

NATO SANS CLASSIFICATION
Communicable au Monténégro

25 juillet 2016

DOCUMENT
C-M(2016)0042-AS1 (INV)

**RAPPORT SPÉCIAL DU COLLÈGE INTERNATIONAL DES COMMISSAIRES AUX
COMPTES DE L'OTAN (IBAN) AU CONSEIL SUR LA NÉCESSITÉ DE MESURES
VISANT À FAIRE EN SORTE QUE LE PROGRAMME DE TRANSITION DE
L'AGENCE OTAN D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION (NCIA) AMÉLIORE
LA PERFORMANCE DE L'AGENCE**

SUITE DONNÉE

Le 22 juillet 2016, au terme d'une procédure d'accord tacite, le Conseil a pris note du rapport du Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN diffusé sous la cote IBA-AR(2015)21-REV1 (en annexe au C-M(2016)0042 (INV)), et il a approuvé les recommandations contenues dans le rapport du Bureau de la planification et de la politique générale des ressources.

(signé) Jens Stoltenberg
Secrétaire général

NOTE : La présente note fait partie du C-M(2016)0042 (INV) et doit être placée en tête de ce document.

NATO SANS CLASSIFICATION

Communicable au Monténégro

15 juillet 2016

DOCUMENT

C-M(2016)0042 (INV)

Procédure d'accord tacite :

22 juil 2016 16:00

**RAPPORT SPÉCIAL DU COLLÈGE INTERNATIONAL DES COMMISSAIRES AUX
COMPTES DE L'OTAN (IBAN) AU CONSEIL SUR LA NÉCESSITÉ DE MESURES
VISANT À FAIRE EN SORTE QUE LE PROGRAMME DE TRANSITION DE
L'AGENCE OTAN D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION (NCIA) AMÉLIORE LA
PERFORMANCE DE L'AGENCE**

Note du secrétaire général

1. On trouvera en annexe le rapport spécial que le Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN) a établi à l'intention du Conseil sur la nécessité de mesures visant à faire en sorte que le programme de transition de l'Agence OTAN d'information et de communication (NCIA) améliore la performance de l'Agence.
2. L'IBAN a évalué la planification, la gestion et la gouvernance de six projets ainsi que du programme de transition de la NCIA qui les chapeaute, en ayant pour objectifs l'amélioration de la performance globale de l'Agence et sa transformation en un organisme orienté services.
3. Le rapport de l'IBAN a été examiné par le Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB), qui a lui-même établi un rapport, dans lequel il formule des conclusions et des recommandations à l'intention du Conseil, dans le contexte des travaux que mènent les comités chargés des ressources pour améliorer la gouvernance de la NCIA et la mise à disposition des capacités financées en commun, dans le respect des plafonds, des périmètres des travaux et des calendriers approuvés, et pour satisfaire ainsi les besoins militaires de l'Alliance.
4. J'estime que le rapport de l'IBAN ne nécessite pas d'examen plus approfondi. Par conséquent, **sauf avis contraire me parvenant d'ici au vendredi 22 juillet 2016 à 16 heures**, je considérerai que le Conseil aura pris note du rapport de l'IBAN diffusé sous la cote IBA-AR(2015)21-REV1 et qu'il aura approuvé les recommandations contenues dans le rapport du RPPB.

(signé) Jens Stoltenberg

3 annexes

Original : anglais

NATO SANS CLASSIFICATION

-1-



PAGE BLANCHE

**RAPPORT SPÉCIAL DU COLLÈGE INTERNATIONAL DES COMMISSAIRES AUX
COMPTES DE L'OTAN (IBAN) SUR LA NÉCESSITÉ DE MESURES VISANT À FAIRE
EN SORTE QUE LE PROGRAMME DE TRANSITION DE L'AGENCE OTAN
D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION (NCIA) AMÉLIORE LA PERFORMANCE
DE L'AGENCE**

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

Références :

- (a) IBA-A(2015)194-REV1 et IBA-AR(2015)21-REV1
- (b) BC-D(2016)0012-FINAL
- (c) AC/4-N(2016)0005-FINAL

Introduction

1. Dans le présent rapport, le Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB) livre son analyse et ses recommandations concernant le rapport du Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN) intitulé *Rapport spécial au Conseil sur la nécessité de mesures visant à faire en sorte que le programme de transition de l'Agence OTAN d'information et de communication (NCIA) améliore la performance de l'Agence* (référence (a)).

