

NATO SANS CLASSIFICATION

Communicable au Monténégro

3 octobre 2016

DOCUMENT
PO(2016)0606 (INV)

À : Représentants permanents (Conseil)

De : Secrétaire général

**AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE DU PROCESSUS DE MISE À DISPOSITION
DES CAPACITÉS FINANCIÉES EN COMMUN :
RAPPORT DU BUREAU DE LA PLANIFICATION ET DE LA POLITIQUE GÉNÉRALE
DES RESSOURCES ET DOCUMENT DE PRÉPARATION À LA RÉUNION**

Je vous prie de trouver en annexe 1 le rapport du Bureau de la planification et de la politique générale des ressources concernant le rapport d'audit de performance du Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN sur la nécessité d'améliorer le processus OTAN des paquets de capacités.

En annexe 2, vous trouverez un document sur le mandat approuvé au sommet de Varsovie concernant l'amélioration de la gouvernance du processus de mise à disposition des capacités financées en commun. Ce texte, qui tient compte de ce qui a été dit lors du débat informel que le Comité des adjoints a eu le 29 septembre, a été établi en prévision de la réunion du 5 octobre 2016, au cours de laquelle le Conseil de l'Atlantique Nord examinera ces questions de manière informelle.

(signé) Jens Stoltenberg

2 annexes
1 appendice

Original : anglais

NATO SANS CLASSIFICATION



**RAPPORT D'AUDIT DE PERFORMANCE
DU COLLÈGE INTERNATIONAL DES COMMISSAIRES AUX COMPTES DE L'OTAN
À L'INTENTION DU CONSEIL
SUR LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER
LE PROCESSUS OTAN DES PAQUETS DE CAPACITÉS**

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

Références :

- (a) IBA-AR(2016)05
- (b) IBA-AR(2014)35
- (c) C-M(2015)0043
- (d) PO(2015)0313
- (e) PO(2016)0051
- (f) AC/335-N(2015)0111

Introduction

1. Dans son rapport sur la nécessité d'améliorer le processus OTAN des paquets de capacités (CP) (référence (a)), le Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN) pose d'intéressantes questions concernant le processus de mise à disposition des capacités financées en commun. Ce rapport se concentre sur l'identification des besoins militaires ainsi que leur définition et leur présentation, en même temps qu'il soulève des questions plus générales de gouvernance. Il paraît donc logique de l'examiner en lien avec un précédent rapport de l'IBAN, contenant des recommandations ayant trait à la mise en œuvre des capacités financées sur le programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP). D'ailleurs, l'audit de performance concernant le processus des CP a été commandé par le Conseil sur la base d'une recommandation du Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB) (référence (c)). Le Conseil a examiné les conclusions figurant dans le rapport de l'IBAN sur le NSIP ainsi qu'un rapport établi conjointement par le Comité militaire et le RPPB en exécution de la tâche qui leur avait été confiée au sommet du pays de Galles et qui consistait à améliorer la mise à disposition des capacités financées en commun (référence (d)).

2. Comme les observations de l'IBAN portent sur des questions fondamentales relatives à la gouvernance et aux processus, l'élaboration et la mise en œuvre d'un train de mesures d'amélioration demandera du temps et de l'énergie et exigera une planification et un échelonnement bien réfléchis ; par exemple, il n'y aurait guère de sens à repenser les systèmes de gestion et de traitement des données tant que les processus sous-jacents (et, partant, les besoins d'information des parties prenantes) n'auront pas été redéfinis.

3. Les conclusions de l'IBAN sur le processus des CP doivent être mises en relation avec, en particulier :

3.1 les mesures d'amélioration du processus de mise à disposition des capacités financées en commun qui sont prévues dans les documents de référence (c) et (d) et dont la concrétisation est en cours sous la direction du RPPB et du Comité militaire ;

3.2 les travaux sur la gouvernance dirigés par le Comité des adjoints (DPRC) (faisant suite à une recommandation du Comité militaire et du RPPB (référence (e)).

Objet

4. Le présent rapport a pour objet d'énoncer des dispositions pour le suivi des recommandations de l'IBAN, en précisant les responsabilités et les échéances.

Rappel des faits

5. L'idée maîtresse du rapport de l'IBAN est que l'OTAN a bien du mal à faire en sorte que les capacités financées en commun soient disponibles au moment où les commandements stratégiques en ont besoin : d'un bout à l'autre, le processus des CP peut prendre jusqu'à 16 ans. Dans son rapport, l'IBAN formule cinq grandes constatations, assorties de cinq recommandations générales, qui sont reproduites ci-après pour plus de facilité.

Constatations

5.1 *Certaines étapes indispensables au développement des capacités, en particulier celles qui impliquent un travail technologique, ne sont pas prises en considération de manière adéquate dans le processus des CP, ce qui en réduit l'efficacité.*

5.2 *Les CP ne résultent généralement pas du processus de planification de défense de l'OTAN, ce qui se traduit par des travaux au cas par cas et limite la possibilité de remonter aux lacunes capacitaires reconnues au niveau de l'Organisation.*

5.3 *Les commandements stratégiques ne gèrent pas les travaux relatifs aux besoins de manière efficace. L'insuffisance de la capacité institutionnelle entraîne une dépendance excessive à l'égard du soutien extérieur.*

5.4 *Le processus des CP ne prend pas pleinement en considération certains principes importants tels que la gestion du changement et la gestion des risques. Les systèmes et processus d'information sous-jacents sont déficients.*

5.5 *Il manque encore certains éléments indispensables d'un bon dispositif de gouvernance, notamment des orientations générales, une supervision complète ainsi qu'un suivi et un contrôle assurant la transparence.*

Recommandations

6.1 *Concevoir un processus complet qui garantisse la mise à disposition des capacités voulues en temps voulu. Le processus devrait couvrir toutes les activités de développement des capacités, permettre de remonter à la planification de défense et à la planification de niveau opératif assurées par l'OTAN, et permettre d'opérer régulièrement une priorisation basée sur l'analyse que l'OTAN fait de ses besoins du moment et de ses besoins futurs en matière de sécurité.*

6.2 *Créer les éléments d'une approche cohérente pour la gestion des portefeuilles, des programmes et des projets, qui serait suivie dans toute l'OTAN, afin de corriger les lacunes et les disparités en matière de gestion.*

6.3 *Renforcer la capacité institutionnelle en dotant les commandements stratégiques du personnel nécessaire à la gestion des besoins.*

6.4 *Améliorer la gestion de l'information et la transparence en rationalisant et en modernisant les processus et les systèmes informatiques utilisés pour la gestion des travaux relatifs aux CP.*

6.5 *Uniformiser, renforcer et clarifier (qui, quoi, quand, comment, pourquoi) les rôles en matière de gouvernance pour que les besoins capacitaires définis correspondent aux besoins réels et pour que la mise à disposition des capacités puisse se faire le plus possible conformément aux plans approuvés.*

7. L'IBAN recommande en outre de faire appel à des experts provenant des administrations nationales afin que les travaux puissent s'appuyer sur l'expérience et les bonnes pratiques des pays.

Examen de la question

8. En approuvant le document de référence (e)), le Conseil a pris note de l'avis du Comité militaire et du RPPB selon lequel les améliorations qu'ils proposaient en vue de l'amélioration de la mise à disposition des capacités n'avaient pas de prise sur les problèmes plus généraux découlant de l'inutile complexité de la structure de gouvernance. Le Comité militaire et le RPPB suggéraient dès lors au Conseil d'envisager, à l'appui de l'initiative visant à réduire de moitié le temps nécessaire à la mise à disposition des capacités financées en commun, la conduite d'une revue des dispositions de gouvernance par le DPRC, qui proposerait sa perspective sur les questions transversales.

9. L'IBAN l'affirme très clairement : dans l'« enchevêtrement de comités et de bureaux » face auquel on se trouve aujourd'hui, chaque étape d'un projet requiert des décisions par consensus dans de multiples enceintes, aux objectifs souvent contradictoires. Même si l'intention est bonne, la multiplicité des niveaux de décision et le chevauchement des responsabilités sont sources de lacunes en matière de gouvernance, font obstacle à un véritable respect de l'obligation de rendre compte, entravent la capacité qu'ont les comités

chargés des ressources de réagir à l'augmentation des coûts et sont à l'origine de retards importants dans la mise à disposition effective des capacités financées en commun.

10. Les première et cinquième recommandations de l'IBAN sont déterminantes : la suite à donner aux autres observations dépendra des changements qui auront été apportés en matière de gouvernance et de processus. La question de la gouvernance est actuellement à l'étude par le DPRC. Le RPPB relève d'ailleurs que les décisions relatives aux capacités financées en commun comportent une dimension politique dont il convient de tenir compte dans les processus et procédures.

11. Le RPPB compte bien aller de l'avant dans l'élaboration et la mise en œuvre de mesures propres à remédier aux insuffisances constatées par l'IBAN. Cependant, il devra veiller, ce faisant, à ne pas préjuger des décisions que le Conseil prendra sur la base des résultats des travaux du DPRC (qui doivent être achevés à temps pour la réunion des ministres de la Défense de juin 2017). Par conséquent, il serait logique que le RPPB :

11.1 veille à ce que l'on évite les travaux ou initiatives susceptibles de faire double emploi ou d'interférer avec les travaux du DPRC sur la gouvernance ; du reste, le RPPB continuera de collaborer avec le DPRC et de lui apporter son concours en fonction des besoins ; à cet égard, il part du principe qu'en tant que comité d'orientation de haut niveau chargé de superviser le processus de mise à disposition des capacités financées en commun, il supervisera la mise en œuvre des décisions que le Conseil aura prises à la suite de ces travaux ;

11.2 Le RPPB estime qu'il faudrait faire des recommandations figurant aux paragraphes 6.2 et 6.4 une priorité pour les commandements stratégiques au moment de l'établissement de la feuille de route détaillée. Il conviendra, tant que la direction à prendre n'aura pas été déterminée, de faire preuve de prudence s'agissant de tout nouvel investissement dans les 14 systèmes d'information existants ;

11.3 veille à ce que les mesures qui seront prises à la suite de l'audit de performance ne retardent pas la mise à disposition des capacités financées en commun actuellement en cours de développement et ne lui portent pas préjudice de quelque autre manière que ce soit.

12. Le RPPB juge préoccupant l'effet que les contraintes pesant sur la capacité institutionnelle militaire ont sur le processus de mise à disposition des capacités financées en commun, et il est d'avis que le problème pourrait être étudié plus avant par le Comité de la politique et des plans de défense (DPPC). À cet égard, il note que le DPPC supervise l'évaluation fonctionnelle de la structure de commandement de l'OTAN (NCS) demandée par les chefs d'État et de gouvernement au sommet de Varsovie. Cette évaluation devrait contribuer à l'identification précoce des besoins militaires et à une gestion plus efficace de ces besoins. Dans le domaine des C4ISR (commandement, contrôle, communication, informatique, renseignement, surveillance et reconnaissance), la définition des besoins ne constitue pas une étape spécifique d'un processus linéaire (lancement, définition, réalisation et utilisation), mais elle s'inscrit dans un processus de développement plus souple

caractérisé par des interactions dynamiques entre la définition des besoins elle-même et les phases de mise en œuvre.

13. Tout cela étant dit, un certain nombre de mesures susceptibles d'apporter des améliorations pourraient être prises à brève échéance. On trouvera ci-après un certain nombre d'exemples de telles mesures, la liste n'étant pas exhaustive.

13.1 Responsabilités en matière de définition des besoins en systèmes d'information et de communication (SIC) – L'IBAN est, légitimement, préoccupé de ce qu'en raison d'un manque d'expertise interne, le Commandement allié Transformation (ACT) en soit arrivé à s'en remettre à l'Agence OTAN d'information et de communication (NCIA) pour l'expression des besoins en capacités et en services SIC. Une telle dépendance est contraire aux principes de bonne gouvernance, qui imposent une séparation claire entre le prescripteur et le prestataire de services, et les deux organismes sont critiquables à cet égard. Il est établi qu'actuellement, l'ACT ne dispose pas en interne des compétences nécessaires à la définition des besoins fonctionnels des utilisateurs, à laquelle il faut dès lors procéder en même temps qu'à la définition des besoins techniques utilisables dans le cadre d'une relation contractuelle avec l'industrie. Sauf modification des tableaux d'effectifs du temps de paix des services concernés, l'ACT devrait continuer d'externaliser la définition des besoins utilisateurs, mais il conviendrait, à cet effet, de ne pas passer par la NCIA et de traiter directement avec des consultants ou des entreprises indépendants possédant les compétences requises. Un tel changement ne devrait pas avoir d'incidence sur le plan budgétaire en ce qu'il ne nécessiterait qu'une réorientation des fonds vers d'autres fournisseurs, et il devrait pouvoir être opéré rapidement, à l'occasion du réexamen annuel des activités financées par le client qu'effectuent l'ACT et la NCIA.

13.2 Révision des CP – L'IBAN a constaté que les commandements stratégiques ne procédaient pas à la révision bisannuelle des CP prévue dans le processus. Dans les faits, il n'y a donc aucun mécanisme permettant la réévaluation, en fonction de l'évolution du contexte stratégique, des besoins militaires faisant l'objet des CP déjà approuvés. À ce sujet, l'IBAN note que les commandements stratégiques ne se jugent pas habilités à effectuer la révision. Or, s'il est assurément vrai que des entités subordonnées ne peuvent invalider les décisions du Conseil (concernant par exemple l'approbation de CP), rien n'empêche les commandements stratégiques de présenter des recommandations lorsqu'il y a lieu. En effet, si tel n'était pas le cas, il ne serait possible d'élaborer de nouveaux CP que sur instruction d'une autorité supérieure. Rien ne semble s'opposer à une réinstauration immédiate de la révision des CP, même s'il faudra veiller à ce qu'elle ne donne pas lieu à une inflation des besoins et à ce qu'elle n'engendre pas de retards supplémentaires dus à des questions administratives.

13.3 Projets à forte composante technologique – L'IBAN a constaté que les projets à forte composante technologique étaient particulièrement exposés à la survenue de retards. Des besoins mal définis, des solutions mal conçues, une exécution mal assurée ou une modification des besoins utilisateurs sont autant de causes possibles de tels retards. Vu la nature des capacités concernées et le caractère essentiel de leur contribution à l'efficacité militaire de l'Alliance (et vu l'ampleur des fonds communs nécessaires), il importe de réduire autant que possible les risques de retard. Si, dans certains cas, l'élaboration et la

recommandation de solutions nécessiteront des travaux plus poussés, l'application plus rigoureuse des principes de gestion de projet pourrait être source d'améliorations plus immédiates, par exemple en ne donnant le feu vert aux projets qu'une fois clairement établi que les besoins ont été définis de manière suffisante pour permettre l'exécution sans risque inacceptable. Il faudrait toutefois veiller à ce que l'application de cette mesure n'ait pas d'incidence sur les travaux relatifs à la gouvernance. Procéder de la sorte devrait favoriser un mode de gestion des capacités qui tienne mieux compte de l'ensemble du cycle de vie et contribuer à ce que les CP soient lancés, présentés, approuvés et mis en œuvre à temps pour que les capacités existantes puissent être remplacées avant la fin de leur vie utile.

13.4 Contrôle des besoins et gestion des risques – L'IBAN a mis en évidence un certain nombre de domaines dans lesquels, actuellement, les commandements stratégiques ne se conforment pas pleinement à leurs propres règles et procédures (notamment la collecte et l'utilisation des informations de gestion) ou dans lesquels les contrôles sont insuffisants (par exemple la définition des besoins et le suivi de leur évolution ainsi que l'identification et l'atténuation des risques). Il conviendrait d'inviter les commandements stratégiques à établir un plan d'action exposant comment, quand et par qui ces problèmes pourraient être pris en charge.

Hypothèses de planification

14. Sans préjuger des résultats des travaux sur la gouvernance, le RPPB part du principe, pour les besoins de la planification, que les processus modifiés :

14.1 seront moins complexes que les dispositions actuelles, puisque les responsabilités ainsi que les obligations de compte rendu seront clairement définies et qu'il sera mis fin aux inutiles chevauchements de responsabilités ; en effet, comme l'IBAN l'a constaté, les précédents réexamens se sont le plus souvent soldés par un alourdissement des procédures administratives, aggravant le problème au lieu de le résoudre ;

14.2 seront conçus pour être plus simples et nécessiter moins d'effectifs pour leur mise en œuvre ;

14.3 n'auront pas d'effets défavorables sur la mise à disposition des capacités dont la mise en œuvre a déjà été approuvée ;

14.4 formeront un tout dont la concrétisation est à la portée de l'Organisation ; en effet, il serait préférable de mener à bien un petit ensemble de mesures ciblées et hiérarchisées que d'aboutir à une situation où l'on verrait très grand mais où les résultats ne suivraient pas.

15. Le RPPB part également du principe que les pays ne souhaiteront pas déboursier beaucoup plus, que ce soit pour le réexamen et la refonte des processus ou pour la mise en œuvre des processus nouveaux.

Avis extérieur

16. L'IBAN souligne l'intérêt qu'il y aurait à solliciter un avis extérieur. Le financement commun militaire représentant moins de 0,3 % des dépenses de défense totales des Alliés, la grande majorité des activités liées aux besoins, aux programmes et aux acquisitions sont gérées directement par les pays. Dans bien des cas, les processus correspondants ont été complètement remaniés ces dernières années, les pays cherchant à améliorer la mise à disposition des capacités et à mieux utiliser l'argent des contribuables. L'OTAN a tout intérêt à tirer parti de l'expérience chèrement acquise par certains Alliés et, à cet égard, les compétences du groupe d'experts de haut niveau auquel il serait fait appel (proposition à l'étude au DPRC) devraient s'avérer précieuses. Le RPPB se tient prêt à assister le groupe d'experts dans ses travaux et à donner suite aux recommandations qui auront été approuvées par le Conseil, selon les instructions qu'il aura reçues.

Audit de performance concernant le NSIP et point sur l'exécution du mandat donné au sommet du pays de Galles

17. L'ensemble complet de mesures approuvées par le Conseil (voir références (c) et (d)) couvrirait la totalité du processus de mise à disposition des capacités et représentait un effort substantiel et cohérent d'amélioration de la mise à disposition des capacités financées en commun.

18. Dès lors, une attention plus grande est accordée aux délais fixés, à la clarté du compte rendu et au respect de l'obligation de rendre compte. L'amélioration des outils de compte rendu et d'analyse contribue à un meilleur suivi de l'exécution des projets et permet de renforcer la prise de décisions lorsque surviennent des problèmes ou des retards. La révision régulière des projets et des CP contribue pour sa part à mieux faire ressortir la performance du NSIP, qu'il s'agisse du programme dans son ensemble ou des différents projets. Pour tous les nouveaux projets, les enseignements tirés sont appliqués dès le départ pour réduire les risques de retard, de surcoût ou d'inflation des besoins. De nouvelles mesures visant à améliorer encore le processus continuent d'être élaborées et appliquées, le but étant d'améliorer la mise à disposition des capacités en évitant cependant tout ce qui ralentirait l'exécution des projets.

19. Cela dit, étant donné la complexité et le caractère pluriannuel du programme, il faudra du temps avant qu'apparaissent clairement tous les effets bénéfiques de ces changements. Le Comité des investissements a d'ailleurs indiqué que, sur le plan de la performance, l'exécution des projets du NSIP en 2015 et au premier semestre 2016 ne présentait pas encore les signes visibles d'amélioration auxquels les pays se seraient attendus. En cause, notamment, l'excès d'optimisme dans la planification de l'exécution des projets, les insuffisances dans la définition des besoins et l'instabilité de ceux-ci, la dépendance excessive à l'égard d'un organisme unique (la NCIA) pour l'exécution des projets, ainsi que le fait qu'un certain délai est nécessaire pour que les nouvelles mesures sortent tous leurs effets. Le RPPB livrera une analyse séparée et plus détaillée, fondée sur des éléments à fournir par le Comité des investissements, au sujet de la performance du NSIP à temps pour la réunion d'octobre des ministres de la Défense.

Communication au public

20. Notant que le rapport sur l'audit de performance porte la marque NATO SANS CLASSIFICATION, le RPPB compte que le document sera rendu public quand il aura été approuvé par le Conseil.

Conclusions

21. Le RPPB souscrit aux conclusions et aux recommandations de l'IBAN, auxquelles il y a lieu de donner suite dans un ordre logique et en tenant dûment compte des travaux déjà entrepris. Il note que le Commandement allié Opérations, le Commandement allié Transformation, l'État-major militaire international, le Bureau OTAN des ressources et l'Agence OTAN d'information et de communication ont également souscrit à ces recommandations. Comme le prévoit l'article 15 du Règlement financier de l'OTAN, le RPPB assumera la responsabilité principale du suivi de l'audit sauf pour ce qui est des travaux sur la gouvernance dirigés par le DPRC, qui proposera sa perspective sur les questions transversales.

