiques, en concertation avec le Centre interarmées d'analyse et de retour d'expérience et d'autres parties prenantes, devraient prendre des mesures pour faire en sorte qu'un cadre commun soit mis en place et pour garantir ainsi l'exactitude et la qualité des données introduites dans le portail RETEX de l'OTAN.

Commentaires officiels du SHAPE et du QG du SACT et position de l'IBAN

L'IBAN a demandé au SHAPE et au QG du SACT de lui faire parvenir leurs commentaires officiels et leurs commentaires factuels. Les commentaires officiels sont reproduits dans leur intégralité dans l'appendice 4. L'IBAN prend bonne note des mesures que le SHAPE et le QG du SACT décrivent dans leurs commentaires sur le présent rapport et qui ont été prises après la date d'achèvement du travail qu'il a effectué sur le terrain pour la réalisation du présent audit de performance. L'IBAN invite le Conseil à donner instruction au SHAPE et au QG du SACT, ainsi qu'à leurs organes subordonnés, d'assumer leurs responsabilités s'agissant de la mise en œuvre du processus RETEX, l'objectif étant d'améliorer le retour d'expérience sur les exercices grâce aux recommandations formulées dans le présent rapport.

Commentaires officiels du SHAPE

Dans ses commentaires, le SHAPE déclare souscrire aux recommandations contenues dans le rapport de l'IBAN et indique qu'il les intégrera dans les travaux qui sont actuellement menés ou qui le seront à l'avenir en vue de l'amélioration du processus RETEX en coordination étroite avec le QG du SACT.

Commentaires officiels du QG du SACT

Dans ses commentaires finals, le QG du SACT déclare que les recommandations formulées par l'IBAN permettront d'optimiser les effets du nouveau processus relatif au compte rendu et aux enseignements identifiés qui a été mis au point pour les exercices par des experts de la structure de commandement de l'OTAN.

Dans ses commentaires officiels (points 1.a et 1.c.2), le QG du SACT présente des éléments venant en complément de la recommandation relative à la désignation d'un responsable unique pour la mise en œuvre du processus RETEX dans le cadre de chaque exercice. L'IBAN maintient sa recommandation, mais il y a apporté certaines modifications d'ordre rédactionnel pour tenir compte des observations soulevées par le QG du SACT. Il comprend bien que plusieurs commandements jouent un rôle dans le processus RETEX relatif aux exercices et dans la chaîne de commandement de la structure de commandement de l'OTAN, mais il estime qu'il incombe globalement aux commandements stratégiques de faire en sorte que le processus RETEX soit mis en œuvre dans une mesure suffisante.

Dans ses commentaires officiels (point 1.b), le QG du SACT évoque également l'observation de l'IBAN selon laquelle la majorité des enseignements identifiés consignés suite à des exercices ne sont pas suffisamment exploités pour devenir des enseignements tirés. L'IBAN maintient sa position, réaffirmant que la politique du RETEX n'est pas pleinement respectée, qu'il est significatif de constater que le nombre d'enseignements tirés consignés est faible et que la diffusion des connaissances dans l'ensemble de l'OTAN est donc limitée.

L'IBAN prend note des autres commentaires officiels du QG du SACT. Il n'a pas formulé de position sur ces commentaires, étant donné qu'ils ne remettent pas en question les faits

énoncés dans le rapport ou qu'ils recouvrent les positions exprimées par l'IBAN dans les sections 5.4 et 5.5.

Abréviations

ACT	Commandement allié Transformation
ACO	Commandement allié Opérations
ETEE	Formation, entraînement, exercices et évaluation
FER	Compte rendu final de l'exercice
JALLC	Centre interarmées d'analyse et de retour d'expérience
JFC	Commandement de forces interarmées
LI	Enseignement identifié
LIAP	Plan d'action faisant suite aux enseignements identifiés
LIL	Liste des enseignements identifiés
OCE	Officier directeur de l'exercice
ODE	Officier chargé de la conduite de l'exercice
OSE	Officier chargé de la mise sur pied de l'exercice
Portail EXTRA	Portail Exercice, Entraînement, Compte rendu et Analyse
QG du SACT	Quartier général du Commandant suprême allié Transformation
RAR	Compte rendu sur les mesures correctives
SHAPE	Grand Quartier général des Puissances alliées en Europe