2. Le rapport du RPPB tient pleinement compte de l'analyse du rapport de l'IBAN à laquelle a procédé le Comité des budgets (référence (b)) et de l'analyse faite par le Comité des investissements (référence (c)).

Objet

3. Le présent rapport a pour objet de présenter la position du RPPB sur les observations formulées par l'IBAN, dans le contexte des réformes que mènent les comités chargés des ressources pour améliorer la gouvernance de la NCIA et la mise à disposition des capacités financées en commun, dans le respect des plafonds de dépenses, des périmètres de travaux et des calendriers approuvés, et pour satisfaire ainsi les besoins militaires de l'Alliance.

Rappel des faits

4. L'Agence OTAN d'information et de communication (NCIA) est née en 2012 du regroupement de plusieurs entités chargées de la mise à disposition de capacités et de services s'agissant des systèmes d'information et de communication (SIC). À la même époque, on s'est rendu compte qu'il fallait améliorer la performance de l'Agence, en particulier pour ce qui était de la mise à disposition de capacités, pour faire en sorte que les

projets soient livrés dans le respect du périmètre des travaux, des coûts et du calendrier fixés.

5. La NCIA a lancé un programme de transition en 2012. Ce programme comprend des projets destinés à améliorer la mise à disposition de capacités et de services en remédiant aux insuffisances constatées, à savoir :

- l'absence de processus métiers documentés ;
- le manque de cohérence dans la gestion du programme, des projets et du portefeuille projets ;
- l'existence de multiples systèmes de gestion financière et de gestion de projet ayant des capacités limitées.

6. La NCIA met en œuvre le programme de transition dans le strict respect des instructions des pays de continuer à fournir les services et capacités critiques. Les activités relevant du programme sont menées en même temps que d'autres activités prioritaires, comme les programmes d'acquisition de technologies, le soutien des opérations militaires en cours et les activités visant à renforcer la disponibilité opérationnelle de l'Alliance.

Synthèse du rapport de l'IBAN

7. Dans son rapport spécial au Conseil, l'IBAN a évalué la planification, la gestion et la gouvernance de six projets ainsi que le programme de transition qui les chapeaute en ayant pour objectifs l'amélioration de la performance globale de l'Agence et sa transformation en un organisme orienté services. Il met en avant quatre grands domaines qui doivent faire l'objet d'améliorations dans le programme de transition en vue du renforcement de la performance de l'Agence, les difficultés recensées étant les suivantes :

- les projets sont trop limités pour améliorer pleinement la performance ;
- les projets ont pris beaucoup de retard ;
- le programme de transition n'a pas été géré efficacement ;
- la supervision par les organes directeurs a été insuffisante.

8. L'IBAN a formulé les recommandations exposées ci-après.

8.1. Pour pouvoir améliorer de manière significative sa performance organisationnelle, l'Agence devrait réévaluer les éléments de planification actuels du programme, et mettre l'accent sur la définition des étapes spécifiques, sur l'élargissement du périmètre des travaux et sur la fixation d'échéances réalistes (y compris des grandes étapes et des valeurs cibles) pour pouvoir obtenir pleinement les avantages escomptés de tous les projets prévus dans le programme.

8.2. Afin que l'Agence puisse améliorer l'exécution du programme en conformité avec les meilleures pratiques de gestion du changement, l'IBAN lui recommande d'adopter une approche plus stratégique et plus globale de la gestion du risque, des interdépendances, des ressources et de la réalisation des avantages escomptés. Il faudrait établir un ordre de

priorité dans les mesures à prendre pour faire en sorte que le travail sur les processus métiers et les facilitateurs technologiques critiques avance aussi vite que possible.

8.3. Pour une meilleure prise de décision et un meilleur respect de l'obligation de rendre compte, l'IBAN recommande à l'Agence de faire rapport sur son programme de manière plus complète, plus équilibrée et plus transparente. Il recommande en outre aux organes directeurs de l'Agence de jouer un rôle de supervision plus actif en définissant clairement les rôles et les responsabilités, en veillant au respect des exigences de compte rendu régulier et cohérent et en donnant des orientations et des directives lorsque c'est nécessaire.