22. L'un des objectifs clés de la revue de la gouvernance devrait être de simplifier la prise de décision et de contraindre les entités chargées de l'exécution des projets à répondre de leur action ; pour cela, il faut déterminer quelles seront les décisions à prendre pour garantir la mise à disposition de capacités adéquates, comment de telles capacités seront financées et mises en œuvre, quelle sera l'entité la plus à même de prendre chacune des décisions requises et quels seront les avis nécessaires pour étayer ces décisions.

23. La prudence est de rigueur si l'on entend éviter toute initiative qui anticiperait sur les résultats des travaux relatifs à la gouvernance, un élément dont le RPPB doit tenir compte dans sa réaction à l'audit. Les possibilités quant à ce qui peut raisonnablement être entrepris à brève échéance s'en trouvent limitées, mais il devrait tout de même être possible d'obtenir certains résultats dans des délais rapprochés. Ainsi, l'on devrait pouvoir séparer les fonctions de définition des besoins et les fonctions de prestation des services et réinstaurer le processus bisannuel de révision des CP, le tout de manière relativement rapide et sans ressources supplémentaires. Par ailleurs, il devrait y avoir moyen de réfléchir à des options pour le renforcement de la capacité institutionnelle avant que soient prises les décisions définitives sur la gouvernance et les processus, et le DPPC pourrait être invité à envisager une telle démarche dans le cadre de l'évaluation fonctionnelle de la NCS.

24. L'élaboration de mesures propres à améliorer l'exécution des projets à forte composante technologique nécessitera des travaux complémentaires, et il faudra par ailleurs veiller à ce que ces travaux n'aient pas d'incidence sur ceux concernant la gouvernance. L'importance de ces projets sur le plan militaire, et leur coût, montrent combien ces travaux sont nécessaires.

25. Il y a beaucoup à apprendre de l'expérience acquise par les pays en matière d'amélioration de la mise à disposition des capacités ; le RPPB attend donc avec intérêt l'avis du groupe d'experts de haut niveau et il se tient prêt à superviser la mise en œuvre des recommandations qui auront été approuvées par le Conseil.

26. Les travaux portant sur le traitement et la gestion des données ainsi que ceux qui doivent mener à la définition d'une approche commune à toute l'OTAN pour la gestion des portefeuilles, des programmes et des projets ne pourront pas véritablement débiter avant que l'on sache clairement quelles dispositions s'appliqueront pour ce qui est des processus et de la gouvernance. Les travaux préparatoires, visant par exemple à répertorier les bases de données existantes, pourraient toutefois se poursuivre.

27. Une première feuille de route contenant un récapitulatif des travaux à effectuer, des responsabilités principales et des échéances indicatives figure en appendice. Cette feuille de route sera étoffée par le Secrétariat international, sur la base d'apports des commandements stratégiques, de manière à couvrir toutes les observations de l'IBAN, et elle sera réexaminée par le RPPB d'ici au 1^{er} décembre 2016.

Recommandations

28. Le RPPB recommande au Conseil :

28.1 de prendre note du présent rapport et d'approuver les conclusions figurant aux paragraphes 22 à 28 ;

28.2 de l'inviter à poursuivre ses travaux sur l'amélioration de la mise à disposition des capacités financées en commun ;

28.3 de noter qu'en tant que comité d'orientation de haut niveau chargé de superviser la mise à disposition des capacités financées en commun et comité d'audit de l'Alliance, il examinera toutes les observations et recommandations de l'IBAN sauf celles portant sur la gouvernance, lesquelles seront traitées par le DPRC avec l'aide d'un groupe d'experts de haut niveau ; dans ce cadre, entre autres choses, le RPPB évaluera les systèmes d'information actuellement utilisés pour la gestion des capacités et des projets, et il poursuivra ses travaux visant à améliorer la mise à disposition des capacités financées en commun, conformément à la recommandation ci-dessus ;

28.3.1 d'inviter l'ACT à étudier quels seraient les fournisseurs susceptibles de remplacer la NCIA pour le conseiller quant à la définition et à l'énoncé des besoins militaires, puis à soumettre des propositions pour mise en œuvre d'ici au 31 mars ;

28.3.2 de noter qu'il compte entreprendre des travaux supplémentaires ciblés sur l'exécution des projets à forte composante technologique, que ces travaux porteront en particulier sur les capacités livrées par l'intermédiaire de la NCIA et qu'ils auront pour objet le remplacement, en temps voulu et avec efficacité, des capacités en fin de vie utile (y compris la mise hors service des anciens systèmes) ;

28.4 de l'inviter à continuer d'assister le DPRC et le groupe d'experts de haut niveau dans leurs travaux sur la gouvernance, en leur fournissant des avis sur les possibilités d'amélioration de l'efficacité de la gouvernance, de renforcement de l'obligation de rendre

compte ainsi que de réduction des chevauchements et des doubles emplois dans le cadre de la mise à disposition des capacités financées en commun ;

28.5 d'inviter le DPPC à déterminer, peut-être dans le cadre de l'évaluation fonctionnelle, s'il est nécessaire de renforcer la capacité institutionnelle au sein de la NCS (éventail des compétences et de l'expertise requises, rôles respectifs des commandements stratégiques, besoins globaux en effectifs, entre autres) et à soumettre des recommandations au Conseil d'ici à la réunion des ministres de la Défense de juin 2017 ;

28.6 de noter qu'il fournira, à temps pour la réunion d'octobre des ministres de la Défense, un nouveau rapport d'étape sur l'efficacité des mesures déjà prises aux fins de l'amélioration de la mise à disposition des capacités financées en commun ;

28.7 de le charger d'établir à son intention un rapport exhaustif faisant le point sur l'amélioration de la mise à disposition des capacités financées en commun, rapport qui devra notamment porter sur les effets des mesures approuvées à la suite des recommandations formulées par l'IBAN dans ses rapports de 2015 et de 2016, ainsi que de fournir, avant la réunion des ministres de la Défense de juin 2017, une analyse complète des résultats des travaux du groupe d'experts de haut niveau qui sera mis en place par le DPRC ;

28.9 d'approuver la communication du rapport de l'IBAN au public, conformément à la politique agréée.

PREMIÈRE FEUILLE DE ROUTE

Paragraphe	Mesure	Responsable (proposition)	Échéance	Observations
27	Établissement, pour examen par le RPPB, d'une feuille de route détaillée couvrant toutes les observations de l'IBAN	SI/NOR	1 ^{er} décembre 2016	
11	Mise en application des mesures relatives à la gouvernance approuvées par le Conseil	RPPB	À confirmer, mais après mars 2017	En fonction des résultats des travaux sur la gouvernance dirigés par le DPRC
13.2	Réinstauration du processus bisannuel de révision des CP	Commandements stratégiques	31 mars 2017	
13.3	Élaboration des mesures propres à améliorer l'exécution des projets à forte composante technologique, avec pour commencer une étude de cadrage	RPPB	Pour l'étude de cadrage : 31 janvier 2017	
13.4	Plan d'action pour l'amélioration du contrôle des besoins, de la collecte et de l'utilisation des informations de gestion ainsi que de l'identification et de l'atténuation des risques	Commandements stratégiques	31 mars 2017	

NATO SANS CLASSIFICATION
Communicable au Monténégro

APPENDICE 1
ANNEXE 1
PO(2016)0606 (INV)

14	Mise en œuvre des mesures d'amélioration de la mise à disposition des capacités qui sont énumérées dans le PO(2016)0051	RPPB/Comité militaire, avec l'aide du Comité des investissements	En cours. Rapport d'étape à fournir pour la ministérielle Défense d'octobre	Rapport basé sur l'avis et les recommandations du Comité des investissements
21	Description du dispositif actuel de gestion de l'information, qui puisse servir de base à la mise en place d'un système rationalisé et plus efficace	RPPB	31 mars 2017	
28.4	Soutien au DPRC (et au groupe d'experts de haut niveau) pour les travaux sur la gouvernance, selon les besoins	RPPB	En cours	Avec l'aide du Secrétariat international si nécessaire
28.3.1	Étude par l'ACT des possibilités de remplacement de la NCIA pour le conseiller quant à la définition et à l'énoncé des besoins militaires	ACT	31 mars 2017	
28.5	Examen par le DPPC de la nécessité de renforcer la capacité institutionnelle au sein des commandements stratégiques	DPPC	Ministérielle Défense de juin 2017	

**TÂCHE CONFIEE AU COMITÉ DES ADJOINTS CONCERNANT
L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE DU PROCESSUS DE MISE À
DISPOSITION DES CAPACITÉS FINANCIÉES EN COMMUN**

DOCUMENT DE PRÉPARATION À LA RÉUNION

1. Depuis le sommet du pays de Galles, en 2014, les Alliés, essentiellement par l'intermédiaire du Comité militaire et du Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB), réfléchissent à la manière d'améliorer la mise à disposition des capacités financées en commun. Cette réflexion a donné lieu à l'établissement, par les deux organes précités, d'un plan d'action global pour la mise à disposition des capacités, actuellement en cours d'application¹.
2. Au sommet de Varsovie, les chefs d'État et de gouvernement ont chargé le Comité des adjoints (DPRC), avec l'aide d'experts, de présenter à temps pour la réunion de juin 2017 des ministres de la Défense, des recommandations sur la manière d'améliorer la gouvernance du processus de mise à disposition des capacités financées en commun, dans le cadre de l'adaptation institutionnelle.
3. Pour ce faire, le DPRC sera secondé par un groupe d'experts de haut niveau et il prendra dûment en considération les travaux déjà entrepris selon différents axes ainsi que les récents rapports du Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN) et du RPPB sur la nécessité de réformer la gouvernance du programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP) et sur la nécessité d'améliorer le processus OTAN des paquets de capacités.
4. Comme cela est apparu lors de différents exposés au Conseil, la structure de gouvernance en place pour la **mise à disposition des capacités financées en commun** est excessivement complexe et elle est source de retards, à tel point qu'il faut **en moyenne 16 ans environ** pour que ces capacités soient disponibles. C'est là le résultat de l'intervention de divers acteurs, notamment les comités d'orientation, les comités chargés des ressources, les comités directeurs et les groupes de projet, une multiplication d'interventions qui a des incidences sur le coût, le périmètre et le calendrier des projets. Par ailleurs, comme l'IBAN l'a relevé dans ses rapports, le processus actuel présente un certain nombre de défauts : étapes trop nombreuses, responsabilités mal définies, absence de gestion globale et procédures de contrôle inadéquates, s'appliquant à des sous-processus non reliés entre eux, non étayés par des documents et/ou se chevauchant.
5. D'après les rapports de l'IBAN, la cause première d'une grande partie de ces problèmes réside dans la faiblesse de la gouvernance voire l'absence de gouvernance. Les acteurs doivent rendre des comptes au seul cercle dont ils font partie et uniquement sur l'action menée pendant des phases bien spécifiques. Nombre d'intervenants en

¹ PO(2016)0051.

conviennent : en raison de la complexité de l'environnement de gouvernance dans lequel s'inscrivent les décisions, l'aptitude de l'OTAN à mettre à disposition les capacités requises en temps voulu se trouve entravée voire affaiblie. Il est donc crucial de bien définir la tâche du DPRC, en particulier pour ce qui est de la portée du travail à réaliser.

6. Le 29 septembre, les adjoints ont discuté de manière informelle du mandat du groupe d'experts de haut niveau. La conclusion principale de ce débat est qu'il faut que les améliorations qui seront apportées à la gouvernance de la mise à disposition des capacités financées en commun permettent aux commandants de l'OTAN de disposer de ces capacités en temps voulu. Le projet de mandat ci-dessous, établi sur la base de cette conclusion, est à présent soumis aux ambassadeurs pour qu'ils l'examinent et forment leurs observations à leur réunion informelle du 5 octobre 2016. Les avis des ambassadeurs guideront le DPRC pour la suite de ses travaux sur le mandat du groupe d'experts.

Le groupe d'experts de haut niveau est chargé de formuler des recommandations en vue de l'amélioration de la gouvernance de la mise à disposition des capacités financées en commun, l'objectif global étant que les commandants de l'OTAN puissent disposer des capacités requises au moment où ils en ont besoin. L'adoption d'une approche transversale et systémique tenant compte des résultats de précédents travaux sur les processus relatifs à la mise à disposition des capacités financées en commun facilitera la réalisation de cet objectif. Les travaux en exécution du présent mandat n'entraveront pas l'élaboration et la réalisation, en cours ou prévues, des projets financés en commun, dont ceux qui ont trait au plan d'action « réactivité » (RAP) et à la force opérationnelle interarmées à très haut niveau de préparation (VJTF).

Note succincte à l'intention du Conseil sur la nécessité d'améliorer le processus OTAN des paquets de capacités

Contexte

Pour réaliser ses ambitions politiques, l'OTAN doit développer des capacités et les mettre à disposition. Les pays de l'OTAN assurent eux-mêmes la plus grande partie du développement capacitaire. Par ailleurs, ils exercent collectivement la gouvernance du développement de capacités financées en commun représentant des investissements de plusieurs milliards d'euros. En 1992, ils ont décidé de recourir au programme d'investissement au service de la sécurité (NSIP) pour piloter les activités correspondantes, suivant une approche baptisée « processus des paquets de capacités ».

Aujourd'hui, l'OTAN élabore et met en œuvre de nombreux CP, qui représentent des dépenses potentielles de plus de 11 milliards d'euros. Dans chaque CP sont inscrits plusieurs projets de génie civil et/ou plusieurs projets à forte composante technologique. En mars 2015, le Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN) a présenté un rapport au Conseil sur l'exécution de ces projets, à la suite de quoi le Conseil lui a demandé d'examiner comment l'OTAN définissait les besoins qui sous-tendent les projets, question sur laquelle l'audit effectué ne portait pas. Le présent rapport répond à la demande du Conseil.

Objectifs de l'audit

Conformément aux articles 2 et 14 de sa charte, l'IBAN analyse, dans le présent rapport d'audit de performance adressé au Conseil, si l'OTAN assure dans le respect des critères d'efficacité et d'efficience la gestion et la gouvernance de ses activités visant à définir et à approuver les besoins en capacités financées en commun. Les objectifs spécifiques de l'audit étaient les suivants :

1. déterminer dans quelle mesure le processus de définition et d'approbation des besoins permet de mettre à disposition en temps voulu les capacités dont l'Alliance a besoin ;
2. déterminer dans quelle mesure l'OTAN gère les besoins en capacités financées en commun dans le respect des critères d'efficience et d'efficacité ;
3. déterminer dans quelle mesure la gouvernance exercée par l'OTAN est garante d'un processus transparent et assurant le respect de l'obligation de rendre compte.

Constatations

Comme le montre le schéma ci-dessous, le processus d'élaboration, d'approbation et de mise en œuvre des CP actuellement en cours prendra au moins 16 ans. Cela signifie que l'OTAN peine à respecter les dates fixées par les commandants et approuvées par les pays pour la mise à disposition des capacités. D'après les données disponibles, la plupart des

CP devraient être livrés en moyenne plus de quatre ans après la date à partir de laquelle les commandants en ont besoin. Les longs délais de définition des besoins sont au nombre des facteurs qui contribuent aux retards.



Source : Analyse par l'IBAN des données fournies par les entités auditées. Toutes les données disponibles concernant les échéances ont été utilisées. Voir les paragraphes 2.1.3 et 2.1.4.

Cette situation découle entre autres de lacunes relatives aux processus, à la dotation en personnel, aux technologies et à la gouvernance.

- Certaines étapes indispensables au développement des capacités, en particulier celles qui impliquent un travail technologique, ne sont pas prises en considération de manière adéquate dans le processus des CP, ce qui en réduit l'efficacité.
- Les CP ne résultent généralement pas du processus de planification de défense de l'OTAN, ce qui se traduit par des travaux au cas par cas et limite la possibilité de remonter aux lacunes capacitaires reconnues au niveau de l'Organisation.
- Les commandements stratégiques ne gèrent pas les travaux relatifs aux besoins de manière efficace. L'insuffisance de la capacité institutionnelle entraîne une dépendance excessive à l'égard du soutien extérieur.
- Le processus des CP ne prend pas pleinement en considération certains principes importants tels que la gestion du changement et la gestion des risques. Les systèmes et processus d'information sous-jacents sont déficients.
- Il manque encore certains éléments indispensables d'un bon dispositif de gouvernance que sont notamment des orientations générales, une supervision complète ainsi qu'un suivi et un contrôle assurant la transparence.

À défaut d'effort plus concerté et mieux coordonné portant sur l'ensemble de ces domaines, il sera difficile d'améliorer de manière significative la mise à disposition des capacités. Pour être fructueux, un tel effort nécessitera de renforcer et d'unifier davantage la gouvernance. Les pays en sont conscients mais ils n'ont encore approuvé aucune mesure substantielle à cet égard.

Recommandations

Pour remédier aux lacunes constatées lors de l'audit, l'IBAN recommande de prendre les mesures suivantes.

1. Concevoir un processus complet qui garantisse la mise à disposition des capacités voulues en temps voulu. Le processus devrait couvrir toutes les activités de développement des capacités, permettre de remonter à la planification de défense et à la planification de niveau opératif effectuées par l'OTAN, et permettre d'opérer

à tout moment une priorisation basée sur l'évaluation que l'OTAN fait de ses besoins du moment et de ses besoins futurs en matière de sécurité.

2. Créer les éléments d'une approche cohérente pour la gestion des portefeuilles, des programmes et des projets, qui serait suivie dans toute l'OTAN, afin de corriger les lacunes et les disparités en matière de gestion.
3. Renforcer la capacité institutionnelle en dotant les commandements stratégiques du personnel nécessaire à la gestion des besoins.
4. Améliorer la gestion de l'information et la transparence en rationalisant et en modernisant les processus et les systèmes informatiques utilisés pour la gestion des travaux relatifs aux CP.
5. Uniformiser, renforcer et clarifier (qui, quoi, quand, comment, pourquoi) les rôles en matière de gouvernance pour que les besoins capacitaires définis correspondent aux besoins réels et pour que la mise à disposition des capacités puisse se faire le plus possible conformément aux plans approuvés.

Comme indiqué dans son précédent rapport, sur la mise en œuvre des CP, l'IBAN estime que l'OTAN pourrait avoir avantage à charger un groupe d'experts provenant des administrations des pays de formuler des propositions plus précises concernant les domaines précités, qui seraient soumises à l'approbation du Conseil.

Dans leurs commentaires officiels, le Commandement allié Opérations, le Commandement allié Transformation, l'État-major militaire international, le Bureau OTAN des ressources et l'Agence OTAN d'information et de communication ont dit souscrire aux recommandations de l'IBAN, et ils ont formulé des observations dont l'IBAN a tenu compte, comme il convenait, pour mieux étayer son rapport.

24 mai 2016

(Version définitive, avec commentaires du Commandement allié Opérations, du Commandement allié Transformation, de l'État-major militaire international, de l'Agence OTAN d'information et de communication et du Bureau OTAN des ressources)

Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN

**Rapport d'audit de performance à l'intention du Conseil sur la
nécessité d'améliorer le processus OTAN des paquets de capacités**

Table des matières

1. Contexte	3
1.1 Présentation générale	3
1.2 Objectifs de l'audit	6
1.3 Portée et méthode de l'audit	6
2. Inefficacité et inefficience du processus de définition des besoins capacitaires	7
2.1 Longs délais de définition des besoins, contribuant aux retards dans la mise à disposition des capacités	7
2.2 Le processus des CP : un instrument de planification des ressources mais pas de développement des capacités	10
2.3 Les besoins capacitaires ne sont généralement pas définis dans le cadre de la planification de défense de l'OTAN	14
2.4 Conclusions relatives au processus des CP	19
3. Lacunes dans la gestion des besoins	19
3.1 Gestion inefficace des travaux relatifs aux besoins par les commandements stratégiques	19
3.2 Difficultés à appliquer les principes de bonne gestion	23
3.3 Inefficacité de la gestion de l'information à l'OTAN	27
3.4 Conclusions relatives à la gestion	28
4. Dispositif de gouvernance très lacunaire	29
4.1 Gouvernance et obligation de rendre compte : définitions en vigueur à l'OTAN	29
4.2 Absence d'orientations générales	29
4.3 Inégalité de la supervision	31
4.4 Absence de suivi et de contrôle par l'OTAN de la définition et de l'approbation des besoins	33
4.5 Adoption de mesures d'amélioration de la gouvernance mais problèmes sous-jacents non traités	34
4.6 Conclusions relatives à la gouvernance	35
5. Conclusions générales et recommandations	36
5.1 Conclusions générales	36
5.2 Recommandations	37
6. Commentaires reçus et position de l'IBAN	38
Appendices	
1. Abréviations	39
2. CP process roles and responsibilities	40
3. The intended linkage between the CP and NATO Defence Planning Processes	41
4. CP process performance	43
5. Formal comments received from ACO, ACT, the International Military Staff, the NCI Agency and the NATO Office of Resources	45

1. Contexte

1.1 Présentation générale

1.1.1 Pour répondre aux défis de sécurité actuels et futurs, l'OTAN a besoin de certaines capacités. À l'OTAN, on entend par capacité l'« aptitude à accomplir des actions afin d'atteindre certains objectifs/d'obtenir certains effets » (PO(2011)0210). Un exemple de capacité type est l'aptitude à déployer des forces. Un autre est l'aptitude à échanger des informations entre entités OTAN. Pour se doter de telles capacités, l'OTAN a besoin d'infrastructures, dont des infrastructures physiques et des systèmes d'information et de communication à forte composante technologique. Outre sur ces éléments matériels, une capacité repose sur les éléments suivants : doctrine, organisation, formation, matériel, direction, personnel, installations et interopérabilité (DOTMLPFI). L'OTAN définit le développement des capacités en termes de cycle de vie ; cela signifie que le développement des capacités « couvre l'ensemble du processus : orientations politiques, identification des besoins et étapes de planification ultérieures, acquisition, mise en service, gestion en phase d'utilisation opérationnelle et retrait du service » (PO(2012)0030).