Critères

1. Politique OTAN du retour d'expérience
2. Directive 080-006 des deux commandements stratégiques – Enseignements tirés
3. Directive 075-003 des deux commandements stratégiques – Entraînements et exercices collectifs
4. Manuel OTAN de retour d'expérience
 - Éléments clés de la capacité RETEX : 1. Structure, 2. Processus, et 3. Outils
 - Facteurs critiques de succès : 1. Leadership, État d'esprit, Diffusion de l'information et Rôle des parties prenantes

Processus RETEX de l'OTAN

Le processus RETEX, qui s'applique à tous commandements et organismes OTAN, comporte deux phases, à savoir l'analyse et les mesures correctives, chacune d'elles étant composée d'un certain nombre d'étapes.

1. **Analyse** : il s'agit de la phase de détermination des enseignements identifiés et de formulation des recommandations visant à y donner suite.
 - a. Constatation : une constatation est un problème qui a été identifié et consigné. Toute partie prenante au sein d'une organisation donnée peut soumettre une constatation à sa chaîne de commandement en vue de la définition de mesures correctives.
 - b. Analyse : la constatation soumise fait l'objet d'une analyse visant à déterminer la cause du problème, à recommander une voie à suivre et à recommander la désignation d'un organe d'exécution qui sera chargé de mettre en œuvre la recommandation. Il se peut que certains commandements ne disposent pas de la capacité nécessaire pour réaliser l'analyse voulue et, dans ce cas, le Centre interarmées d'analyse et de retour d'expérience peut être invité par le commandement à réaliser cette analyse pour son compte.
 - c. Enseignements identifiés : le produit de l'analyse est appelé « enseignement identifié » ; il contient les informations décrites ci-dessus.
2. **Mesure corrective** : il s'agit de la phase de traitement des enseignements identifiés et du résultat du processus RETEX.
 - a. Entérinement et attribution d'une tâche : l'autorité appropriée reçoit la documentation écrite relative aux enseignements identifiés et peut décider d'entériner ces enseignements afin qu'une suite y soit donnée, ou de ne pas les entériner. Une fois les enseignements entérinés, l'autorité doit charger l'organe d'exécution approprié de donner suite aux enseignements identifiés.
 - b. Mise en œuvre et contrôle : l'organe d'exécution désigné établit un plan d'action fixant les échéances et les grandes étapes, met en œuvre des mesures correctives et consigne le changement opéré et son impact. Les organes d'exécution rendent compte de l'avancement de la mise en œuvre du plan d'action à l'autorité chargée de l'attribution des tâches.
 - c. Validation : si nécessaire, l'autorité chargée de l'attribution des tâches vérifie, en concertation avec les organes d'exécution et avec l'autorité d'origine qui a soumis la constatation si une solution a bien été apportée au problème ou si le changement opéré a donné le résultat voulu.
 - d. Enseignement tiré : le produit de cette phase est appelé « enseignement tiré ».
 - e. Diffusion : les enseignements tirés, ainsi que les adaptations et les modifications qui y sont liées, sont communiqués aux parties prenantes appropriées au moyen du portail RETEX de l'OTAN, ou leur sont transmis directement ou sont portés à leur connaissance dans le cadre de forums, de conférences et d'autres activités à participation ouverte.

SHAPE and HQ SACT formal comments

SHAPE Formal comments

a. As overall comment, SHAPE is aware that the Lessons Learned (LL) process could be improved and is already working with HQ SACT in this direction. We agree that the conclusions and recommendations of the report are worthy of further study and analysis and will be taken into account in the diverse strands of work already in place for improving the system.

b. At the Wales Summit in 2014, NATO agreed on the Readiness Action Plan (RAP) to ensure the Alliance is ready to respond swiftly and firmly to new security challenges. The development and implementation of the Readiness Action Plan (RAP) has been the main effort of SHAPE since this Summit. As a consequence, the number of exercises has been increased at the same time that new LL policy and new tools were implemented.