Examen de la question

9. Le passage au régime de financement par le client n'a pas été facile pour la NCIA et pour ses clients. Il nécessite un changement de mentalité et de procédure qui demande du temps et des ressources, deux facteurs qui, selon l'IBAN, ont été sous-estimés. Pour faciliter l'intégration de différents modèles et structures au sein d'une seule Agence, et la désignation de celle-ci en tant que principal fournisseur de services SIC à l'OTAN selon un régime de financement par le client, il fallait absolument une période de transition (et donc un programme de transition), et l'on recense un certain nombre de domaines dans lesquels la transition aurait pu mieux se faire et qui nécessitent encore des améliorations. Le RPPB reconnaît et appuie pleinement le principe selon lequel une amélioration est nécessaire, tout en rappelant que, tout au long de la mise en place de la NCIA et de la phase de transition, les comités chargés des ressources ont insisté sur le fait qu'il fallait assurer la continuité de l'activité étant donné le rôle crucial que l'Agence joue dans la réalisation des objectifs de l'Alliance, notamment dans le cadre des opérations et du plan d'action « réactivité » (RAP).

10. Le RPPB continue d'insister sur le fait qu'il faut mettre en place des outils d'aide de transition pour l'intégration de structures et de modèles différents au sein d'une seule Agence. L'absence d'outils de ce type, y compris les applications métiers d'entreprise (EBA), a été signalée à un stade précoce de la mise en place de la NCIA, et le problème persistera jusqu'en 2017 au moins. La mise en place d'un système axé sur un modèle de coût et/ou sur la comptabilisation des coûts qui soit transparent, vérifiable et contrôlable (sous l'angle financier et de la performance) est l'un des facteurs de réussite les plus cruciaux pour l'établissement d'un régime efficace et efficient de financement par le client au sein de l'OTAN et pour une affectation appropriée de la dotation budgétaire. Le RPPB, tenant compte également du rapport du Comité des budgets, considère que les retards dans l'acquisition et la mise en œuvre d'outils d'aide de transition expliquent pour une bonne part pourquoi l'Agence n'est pas parvenue à une transparence financière totale et ont eu des conséquences sur tous les volets du programme de transition. De ce fait, il estime qu'il est essentiel de continuer d'appliquer des mesures d'atténuation si l'on veut que le programme de transition soit mené à bien et que le régime de financement par le client au sein de la NCIA atteigne sa pleine capacité.

11. Le RPPB sait que, en particulier, le retard dans la mise en œuvre du volet EBA du programme de transition – qui est en soi le plus grand des projets et un important facilitateur technologique, comme le Comité des budgets l'indique dans son rapport – restera

considérable, cette activité étant repoussée du deuxième trimestre de 2016 à décembre 2017. Il sait aussi que la NCIA prépare actuellement une demande de dépassement de coût portant sur un montant de 14 millions d'euros pour les EBA en vue de son examen par le Comité des investissements avant l'été 2016¹. Le RPPB attend de l'Agence qu'elle fasse preuve d'une volonté renouvelée, qu'elle fixe des priorités appropriées en interne et qu'elle fasse preuve de leadership pour que ce projet puisse aller de l'avant sur la base de besoins bien définis et pour que, globalement, les gains d'efficacité, les avantages et les économies escomptés de la réforme des agences de l'OTAN se concrétisent. Il est capital que la NCIA mette tout en œuvre pour achever à temps le volet EBA du programme de transition. En particulier, le regroupement, la rationalisation et l'optimisation des unités fonctionnelles essentielles au sein de la NCIA ainsi que la mise en place dans l'ensemble de l'Agence de processus qui s'appuient sur les meilleures pratiques du secteur devraient mener à une réduction des coûts grâce à une efficacité accrue.