1.1.2 Les capacités peuvent être développées par un pays à titre individuel, par un groupe de pays ou par tous les pays de l'OTAN, c'est-à-dire collectivement. La grande majorité des capacités de l'Alliance sont développées par des pays de l'OTAN agissant à titre individuel. Par rapport aux activités de développement capacitaire menées par les différents pays, l'effort collectif est relativement modeste. Les capacités collectives reposent sur le principe du « financement commun ». Pour être admissible au financement commun, une capacité doit être jugée nécessaire « en plus » des capacités existantes disponibles et « en plus » de celles dont on peut raisonnablement s'attendre à disposer grâce aux ressources nationales. Les capacités financées en commun se rattachent à un ou plusieurs des « piliers » de ressources de l'OTAN, à savoir :

- les dépenses d'équipement nécessaires au renforcement et à la modernisation des moyens de l'OTAN ;
- le budget civil et le budget militaire ;
- le personnel international de l'OTAN.

Par « financement commun », on entend les dispositions officielles en vertu desquelles les pays membres mettent collectivement des fonds à la disposition de l'OTAN.

1.1.3 Le programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP) prend en charge les dépenses d'équipement nécessaires à l'acquisition ou à la maintenance des capacités militaires. En 1992, les pays, s'adaptant à l'évolution de l'environnement de gestion des ressources, ont remanié le cadre de fonctionnement du NSIP. Ce travail a débouché entre autres sur la mise en place du processus des paquets de capacités (CP). Aujourd'hui, l'OTAN élabore et met en œuvre de nombreux CP, qui représentent des dépenses financées en commun de plus de 11 milliards d'euros. Près de la moitié de ce montant n'a pas encore été effectivement dépensée. Nous n'avons pas été en mesure de

déterminer le nombre total de CP actifs, car les données disponibles à ce sujet ne concordent pas. La mise en œuvre des CP se traduit par différents projets NSIP qui permettent ensemble de produire les éléments matériels d'une capacité. L'OTAN ne recourt pas au processus des CP pour la mise en place des capacités du Siège qui sont financées en commun.

Un paquet de capacités définit la capacité requise, compare les moyens requis avec les moyens disponibles et contient de premières informations sur les projets nécessaires à la constitution de la capacité, notamment une estimation des coûts.

1.1.4 Le processus des CP comporte cinq phases, qui sont décrites dans la directive 85-1 des deux commandements stratégiques (ci-après « la directive des deux commandements stratégiques »), document visant à orienter les activités et processus de gestion des CP des commandements :

- (1) établissement des besoins et classement par ordre de priorité
- (2) élaboration
- (3) approbation
- (4) mise en œuvre
- (5) mise en service opérationnel.

1.1.5 Le terme « besoin » ne fait pas l'objet d'une définition unique pour l'ensemble de l'OTAN, de sorte que les organismes peuvent donner à ce terme des sens différents. Aux fins de l'audit, nous avons défini la notion de besoin comme suit : le besoin capacitaire défini et documenté par les commandements stratégiques lors des phases 1 et 2 du processus des CP et approuvé par des organes supérieurs au cours de la phase 3 de ce processus. Les besoins sont à la base des capacités financées en commun que l'OTAN doit maintenir en condition, améliorer ou développer.

1.1.6 La politique de l'OTAN consiste à développer les capacités financées en commun dans le cadre du processus OTAN de planification de défense (NDPP) (PO(2009)0042). Ce processus vise à développer et à mettre à disposition les forces et les capacités connexes qui doivent permettre d'accomplir toute la gamme des missions de l'Alliance. L'OTAN utilise le terme « besoins capacitaires minimums » pour évoquer l'ensemble des capacités nécessaires à l'exécution des missions futures. Définis à un niveau élevé, ces besoins portent principalement sur le moyen terme. C'est en fonction d'eux que sont définis des « objectifs » capacitaires pour chaque pays de l'OTAN et pour l'Organisation elle-même. L'assignation d'objectifs à l'OTAN elle-même a pour but de susciter la validation de CP existants ou l'élaboration de nouveaux CP, selon les cas. L'appendice 3 donne de

plus amples informations sur le NDPP et sur l'articulation recherchée entre le NDPP et le processus des CP.

L'OTAN définit ses « besoins capacitaires minimums » dans le cadre d'un processus structuré qui se fonde sur la directive politique approuvée par les pays. Entre autres éléments, cette directive définit le nombre, l'ampleur et la nature des opérations que l'OTAN devrait être en mesure de mener, c'est-à-dire le « niveau d'ambition de l'Alliance ».

1.1.7 De nombreux intervenants OTAN participent à l'élaboration, à l'approbation et à la mise en œuvre des CP. Ainsi, le processus associe les commandements stratégiques, le Secrétariat international (SI) et l'État-major militaire international (EMI), les agences de l'OTAN, le Conseil de l'Atlantique Nord et les comités et bureaux qui lui sont subordonnés ainsi que les différents pays membres.

1.1.8 L'OTAN compte deux commandements stratégiques, le Commandement allié Opérations (ACO) et le Commandement allié Transformation (ACT), qui constituent l'échelon le plus élevé de la structure de commandement de l'OTAN. En règle générale, c'est à l'ACT qu'il incombe au premier chef d'élaborer les CP devant permettre de répondre aux besoins en capacités financées en commun et d'estimer les ressources nécessaires à la mise en œuvre de ces CP. L'ACO assiste l'ACT dans cette tâche, en lui faisant part des besoins des utilisateurs ; dans certains cas, il assume lui-même la responsabilité principale des CP.

1.1.9 Jusqu'en 1989, les projets de développement capacitaire menés au titre du NSIP portaient principalement sur la construction d'infrastructures de génie civil, et ils étaient exécutés par des « pays hôtes » souverains. Les projets de ce type – portant par exemple sur la modernisation d'aérodromes ou d'installations portuaires – constituent encore d'importants projets capacitaires de l'OTAN. Cependant, depuis les années 1990, la majorité des investissements capacitaires de l'Organisation sont consacrés à des systèmes d'information et de communication à plus forte composante technologique, et l'exécution des projets correspondants est confiée à l'Agence OTAN d'information et de communication (NCIA). S'agissant de la mise à disposition de capacités, la NCIA est considérée comme le pays hôte. Les projets relatifs à des CP qui sont exécutés par la NCIA représentent près de 60 % du volume financier du NSIP.

1.1.10 Le SI et l'EMI travaillent au service des pays de l'OTAN. Ces organismes, et plus particulièrement le Bureau OTAN des ressources (NOR) du SI et la Division Logistique et ressources de l'EMI, établissent des documents devant permettre la prise de décision par les pays. Sur cette base, les pays, par l'intermédiaire des comités et des bureaux, assurent la gouvernance de la mise à disposition des capacités financées en commun.

1.1.11 En mars 2015, nous avons présenté au Conseil un rapport sur l'exécution des projets NSIP (IBA-AR(2014)35). Dans ce rapport, nous avons fait observer que ces projets connaissaient d'importants retards à toutes les étapes de leur exécution. Par ailleurs, nous faisons état de travaux en cours qui établissaient un lien entre les problèmes constatés et des lacunes dans la définition des besoins. Or l'audit effectué ne portait pas sur les phases

du processus des CP qui concernent les besoins. Dans les commentaires qu'il avait formulés sur le rapport, le Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB) avait recommandé au Conseil de nous demander de consacrer un audit aux activités de définition des besoins capacitaires menées par l'OTAN. Le Conseil avait approuvé cette recommandation.

1.1.12 Le présent rapport répond à la demande du Conseil en mettant en évidence des aspects de la phase de définition des besoins qui risquent d'avoir des répercussions sur l'ensemble du processus de mise à disposition des capacités, en particulier sur les délais et la qualité.

1.2 Objectifs de l'audit

1.2.1 Conformément aux articles 2 et 14 de sa charte, l'IBAN analyse, dans le présent rapport d'audit de performance adressé au Conseil, si l'OTAN assure dans le respect des critères d'efficacité et d'efficience la gestion et la gouvernance de ses activités visant à définir et à approuver les besoins en capacités financées en commun. Les objectifs spécifiques de l'audit étaient les suivants :

1. déterminer dans quelle mesure le processus de définition et d'approbation des besoins permet de mettre à disposition en temps voulu les capacités dont l'Alliance a besoin ;
2. déterminer dans quelle mesure l'OTAN gère les besoins en capacités financées en commun dans le respect des critères d'efficacité et d'efficience ;
3. déterminer dans quelle mesure la gouvernance exercée par l'OTAN est garante d'un processus transparent et assurant le respect de l'obligation de rendre compte.

1.3 Portée et méthode de l'audit

1.3.1 À la suite de notre rapport sur l'exécution des projets NSIP, nous avons consacré un audit au processus et aux activités menant à la définition et à l'approbation des besoins capacitaires OTAN financés en commun qui donnent lieu aux CP.

1.3.2 Pour étayer nos constatations et disposer d'une base pour la planification de l'audit, nous avons mis au point des questionnaires que nous avons adressés à l'ACT, à l'ACO, à la NCIA, à l'Agence OTAN de soutien et d'acquisition (NSPA), à l'EMI et au NOR. Toutes ces entités ont répondu. Nous avons analysé les réponses, examiné des documents OTAN très divers et mené des entretiens avec de hauts responsables des organismes précités et des Divisions Investissement de défense et Politique et plans de défense du SI ainsi qu'avec des agents chargés de la définition et de la gestion des besoins. Sur la base de tous ces éléments, nous avons élaboré un schéma représentant le processus de définition et de gestion des besoins. Ce schéma étant très complet et trop grand pour figurer en détail dans le présent rapport, seule une version simplifiée est présentée ici. Le schéma a été communiqué à toutes les entités et il tient compte de leurs apports. C'est sur cette base que nous avons analysé les caractéristiques et l'efficacité du processus des CP. Nous

avons également étudié les procès-verbaux de réunions d'organes de gouvernance de haut niveau ainsi que les textes des exposés faits lors de ces réunions.

1.3.3 Pour étayer nos constations, nous avons, en outre, sélectionné six CP et une capacité non associée à un CP spécifique, que nous avons utilisés comme exemples. Nos vérifications ont porté sur trois domaines principaux : (1) le processus de définition des besoins ; (2) la gestion des besoins ; (3) la gouvernance du processus. À partir des exemples, nous avons effectué des tests de cheminement complets avec des agents compétents afin de mieux comprendre le processus et d'étayer les constatations faites sur la base des sources d'information précitées. Toutefois, les CP retenus comme exemples ne constituent pas un échantillon représentatif. Dès lors, bien que toutes les entités auditées aient estimé que ces CP formaient un ensemble équilibré, les résultats ne peuvent pas être généralisés.

1.3.4 Pour l'évaluation du respect des échéances associées aux CP, nous avons eu accès à la base de données des CP de l'ACT ainsi qu'à des données communiquées par le NOR, sur les échéances fixées pour les projets relatifs aux CP actifs. Ces dernières échéances sont celles qui ont été approuvées par les acteurs concernés et les pays en janvier 2016 pour servir de base au suivi et au contrôle de l'exécution des projets. Nous avons recoupé les données de l'ACT et du NOR pour nous faire une idée globale de la performance du processus. L'appendice 4 présente les résultats de l'analyse de manière plus détaillée. Dans tous les cas, nous avons utilisé telles quelles les informations figurant dans les documents ou bases de données des organismes OTAN ou recueillies au cours des entretiens avec les agents. Nous n'avons pas vérifié la validité ou la fiabilité des informations ou des données communiquées, car cela ne faisait pas partie des objectifs de l'audit.

1.3.5 Avant de publier le rapport, nous en avons communiqué le projet aux chefs d'état-major de l'ACO et de l'ACT, au directeur général de l'EMI, aux directeurs généraux de la NCIA et de la NSPA ainsi qu'au directeur du NOR. Les commentaires reçus ont été intégrés dans le document comme il convenait. Effectué d'octobre 2015 à avril 2016, l'audit a été réalisé en conformité avec les normes internationales d'audit.

2. Inefficacité et inefficience du processus de définition des besoins capacitaires

2.1 Longs délais de définition des besoins, contribuant aux retards dans la mise à disposition des capacités

2.1.1 L'efficacité et l'efficience des activités de définition et de gestion des besoins capacitaires peuvent être partiellement mesurées à l'aune de la performance obtenue par les acteurs concernés dans la mise à disposition des solutions dont les commandants militaires de l'OTAN ont besoin. Dans notre audit, nous avons utilisé un indicateur temporel. Nous avons analysé des données provenant de multiples systèmes pour estimer si les CP en cours seraient livrés à temps pour répondre aux besoins opérationnels de l'OTAN. En effet, notre audit ne portait pas sur la question de l'éventuelle modification, en cours de

route, des plafonds de dépenses approuvés pour les CP ou sur celle de savoir si les capacités livrées satisfaisaient les besoins des utilisateurs.

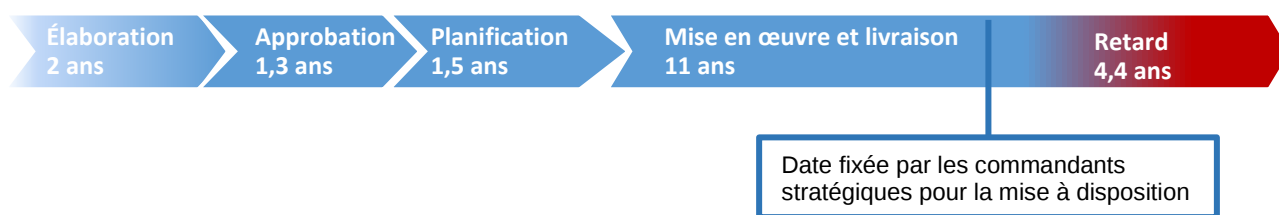
Retards généralisés dans la mise à disposition des capacités

2.1.2 Les informations relatives aux CP sont enregistrées dans deux systèmes informatiques distincts. L'ACT tient à jour l'un de ces systèmes, le « système d'information pour la gestion des paquets de capacités » (CPMIS), qui contient des informations sur l'élaboration et l'approbation des CP. Le NOR gère l'autre système, le « système intégré d'information sur les ressources financées en commun » (CFIRIS), qui contient des informations sur l'exécution des projets relatifs aux CP.

2.1.3 Les enregistrements contenus dans le système de l'ACT concernent 112 CP. Dans 81 cas, ils mentionnent la date pour laquelle les commandants stratégiques ont besoin des capacités. Pour les 71 CP apparaissant comme étant en cours de mise en œuvre, le système mentionne certaines des échéances fixées pour l'élaboration et l'approbation des CP, mais pas toutes. Quant au système du NOR, il précise certaines des échéances fixées pour l'exécution de projets relatifs à 66 CP, mais pas toutes ; pour chacun de ces CP, le système de l'ACT mentionne au moins certaines échéances.

2.1.4 À partir des données relatives aux échéances et à la date de livraison fixée, nous avons effectué des calculs concernant les 66 CP (et les projets inscrits dans ces CP) répertoriés dans le CPMIS et le CFIRIS. Globalement, les données montrent le délai attendu/prévisionnel de mise à disposition des capacités requises par les commandements stratégiques et approuvées par les pays au sein du Comité militaire et du RPPB.

Figure 1 : Délai attendu/prévisionnel moyen de mise à disposition des capacités pour 66 CP actifs (projets en cours d'exécution)



Source : IBAN, Analyse des données de l'ACT et du NOR concernant les plans actuels.

2.1.5 La figure 1 montre que, selon les données OTAN disponibles, il s'écoulera, pour un CP donné, au moins 16 ans en moyenne entre le début officiel des travaux des commandements stratégiques portant sur les besoins et la clôture de tous les projets relatifs aux CP qui sont en cours d'exécution par les pays hôtes. Plus précisément,

- les commandements stratégiques ont eu besoin de près de deux ans en moyenne pour élaborer les CP en cours ; cette période correspond au temps écoulé entre l'approbation du lancement du CP par la Commission d'examen des CP des commandements stratégiques et la présentation du CP au RPPB et au Comité militaire, au siège de l'OTAN (voir figure 2 ci-après), c'est-à-dire à la partie du processus durant laquelle les commandements stratégiques doivent définir les besoins militaires ; l'indicateur ne tient pas compte du temps passé à étudier ces besoins avant le lancement officiel des CP, étant entendu que ce délai a été assez long dans certains cas ; la figure 2 et la section 2.2 évoquent ces activités propres à chaque CP, qui ne sont pas assorties d'échéances permettant un travail de mesure ;
- le Comité militaire, le RPPB et le Conseil, soutenus par le NOR et l'EMI, ont eu besoin de 16 mois en moyenne pour approuver les CP ; ensuite, le NOR, les pays hôtes et le Comité des investissements (qui est chargé d'assurer le suivi et le contrôle de l'exécution des projets inclus dans les CP) ont eu besoin de 18 mois en moyenne pour établir et approuver les plans de mise en œuvre des CP ; dans notre précédent rapport, nous avons examiné ces plans, qui doivent guider l'exécution des projets relatifs aux CP, ainsi que l'utilisation qui en est faite ;
- selon les données de planification les plus récentes, il faudra encore 11 ans en moyenne, tous CP confondus, pour que tous les projets relatifs aux CP soient achevés ; dans notre précédent rapport, sur l'exécution des projets NSIP, nous avons examiné plus en détail de quelle manière les problèmes liés à l'exécution des projets contribuent aux retards.

2.1.6 Comme le montre la figure 1, les capacités ne seront pas mises à disposition au moment où les commandements stratégiques en auront besoin. D'après les données de planification actuelles, l'OTAN livrera 51 des 66 CP actifs (77 %) en moyenne 4,4 ans plus tard que demandé par les commandants de l'OTAN. Pour ces CP, les retards vont de 90 jours à plus de 10 ans. Comme tous ces CP doivent encore être livrés, les retards vont probablement s'accroître au fil du temps. Or, ils ont des conséquences sur le plan opérationnel et sur le plan financier, et ils empêcheront l'Alliance d'atteindre pleinement son niveau d'ambition.

2.1.7 Pour trois CP, les capacités ont déjà été livrées aux dates auxquelles les commandements stratégiques en avaient besoin ou elles le seront. Pour sept autres, la date de livraison fixée n'est pas enregistrée. Pour cinq autres encore, il n'est pas possible d'évaluer la longueur des retards sur la base des données relatives aux dates de livraison fixées par les commandements stratégiques. L'appendice 4 décrit plus en détail la performance obtenue dans le cadre du processus des CP.

La définition des besoins, facteur de retards

2.1.8 La longueur des travaux de définition des besoins contribue directement aux retards constatés. En particulier, l'autorisation de stade 1, par laquelle il est pris acte de l'accord du Comité des investissements sur le périmètre et le coût précis des projets inscrits dans les CP, est une étape cruciale de la définition des besoins. Lorsque cette étape est franchie, les pays hôtes doivent en principe avoir une compréhension suffisante des besoins pour arrêter des spécifications. Le secteur industriel va utiliser ces spécifications (qui à leur manière sont des besoins) pour concevoir les solutions à privilégier.

2.1.9 En ce qui concerne l'autorisation de stade 1, le CFIRIS contient des données de référence et des données sur la situation réelle pour 100 des 477 projets en cours d'exécution (21 %). Pour plus de la moitié de ces 100 projets, l'échéance fixée pour l'autorisation de stade 1 a été dépassée. Par ailleurs, nous avons fait les constatations suivantes.