c. The Lessons Learned process takes time at the strategic level of command. The Lessons Identified at this level of command should be carefully analysed, implemented and validated before being considered as learned.

d. In the report context, Strategic Commands (SCs) have different sources of learning lessons, either from operations and/or from exercises. The period of focus for the International Board of Auditors for NATO (IBAN) study has seen the change of posture of NATO after more than ten years of emphasis on Out of Area (OOA) operations. Now the LL process is refocusing more on exercises.

e. The LL process is also affected by the Bi-SC NATO structure. SCs are working on delineation of responsibilities. ACT has overall responsibility for the LL process and likewise LL from exercises. ACO is responsible for LL from operations. Still, SHAPE is providing requirements and guidance for collective training and exercises through the SACEUR's Annual Guidance on Education, Training, Exercises and Evaluation (SAGE). Some overlap and friction is an expected consequence of this complex arrangement.

f. The IBAN report will be additionally supporting in the efforts to achieve LL process improvements, and the main stakeholders in the process have already reached roughly the same conclusions. As a token, the main topic of the last LL Conference in Lisbon can be mentioned: "Closing the loop: The lessons learned capability in support of NATO transformation".

g. With regard to the report section title 2.6 'Lack of effective leadership', this title is misleading and does not accurately reflect the following paragraphs. SHAPE recommends the title change to 'LL Process Leadership Challenges'.

h. With respect to IBAN conclusion 4.1.1, the SCs are still in the process of fully implementing a relative new Lessons Learned Process. Although the NATO policy dates back to 2011, the process as it is now is the result of the 2013 NCS reorganization and the same is applicable to the Bi-SC policy regarding Lessons Learned. Furthermore, the main tools used for storing, sharing and implementing the LL process, the NATO LL Portal and the NATO EXTRA Portal, are operational since 2014. Therefore, the IBAN audit was conducted against an ongoing process that still requires more time to be fully institutionalized.

i. As regards IBAN conclusion 4.1.3, this has already been identified by the SCs and process to institutionalize the NATO LL Portal to be used as the centralised system for monitoring the LL process has already started. The forthcoming NATO Information Portal will probably take the place in the near future as a repository for NATO knowledge, including the LL.

j. With reference to IBAN conclusion 4.1.5, the Command Group at SHAPE is totally engaged in the LL process, sharing its effort with the manifold other processes that are currently ongoing to implement the NATO political guidance.

k. We concur with the recommendations made in the report and will be incorporating them in the current or future strands of work to improve the Lessons Learned process in close coordination with ACT.

HQ SACT formal comments

1. HQ SACT wishes to provide some further aspects on the following topics of the audit:
 - a. Recommendation for a single accountable party responsible for the oversight of the implementation of the Lessons Learned (LL) process for each exercise.
 - (1) NATO LL Policy (Reference B) states that "In order to ensure effective implementation of the Lessons Learned, senior leadership is necessary at all levels. The launching and execution of a Lessons Learned process is a command/senior management responsibility. Each command and body within NATO will execute their part in the NATO Lessons Learned process in order to enhance NATO's best practices".
 - (2) Each Commander has the responsibility to act as the Tasking Authority within his area of responsibility, thereby ensuring that received LI is decided on (noted or approved) and those approved be followed until being learned. This principle provides for commitment to and ownership of the lessons.
 - (3) Most of the LI that are vetted by stakeholder Commanders during an exercise are operations related while the rest are exercise structure related. It is important that each LI is addressed to the appropriate Tasking Authority that is responsible for that domain. That would ensure a complete background for making an informed decision on the LI and the appropriate command relationship over the proper Action Body to allow the ownership of the remedial action implementation. Eventually, the defined chain of command is to be used for the handling of lessons as for all other work.¹
 - (4) The institutionalization or integration of the LL work as a part of everyone's work is a more efficient use of manpower than establishing a single body. Exercise is only a single part of all the Lessons to consider, therefore, a single body may be necessary for all types of lessons coming from different areas and not only for specific lessons coming out of exercises, if this principle is to be used.
 - (5) If this recommendation is to be followed, further analysis will be required in order to identify the structure, the required resources, as well as the command authority over all Tasking Authorities and Action Bodies that will be needed for the designated body to complete its mission.