12. Le modèle de financement par le client pour les capacités et le soutien SIC a ceci de particulier que la NCIA a le monopole de fait des services fournis au siège de l'OTAN, à la structure de commandement de l'OTAN (NCS) et à un certain nombre d'autres entités. Plus de 90 % des recettes de la NCIA proviennent de clients relevant du régime de financement commun. L'Agence continue d'améliorer ses relations avec les clients ainsi que la transparence et le compte rendu financiers, mais elle peut aller encore plus loin. Il est important qu'elle mette en place et utilise des méthodes stables pour les comparaisons d'année en année et les relations avec les clients, et il faut que le Comité des budgets commence à établir un mécanisme d'évaluation comparative bien conçu.

13. La réforme des agences de l'OTAN visait à optimiser l'efficacité et l'efficience de la mise à disposition de capacités et de services, à l'appui des objectifs et des priorités de l'OTAN. La mise en place de la NCIA ne s'est pas traduite à ce jour par une amélioration sensible de la mise à disposition des capacités financées en commun. C'est là un sujet de préoccupation pour le RPPB. Les conséquences des retards ou des dépassements de coût (ou des deux à la fois) sur les capacités elles-mêmes sont déjà préoccupantes en soi, mais les incidences sont plus larges encore : comme quelque 60 % du budget du NSIP et une part importante du budget militaire sont exécutés par la NCIA, toute hausse, même faible, des coûts des capacités et du soutien s'agissant des SIC se répercute sur les autres besoins. Cette situation explique pour une bonne part la pression qui s'exerce sur les plafonds des budgets militaires, comme l'ont signalé récemment des clients militaires des services SIC². Le Bureau continuera de suivre de très près l'évolution de la situation.

14. Le RPPB note que, en termes financiers, la réforme de l'OTAN progresse lentement, les économies s'annonçant inférieures aux attentes initiales. Les coûts de transition sont supérieurs aux réductions de coûts. Toutefois, ces réductions vont se répéter chaque année et devraient donc, à terme, compenser les coûts de transition. Le RPPB estime en conclusion qu'il est possible de réaliser des économies supplémentaires et qu'il serait prudent de faire porter les efforts sur l'achèvement du programme de transition de

¹ OC/IC(2016)0016.

² 8000/TSC-MXX-0030/TT160401/Ser:NR et SH/CCD/J6/PTA/090/16-313260, tous deux datés du 30 mars 2016.

la NCIA, de sorte que les objectifs actuels puissent être atteints³. S'agissant de la transition relative à la NCIA, il est à noter que les coûts initialement prévus n'englobent pas le soutien financé en commun pour la rationalisation de l'empreinte géographique de l'Agence étant donné qu'aucun besoin n'a été défini à ce stade. En plus des dépenses d'équipement considérables effectuées par les pays hôtes pour la construction des nouvelles installations, la NCIA doit aussi effectuer des dépenses de cette nature – dont l'ampleur a maintenant été déterminée – pour la relocalisation de personnel et de moyens⁴. La mise en œuvre des dispositions relatives à l'empreinte géographique représente actuellement un montant de 40 millions d'euros à la charge du NSIP⁵.

15. Le RPPB appelle depuis longtemps l'attention sur l'importance cruciale de l'achèvement et de la vérification du processus de remise/reprise des stocks et des immobilisations corporelles⁶, en particulier dans le contexte de la réforme des agences de l'OTAN⁷. La direction doit accorder toute la priorité voulue au transfert, à l'enregistrement et à la maintenance des immobilisations corporelles. Il est clairement nécessaire que la NCIO et les autres entités OTAN concernées coopèrent plus et mieux, notamment grâce à la mise en place de politiques/d'accords et de mécanismes de contrôle améliorés. Le RPPB note que le report du projet EBA jusqu'en 2017 signifie qu'il n'y a pas à ce stade de système qui puisse gérer à lui seul l'ensemble des stocks et des actifs de la NCIA, alors que c'est nécessaire. Les modifications apportées au cadre comptable OTAN⁸ ont des répercussions de très grande portée sur la manière dont la NCIA doit comptabiliser les moyens SIC. Des dispositions de transition ont été approuvées et seront d'application jusqu'en 2018. Elles doivent permettre la mise en œuvre des modifications, qui constituent une avancée majeure pour ce qui est de répondre aux observations relatives aux immobilisations corporelles formulées dans le rapport d'audit.