- Pour les 44 projets à forte composante technologique pour lesquels des données sont disponibles, le retard moyen pris au moment de l'autorisation de stade 1 était de près de trois ans.
- Pour certains travaux de génie civil, la définition des besoins a dû se poursuivre après la présentation des CP. Pour onze projets de génie civil relatifs aux CP actifs, l'échéance fixée pour l'autorisation de stade 1 a été dépassée de plus d'un an, le retard moyen étant de deux ans.

2.1.10 Même au stade de l'exécution des projets, les insuffisances dans la définition des besoins contribuent aux retards. D'après une analyse récente, le fait qu'il faille prolonger les travaux relatifs aux besoins est l'une des principales raisons des fréquents dépassements d'échéances par les pays hôtes.

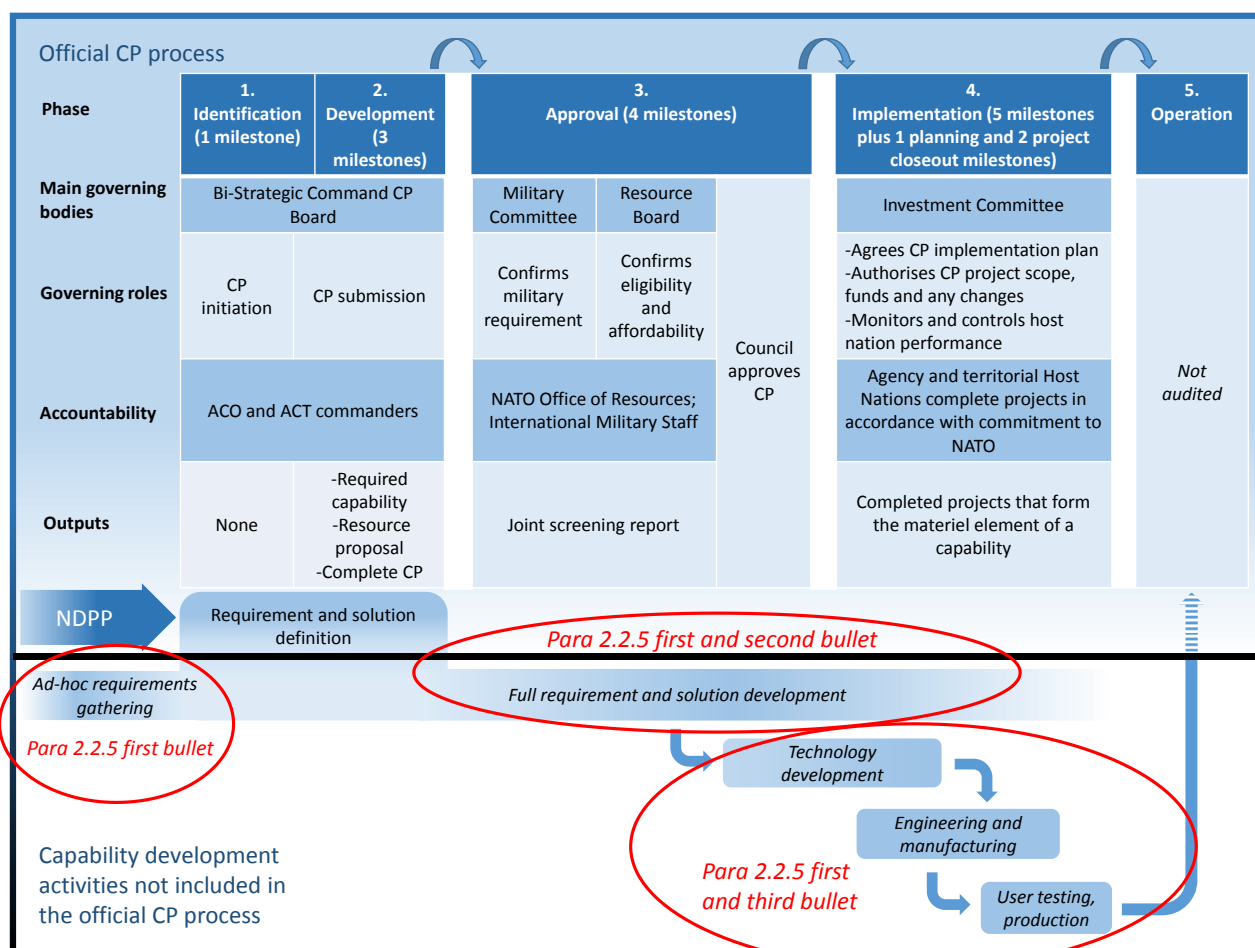
2.1.11 Les informations disponibles ne permettent pas de déterminer clairement quels sont les aspects de la définition des besoins qui causent ces retards. Toutefois, la nécessité de procéder à des travaux supplémentaires par rapport à ce qui est prévu dans le processus des CP (voir section suivante) y contribue probablement. Les lacunes constatées en matière de gestion et de gouvernance (voir sections 3 et 4) jouent également un rôle. Tant que tous les travaux à effectuer ne seront pas dûment prévus dans le processus des CP et qu'ils ne feront pas l'objet d'une gestion et d'une gouvernance adéquates, l'OTAN continuera d'éprouver des difficultés à mettre les capacités à disposition à temps.

2.2 Le processus des CP : un instrument de planification des ressources mais pas de développement des capacités

2.2.1 À partir de la directive des deux commandements stratégiques, nous avons élaboré un schéma du processus des CP. La figure 2 présente de manière simplifiée les étapes de la définition des besoins capacitaires, de l'approbation de ces besoins et de la mise en œuvre des CP correspondants. On trouvera de plus amples informations à ce sujet

dans l'appendice 2. Sur la base des entretiens menés, des exposés entendus et d'une analyse de la directive applicable au processus des CP, nous avons évalué dans quelle mesure le processus des CP prévoit les activités nécessaires à la définition de besoins capacitaires qui puissent être traduits en projets.

Figure 2 : Présentation simplifiée du processus des CP et des activités non officiellement prévues dans ce processus



Source : Analyse par l'IBAN de la directive OTAN et des informations fournies par l'ACT.

2.2.2 Le processus officiel des CP (partie supérieure de la figure 2) comprend 14 grandes étapes (à propos desquelles on trouvera davantage d'informations dans les appendices 2 et 4) qui débouchent sur la mise en service opérationnel d'une capacité. Les commandements stratégiques, le SI et l'EMI sont, chacun de leur côté, chargés d'établir divers documents à différentes phases du processus et tenus de rendre compte à ce sujet. Les comités chargés des ressources, le Comité militaire et le Conseil examinent et approuvent ces documents. Les pays hôtes sont chargés d'exécuter les projets relatifs aux CP dans le respect des engagements pris envers l'OTAN et actés dans les documents approuvés, et de rendre compte à ce sujet.

2.2.3 Le processus des CP est né d'un plan des autorités militaires de l'OTAN approuvé par les pays en 1992, selon lequel les propositions relatives aux activités financées en commun seraient formulées sous la forme de CP. Dans le rapport sur le réexamen fondamental de la gestion des ressources militaires de l'OTAN (C-M(92)16(révisé)), les autorités militaires de l'OTAN ont proposé que le CP soit un outil liant directement les besoins militaires aux objectifs de forces adoptés. Il était prévu que les CP prennent en compte les incidences sur les ressources et englobent tous les éléments dont les pays ont besoin pour juger de l'admissibilité au financement commun. Le processus des CP a donc été mis en place d'abord et avant tout aux fins de la planification des ressources à l'OTAN.

2.2.4 Les volets fondamentaux du processus des CP, représentés dans la figure 2, traduisent le fait que les pays souhaitent plus de rigueur dans la gestion financière. Sur les 14 étapes du processus officiel, 9 correspondent à différents niveaux d'approbation concernant des documents spécifiques. Plusieurs de ces étapes fournissent aux pays l'occasion de faire connaître leurs avis et de marquer leur accord sur les aspects militaires, politiques et « ressources » des capacités requises. Dès lors qu'il constitue une séquence de tâches visant à faciliter les consultations sur la manière d'utiliser les ressources financées en commun, le processus est parfaitement conforme aux intentions de départ des pays.

2.2.5 En revanche, l'audit a montré que le processus des CP n'était pas un processus de développement des capacités. Plus précisément, le processus ne prévoit pas certaines activités indispensables à la définition des besoins et au développement des capacités. Le processus officiel comporte 5 étapes consacrées à des activités qui peuvent être associées au développement capacitaire. Cependant, nous avons observé une certaine déconnexion entre ces étapes et les activités de développement capacitaire proprement dites. Ces activités sont mentionnées dans les cercles tracés dans la partie inférieure de la figure 2, qui donnent des indications quant aux moments où ces activités interviennent dans la chronologie du développement capacitaire.

- D'après une étude de l'ACT, la majorité des actuels CP à forte composante technologique ont été lancés après non moins de quatre années de travaux de recensement et de définition des besoins, une année étant consacrée au recensement des besoins, une autre à la construction d'un prototype et les deux dernières à la validation du prototype et des besoins. Comme le montre la figure 2, ces activités ne sont pas officiellement intégrées au processus des CP. Du reste, la directive des deux commandements stratégiques ne dit rien du rôle des agents de l'ACT chargés de ces travaux, agents qui interviennent pourtant sur de nombreux plans. Elle ne décrit pas davantage les sous-processus informels auxquels ils ont recours.
- Le CP est censé définir les besoins de manière suffisamment précise pour que les solutions à privilégier puissent être identifiées et les coûts être estimés. Cependant, bien souvent, les activités de définition des besoins se poursuivent après la présentation des CP. Comme illustré par la figure 2 et indiqué à la section 2.4, la définition des besoins et la conception des solutions continuent pendant les phases d'approbation et de mise en œuvre. Comme ces activités se passent en dehors du

processus des CP, elles sont plus difficiles à planifier, à financer et à exercer, ce qui contribue à l'allongement des délais et aux retards évoqués à la section 2.1.

- Le processus des CP ne prévoit pas certaines étapes qui interviennent normalement après la définition des besoins et la conception des solutions, en particulier quand il s'agit de capacités à forte composante technologique. Parmi ces étapes, on peut citer celles du développement technologique, celle des études techniques et de la fabrication et celle des tests et de la production (voir figure 2). Le cas échéant, les travaux correspondants s'effectuent en dehors du processus officiel et ne sont pas soumis aux dispositions de gouvernance applicables à ce processus. Tout comme les activités de définition des besoins qui se poursuivent après la présentation des CP, ces travaux allongent les délais de mise à disposition des capacités et peuvent être à l'origine de retards dans la mise en œuvre.

2.2.6 Le processus des CP présente au moins deux autres lacunes importantes.

- Tel qu'il est décrit dans la directive des deux commandements stratégiques, le processus des CP a pour objet premier de faciliter la mise à disposition des éléments matériels des capacités. Cependant, il ne prévoit pas rien explicitement en ce qui concerne les autres éléments des capacités. Les commandements stratégiques définissent bien les besoins liés à ces autres éléments, mais ils le font généralement en dehors du processus des CP. Ainsi, le processus lui-même, et en particulier la manière dont il est conçu et exécuté, ne fournit pas suffisamment les moyens de veiller à ce que les forces de l'OTAN soient dirigées, entraînées et organisées de façon à pouvoir utiliser les moyens acquis. Les commandements stratégiques ont formulé des propositions pour améliorer cette situation.
- Le processus ne prévoit aucune étape propre à garantir que les CP à forte composante technologique seront lancés, présentés, approuvés et mis en œuvre suffisamment tôt pour que les capacités livrées puissent remplacer les capacités existantes avant que celles-ci n'arrivent en fin de vie. La directive applicable au processus des CP officiel ne mentionne pas spécifiquement la politique OTAN de gestion du cycle de vie des systèmes. Pour les commandements stratégiques, il est donc plus difficile de gérer le retour sur investissement et d'assurer le suivi et la maîtrise des coûts liés aux capacités de remplacement. Selon l'ACT, les capacités de remplacement et les capacités revalorisées, qui représentent de nombreux besoins à forte composante technologique, constituent environ deux tiers des CP actifs enregistrés dans le CPMIS (voir ci-dessous).

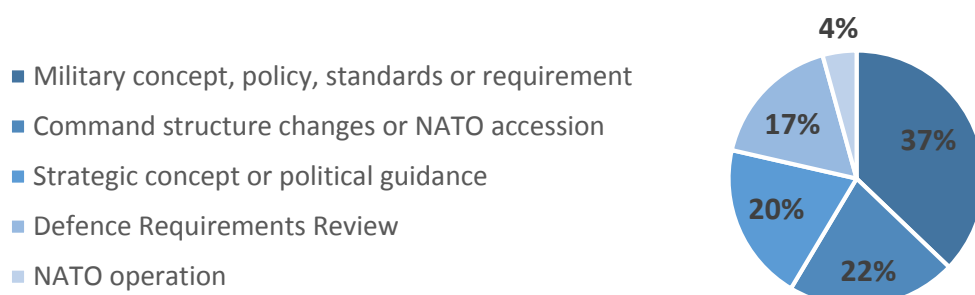
2.3 Les besoins capacitaires ne sont généralement pas définis dans le cadre de la planification de défense de l'OTAN

Origine des CP actifs

2.3.1 L'OTAN entend définir ses besoins et ses priorités capacitaires dans le cadre du NDPP. La politique de l'OTAN est d'utiliser les extrants du NDPP comme base pour déterminer quels besoins capacitaires de l'Alliance seront financés en commun. Le but des pays est que le NDPP débouche, au travers des objectifs collectifs, sur un énoncé agréé des ambitions de l'OTAN relatives aux capacités financées en commun. Le Comité militaire a clairement indiqué que les CP devaient résulter du NDPP (MC 0612). Par ailleurs, il doit être possible, à partir de tous les besoins donnant lieu aux CP, de remonter aux besoins capacitaires minimums. Le MC 0612 précise que les besoins définis en dehors de la planification de défense, par exemple par décision politique, constituent des exceptions. Nous avons analysé les données disponibles sur les CP pour savoir dans quelle mesure ceux-ci résultaient du NDPP, et nous avons vérifié si les activités d'élaboration des CP en cours s'étaient inscrites dans le cadre du NDPP.

2.3.2 Les systèmes informatiques de l'OTAN ne donnent pas d'indication quant à l'origine des besoins donnant lieu aux CP. Pour trouver des informations à ce sujet, il faut lire les documents correspondants un par un. Cela étant, l'ACT a fourni des informations sur l'origine de 70 des 112 CP actifs enregistrés dans le CPMIS. Lors de l'audit, il n'a pas fourni d'informations sur l'origine des 42 autres CP actifs. Nous avons analysé les données disponibles sur l'origine des CP, et la figure 3 présente les résultats de cette analyse.

Figure 3 : Origine des besoins donnant lieu aux CP.



Source : IBAN, Analyse des données de l'ACT.

2.3.3 Sur les 70 CP dont l'origine est connue de l'IBAN, aucun ne résultait directement du NDPP. Cette situation est très probablement due au fait que les commandements stratégiques ont lancé plus de la moitié des CP actuellement actifs avant l'instauration du NDPP par les pays, en 2009. Avant cela, l'OTAN utilisait un processus similaire, appelé « revue des besoins de défense ». D'après les données de l'ACT, seuls 12 des 70 CP précités (17 %) trouvent leur origine dans la revue des besoins de défense. Ces CP sont probablement clôturés. L'audit a donc montré qu'en général, les CP actifs ne résultaient

pas du NDPP ou de ses extrants, comme les lacunes capacitaires dont l'OTAN estime qu'elles doivent être comblées en premier lieu et les besoins capacitaires minimums. Cela signifie que la pratique consistant à définir les besoins donnant lieu aux CP en dehors de la planification de défense est la norme plutôt que l'exception, ce qui est contraire aux dispositions de la politique établie par le Comité militaire.

2.3.4 Aux yeux de l'ACO, le NDPP a pour unique objet de pourvoir aux besoins des forces militaires de l'OTAN. Or les commandements stratégiques ont lancé des CP pour répondre à des besoins autres que ceux de ces forces. Par exemple,

- les besoins en infrastructures sont définis non pas dans le cadre du NDPP mais bien suivant une méthode basée sur des données géographiques ; cette méthode repose en grande partie sur les plans d'opération de l'ACO et les données utilisées peuvent être enregistrées directement dans le cadre d'opérations de l'OTAN ; dès lors, les CP correspondants font une place particulièrement importante aux besoins des utilisateurs ACO ;
- les besoins capacitaires peuvent découler de l'application de nouveaux concepts opérationnels comme la déployabilité ; l'origine des besoins réside alors le plus souvent dans des concepts, des politiques ou des normes ; dans la figure 3, les besoins qui trouvent leur origine dans ce type de documents sont regroupés avec ceux dont l'origine ne semble pas provenir des autres sources indiquées.

2.3.5 La figure 3 montre également l'incidence de l'évolution de l'empreinte géographique de l'OTAN. Depuis l'entrée en vigueur du processus des CP, l'OTAN a connu trois élargissements, s'ouvrant ainsi à douze nouveaux membres. Les élargissements se sont accompagnés de modifications substantielles de la structure de commandement. Par exemple, en 1997, les pays ont décidé de ramener de 65 à 20 le nombre de quartiers généraux de la structure de commandement. Ces changements ont suscité de nouveaux besoins capacitaires, auxquels il n'a pas été répondu dans le cadre de la planification de défense de l'OTAN.

2.3.6 La nécessité de remplacer des systèmes arrivant en fin de vie (obsolescence) ou de les revaloriser pour faire face à de nouvelles menaces crée également des besoins capacitaires. Il s'agit alors en général de remplacer des capacités existantes plutôt que d'en constituer de nouvelles. Selon l'ACT, les versions de remplacement et les versions revalorisées des capacités existantes, qui représentent de nombreux besoins à forte composante technologique, constituent environ deux tiers des CP actifs enregistrés dans le CPMIS (voir ci-dessous). Les mêmes données montrent que les CP à forte composante technologique constituent à peu près la moitié de tous les CP actifs. Comme indiqué à la section 2.2, le processus des CP, au contraire de la politique de gestion du cycle de vie, ne prévoit pas officiellement les travaux nécessaires au remplacement en temps voulu des capacités obsolètes. L'appendice 4 compare la performance du processus des CP pour les différents types de CP.

2.3.7 Il reste nécessaire de définir des besoins en dehors du cycle du NDPP parce que, dans certains cas, ces besoins sont jugés trop urgents pour pouvoir être couverts dans le

cadre de ce processus. Par exemple, au sommet du pays de Galles, en septembre 2014, les chefs d'État et de gouvernement ont estimé qu'il fallait recourir à des CP pour les besoins du plan d'action « réactivité » (RAP). Les pays avaient approuvé le RAP pour faire en sorte que l'Alliance soit prête à répondre rapidement et fermement aux nouveaux défis de sécurité. Toutefois, suivant le cycle du NDPP, les besoins capacitaires minimums devaient être définis en avril 2016, après la date fixée pour la présentation des CP liés au RAP. Les commandements stratégiques ont donc dû procéder à l'élaboration de ces CP (y compris à la définition des besoins) en dehors du NDPP. Cela semble indiquer que le NDPP ne permet pas de répondre aux besoins capacitaires qui émergent en cas de nouvelle réalité ou d'évolution du contexte.

2.3.8 Conscient que la plupart des CP ne découlent pas du NDPP, l'ACT donne aux analystes des besoins, dans un manuel, des conseils informels sur l'origine possible des besoins capacitaires. Ces sources (voir ci-dessous) alimentent les travaux de l'ACT avant et pendant la phase 1 du processus des CP. Les besoins capacitaires trouvant leur origine dans ces sources s'ajoutent aux besoins utilisateurs, que la directive des deux commandements stratégiques charge l'ACO de définir au cours de la phase 2 du processus des CP.

- Politique OTAN
- Concept stratégique de l'OTAN
- Déclarations publiées à l'issue des sommets de l'OTAN
- Discours du secrétaire général
- Documents du Comité militaire
- Architecture d'entreprise et taxinomies

L'architecture d'entreprise est le processus qui consiste à traduire la vision et la stratégie de l'entreprise en changement effectif, par la création, la communication et l'amélioration des critères essentiels, des principes et des modèles devant caractériser l'entreprise à un horizon donné et permettre son évolution. L'architecture d'entreprise est surtout intéressante pour les capacités à forte composante technologique.