¹ The NATO LL Policy states that "In order to ensure effective implementation of the Lessons Learned, senior leadership is necessary at all levels. The launching and execution of a Lessons Learned process is a command/senior management responsibility. Each command and body within NATO will execute their part in the NATO Lessons Learned process in order to enhance NATO's best practices."

- b. Observation that the majority of the LI are not sufficiently learned.
- (1) It needs to be highlighted that the low percentage of validated LL is a fact across all domains of Lessons Identified and not exclusively out of exercises, although after the reduction of the alliance's operational footage, the majority of the lessons are stemming out of exercises.
 - (2) Within the report it seems not clear, that throughout the individual levels of responsibility the NATO LL process already takes place. If, within the individual Commanders responsibility the remedial action can be authorised and implemented this Lessons might never come to the next higher levels awareness but nevertheless, the lessons are learned.
 - (3) The discussion should be refocused on why NATO lessons, in general, are not efficiently and effectively pursued by Tasking Authorities as depicted in the NLLP. The audit presents many factors that contribute to this discussion such as HQ manning with LL staff officers, continuity of process due to military personnel rotations, HQ workload, and HQ priorities. HQ SACT believes that establishing a long lasting civilian position in each LL cell, would be a performance multiplier and create the potential to solve the problem.
 - (4) An accurate overview of lessons learning can only be achieved by the universal use of the NATO Lessons Learned Portal (NLLP) by all Commands. This has to be further enhanced by a much stronger leadership engagement in order to impose the use of the NLLP. Towards that end the new process of exercise reporting and handling LI out of exercise will contribute by providing clear guidance on the use of NLLP.
- c. Observation that the roles and responsibilities are not well defined and remedial action lacks clear guidance and tracking.
- (1) The audit's observations regarding unclear guidance on Lessons by the Bi-SC 075-003 are valid. The most important consideration is that the process is currently external to the general NATO Lessons Learned process.
 - (2) As depicted in the audit, the exercise is an ad hoc organization of finite command relationships, which do not outlive the lessons learned process. The Lesson Identified Action Plan (LIAP), as described by the directive, gives to the OSE an implied mission of a tasking authority, although it cannot be ensured that has the required Command authority over the proper Action Body for each Lesson Identified, even within the finite timeframe of the exercise process.
 - (3) This discrepancy between responsibility and authority can only be solved by addressing each LI to the appropriate Tasking Authority, which is the principle of the general Lessons Learned process. The core of the NC WS proposal for the

revision of the process addresses this via time, accountability, and traceability regardless of exercise structure or the nature of the lesson.

d. Observation that not all LI are included in the reporting process.

(1) An LI is vetted by the Command after a valid Observation has been staffed within the HQ's internal lessons learned process. The concept of Lessons relates to issues that have a wider impact both in time and/or to other Commands and does not refer to non-systemic failures.

(2) As a consequence of the above mentioned nature of the lessons, Commanders are encouraged to share the LIs through the established reporting processes and tools for the possible benefit of other Commands, but it ultimately rests with each Commander to decide upon the relevance of an LI outside his HQ, especially when referring to NFS HQs that also have variations in structure and functions.

(3) Commanders can focus the collection of observations and drive the LI production during any activity, especially during exercises. This is an aspect that will be highlighted under the revised process

e. The use of NATO Lessons Learned Portal (NLLP) and NATO EXTRA Portal (NXP)

(1) The NLLP tool has been in use for three years and is far from ideal but is being improved on a continuous basis. The use of the tool is expected to increase as the tool is improved.

(2) To facilitate the single point principal, the NLLP has to be the single "track and share" tool for lessons, while the NXP will be the central information sharing tool for EXTRA planning. This distinction is clear within the revised exercise reporting and handling of LI in exercises and will be depicted in the new BI-SC DIR 075-003.

(3) ACT will continue to develop the tools for enhanced performance and provide guidance for their use. Currently, ACT/JALLC together with NCIA is in the initiating phase of integrating the processes reflected in the NLLP and NXP within the NATO Information Portal (NIP) thus preparing the tool for the future.