16. Le RPPB rappelle que l'absence d'accord sur un tableau final d'effectifs du temps de paix (ESPE) et sur les postes militaires est un sujet de préoccupations depuis la création de l'Agence, en 2012. En effet, l'exécution du programme de transition a pâti du manque de clarté concernant les effectifs militaires en l'absence d'un ESPE agréé, ce qui s'est répercuté sur l'aptitude de la NCIA à bien gérer ses nombreuses priorités. Même s'il a été établi plus tard que prévu, l'ESPE doit permettre à la NCIA de disposer d'une base de référence stable pour ses effectifs militaires à partir de laquelle elle pourra poursuivre sa transition. Par ailleurs, l'absence d'accord sur la dotation en effectifs civils demeure un sujet de préoccupation. Le RPPB estime qu'il faudrait remédier à de tels manques de ressources au moyen de mesures internes au lieu de faire supporter les coûts par les clients⁹. Alors que, dans son rapport, l'IBAN souligne les difficultés dues au manque de personnel, le RPPB, tenant compte aussi du rapport du Comité des budgets, estime qu'il est probable que le

³ AC/335-N(2016)0031-REV2.

⁴ C-M(2014)0054.

⁵ AC/335-N(2016)0026-REV1.

⁶ Normes comptables internationales du secteur public (IPSAS). IPSAS 17 (*Immobilisations corporelles*)

⁷ Par exemple le C-M(2016)0019.

⁸ C-M(2016)0023.

⁹ PO(2015)0750.

problème d'effectif à la NCIA ne pourra être pleinement traité que lorsque la situation sur le plan des effectifs aura été analysée et prise en compte dans le plan sur les économies et les avantages en 2016 et que des mesures auront été prises en conséquence.

17. Le RPPB prend note avec intérêt de l'examen complet du rapport de l'IBAN qui a été effectué par le Comité des budgets et par le Comité des investissements et dont il tient compte dans son propre rapport. Il note aussi que le Comité des budgets a fourni des observations spécifiques concernant trois points mis en avant dans le rapport de l'IBAN, à savoir : l'absence d'outils d'aide de transition (ce qui inclut les EBA), la nécessité d'améliorer l'estimation du coût des projets pour pouvoir fixer des tarifs en phase avec la réalité et la nécessité de disposer d'un effectif suffisant. Dans sa contribution, le Comité des investissements a mis en avant l'importance qu'il attache à l'achèvement dans les délais du programme de transition et à la clarification de son propre rôle dans la supervision de la mise en œuvre des éléments « investissement » du programme de transition.

18. Le RPPB prend note du point de vue du Comité des investissements selon lequel ce dernier supervise comme il se doit le programme de transition de la NCIA, et il prend note avec intérêt des éclaircissements que ce comité a fournis concernant ce point dans le rapport de l'IBAN ; il souligne aussi, à de nombreux égards, le caractère exceptionnel du volet « investissement » du programme de transition par rapport aux autres projets NSIP. Depuis l'octroi de l'autorisation en tant que projet NSIP en décembre 2013, le Comité des investissements a suivi l'avancement de la transition (partie financée sur le NSIP) grâce aux rapports d'étape fournis régulièrement par la NCIA. Le RPPB invite le Comité des investissements à renforcer encore son suivi de l'avancement de la mise en œuvre, en s'appuyant sur les rapports trimestriels que la NCIA a entrepris de fournir pour ce programme.

Conclusions du RPPB

19. Le RPPB accueille favorablement le rapport spécial que l'IBAN a établi à l'intention du Conseil et qui donne un nouvel éclairage sur les insuffisances du programme de transition de la NCIA. Les questions soulevées dans le rapport sont importantes pour l'Alliance dans le contexte de la réforme des agences de l'OTAN et de la mise à disposition de capacités. Si bon nombre d'observations et de commentaires formulés dans le rapport d'audit ne sont pas nouveaux, leur regroupement et leur analyse dans le cadre du programme de transition donnent un nouvel éclairage et facilitent le recensement des insuffisances dans le contexte du processus global visant à parvenir à une structure finale dûment aboutie.