2.3.9 Dans certains cas, comme celui du RAP, les sources peuvent donner des indications sur le périmètre, vaste, des capacités requises. Il n'en demeure pas moins que les déclarations, politiques et autres documents de haut niveau susceptibles d'être à l'origine de besoins capacitaires ne sont pas en soi des expressions de besoins. Ils ne contiennent pas les informations qualitatives et quantitatives figurant dans les extraits de la planification de défense, de la planification des opérations ou de la gestion du cycle de vie des systèmes. Quant à la documentation relative aux CP, elle ne prévoit pas de sous-processus permettant de traduire les demandes formulées à un haut niveau en besoins militaires pouvant être satisfaits. C'est aussi pour cela qu'il faut travailler au cas par cas et qu'apparaissent les difficultés évoquées à la section 2.2. En outre, l'absence de sous-processus documentés affaiblit l'articulation avec les lacunes capacitaires dont l'OTAN estime qu'elles doivent être comblées en premier lieu et avec les besoins capacitaires minimums. Cela limite la possibilité de remonter du NDPP aux besoins

recensés au départ et, en définitive, cela freine le processus de mise à disposition des capacités.

Validation des CP actifs

Dans le cadre du NDPP, les planificateurs OTAN définissent des « objectifs » concernant les capacités existantes et les capacités prévues, classent ces objectifs par ordre de priorité et arrêtent des calendriers. Parmi les objectifs, certains doivent être réalisés par l'OTAN dans son ensemble ; ce sont les « objectifs collectifs ».

2.3.10 Quelle que soit l'origine des besoins donnant lieu aux CP, la validation des CP existants s'intègre dans le NDPP et le processus des CP. Par exemple, les « objectifs collectifs », qui découlent du NDPP, sont censés guider les commandements stratégiques pour le développement des capacités financées en commun que l'OTAN doit maintenir en condition, continuer de développer ou repenser complètement. En 2013, les pays n'ont pas approuvé le projet d'objectifs collectifs élaboré par les commandements stratégiques au cours du premier cycle du NDPP. Toutefois, sur la base des résultats d'une étude réalisée au cours du dernier cycle du NDPP, les commandements stratégiques ont validé 52 des 66 CP en cours d'exécution en tant que capacités à maintenir en condition. La plupart des autres CP ont été catégorisés comme étant « à l'étude ».

2.3.11 Le processus des CP prévoit une révision bisannuelle des CP, censée comporter une évaluation visant à déterminer si les CP se justifient encore. Nous avons constaté qu'il n'était plus procédé à cette révision. En lieu et place, le NOR effectue un examen annuel des CP et des projets qui y sont inscrits ; lors de ce réexamen, les pays hôtes présentent les dernières versions des calendriers d'exécution, qui sont approuvées par les acteurs responsables. L'examen est essentiellement axé sur la mise en œuvre. Dans notre rapport précédent, nous avons constaté des lacunes dans les rapports fournis par les commandements stratégiques aux fins de l'examen.

2.3.12 Selon l'ACT, ni l'examen annuel des CP et des projets ni aucun autre mécanisme n'habilitent les commandements stratégiques à confirmer si l'OTAN doit poursuivre la mise en œuvre des CP. Pour l'examen annuel, les commandements stratégiques ont procédé à une évaluation partielle des CP en cours au regard des besoins, mais ils n'ont pas fait état d'une validation complète des besoins. Cela augmente les risques, car l'environnement stratégique peut évoluer sensiblement pendant la période nécessaire à la livraison des CP. Par exemple, l'activité récente de l'OTAN indique un délaissement progressif du modèle expéditionnaire caractéristique des années précédentes. De tels changements exigent de prendre des décisions difficiles quant aux capacités à développer et aux priorités à cet égard. Tant que les commandements stratégiques ne seront pas dotés du pouvoir de réévaluer le bien-fondé des CP tout au long de leur cycle de vie, les pays risquent de continuer à développer des capacités qui ne sont plus nécessaires ou qui le sont moins que d'autres.

Vers une meilleure articulation de la planification de défense et du processus des CP

2.3.13 Au fil des ans, les commandements stratégiques et d'autres parties prenantes ont proposé des outils qui devaient permettre de remonter plus facilement à la planification de défense à partir des capacités développées collectivement. Par ailleurs, le manuel du NSIP fait état de plans qui visaient à tenir compte de tous les éléments du processus de développement des capacités, à recenser l'entièreté du besoin à couvrir pour la mise à disposition des capacités, et à préciser les insuffisances à combler grâce au financement commun. Toutefois, ces plans ne se sont jamais concrétisés.

2.3.14 Des initiatives similaires continuent d'être prises. L'ACT, en exécution d'un mandat récemment approuvé par les chefs d'État et de gouvernement, a recommandé d'utiliser les nouveaux plans de capacités et les nouveaux plans CP pour améliorer la traçabilité des extrants du NDPP dans les intrants du processus des CP. Les Divisions Investissement de défense et Politique et plans de défense du SI s'emploient également à apporter des améliorations, sous la conduite du Bureau exécutif du développement capacitaire. Cependant, il n'est pas encore possible de déterminer si l'une ou l'autre de ces initiatives aboutira aux résultats escomptés.

2.3.15 Plusieurs éléments continuent de faire obstacle à l'aboutissement de ces efforts d'amélioration. Par exemple :

- la revue complète de toutes les structures participant au développement des capacités de l'OTAN, effectuée en 2012 sous les auspices du secrétaire général, a permis de constater qu'une vingtaine de processus et sous-processus contribuaient d'une manière ou d'une autre au développement des capacités, le NDPP n'étant que l'un d'entre eux ; la conclusion de l'étude était qu'aucun de ces processus n'était parfaitement cohérent ;
- l'étude a également permis de constater que l'Alliance n'avait pas encore décidé de ce que devrait être son rôle dans le développement des capacités ; de même, le manuel que l'ACT a établi en 2015 à l'intention des gestionnaires et des analystes des besoins indique que l'OTAN n'a pas encore de vue d'ensemble sur ses ambitions en matière de développement de capacités financées en commun ;
- comme nous avons pu le constater dans les cas étudiés dans le cadre de l'audit, et comme l'ont confirmé les entretiens que nous avons eus, il n'existe souvent pas de hiérarchie claire des définitions, ce qui limite la possibilité d'une interprétation commune ; il en est ainsi, par exemple, du terme « besoin » ; nous avons également constaté que l'OTAN n'avait pas défini de critères de ce qui constitue un « bon » besoin.

Le terme « besoin » peut avoir plusieurs acceptions, mais les responsables ne se sont pas encore accordés sur des définitions. L'ACT a recensé au moins huit types de besoins. Sept documents officiels de l'OTAN définissent au moins un type de besoin. De plus, ces documents donnent six définitions différentes de l'agent ou de l'entité responsable des besoins.

2.4 Conclusions relatives au processus des CP

- Le processus des CP ne garantit pas que les capacités seront mises à disposition au moment où les commandements stratégiques en auront besoin, ce qui a des conséquences sur le plan opérationnel. La longueur des délais de définition des besoins contribue aux retards.
- Le processus des CP est un outil qui permet aux pays de marquer leur accord sur les aspects militaires, politiques et « ressources » des capacités financées en commun. Il ne prévoit pas certaines activités indispensables à une définition efficace des besoins et au développement de capacités complètes. Il faut donc effectuer des travaux supplémentaires au cas par cas en dehors du processus, ce qui nuit à son efficacité globale.
- La pratique normale des commandements stratégiques consiste à définir les besoins sur la base d'autres sources que la planification de défense. C'est aussi pour cette raison qu'il faut travailler en dehors du processus officiel des CP et cela limite la possibilité de remonter aux lacunes capacitaires reconnues au niveau de l'OTAN. Certains problèmes fondamentaux non résolus, comme l'absence de définitions agréées, rendent plus difficile d'améliorer la situation.

3. Lacunes dans la gestion des besoins

3.1 Gestion inefficace des travaux relatifs aux besoins par les commandements stratégiques

Rôles et responsabilités

3.1.1 L'ACT assume la responsabilité générale de l'élaboration des CP. Il est donc notamment chargé de recenser les besoins, de lancer les CP (phase 1 du processus des CP) et de diriger l'équipe CP des deux commandements stratégiques. Il doit en outre établir les propositions relatives aux ressources, sur la base des besoins utilisateurs communiqués par l'ACO et d'autres éléments recueillis au cours de la phase 2 du processus des CP.

3.1.2 L'ACO est chargé de contribuer à l'identification des besoins en capacités opérationnelles. En outre, il valide et définit les besoins capacitaires en termes opérationnels, exerçant ainsi le rôle pilote dans l'élaboration des CP (phase 2 du processus des CP). Dans ce cadre, il recommande des dates pour la mise à disposition des capacités. Le Comité militaire approuve ces échéances et est tenu de rendre compte quant à leur respect. Lors de l'élaboration des CP, les sections « fonctionnelles » de l'ACO (Services d'information et de communication, Logistique, Renseignement) apportent une aide à l'ACT en lui faisant part des besoins des utilisateurs de manière coordonnée. Une section distincte de l'ACO supervise les travaux relatifs aux besoins capacitaires à l'échelle du Commandement. Celui-ci est souvent l'utilisateur final des moyens acquis grâce aux CP.

3.1.3 Globalement, la directive des deux commandements stratégiques établit clairement les rôles et responsabilités, et il en ressort que l'ACT et l'ACO sont conjointement chargés de définir le périmètre des capacités requises et de déterminer les moyens requis pour la mise en œuvre. Dès lors, la définition des besoins suppose un travail collectif des services de l'ACO et de l'ACT.

ACT

3.1.4 Comme l'ACT assure la gestion d'ensemble des phases du processus des CP qui font l'objet de l'audit, nous avons examiné dans quelle mesure il se conforme aux principales directives en matière de gestion. Par ailleurs, nous avons partiellement évalué – essentiellement sur la base de données déjà fournies aux pays – l'organisation de l'ACO et son aptitude à aider l'ACT pour l'élaboration des CP, notamment ses contributions à la définition des besoins.

3.1.5 Nous avons constaté que, pour gérer l'élaboration des CP, l'ACT avait officiellement adopté une méthode de gestion de projet et une méthode de gestion de programme, basées respectivement sur PRINCE2 et sur « Managing Successful Programmes » (MSP). Il a publié des directives à ce sujet en 2012 et les a révisées en 2015. Il attend de ses services qu'ils gèrent les CP selon les méthodes décrites dans les directives. Nous avons effectué une évaluation partielle visant à déterminer dans quelle mesure l'ACT se conformait à ses directives pour gérer les CP que nous avons sélectionnés comme exemples.

3.1.6 Beaucoup de CP, dont plusieurs parmi ceux que nous avons examinés plus en détail, ont été élaborés il y a de nombreuses années, avant l'adoption de la réglementation actuellement en vigueur au sein de l'ACT. Par conséquent, la majorité des CP actifs, et les travaux de définition des besoins sous-jacents, n'ont pas bénéficié de la rigueur que les outils de gestion de projet et de gestion de programme ont vocation à apporter grâce notamment à l'identification et à l'atténuation des risques, à la gestion structurée des changements relatifs aux besoins et à l'assurance qualité.

3.1.7 Nous avons évalué la gestion des CP par l'ACT sur la base d'un échantillon représentatif d'informations contenues dans la base de données utilisée par le commandement pour la gestion. Nous avons constaté que cette base de données ne contenait pas d'éléments suffisants pour prouver le respect systématique des directives de l'ACT. Par exemple :

- pour un CP, la base de données contenait toutes les informations requises ; pour trois autres, elle en contenait certaines mais pas toutes ;
- pour un CP, aucun projet n'avait été saisi sous la rubrique « programme » mais nous avons trouvé des éléments substantiels dans d'autres programmes, qui semblaient bien documentés ;

- pour trois CP (dont deux lancés avant 2014), la base de données ne contenait aucune information ; cependant, pour l'un d'eux, des informations détaillées étaient enregistrées dans un autre système ;
- d'importants risques concernant certaines capacités, évoqués par les agents ou gestionnaires avec lesquels nous nous sommes entretenus, ne font l'objet d'aucune mention dans la base de données.

3.1.8 Enfin, nous avons constaté que l'ACT n'utilisait pas suffisamment les informations de gestion que pourtant il collecte. Par exemple, les hauts responsables du commandement n'utilisent pas les informations contenues dans la base de données pour assurer une gestion proactive des risques et suivre les progrès accomplis sur la voie de la réalisation des objectifs. S'il n'utilise pas ces données, l'ACT sera incapable d'atténuer efficacement les risques et de parvenir à temps à des produits de qualité, comme des besoins bien définis.

ACO

3.1.9 L'ACO est censé diriger le travail de définition des besoins capacitaires, à la phase 2 du processus des CP. Il a indiqué que les experts de ses services contribuaient de manière décisive à la définition de ces besoins. Cependant, il se heurte à certains obstacles qui l'empêchent de toujours communiquer efficacement les besoins utilisateurs à l'ACT au cours de l'élaboration des CP.

- Aucun agent de l'ACO ne s'est vu confier un rôle de direction des phases du processus des CP que nous avons examinées. La plupart des responsables de missions, c'est-à-dire des agents chargés de diriger la définition des besoins capacitaires conformément à la directive des deux commandements stratégiques, travaillent pour l'ACT. De plus, les coordonnateurs de capacités, chargés de la coordination générale des CP, sont eux aussi, généralement, des agents de l'ACT.
- Pour assurer la bonne représentation des utilisateurs des capacités, la directive des deux commandements stratégiques impose à l'ACO d'assigner chaque CP à un agent, le coordonnateur opérationnel. Ayant d'autres priorités, l'ACO ne l'a pas fait. Selon l'ACO, 64 CP n'ont pas de coordonnateur opérationnel. Il ne nous est pas possible de déterminer quelle proportion des CP ce chiffre représente, parce que le nombre de CP actifs est différent selon l'ACO et selon l'ACT.
- L'ACO compte une section chargée entre autres de superviser toutes les contributions du commandement à la définition des besoins donnant lieu aux CP. L'effectif de cette section est de cinq postes. Selon l'ACO, il est insuffisant pour examiner, suivre et valider tous les travaux associés aux besoins capacitaires du commandement. Cela compromet le respect des échéances fixées pour les contributions de l'ACO et cela limite l'aptitude du commandement à garantir la qualité de la définition des besoins utilisateurs.

Problèmes d'effectifs dans les deux commandements stratégiques

3.1.10 Lors de chaque entretien avec des agents des commandements stratégiques, nos interlocuteurs ont relevé que les problèmes d'effectifs étaient l'un des principaux facteurs limitant l'efficacité des travaux de définition des besoins. Il importe de disposer d'effectifs adéquats, parce que l'élaboration des CP, leur approbation, l'analyse des ressources qu'ils nécessitent et leur mise en œuvre exigent un effort soutenu et des apports complexes. Les préoccupations des commandements stratégiques concernent essentiellement deux problèmes : le manque de continuité, qui résulte de la politique de rotation du personnel militaire, et l'affectation d'agents à des fonctions pour lesquelles ils n'ont pas les compétences ou l'expérience requises.

Rotation du personnel

3.1.11 Les contrôles effectués ont permis de valider les observations formulées au sujet des incidences de la rotation du personnel. En général, vu le délai de mise à disposition des capacités, un CP peut être confié successivement à non moins de quatre ou cinq agents soumis à rotation. À l'ACT, il est rare qu'un responsable unique voie le début et la fin d'un processus de définition des besoins. Cette situation ne favorise pas du tout la continuité de la gestion et le développement d'une capacité institutionnelle, deux facteurs qui aideraient les commandements stratégiques à soigner la qualité de leurs contributions à la définition des besoins.

Personnel insuffisamment formé et expérimenté

3.1.12 Le fait que la définition des besoins ait été confiée à des agents insuffisamment expérimentés a probablement contribué à causer les problèmes qui se posent pour au moins un des CP que nous avons sélectionnés comme exemples. Les besoins définis pour ce CP ont dû être complètement retravaillés au cours de la phase d'approbation. L'une des explications avancées est que les agents du commandement stratégique qui ont rédigé les dispositions relatives aux besoins ne connaissaient pas les technologies en question. Dans un précédent rapport, nous avons relevé des incompatibilités entre les compétences de certains militaires et les descriptions des postes auxquels ils avaient été assignés (IBA-AR(2013)0031 // IBA-A(2014)0049).

3.1.13 Nous n'avons pas pu établir dans quelle mesure les agents chargés de définir et de gérer les besoins possédaient les aptitudes et l'expérience nécessaires. Cependant, nous avons mis au jour plusieurs facteurs qui limitent la capacité des commandements stratégiques de s'adjoindre certaines compétences. Par exemple, suite à une réforme réalisée à l'échelle de l'OTAN, les informaticiens qui relevaient précédemment de la structure de commandement de l'OTAN travaillent désormais pour la NCIA.

Dépendance à l'égard de la NCIA

3.1.14 En raison d'un manque d'expertise, les deux commandements stratégiques ne sont pas en mesure de définir de manière indépendante les besoins en capacités à forte composante technologique. L'ACT, en particulier, dépend des apports de la NCIA pour le

recensement, l'expression, la définition et l'étude des besoins capacitaires. Par exemple, plus de la moitié des programmes de l'ACT essentiellement axé sur les activités de définition des besoins en capacités financées en commun dépendent presque exclusivement du soutien de la NCIA. Dès lors, certains produits de la NCIA, comme l'évaluation des lacunes, servent directement de base à l'élaboration des CP.

3.1.15 Or la NCIA est également chargée de la mise en œuvre des CP et elle est tenue de rendre compte à ce sujet. En vertu de sa charte, elle est le principal fournisseur de capacités et de services informatiques de l'OTAN. Sa participation active à l'élaboration des CP crée donc une situation contraire aux instructions du Conseil, qui préconise d'opérer une séparation claire entre les acteurs définissant les besoins et ceux mettant en œuvre les programmes visant à répondre à ces besoins. Les responsables des commandements stratégiques sont conscients du problème. Des démarches ont été entreprises pour l'atténuer, mais il est trop tôt pour déterminer si elles déboucheront sur la mise en place de mécanismes de contrôle adéquats.

3.2 Difficultés à appliquer les principes de bonne gestion

3.2.1 La bonne gestion de la qualité, du changement, des risques, des interdépendances et de l'information sont des principes importants. Des méthodes largement répandues, comme PRINCE2 pour les projets et MSP pour les programmes, donnent des prescriptions quant à la manière de mettre ces principes en application, dans une optique d'aide aux organisations. Dans la présente section, nous examinons dans quelle mesure le processus des CP intègre et officialise ces principes.

Gestion de la qualité

3.2.2 Selon les meilleures pratiques en matière de gestion de projets ou de programmes, une bonne gestion de la qualité suppose notamment de fixer des critères d'acceptation agréés et d'en mesurer le respect. Plus particulièrement, il convient d'évaluer au regard de critères bien déterminés si les besoins sont suffisamment élaborés pour que l'on puisse passer à la phase suivante du processus. Un processus solide de développement capacitaire doit normalement préciser ces critères et attribuer clairement les rôles et les responsabilités. À cet effet, certains pays font, dans le cadre de leur propre processus de développement capacitaire, réaliser un « contrôle par étape » par un organisme indépendant.

3.2.3 À ce jour, le processus des CP ne prévoit pas de critères d'acceptation qualitatifs. Conformément aux objectifs de ce processus (voir section 2.2), les critères d'élaboration et d'approbation des besoins reposent sur des éléments financiers, militaires et politiques. Par exemple, la directive des deux commandements stratégiques donne pour instruction de définir les besoins à un niveau tel qu'ils puissent faire l'objet d'une proposition relative aux ressources. Toutefois, la directive ne dit rien quant à la teneur des besoins proprement dits. Un groupe de travail de l'OTAN sur les projets à forte composante logicielle (type particulier de projets à forte composante technologique) a recommandé de procéder à des changements à cet égard. Par ailleurs, la dernière version en date de la directive des deux commandements stratégiques stipule que tous les CP doivent prévoir des critères

d'acceptation opérationnelle, et elle préconise de définir ces critères rapidement, pour que les besoins soient mesurables et testables. Toutefois, il est encore trop tôt pour évaluer le résultat de ces nouvelles dispositions.

3.2.4 Nous avons constaté que les activités visant à respecter les échéances fixées pour l'approbation des CP ne prenaient pas adéquatement en considération la qualité des besoins utilisateurs. Par exemple, le NOR et l'EMI ont recommandé l'approbation de nombreux CP à forte composante technologique en sachant que d'importants travaux complémentaires seraient nécessaires pour déterminer le périmètre des projets inscrits dans ces CP. Le RPPB, le Comité militaire et le Conseil ont tous approuvé les CP suivant les recommandations du SI et de l'EMI. Les pays ont donné la priorité à l'inscription aux budgets des fonds nécessaires aux CP, l'idée étant de préciser les besoins à un stade ultérieur. Inévitablement, les travaux complémentaires correspondants ont contribué à retarder l'exécution des projets relatifs aux CP.