20. Le RPPB prend note avec préoccupation de la conclusion de l'IBAN selon laquelle la direction de la NCIA n'a pas piloté et supervisé efficacement la mise en œuvre du programme de transition. Ainsi, des tâches prioritaires définies dans le programme de transition, y compris la conception des processus, n'ont pas été exécutées. Le RPPB note en outre qu'il est fait état d'un manque de supervision du programme de transition par le Comité de surveillance de l'Agence (ASB). Il partage l'avis selon lequel il faut, pour remédier à ces difficultés, que la NCIA réévalue les éléments de planification actuels du programme de transition, et que l'ASB joue un rôle de supervision plus actif en définissant pour cela

clairement les rôles et les responsabilités, en veillant au respect des exigences de compte rendu régulier et cohérent, et en donnant des orientations et des directives lorsque c'est nécessaire. Le RPPB demande instamment à la NCIA de bien prioriser et bien gérer la mise en œuvre du reste du programme de transition. Il attend aussi de tous les organes directeurs de l'Agence¹⁰ qu'ils suivent de près la mise en œuvre de ce programme.

21. La réforme des agences de l'OTAN visait à optimiser l'efficacité et l'efficience de la mise à disposition de capacités et de services, à l'appui des objectifs et des priorités de l'OTAN. Dans ce contexte, le programme de transition est un mécanisme facilitateur essentiel pour aider l'Agence à être plus efficace et plus efficiente s'agissant de la mise à disposition de capacités financées en commun et de la réalisation des avantages et des économies attendus de la réforme des agences de l'OTAN. De ce fait, le RPPB est très préoccupé par le retard et par la hausse des coûts concernant la mise en œuvre du programme de transition. Il rappelle que la réussite de la mise en œuvre du programme de transition est essentielle si l'on veut améliorer l'estimation du coût des projets de la NCIA, la transparence globale et le compte rendu financier et si l'on veut que le régime de financement par le client au sein de l'Agence atteigne sa pleine capacité. Le RPPB rappelle qu'environ 60 % des activités financées sur le NSIP ainsi qu'une partie importante de celles qui relèvent du budget militaire sont exécutées par la NCIA et que, de ce fait, la performance de la NCIA a un impact considérable sur les clients relevant du régime de financement commun. Il a régulièrement appelé l'attention sur le fait que la NCIA devait être plus efficiente et plus efficace s'agissant de la mise à disposition de capacités.

22. Le RPPB note que les dispositions du cadre réglementaire pour le financement par le client¹¹, approuvé en juillet 2015, facilitera le programme de transition. Ce cadre est un élément fondamental de la gouvernance de la NCIA, au même titre que les dispositions de la Charte de l'Organisation OTAN d'information et de communication (NCIO). Le RPPB effectuera un examen de ce cadre et de l'actuel régime de financement par le client pour le 1^{er} juillet 2017.

23. Le RPPB a déjà indiqué qu'il comptait continuer de demander régulièrement aux comités chargés des ressources des informations sur les incidences de la dotation en effectifs de l'Agence, sur la mise en œuvre du plan financier de la NCIA et sur l'évolution des tarifs applicables aux clients ainsi que sur les conséquences pour les clients¹².

24. Le RPPB reconnaît qu'il incombe au Comité de surveillance et aux structures de l'Agence de mettre en œuvre bon nombre de mesures correctives recommandées par l'IBAN. À cet égard, le RPPB note que l'ASB de la NCIO a insisté sur le fait qu'il était nécessaire d'exploiter de manière optimale les constatations et les recommandations de l'IBAN, tant sur le plan de la gestion que sur celui de la gouvernance¹³. L'ASB de la NCIO, en tant qu'organe directeur de la NCIA, assure le suivi des mesures prises en réponse aux constatations de l'IBAN ainsi que du programme de transition. Le RPPB note aussi que le directeur général de la NCIA a la même vision des choses dans ses commentaires officiels

¹⁰ C-M(2012)0049.

¹¹ PO(2015)0394.

¹² PO(2015)0750.