Gestion et contrôle du changement

3.2.5 Comme expliqué à la section 2, l'élaboration, l'approbation et la mise en œuvre des CP prennent beaucoup de temps. Or, avec le temps, les besoins peuvent changer, en particulier ceux qui ont été définis en réponse à des menaces évoluant rapidement ou ceux qui sont tributaires d'un développement technologique. Par ailleurs, les retards peuvent rendre nécessaire de procéder à des modifications. Il convient de gérer les changements relatifs aux besoins capacitaires avec célérité et cohérence. Le contrôle du changement assure la traçabilité et permet de veiller à ce que tous les changements soient approuvés, et leurs incidences évaluées par les organes compétents, avant mise en œuvre. Il faut donc définir clairement qui est responsable et qui est tenu de rendre compte, afin que les incidences des changements sur les coûts, les calendriers ou les interdépendances soient pris en considération comme il convient.

3.2.6 Notre analyse a montré que les changements relatifs aux besoins capacitaires pouvaient trouver leur origine n'importe où, c'est-à-dire dans une décision d'un organe subordonné comme dans une déclaration publiée à l'issue d'un sommet. Par exemple, selon les agents de l'ACO, une nouvelle politique OTAN en matière de cyberdéfense modifierait probablement les besoins utilisateurs sous-tendant des CP connexes. De récentes études réalisées par l'OTAN au sujet des projets à forte composante technologique ont montré que le processus des CP ne permettait pas de gérer les changements avec efficacité. À l'OTAN, plusieurs problèmes entravent la mise en place d'un processus structuré de gestion du changement.

- Pour ce qui est des besoins, il n'existe pas de définition agréée permettant de déterminer ce qu'est un changement légitime, qui est habilité à demander le changement et à quel niveau le changement doit être approuvé.

Pour une importante capacité examinée dans le cadre de l'audit, les échéances fixées par les chefs d'État et de gouvernement n'ont pas été respectées parce qu'entre autres, il n'avait pas été établi clairement quel organisme OTAN aurait dû assurer la gestion formelle d'un changement très substantiel relatif aux besoins, qui résultait lui-même d'une décision des chefs d'État et de gouvernement.

- Les responsables n'utilisent pas d'outil commun pour la gestion des changements relatifs aux besoins. Pour les capacités à forte composante technologique, un tel outil permettrait d'améliorer la traçabilité entre les besoins utilisateurs définis en termes généraux, peu nombreux le plus souvent, et les spécifications techniques détaillées, nombreuses, requises par les entreprises industrielles. Une meilleure traçabilité permettrait de faire en sorte que les incidences de tout changement soient gérées de manière efficace pour tous les types de besoins.

3.2.7 Le Conseil a récemment chargé les commandements stratégiques de concevoir et de mettre en œuvre un processus de gestion du changement. Par ailleurs, il a rendu le Comité militaire comptable de l'examen des incidences majeures des changements sur les coûts et les calendriers avant leur éventuelle approbation. Toutefois, le Comité des investissements est déjà comptable de l'autorisation des changements concernant le coût et le périmètre des projets. Il n'est pas clairement établi comment le Comité militaire devra satisfaire à cette obligation de rendre compte, puisque ce rôle n'est pas prévu dans le processus des CP.

Gestion des risques

3.2.8 La gestion des risques consiste à appliquer systématiquement des procédures d'identification, d'évaluation et d'atténuation des risques. La définition et la gestion des besoins est par nature complexe, et de nombreux facteurs peuvent compromettre l'efficacité du processus des CP. Par conséquent, conformément aux principes de gestion de projet ou de programme que nous avons retenus, le processus des CP devrait comporter des procédures formelles de gestion des risques.

3.2.9 Nous avons constaté que la gestion des risques ne faisait pas explicitement partie des étapes du processus des CP sur lesquelles portait l'audit. Cette situation est particulièrement problématique dans le cas des capacités à forte composante technologique, qui présentent généralement une plus grande complexité que celles relevant du génie civil classique. Conscient de cette lacune, l'ACT a fait de la gestion des risques un axe de développement (normes et formations, entre autres). Il escompte que les travaux en cours déboucheront notamment sur l'introduction de pratiques de gestion des risques. De son côté, l'ACO intègre la gestion des risques dans toutes ses activités, y compris l'élaboration des CP. La plupart des risques identifiés par ce commandement sont en lien direct avec la livraison des CP. Dans le cadre de son suivi de l'exécution des projets

(voir rapport précédent), l'ACO procède à des évaluations des risques, notamment en rendant compte des effets des retards intervenant dans la livraison des capacités.

Gestion des interdépendances

3.2.10 Les CP peuvent être interdépendants, surtout s'ils sont à forte composante technologique. La bonne gestion des interdépendances entre les CP et les projets est à la fois un principe et une bonne pratique. Elle est étroitement liée aux autres principes que nous avons évoqués. Les incidences des interdépendances devraient être étudiées plus particulièrement chaque fois qu'un besoin donnant lieu à un CP et lié à d'autres besoins est soumis à un processus de changement ou exposé à un risque majeur. Toutefois, la directive des deux commandements stratégiques n'indique pas comment l'OTAN devrait gérer les groupes de CP liés entre eux ou étudier les interdépendances. Par conséquent, jusqu'à présent, les CP ont toujours été gérés individuellement.

Les futurs systèmes informatiques de l'OTAN sont très interdépendants. Tout retard dans le développement d'une capacité « centrale » de traitement de l'information se répercute sur les capacités « fonctionnelles » censées améliorer la conduite des

3.2.11 Plus de sept ans après que les pays ont pris acte pour la première fois des lacunes en matière de gestion des interdépendances, et deux ans après qu'un financement a été approuvé, les commandements stratégiques ont pris des mesures. Un bureau de programme des deux commandements stratégiques pour les systèmes d'information automatisés, chargé de faciliter le passage à la mise en œuvre pour six CP, vient de commencer ses activités. Il serait toutefois prématuré d'évaluer les résultats qui auraient déjà été obtenus. Du reste, au moins trois autres capacités interdépendantes à haute composante technologique ne font toujours pas l'objet d'une supervision coordonnée. Selon la NCIA, cette situation a nui à la qualité de la définition des besoins et a contribué aux retards. Du reste, à défaut de gestion des interdépendances, il se pourrait que les capacités mises à disposition ne soient pas être exploitées ensemble.

3.3 Inefficacité de la gestion de l'information à l'OTAN

3.3.1 La définition et la gestion des besoins est synonyme d'activités complexes et d'une large participation de la part de multiples intervenants. Pour étayer les processus d'approbation et aider les décideurs, il est indispensable de bien gérer l'information. Une gestion efficace de l'information exige des procédures de compte rendu documentées et agréées, qui s'appuient sur des données validées, faisant autorité et accessibles à tous les intervenants. Nous avons examiné si les parties prenantes au processus des CP pouvaient utiliser des sources de données faisant autorité et assuraient une bonne gestion de l'information.

Absence de source de données faisant autorité

3.3.2 Nous avons constaté qu'il n'existait pas, à l'échelle de l'OTAN, de source de données faisant autorité et pouvant être utilisée à l'appui du processus décisionnel relatif aux besoins. Nous avons fait les constatations suivantes.

- Les intervenants chargés de contribuer à la définition et à la gestion des besoins utilisent pour ce faire au moins 14 systèmes d'information différents.
- Certains de ces systèmes sont accessibles à de multiples intervenants. D'autres ne sont pas accessibles, ce qui oblige à effectuer des demandes de données qui prennent du temps.
- Il existe des chevauchements entre les fonctions et les buts de certains systèmes. Par exemple, l'ACT enregistre les mêmes données sur les coûts dans deux systèmes. Certains systèmes stockent des informations similaires mais ne communiquent pas entre eux.
- La saisie manuelle de données prend du temps et augmente le risque d'erreurs. Comme les agents ne valident pas les données saisies dans les systèmes, ce risque augmente encore.
- Les problèmes découlent aussi de la multiplicité des réseaux OTAN, qui empêche une circulation efficace de l'information entre les organismes qui constituent l'Organisation.

3.3.3 Vu la complexité des systèmes OTAN et l'inefficacité de l'environnement réseau, beaucoup d'agents utilisent essentiellement, pour effectuer leurs tâches quotidiennes, le courrier électronique, le papier et des systèmes informatiques dépassés. Ainsi, les droits d'accès à certains outils de stockage en réseau sont limités et ces outils ne permettent pas d'effectuer des recherches. L'absence de données faisant autorité et d'outils modernes et intégrés a des conséquences considérables. Par exemple,

- les informations enregistrées s'agissant de certains éléments fondamentaux, comme le nombre de CP actifs, ne sont pas cohérentes ;
- certaines tâches de routine ne peuvent pas être exécutées de manière efficace ;
- il n'est pas possible d'effectuer des analyses poussées, notamment en ce qui concerne les ressources ;
- souvent, l'origine des informations utilisées dans les exposés faits à l'intention des pays n'est pas claire ;
- les agents perdent un temps précieux à chercher les informations dont ils ont besoin ;
- les informations OTAN sont souvent dupliquées et l'on est souvent amené à réinventer la roue ;
- l'absence de gestion des versions contribue à l'inefficacité ;
- il n'existe pas d'archives complètes, notamment pour les CP que nous avons examinés.

Absence de processus efficace de gestion de l'information

3.3.4 Nous avons constaté que l'OTAN ne gère pas efficacement les informations relatives aux CP, ce qui contribue également à réduire l'efficacité. Il n'existe pas, pour le compte rendu relatif au processus des CP, de procédures, de modèles et de normes agréés qui seraient applicables par tous les acteurs concernés. La gouvernance du processus des CP, qui fait l'objet d'un examen plus détaillé à la section 4, fait intervenir de nombreux organes de décision qui travaillent chacun de leur côté. Chaque organe gère l'information pour lui-même. Par conséquent, les gestionnaires et le personnel de terrain doivent communiquer les mêmes informations, sous diverses présentations, à différentes parties prenantes. À ce sujet, un membre du personnel de l'ACT chargé de la coordination des besoins donnant lieu aux CP a estimé que le compte rendu lui prenait 80 % de son temps, ne lui laissant que 20 % de son temps pour gérer l'élaboration des CP.

3.3.5 Le problème découle en partie du fait que l'OTAN ne suit pas une approche de type « entreprise » (voir C-M(2014)0061). Selon des membres du SI et de l'EMI, l'« entreprise OTAN », qui à ce stade n'est qu'une idée (certes approuvée par le Conseil), se compose de nombreux organismes distincts qui suivent leurs propres règles pour la gestion de l'information et la mise en œuvre des technologies sous-jacentes. Des initiatives visant à améliorer la gestion de l'information à l'échelle de l'OTAN ont été prises. Il s'agit ici d'harmoniser les processus métiers et de renforcer les liens entre ceux-ci.

3.4 Conclusions relatives à la gestion

- L'ACT n'assure pas encore une gestion efficace des programmes et des projets ; les problèmes résident entre autres dans la collecte et l'utilisation des données.
- L'ACO est chargé de faire part des besoins opérationnels des utilisateurs au cours de la phase d'élaboration des CP, mais il éprouve des difficultés à assumer cette fonction.
- Les deux commandements stratégiques ont du mal à mettre en place une capacité institutionnelle permettant de gérer efficacement les besoins capacitaires.
- En raison de la forte dépendance à l'égard de la NCIA, qui concerne en particulier l'ACT, la séparation entre les intervenants chargés de définir les besoins et ceux chargés d'y répondre n'est pas suffisante.
- La gestion de la qualité, du changement et des risques n'est pas suffisamment institutionnalisée. Par ailleurs, l'OTAN ne gère pas efficacement les interdépendances entre les CP.
- Du fait de l'inefficacité de la gestion de l'information et des outils utilisés à cette fin, les informations fiables sont rares et il est plus difficile de travailler efficacement, tandis que les mesures susceptibles d'améliorer la situation doivent encore produire leurs effets.

4. Dispositif de gouvernance très lacunaire

4.1 Gouvernance et obligation de rendre compte : définitions en vigueur à l'OTAN

4.1.1 Pour que toutes les parties prenantes assument la responsabilité de leur action, il faut un dispositif de gouvernance solide. Ce dispositif doit obliger les parties prenantes à rendre compte de leur action et des décisions dont elles sont responsables. Dans ces conditions, la gouvernance favorise la transparence et elle permet de faire en sorte que tous les intervenants fassent ce qu'ils sont censés faire. Dans le présent paragraphe, nous rappelons comment l'OTAN définit la gouvernance.

L'OTAN définit la gouvernance comme « *le contrôle requis pour garantir le respect des instructions, orientations, processus et procédures agréés* » (PO(2012)0030).

L'OTAN associe gouvernance et obligation de rendre compte, laquelle est définie comme *le processus permettant de garantir que les parties prenantes soient, chacune à leur niveau, responsables de leurs activités et décisions, en acceptant les responsabilités qui en découlent, et soient tenues de communiquer les résultats en toute transparence. Il y a obligation de rendre compte quand une personne ou un organisme doit exercer ses tâches ou fonctions sous la supervision ou selon les instructions d'une autorité supérieure ou doit fournir des rapports ou justifier son action et les résultats de celle-ci, et quand des mesures correctives adéquates doivent être prises en cas de manquement aux divers devoirs et engagements* (PO(2015)0052).

4.1.2 Dans sa définition de la gouvernance, l'OTAN met fortement l'accent sur le respect de processus et de procédures par les parties prenantes. Elle met en avant la nécessité de mettre en place des processus, procédures, instructions et orientations agréés. Elle considère que les intervenants chargés d'exécuter ces processus et procédures doivent être supervisés et ainsi contraints d'exercer leurs fonctions avec efficacité et efficience.

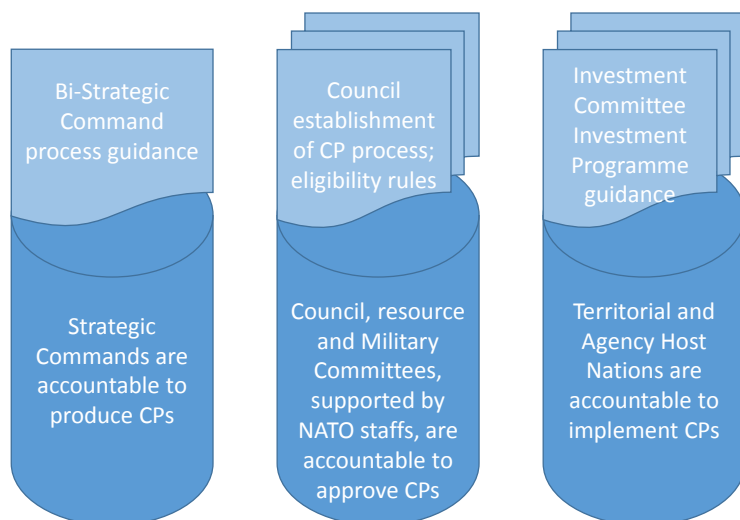
4.1.3 Dans la définition OTAN de l'obligation de rendre compte, il est question de transparence. Les organes directeurs doivent donc jouer un rôle de suivi et de contrôle pour garantir que les entités responsables communiquent en toute transparence les résultats obtenus. C'est là une nécessité pour que tous les organismes concernés aient une idée claire sur le point de savoir si chaque organisme s'acquitte de manière satisfaisante de ses devoirs.

4.2 Absence d'orientations générales

4.2.1 Selon la définition que l'OTAN donne de la gouvernance, des instructions et orientations générales devraient garantir que les intervenants chargés de différentes parties du processus ont, l'un envers l'autre, une obligation de rendre compte. Nous avons recensé les documents d'orientation OTAN pertinents, examiné s'ils constituaient des documents de référence et observé dans quelle mesure ils façonnaient le compte rendu.

4.2.2 Le processus des CP comporte neuf étapes pour le recensement, la définition et l'approbation des besoins en capacités financées en commun, chacune de ces étapes correspondant à des activités susceptibles de faire l'objet d'une gouvernance. La figure 2, à la section 2, et les appendices 2 et 4 donnent davantage d'informations à ce sujet. En règle générale, différents comités ou bureaux composés de représentants des 28 pays de l'OTAN assurent la gouvernance de ces activités, l'exception étant l'établissement des CP, dont les commandements stratégiques assurent la gouvernance en interne. Nous avons constaté qu'il n'existait pas, à l'OTAN, d'orientations générales définissant la manière dont ces organes doivent superviser les services tenus de rendre compte ou doivent interagir entre eux. Nous avons recensé douze documents de base qui s'appliquent aux phases du processus des CP sur lesquelles a porté l'audit. La figure 4 résume le dispositif de compte rendu applicable au processus des CP et évoque les documents d'orientation, y compris en ce qui concerne la phase de mise en œuvre, qui faisait l'objet de notre précédent rapport.

Figure 4 : Dispositif de compte rendu applicable au processus des CP.



Source : Analyse par l'IBAN des documents d'orientation OTAN.

4.2.3 Comme le montre la figure 4, les commandements stratégiques, les comités chargés des ressources et le Comité militaire s'acquittent de leur obligation de rendre compte suivant, principalement, leurs propres politiques et procédures. C'est l'une des raisons qui explique que la gouvernance des différentes phases du processus des CP s'exerce de manière cloisonnée, par « silos ». Les acteurs chargés du recensement, de l'établissement et de l'approbation des besoins ne doivent rendre des comptes qu'au cercle dont ils font partie et uniquement au sujet de l'action menée pendant des phases bien spécifiques du processus. Ils ne sont pas responsables devant des organes tenus de rendre compte d'autres phases ou d'autres activités. Comme le montre la figure 4, les divers documents d'orientation relatifs au processus des CP séparent les obligations de rendre compte qui concernent l'établissement des CP, leur approbation et leur mise en œuvre. Les conséquences de cette situation sont les suivantes.

- L'ACT et l'ACO rendent compte de l'établissement des CP au sein de leur chaîne de commandement. Bien que la vocation première du CP soit de faciliter la planification des ressources, les commandements stratégiques ne sont pas responsables devant le RPPB. Leur obligation de rendre compte au sujet du CP s'arrête après qu'ils l'ont présenté au SI et à l'EMI. Par conséquent, ils ne peuvent pas exercer efficacement certains rôles essentiels que leur assignent leurs propres directives ou leurs mandats, notamment le rôle de supervision des CP tout au long de leur cycle de vie.
- De même, les commandements stratégiques ne sont pas responsables devant les pays hôtes. Les pays ne sont pas en mesure d'imposer aux commandements stratégiques de définir des besoins auxquels il est réalistement possible de répondre. Cette situation découle de ce que les pays hôtes ne sont tenus de rendre compte de l'action qu'ils mènent au titre du processus des CP jusqu'à partir du stade de la mise en œuvre, qui commence généralement trois ans après la présentation des CP.
- À l'inverse, les pays hôtes ne sont pas tenus de rendre compte aux commandements stratégiques de la conformité des capacités livrées avec les besoins de ces derniers. En lieu et place, les pays hôtes sont responsables devant le Comité des investissements, qui se préoccupe surtout des coûts. Par ailleurs, les commandements stratégiques ne sont toujours pas représentés auprès des commissions de pilotage des projets de la NCIA. Ce problème, sur lequel nous avons appelé l'attention une première fois en 2013 (IBA-AR(2013)22), limite encore l'obligation de rendre compte incombant aux pays hôtes.

4.3 Inégalité de la supervision

4.3.1 Dans ses définitions de la gouvernance et de l'obligation de rendre compte, l'OTAN insiste sur l'importance de la supervision. Il faut superviser l'ensemble du processus des CP pour en assurer la transparence. Lors de l'audit, nous avons examiné divers documents et fait le point avec des responsables sur la question de savoir comment les organes directeurs supervisaient les activités et les résultats.

4.3.2 Les nombreux organes directeurs du processus des CP interviennent dans la supervision de manière différente selon la nature ou la teneur des activités qu'ils supervisent. Notre audit a montré qu'à certains niveaux ou dans certains secteurs, la gouvernance était plus ou moins complète ou développée, mais qu'à l'échelle de l'OTAN, les lacunes étaient évidentes.

4.3.3 Parmi les sept catégories de besoins pour lesquelles l'OTAN travaille par CP, celle des capacités C3 (consultation, commandement et contrôle) fait l'objet de la gouvernance la plus aboutie. Pour cette catégorie, les pays ont approuvé une stratégie et des mécanismes de mise en œuvre.

Le « plan directeur intégré pour les C3 » permet d'avoir une connaissance commune de la situation concernant certaines capacités C3 pendant tout leur cycle de vie ; ce plan doit faire en sorte que les problèmes et les risques soient examinés au niveau de décision approprié. Un « gestionnaire de catégorie capacitaire » a été chargé de coordonner les travaux conformément à ce plan.