¹³ AC/337-D(2016)0008.

sur le rapport de l'IBAN et qu'il a déclaré que de gros efforts avaient été faits en vue de la résolution des problèmes recensés. Par ailleurs, il constate que, en réponse au rapport de l'IBAN, la NCIA a défini cinq priorités concernant la gestion du changement qui doivent être mises en œuvre immédiatement¹⁴. Le RPPB compte bien que des progrès convaincants auront été réalisés pour la fin 2016 au plus tard, en notant que l'ensemble des avantages escomptés devraient être obtenus pour la fin 2017. Il note toutefois qu'il reste d'importants défis et risques à traiter avant que la NCIA ne parvienne à un régime stable et abouti de financement par le client. Le RPPB suivra de près la mise en œuvre des recommandations de l'IBAN et d'autres mesures d'amélioration et entend qu'elles produisent les résultats attendus. À cet égard, il estime qu'il est extrêmement important que l'ASB de la NCIO continue de suivre de près la mise en œuvre du programme de transition et des recommandations et mesures évoquées.

25. Pour terminer, le RPPB estime que le rapport spécial de l'IBAN au Conseil et son propre rapport ne contiennent pas d'informations qui, en vertu de la politique relative à la mise en lecture publique de l'information OTAN¹⁵, ne peuvent être rendues publiques, et, conformément à la politique agréée dans le PO(2015)0052, il recommande par conséquent que le Conseil accepte que le rapport de l'IBAN soit communiqué au public.

Recommandations du RPPB

26. Le RPPB recommande au Conseil :

- (a) de prendre note du présent rapport ainsi que de l'IBA-AR(2015)21-REV1 ;
- (b) d'entériner les conclusions figurant aux paragraphes 19 à 25 du présent rapport ;
- (c) d'inviter la NCIA à mettre en œuvre le plus rapidement possible les recommandations de l'IBAN, en notant que le RPPB compte bien que des progrès convaincants auront été réalisés pour la fin 2016 au plus tard ;
- (d) d'inviter le Comité de surveillance de l'Agence (ASB) de la NCIO, en tant qu'organe directeur de l'Agence, à continuer de suivre de près la mise en œuvre des recommandations de l'IBAN ainsi que du programme de transition de l'Agence, y compris les cinq priorités concernant la gestion du changement qui sont définies dans les commentaires formulés par la NCIA au sujet de l'IBA-AR(2015)21-REV1 ;
- (e) d'accepter que, en vertu de la politique agréée dans le PO(2015)0052, le rapport de l'IBAN diffusé sous la cote IBA-AR(2015)21-REV1 et le présent rapport soient communiqués au public.

---000---

¹⁴ IBA-AR(2015)21-REV1, page 51.

¹⁵ C-M(2008)0116 ; AC/324-D(2014)0010-REV1.

**Note succincte à l'intention du Conseil sur la nécessité de mesures
visant à faire en sorte que le programme de transition de
l'Agence OTAN d'information et de communication améliore la
performance de l'Agence**

Contexte

En 2012, les pays ont créé l'Agence OTAN d'information et de communication (NCIA) en regroupant plusieurs entités chargées de la mise à disposition de capacités et de services s'agissant des systèmes d'information et de communication (SIC). À la même époque, on s'est rendu compte qu'il fallait améliorer la performance de l'Agence, en particulier pour ce qui était de la mise à disposition de capacités, pour faire en sorte que les projets soient livrés dans le respect du périmètre des travaux, des coûts et du calendrier fixés.

La NCIA a commencé à établir un programme de transition en 2012. Ce programme comprend des projets destinés à améliorer la mise à disposition de capacités et de services en remédiant aux insuffisances constatées, telles que celles qui suivent :

- absence de processus métiers documentés ;
- manque de cohérence dans la gestion du programme, des projets et du portefeuille projets ;
- existence de multiples systèmes de gestion financière et de gestion de projet ayant des capacités limitées.

La NCIA met en œuvre le programme de transition dans le respect des instructions strictes des pays de continuer à fournir les services et capacités critiques. De ce fait, les activités relevant du programme sont menées en même temps que d'autres activités prioritaires comme les programmes d'acquisition de technologies, le soutien des opérations militaires en cours et les activités visant à renforcer la disponibilité opérationnelle de l'Alliance.

Objectifs de l'audit

Dans le présent rapport, l'IBAN a évalué la planification, la gestion et la gouvernance de six projets ainsi que le programme qui les chapeaute en ayant pour objectifs l'amélioration de la performance globale de l'Agence et sa transformation en un organisme orienté services. Il a recensé des difficultés qui, si elles ne sont pas résolues, vont empêcher l'Agence d'obtenir les avantages escomptés des projets et du programme de transition et d'améliorer sa performance.