4.3.4 Cela étant, la supervision demeure partielle. Par exemple, la stratégie et les mécanismes de mise en œuvre précités ne couvrent pas toutes les capacités C3. En particulier, les pays assurent la gouvernance de besoins hautement interdépendants, complexes et onéreux liés au commandement et au contrôle aériens, à la défense antimissile balistique et à la surveillance air-sol sans faire le lien entre ces besoins. En outre, la gouvernance des C3 assurée à l'échelle de l'OTAN ne couvre que 17 CP. Pour les six autres catégories capacitaires financées en commun, il n'existe pas de dispositif de gouvernance semblable. Ces catégories gérées de manière séparée représentent la plus grande partie du NSIP en volume financier.

4.3.5 L'OTAN a récemment approuvé un nouveau modèle visant à améliorer la gouvernance de manière plus générale pour tous les services et capacités à forte composante technologique. Ce modèle confie à 13 organes des rôles et des responsabilités dans la gouvernance des activités de la NCIA. Il définit 57 fonctions de gouvernance au total. Nous avons comparé les dispositions du nouveau modèle, énoncées dans le C-M(2015)0071, avec celles de l'ancien modèle, rappelées dans le même document. Nous avons fait les constatations suivantes.

- Le nouveau modèle accroît la complexité. Par exemple, il énumère 25 responsabilités nouvelles et 51 nouveaux mécanismes de consultation, ce qui porte à 85 le nombre total de relations de nature consultative entre une multiplicité d'intervenants, de comités et de bureaux. Pour 19 % des fonctions, il y a plus qu'une entité responsable, ce qui ajoute également à la complexité.
- Le modèle est insuffisamment détaillé pour s'articuler pleinement avec le processus des CP. Il définit les rôles et les responsabilités de divers organes ou entités de l'OTAN mais, dans plusieurs cas, il ne précise pas quand et comment ces comités ou bureaux doivent les exercer.
- Le modèle renforce sensiblement les responsabilités et l'obligation de rendre compte dans certains domaines mais il n'analyse pas les implications d'un tel renforcement. Par exemple, l'ACT doit désormais rendre compte de la définition des besoins en technologies pour l'ensemble de l'OTAN et non plus seulement pour les commandements stratégiques, ce qui représente un accroissement majeur de la charge de travail.

- Le modèle répartit l'obligation de rendre compte entre plusieurs instances. Il y a deux raisons à cela : d'une part, les pays ont décidé d'attribuer à des organes différents l'obligation de rendre compte relative à différentes capacités C3 de l'OTAN ; d'autre part, les « communautés » chargées de la planification des ressources capacitaires ne sont pas les mêmes que celles chargées de définir la nature des capacités.

4.4 Absence de suivi et de contrôle par l'OTAN de la définition et de l'approbation des besoins

4.4.1 Pour assurer la transparence, les organes directeurs ont besoin d'un cadre pour le compte rendu, le suivi et le contrôle des progrès accomplis ainsi que d'une base solide pour la prise de décision. Lors de l'audit, nous avons cherché à déterminer dans quelle mesure il était possible de se faire une idée des résultats obtenus par les divers acteurs responsables et d'assurer un suivi de ces résultats.

4.4.2 Nous avons constaté que l'OTAN ne s'était pas dotée d'un mécanisme complet et général pour le suivi et le contrôle de l'élaboration et de l'approbation des CP. Les activités de nombre d'entités responsables et soumises à l'obligation de rendre compte relèvent de ces deux phases du processus des CP. Pourtant, aucune de ces entités ne s'est vu attribuer un rôle prédominant tel celui du Comité des investissements pour ce qui est de la mise en œuvre. Par exemple, les commandements stratégiques fixent certaines échéances (mais n'assurent pas systématiquement le suivi de leur respect). Cependant, leur intervention ne va pas plus loin que le stade de la communication des CP au NOR et à l'EMI, parce que l'obligation de rendre compte qui leur incombe en matière d'élaboration des CP s'arrête là.

4.4.3 Les organes directeurs ne disposent pas d'un cadre pour le suivi et le contrôle des phases d'élaboration et d'approbation des CP. Par exemple, les plans des commandements stratégiques et les orientations OTAN ne définissent d'objectif que pour l'une des neuf étapes précédant la mise en œuvre des CP, celle qui concerne l'établissement du plan de mise en œuvre. La performance obtenue ne peut être mesurée qu'au regard de cette seule échéance.

- Parmi toutes les étapes de l'élaboration et de l'approbation des CP, celle de l'établissement du plan de mise en œuvre a pris le plus de temps : 18 mois en moyenne après l'approbation des CP par le Conseil. L'objectif fixé était de trois mois. C'est le NOR qui est chargé de la planification de la mise en œuvre des CP et il dépend, pour cela, d'éléments à communiquer par les pays hôtes.
- Comme nous l'avons indiqué dans notre rapport sur l'exécution des projets NSIP, le plan de mise en œuvre des CP ne produit pas l'effet escompté. Le Comité des investissements n'a pas le pouvoir de contraindre les pays hôtes d'assurer le respect des échéances fixées dans ces plans.

4.5 Adoption de mesures d'amélioration de la gouvernance mais problèmes sous-jacents non traités

4.5.1 Nous avons examiné les mesures que l'OTAN a prises récemment pour déceler et corriger les problèmes relatifs à la gouvernance des CP. La mise en œuvre de ces mesures devrait avoir commencé.

4.5.2 Les études successives sur la livraison des projets et des capacités à l'OTAN ont mis au jour des faiblesses structurelles qui entravent le bon exercice de la gouvernance. Nous avons recensé au moins neuf études à ce sujet, dont la plupart ont été réalisées après 1999. Tout dernièrement, les pays sont arrivés à la conclusion qu'à l'OTAN, la nature de l'environnement de gouvernance relatif à la mise à disposition des capacités empêchait toute responsabilité effective. Les constatations que nous avons faites au cours de l'audit corroborent cette conclusion. Cependant, il convient de replacer le problème dans un contexte plus large que le thème du présent rapport ou du rapport précédent, sur l'exécution des projets NSIP. Les études précitées permettent de comprendre ce contexte :

- les organes de l'OTAN qui assurent la gouvernance de la mise à disposition des capacités constituent un enchevêtrement de comités et de bureaux qui s'occupent de questions d'ordre politique, stratégique ou financier ou encore liées à la sécurité ; par conséquent, les obligations de rendre compte au sujet des dépenses, des périmètres de travaux et des calendriers se chevauchent ; ces responsabilités et obligations ne sont pas définies de manière à pouvoir établir des CP qui soient efficaces et que l'on puisse mettre en œuvre car, comme indiqué à la section 2.2, le processus des CP est avant tout un processus de consultation ;
- dans les systèmes nationaux ou le secteur privé, une grande partie des rôles que l'OTAN a attribués à ses organes directeurs seraient presque toujours exercés par des dirigeants dotés des pouvoirs adéquats ; à l'OTAN, la grande autonomie des entités et la subdivision des tâches entre celles-ci ainsi que la prise de décision par consensus rendent difficiles la centralisation de la gouvernance et de la prise de décision ;
- les pays ont approuvé chaque élément de la structure de gouvernance mais, au fil du temps, ces différents éléments ont fini par s'enchevêtrer à un point tel que le processus de mise à disposition des capacités requises s'en trouve compliqué et même affaibli.

4.5.3 En 2015, le RPPB et le Comité militaire se sont vu confier la mission de s'attaquer à ces problèmes ainsi qu'à d'autres. Cependant, ils sont arrivés à la conclusion que la question de la gouvernance devait être envisagée dans un contexte plus large et ne pouvait être réglée par deux organes seulement. Ils ont donc recommandé au Comité des représentants permanents adjoints de s'en saisir. Les problèmes restant à résoudre sont les suivants :

- dans le présent rapport, nous montrons les incidences de la multiplicité des intervenants responsables et comptables de l'élaboration et de l'approbation des

CP ; les pays pourraient donc réfléchir à une diminution du nombre d'acteurs tenus de rendre des comptes, et examiner jusqu'où l'OTAN pourrait/devrait aller en ce sens sans déroger aux principes de la gouvernance publique ;

- dans le même esprit, il y aurait lieu d'examiner notamment s'il conviendrait de réduire le nombre de comités associés au processus de mise à disposition des capacités ou de redéfinir les rôles et responsabilités de ces comités dans un souci de rationalisation et de réduction des doubles emplois ;
- l'absence de responsable unique (personne ou entité) chapeautant l'ensemble du processus des CP est souvent citée comme la cause principale des problèmes de gouvernance qui se posent tout au long de ce processus ; dès lors, les pays pourraient étudier la question de savoir si une centralisation de l'obligation de rendre compte permettrait d'améliorer les choses et, dans l'affirmative, qui devrait être le responsable et à qui celui-ci devrait rendre compte.

4.5.4 Alors que les pays doivent encore s'attaquer aux problèmes structurels sous-jacents, certaines parties prenantes ont déjà pris des initiatives visant à renforcer des mesures d'amélioration de la gouvernance approuvées précédemment. Par exemple, en 2012, les pays avaient approuvé la création du Bureau exécutif du développement capacitaire, enceinte de coordination du développement des capacités qui regroupe des acteurs de haut niveau. Jusqu'à récemment, ce bureau avait essentiellement procédé à des échanges d'informations. Cependant, l'attention accrue portée à la mise à disposition des capacités et aux engagements capacitaires tels que ceux pris au titre du RAP a poussé le Bureau à jouer un rôle plus actif de suivi et de direction des travaux effectués en interne. Par exemple, le Bureau a récemment insisté auprès des services responsables pour qu'ils décident des dispositions à prendre pour respecter les échéances importantes. Toutefois, il est trop tôt pour déterminer si ce repositionnement aura un effet durable, par-delà les priorités politiques actuelles.

4.6 Conclusions relatives à la gouvernance

- Les phases du processus des CP que nous avons examinées ne comprennent pas les éléments indispensables d'un bon dispositif de gouvernance que sont notamment les orientations, la supervision, le suivi et le contrôle. Cela limite les obligations de rendre compte et contribue aux retards dans la mise à disposition des capacités.
- Les lacunes sous-jacentes illustrent un paradoxe fondamental. D'une part, il est communément admis à l'OTAN que le fait que de multiples organes soient associés à la gouvernance d'un même ensemble de fonctions limite la possibilité de mener une action cohérente. D'autre part, les pays ont du mal à se mettre d'accord sur des changements autres que ceux qui consistent à ajouter de nouvelles structures ou de nouvelles relations ; parmi celles-ci, on peut citer le Bureau exécutif du développement capacitaire et le nouveau dispositif de gouvernance, plus complexe, défini pour les capacités d'information et de communication. Les problèmes structurels sous-jacents ne sont donc pas corrigés.

5. Conclusions générales et recommandations

5.1 Conclusions générales

5.1.1 L'OTAN éprouve d'importantes difficultés à assurer le développement et la mise à disposition de ses capacités dans les délais voulus. Elle prévoit, d'après les plans actuels, que près de 80 % des CP seront livrés en moyenne 4,4 ans plus tard que jugé nécessaire par les commandants stratégiques. Dans un précédent rapport, nous avons indiqué que les problèmes liés à l'exécution des projets contribuaient de façon notable à ces retards. Dans le présent rapport, nous avons souligné que ceux liés à l'élaboration et à l'approbation des CP y contribuent également. Pour les besoins à forte composante technologique, la définition des besoins devant donner lieu aux CP prend beaucoup plus de temps que prévu. Nous avons constaté des lacunes pour ce qui est des processus, de la gestion, de la dotation en personnel, des technologies et de la gouvernance :

- les processus actuels facilitent la planification, par les pays, des ressources financées en commun, mais ils ne prévoient pas certaines activités indispensables au développement des capacités ; pour définir les besoins capacitaires, les responsables doivent travailler en dehors du processus des CP, ce qui nuit à l'efficacité de la planification et de l'exécution des travaux relatifs aux besoins ;
- en général, et pour des raisons qui peuvent être impérieuses, l'origine des besoins donnant lieu aux CP ne réside pas dans la planification de défense ; toutefois, le processus des CP n'est pas assorti de sous-processus adéquats, et c'est l'un des facteurs qui rendent nécessaire de travailler au cas par cas ; cela limite par ailleurs la possibilité de remonter aux lacunes capacitaires reconnues au niveau de l'OTAN ;
- les commandements stratégiques ne se conforment pas pleinement aux directives et n'exercent pas pleinement leurs rôles, ce qui nuit à l'efficacité de la gestion ; par ailleurs, ils peinent à développer une capacité institutionnelle suffisante ;
- les commandements stratégiques, et l'ACT en particulier, dépendent fortement des apports de la NCIA pour pouvoir définir les besoins ; il y a donc une trop grande proximité entre la définition des besoins et l'exécution des programmes ;
- les responsables ont du mal à intégrer les bonnes pratiques de gestion de la qualité, du changement, des risques et des interdépendances à leurs travaux relatifs aux besoins ;
- les responsables ne disposent pas de données faisant autorité et ils ajoutent eux-mêmes à l'inefficacité du processus en ne gérant pas l'information de manière optimale et en conservant des systèmes informatiques multiples et dépassés ;
- les lacunes en matière d'orientation et de supervision ainsi que la structure de gouvernance morcelée nuisent à l'efficacité des travaux relatifs aux besoins ; le

compte rendu se fait au sein de chaque « communauté » (entités militaires, comités et services chargés des ressources, organes chargés de la mise en œuvre) mais ne s'adresse jamais à l'ensemble des parties prenantes.

5.1.2 Comme indiqué dans le rapport, certains responsables ont pris des mesures dans plusieurs des domaines précités. Toutefois, à défaut d'effort plus concerté et mieux coordonné portant sur le processus, la gestion, la dotation en personnel et les technologies, il sera difficile d'améliorer de manière significative la mise à disposition des capacités. Pour être fructueux, un tel effort nécessitera de renforcer et d'unifier davantage la gouvernance. Les pays sont conscients de l'importance de la gouvernance pour la mise à disposition des capacités mais ils n'ont encore approuvé aucune mesure substantielle à cet égard.

5.2 Recommandations

5.2.1 Pour remédier aux lacunes constatées lors de l'audit, rendre le processus des CP plus simple et plus transparent et améliorer le compte rendu fait aux pays à ce sujet, nous recommandons de prendre les mesures suivantes.

1. Concevoir un processus complet qui garantisse la mise à disposition des capacités voulues en temps voulu. Le processus devrait couvrir toutes les activités de développement des capacités, permettre de remonter à la planification de défense et à la planification de niveau opératif effectuées par l'OTAN, et permettre d'opérer à tout moment une priorisation basée sur l'évaluation que l'OTAN fait de ses besoins du moment et de ses besoins futurs en matière de sécurité.
2. Créer les éléments d'une approche cohérente pour la gestion des portefeuilles, des programmes et des projets, qui serait suivie dans toute l'OTAN, afin de corriger les lacunes et les disparités en matière de gestion.
3. Renforcer la capacité institutionnelle en dotant les commandements stratégiques du personnel nécessaire à la gestion des besoins.
4. Améliorer la gestion de l'information et la transparence en rationalisant et en modernisant les processus et les systèmes informatiques utilisés pour la gestion des travaux relatifs aux CP.
5. Uniformiser, renforcer et clarifier (qui, quoi, quand, comment, pourquoi) les rôles en matière de gouvernance pour que les besoins capacitaires définis correspondent aux besoins réels et pour que la mise à disposition des capacités puisse se faire le plus possible conformément aux plans approuvés.

5.2.2 Comme indiqué dans notre précédent rapport, sur la mise en œuvre des CP, nous estimons que l'OTAN pourrait avoir avantage à charger un groupe d'experts provenant des administrations des pays de formuler des propositions plus précises concernant les domaines précités. Ces propositions, qui seraient soumises à l'approbation du Conseil, devraient être basées sur les bonnes pratiques en vigueur dans les pays de l'OTAN.

5.2.3 Les recommandations pour un effet à plus long terme que nous avons formulées dans notre rapport précédent restent valables : (1) améliorer l'exercice du compte rendu, (2) établir un modèle de gouvernance plus efficace, (3) adopter des mesures d'incitation à l'efficacité et (4) rationaliser les structures. Les évidentes similitudes entre nombre des constatations figurant dans le présent rapport et celles figurant dans le rapport précédent donnent à penser qu'il serait avisé d'élaborer un ensemble unique et cohérent de propositions couvrant l'intégralité du processus des CP.

5.2.4 Bien que l'audit n'ait pas porté sur cette question, nous constatons avec préoccupation que l'actuel processus des CP mobilise des ressources importantes en raison de sa complexité, du nombre d'intervenants et de la longueur des délais de mise à disposition des capacités. Nous émettons donc l'hypothèse qu'il existe un potentiel d'économies à cet égard.

6. Commentaires reçus et position de l'IBAN

6.1 Le présent rapport a été soumis, sous forme de projet, aux chefs d'état-major de l'ACO et de l'ACT, au directeur général de l'EMI, aux directeurs généraux de la NCIA et de la NSPA ainsi qu'au directeur du NOR, qui ont formulé des commentaires officiels ou factuels. La NSPA s'est dite satisfaite de la teneur du projet de rapport et n'a pas communiqué de commentaires officiels. Les commentaires officiels sont reproduits en intégralité dans l'appendice 5.

6.2 Les entités qui ont reçu et examiné le projet de rapport ont estimé qu'il était rigoureux, complet, pertinent et équilibré, et qu'il pourrait aider l'OTAN à remédier aux lacunes constatées dans le processus des CP. Aucune de ces entités n'a marqué un désaccord sur les recommandations. Lorsqu'il y avait lieu, nous avons modifié le rapport sur la base des commentaires factuels reçus pendant ou après le délai de communication des commentaires. Nous avons accueilli ces commentaires avec satisfaction, parce qu'ils nous ont permis d'encore mieux étayer le rapport et de renforcer encore le message qu'il contient.

6.3 Nous sommes conscients que, comme l'ACT l'a fait observer dans ses commentaires, le processus des CP va bien au-delà de la définition des besoins. Il couvre par exemple l'exécution des projets NSIP, que nous avons analysée dans notre précédent rapport. Dans le présent rapport, nous évaluons les activités d'établissement des besoins *dans le cadre du processus qui en sont le fondement*. Si l'on entend remédier aux lacunes constatées et améliorer la mise à disposition des capacités, il convient d'améliorer tant le processus que sa gestion et sa gouvernance. Du reste, les lacunes concernent non seulement les premières phases du processus des CP mais aussi les phases ultérieures et, au bout du compte, la mise à disposition des capacités. Nous sommes d'avis que c'est précisément ce que suggère le titre du présent rapport.

Abréviations

ACO	Commandement allié Opérations
ACT	Commandement allié Transformation
C3	Consultation, commandement et contrôle
CFIRIS	Système intégré d'information sur les ressources financées en commun
Conseil	Conseil de l'Atlantique Nord
CP	Paquet de capacités
CPMIS	Système d'information pour la gestion des paquets de capacités
DOTMLPFI	Doctrine, organisation, formation, matériel, direction, personnel, installations, interopérabilité.
EMI	État-major militaire international
IBAN	Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN
MSP	Managing Successful Programmes
NCIA	Agence OTAN d'information et de communication
NDPP	Processus OTAN de planification de défense
NOR	Bureau OTAN des ressources
NSIP	Programme d'investissement au service de la sécurité
NSPA	Agence OTAN de soutien et d'acquisition
RAP	Plan d'action « réactivité »
SI	Secrétariat international

CP process roles and responsibilities

CP phase	Significant management responsibilities	Significant governance roles
(1) Identification and prioritisation of requirements	NATO defence planners develop and prioritise courses of action and collective targets (NDPP steps 2 and 3)	Defence Policy and Planning Committee and Resource Board approve targets.
	ACT collects requirements from defence planning and other sources and requests CP initiation. ACO provides operational user input (NDPP step 4).	Bi-Strategic Command CP Board ¹ approves CP initiation.
(2) Development	ACO defines required capabilities and develops military justification. ACT generally leads the management of overall CP development and makes initial estimates of project scope, cost and schedule.	Bi-Strategic Command CP Board endorses CP requirements and resource proposal. Strategic Commanders endorse CP for submission.
(3) Approval	NATO Office of Resources reviews CP eligibility and technical soundness and develops CP implementation plans. International Military Staff ensures that CPs meet NATO military goals and Minimum Military Requirements. ² NATO Headquarters C3 Staff screen C3 CPs for C3 policies, standardisation, interoperability, architecture and technical coherence and propose advice to the C3 Board. All staff recommendations are submitted to NATO committees with the Joint Staff Screening Report ³ .	Military Committee confirms requirement and priority. Resource Board determines eligibility and affordability. Council approves CP. C3 Board provides advice on C3 policies, standardisation, interoperability, architecture and technical coherence to the Resource Board, if necessary.
(4) Implementation	NATO Office of Resources screens requests and makes recommendations to the Investment Committee, collects and presents data and certifies project completion. Host Nations submit fund requests, contract with industry, manage and report on all implementation activity. Strategic Commands monitor and confirm requirements; assess risk; certify completion. IBAN certifies expenditure.	Investment Committee agrees CP implementation plan; authorizes project scope, funds and changes; monitors, evaluates and controls Host Nation performance; accepts completed projects that together comprise the material portion of a “delivered capability”; approves payment.
(5) Operation	End user (often ACO) feeds lessons learned during operations, exercises and experimentation into ongoing requirements definition activities.	<i>Not audited</i>

¹ This board provides direction and ensures a coherent and co-ordinated approach to the management of all CPs.

² This is a term used in the NATO resource community to describe the most austere solution to fulfil a capability shortfall. It is measured against criteria and standards where they exist. Where they do not exist, the Minimum Military Requirement is determined using unfettered military judgement.

³ The Joint Staff Screening Report is the basis for agreement by Council.

The intended linkage between the CP and NATO Defence Planning Processes

1. NATO policy establishes a link between requirements that underpin the CP process and the Alliance's defence planning process⁴. In place since 2009, the NATO Defence Planning Process (NDPP)⁵ provides a framework within which national, multilateral and collective defence planning activities can be harmonised to effectively meet agreed capability targets. Through this framework, NATO identifies, develops and delivers the necessary range of forces and associated capabilities to undertake the full spectrum of the Alliance's missions. Most of these capabilities are to be developed by the individual Nations. Common funded capabilities comprise a relatively minor part.
2. The NDPP has 5 steps: (1) establish Political Guidance, (2) determine requirements, (3) apportion requirements and set targets, (4) facilitate implementation and (5) review results.
3. During NDPP Step 2, a Defence Planning Staff Team⁶ led by ACT determines the full set of capabilities NATO needs to support the potential missions it may undertake in the future. Together, these are referred to as Minimum Capability Requirements⁷. They are written in high-level terms and generally cover the medium term. The Defence Planning Staff Team compares these requirements against existing or already planned capabilities (national, multinational or common funded) to produce capability shortfalls. NATO's Strategic Commands approve the requirements and shortfalls and the Defence Policy and Planning Committee⁸ notes them.
4. In Step 3, the Defence Planning Staff Team defines preliminary courses of action and "target packages" intended to deliver the capabilities required to mitigate the shortfalls. These include targets for individual Nations, groups of Nations or all Nations (NATO). The targets directed towards NATO are referred to as "collective targets". These targets include both capabilities to be maintained, including those in existing CPs, and new capabilities. The Resource Board determines whether these targets are eligible for

⁴ In general, defence planning is the political and military process used by Nations to provide the capabilities needed to meet their defence commitments. NATO defence planning takes into account the political, economic, technological and military factors that influence the development of capabilities to implement Alliance strategy.

⁵ PO(2009)0042.

⁶ This is a matrixed organisation to support the NDPP, including civilian and military personnel from within the NATO International, International Military and Strategic Command staffs.

⁷ This is determined through a "structured, comprehensive, transparent and traceable process", based on Political Guidance established during NDPP Step 1. This guidance incorporates the number, scale and nature of the operations which NATO should be able to conduct, referred to as the Alliance's Level of Ambition. Additionally, the Military Committee provides supplementary guidance to the Political Guidance, to guide the Strategic Commanders in their approach to Step 2 of the NDPP.

⁸ The Defence Policy and Planning Committee is the senior advisory body to the Council on defence matters concerning the NATO member countries, bringing together the Defence Advisors of the NATO delegations.

common funding and affordable. The Defence Policy and Planning Committee decides which targets to forward to Council for submission to Ministers.

5. For NATO common funding, the main feature of NDPP Step 4 is the CP process. A CP is defined as a combination of national (military and civilian) and NATO funded capital investments, operations and maintenance cost, manpower and other associated costs. Together with military forces and other essential requirements, it enables a NATO Commander to achieve a specific required military capability. NATO developed the CP primarily as a resource tool to plan for medium and long term capital expenditures needed to implement the materiel elements of a capability. The CP process is mostly documented in the Bi-Strategic Command directive on Capability Packages (Bi-Strategic Command Directive 85-1). The CP consists of three parts, which are the Requirements Definition, Consolidated Resource Proposal and other supporting documents as needed.

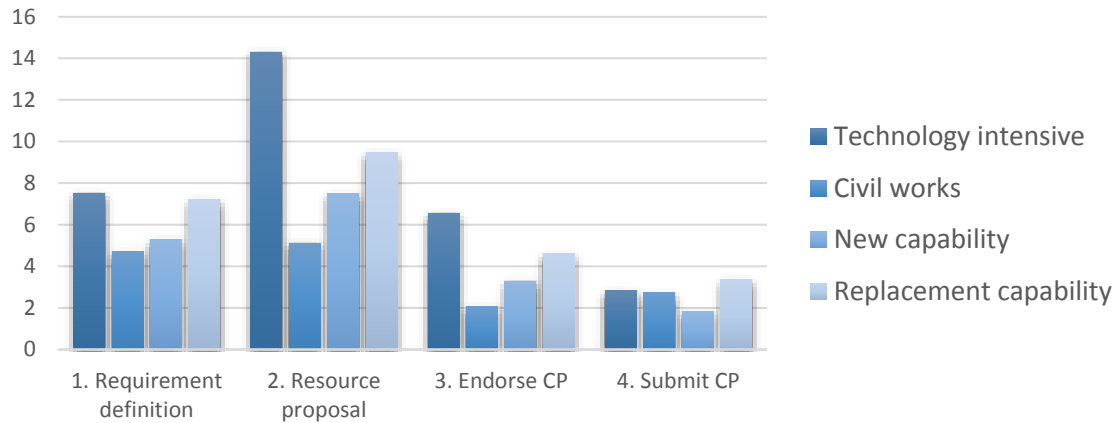
- The Requirements Definition section defines the scope of Alliance military requirements that may be fulfilled (wholly or partially) through NATO common funding and/or international manpower. The requirements are to be based on the predominately medium-term targets derived in Steps 1 through 3 of the NDPP, as briefly outlined above.
- The Consolidated Resource Proposal provides a comparison between the assets that are needed and the assets that are available or expected to become available in the near term. It identifies the required investment, operations and maintenance funding and manpower to satisfy the Requirements Definition.
- Project Data Sheets are among the most significant supporting documentation in a CP. They elaborate on the Consolidated Resource Proposal with a discussion of the estimated resource requirements including scope, cost (investment, operations and maintenance and manpower) and some milestones. The Project Data Sheets translate required capabilities into different projects, which in turn determine future expenditures.

CP process performance

1. We assessed available data and current planning for 112 CPs and 477 projects representing 66 CPs currently under implementation. We compared data on different types of CPs, as categorised by ACT, for which we expected to see differences based on our discussions with responsible stakeholders. Specifically, we compared technology intensive CPs with those designed to deliver civil works. We also compared CPs intended to provide new capabilities with those intended to replace or enhance existing capabilities. The graphs on the next page show the results of our assessment. Some observations follow.
2. Together, the Strategic Commands, NATO committees and staff and Host Nations will take at least **15.6 years**, on average, to deliver each CP currently under implementation⁹. At 11 years, or 70% of the total capability delivery time, CP implementation is by far the longest phase. All latest CP project completion dates occur in the future. Therefore, based on current performance trends the time needed to deliver the CPs will likely increase.
3. CPs and their constituent projects must pass at least 14 milestones. 9 of these milestones are essentially various levels of approval and refinement of planning (milestones 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 and 12). The remaining 5 (milestones 1, 2, 11, 13 and 14) are more substantial milestones that record capability development activities. We did not assess performance in achieving the final 2 milestones in the CP process, Joint Final Inspection and Formal Acceptance and Certificate of Final Financial Acceptance. These are essentially administrative milestones which do not affect the completion or delivery of a CP.
4. Together, CP approval and CP implementation planning, during which there is no official further development on the CP or projects themselves, take nearly one-third longer, at 33 months, than CP development itself (at 23 months). Of all milestones, CP implementation planning takes the longest. It is the only milestone for which the CP process sets a target (3 months). All types of CPs significantly exceed this target.
5. Technology intensive CPs take longer to develop and implement than civil works CPs, but no significant difference is apparent during the approval and initial planning stages.
6. In general, responsible stakeholders take longer to develop and deliver CPs intended to replace or enhance existing capabilities than they do for CPs designed to provide new capabilities.
7. For technology intensive CPs, NATO aims to reduce the cycle to 3-4 years from initiation to capability delivery. This is 4-5 times quicker than the current process takes.

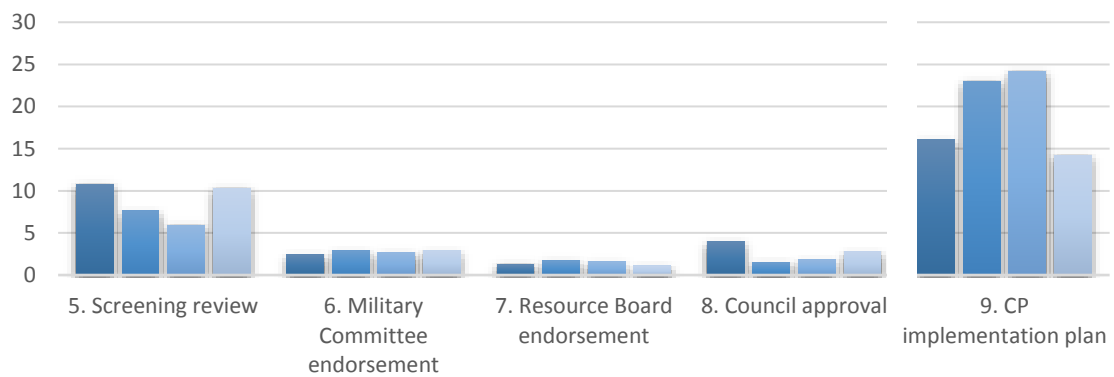
⁹ Time between CP initiation and latest project completion date. We use this calculation as a proxy for Full Operational Capability. Full data are not available for CPs already completed and for several CPs under implementation.

CP development--average 23 months

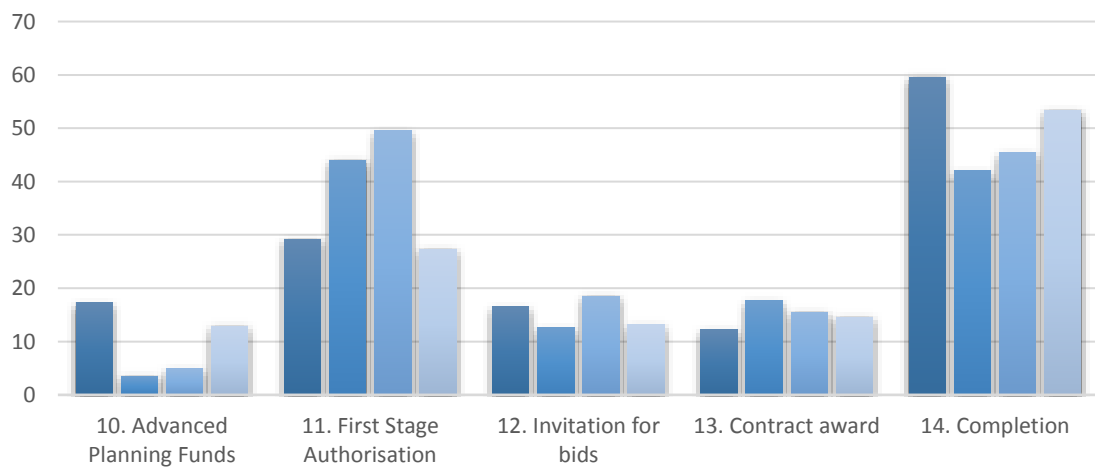


CP approval--average 16 months

CP implementation planning--average 18 months



CP implementation--average 11 years



Source: IBAN analysis of ACT and NATO Office of Resources data.

Formal comments received from ACO, ACT, the International Military Staff, the NCI Agency and the NATO Office of Resources

NATO UNCLASSIFIED



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



Our Ref: SH/JCAP/FCP/16-313783

Tel:
Tel:
NCN:
Fax:

Date: 17 May 2016

TO: See Distribution

SUBJECT: **CHIEF OF STAFF RESPONSE TO INTERNATIONAL BOARD OF
AUDITORS FOR NATO'S REPORT TO COUNCIL ON THE NEED TO
IMPROVE NATO'S CAPABILITY PACKAGE PROCESS**

REFERENCE: IBA-A(2016)48, Draft Performance Audit on the Need to Improve NATO's
Capability Package Process, dated 29 April 2016.

1. Thank you for providing SHAPE with your Report at the Reference on the need to improve NATO's capability package process. We agree with the majority of the tenets of the report and conclude that this is a very useful document from which to go forward. We have provided detailed comments to the draft report in Annex A. We remain convinced that the desired end-state for ACO remains the delivery of the requested and approved capability projects, on time, in the requested quality, within scope and within the authorized financial ceilings.

2. There are, nonetheless, issues where we believe there is a need for factual clarification to aid the reader. Our principle disagreement with the text is contained in paragraph 3.1.9 in Annex 2. You will find that we have offered specific corrections regarding this paragraph which details the ACO structures and responsibilities as they appear in the Bi-SC Directive 85-1.

3. The SHAPE point of contact for this issue is [REDACTED]

FOR THE SUPREME ALLIED COMMANDER, EUROPE:

Werner Freers
General, DEU A
Chief of Staff

Alfred S. S. S. S.
L. S. S. S.
D. C. S. S. S. S.

1
NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED



NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION
ORGANISATION DU TRAITÉ DE L'ATLANTIQUE NORD
HEADQUARTERS, SUPREME ALLIED COMMANDER TRANSFORMATION
7857 BLANDY ROAD, SUITE 100
NORFOLK, VIRGINIA, 23551-2490



7000/TSC MFX 0010/TT-160590/Ser:NU

TO: See Distribution

SUBJECT: FORMAL AND FACTUAL COMMENTS ON THE DRAFT
PERFORMANCE AUDIT ON THE NEED TO IMPROVE NATO'S
CAPABILITY PACKAGE PROCESS—IBA-A(2016)48

DATE: May 2016

REFERENCES: A. IBA-A(2016)48, dated 29 April 2016.
B. Bi-SC Directive 85-1, dated 9 June 2015.

1. HQ SACT appreciates the detailed audit of the requirements process for common-funded capabilities. We have reviewed the Draft Performance Audit (Reference A) and hereby, below, submit our key observations; with the expectation that these will support the need for continued attention to this critical issue by all stakeholders. We also submit our factual comments (Annex A) as requested in the draft report.

2. In summary, our key observations are as follows:

a. We would like to note the discrepancy between the title of the report and the stated focus of the report; "weaknesses in how NATO defines and manages its requirements for common funded capabilities." While requirements determination is a critical component of Capability Package (CP) development, the CP process is much larger and would require more exhaustive analysis to inform assessment of the entirety of this process.

b. We concur, in the main, with the IBAN's findings and recommendations (see further details at Annex A), and acknowledge the pressing need for both immediate and sustained improvement in the following areas:

(1) Consistency in definition and understanding of key terms such as "requirement" and "capability".

(2) Implementation of recognized project, programme and portfolio management methodologies and best practices: including institutionalising key functions and processes which enhance efficiency and effectiveness such as quality management, change management and risk management.

(3) Rationalisation and synchronisation of information and knowledge management (IKM) tools (i.e. databases, archives and repositories) to improve

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

communication and information sharing throughout the process and capability lifecycle.

(4) Development and implementation of a requirements management process, as a component of capability development, which addresses not only the central role of the NATO Defence Planning Process (NDPP) but also those political and strategic sources of requirements external to the NDPP.

(5) Review and possible revision of current processes to emphasize the need for balanced consideration of both resourcing as well as military and political aspects of requirements.

(6) Development of unambiguous structures for governance and accountability for requirements management.

3. We would like to make particular note that, at present, the Strategic Commands lack "institutional capacity" to maintain training, organization and standards necessary to improve the requirements management process. Managing requirements and an effective through-life capability development process demands unique skills which are challenging to develop and maintain as noted in the report. This lack of in-house programme and specialist management expertise increases NATO's reliance on Host Nation and external resources, further exacerbating faults in the requirements management process.

4. Should there be any questions, our point of contact is [REDACTED]

FOR THE SUPREME ALLIED COMMANDER TRANSFORMATION:



Graham Stacey CB MBE CCMl
Air Marshal, GBR AF
Chief of Staff

ANNEX:

A. Factual Comments on the Draft Performance Audit IBA-A(2016)48.

NATO UNCLASSIFIED



INTERNATIONAL MILITARY STAFF
ETAT-MAJOR MILITAIRE INTERNATIONAL



17 May 2016

IMSTAM(L&R)-0019-2016

INTERNATIONAL BOARD OF AUDITORS

**PERFORMANCE AUDIT ON THE NEED TO IMPROVE NATO'S CAPABILITY
PACKAGE PROCESS**

Reference:

A. IBA-A(2016)48, Draft Performance audit on the need to improve NATO's Capability Package Process – IBA-AR(2016)05, 29 Apr 15.

1. Thank you for the opportunity to provide comments to your report. Overall, the IMS finds the report to be valid and complete in regard to the subject matter.
2. In Enclosure 1, you will find some factual comments that require addressing in your final report.

J. Gonzalez
Brigadier General
Deputy Director, L&R
International Military Staff for

Trond Karlsen
Major General, NOR AF
Director, Logistics & Resources
International Military Staff

Enclosure:

1. IMS - IBAN Report Comment Matrix.

Copy to: IMS P&C, NHQC3S

Action Officer: [REDACTED]

NATO UNCLASSIFIED

IMS Control Nr: O16002651



NATO UNCLASSIFIED

Office of the General Manager

Boulevard Leopold III
B-1110 Brussels, Belgium

Telephone: [REDACTED]

NCIA/IA/2016/03143
18 May 2016

To : Mr Henrik Berg Rasmussen, IBAN Board Member

Subject : **Agency response to Draft Performance audit on the need to improve NATO's capability package process – IBAN-AR (2016) 05**

Reference(s) : IBA-A(2016)48 dated 29 April 2016

Dear Mr Rasmussen,

The NCI Agency welcomes the opportunity to provide comments regarding the validity and completeness of facts as well as identify any fact pertinent to an observation that should be highlighted.

Overall, the NCI Agency believes that the audit provides an accurate and balanced assessment of the current Capability Package (CP) process in NATO. We agree with the recommendations.

Regarding the IBAN recommendations on page 1-2, the NCI Agency firmly believes that it is critical that the requirements *and* the acceptance criteria are developed together and consistently traced from the NATO Defence Planning Process (NDPP) through CP development process, and through the implementation process.

There is one element of the CP process that is not addressed in the report. The report addresses CPs only in the context of providing new capabilities. Particularly in the technology arena, CPs are needed increasingly to replace obsolete technology as it approaches end of life. There is no process to ensure that CPs will be initiated, submitted, approved, and implemented in a timely manner to replace capabilities prior to end of life. We believe this area warrants inclusion in the report.



Koen Gijssbers
General Manager

NATO Communications
and Information Agency
Agence OTAN d'information
et de communicationwww.ncia.nato.int

Page 1 of 1

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

DIRECTOR
NATO OFFICE OF RESOURCES

17 May 2016

NOR(DIR)(2016)0078
Ref: IBA-AR(2016)05Mr. Henrik Berg Rasmussen
International Board of Auditors for NATO*Dear Henrik,*

Thank you for your letter of 29 April (reference IBA-AR(2016)05) in which you requested the NOR's factual review and comments on the IBAN's draft performance audit of the NATO capability package process.

I very much welcome this audit report. NATO needs to urgently to address shortcomings in the capability package development, approval, and implementation processes if we are to deliver capabilities needed by our military commanders on time, in scope, and in budget – and your report clearly will be an important part of that effort.

The single point of substance in your draft report that I would like to raise concerns the time for CP approval at NATO HQ. If I understand correctly, your assessment on this point is based on the average time between submission of a CP by the Strategic Commands and agreement (in the Investment Committee) of the Package Implementation Plan (PIP). We have no quarrel with the underlying message – that we should do all that we can to reduce approval time – but I believe that a more appropriate metric would be the time taken to secure Council approval. The PIP is not part of the CP approval process and is not a prerequisite for project authorisation in the IC, and therefore would not be appropriate to include the PIP in this metric. You may wish to consider this matter further.

That aside, there are some areas where the draft could be a bit more clear, especially to non-specialists, which would be especially helpful since I expect the final report to attract considerable high level and/or external interest. I attach, at Annex, our suggestions for where clarity might be enhanced.

Best regards,

John F. Aguirre

NATO UNCLASSIFIED

-1-

North Atlantic Treaty Organisation - Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
Boulevard Léopold III - B-1110 Bruxelles - Belgique
Tel.: +32 2 707 41 11 - Tel. direct: +32 2 707 42 65 - Fax direct: +32 2 707 35 44