Les projets sont trop limités pour améliorer pleinement la performance.

La NCIA a présenté dans ses projets une description des insuffisances en matière de performance, des objectifs d'amélioration, des avantages escomptés et des produits attendus. Un travail supplémentaire devra être fourni dans deux domaines principaux pour que les avantages escomptés des projets puissent être obtenus. Premièrement, l'Agence n'a pas suffisamment planifié l'intégration des produits des projets dans ses activités ordinaires. Une telle intégration est nécessaire pour accroître l'efficacité opérationnelle, améliorer la prise de décision et obtenir d'autres avantages en matière de

performance. Deuxièmement, les projets pris séparément ne contiennent pas tous les éléments nécessaires pour obtenir pleinement les avantages escomptés. Par exemple, les projets comprenaient des éléments liés à la conception de processus, mais pas à leur application, ou ils ne proposaient pas de solutions techniques complètes.

Les projets ont pris beaucoup de retard.

Les projets examinés par l'IBAN accusent en moyenne un retard de 17 mois. Les activités supplémentaires nécessaires vont retarder encore la pleine obtention des avantages escomptés. Parmi les activités du programme sur lesquelles pèse le plus grand risque figure la mise en œuvre des projets technologiques complexes. Les autres activités essentielles qui ont pris beaucoup de retard sont notamment celles qui portent sur la conception des processus métiers ; la NCIA doit encore lancer les mesures en vue de la conception de presque un tiers de ses processus. Tant qu'elle ne disposera pas des résultats des projets technologiques essentiels et que des processus métiers opérationnels ne seront pas en place, l'Agence devra faire face à de graves difficultés pour améliorer sa performance.

Le programme de transition n'a pas été géré efficacement.

Contrairement à ce qui était prévu, la NCIA n'a pas mis en œuvre le programme de manière efficace. Elle a appliqué des principes de gestion de projet importants, mais elle n'a pas atténué les risques allant au-delà des projets pris séparément, elle n'a pas défini la séquence des travaux à faire sur les projets et elle n'a pas établi un ordre de priorité suffisant pour les activités à mener. Contrairement à ce qui était prévu dans les directives internes, la direction de l'Agence n'a pas donné d'instructions explicites en vue d'un rééquilibrage des activités lorsqu'il est apparu évident qu'il n'était pas possible de répondre pleinement et en même temps à toutes les demandes concurrentes. De ce fait, des tâches prioritaires définies dans le programme, y compris la conception des processus, n'ont pas été exécutées. L'insuffisance des effectifs travaillant sur le programme et des effectifs à l'échelle de l'Agence a également empêché la réalisation d'activités importantes relatives au changement. Par exemple, dans le cadre d'un audit interne de la NCIA effectué en 2014, de grandes insuffisances ont été mises au jour dans la gestion du programme. Il a fallu plus d'un an à l'Agence pour commencer à donner une suite aux recommandations spécifiques formulées dans le cadre de cet audit.

La supervision par les organes directeurs a été insuffisante.

Les informations communiquées par la NCIA à ses organes directeurs étaient insuffisantes pour une prise de décision. Par exemple, l'Agence n'a pas fourni les outils de contrôle et les résultats promis. Elle n'a pas livré une évaluation complète des défis connus, et n'a pas communiqué des données transparentes concernant les coûts. En même temps, aucun des organes chargés de la gouvernance externe du programme (le Comité de surveillance de l'Agence et le Comité des investissements) n'a pris de mesures pour faire en sorte que l'Agence tienne ses engagements et aucun d'eux n'a donné d'orientations ni de directives, alors qu'il leur incombait de le faire. Une intervention de leur part aurait aidé l'Agence à établir un ordre de priorité pour ses activités. Les

insuffisances dans la supervision du programme ont limité les possibilités d'application à temps de mesures correctives.

Recommandations

1. Pour pouvoir améliorer de manière significative sa performance organisationnelle, l'Agence devrait réévaluer les éléments de planification actuels du programme, et mettre l'accent sur la définition des étapes spécifiques, sur l'élargissement du périmètre des travaux et sur la fixation d'échéances réalistes (y compris des grandes étapes et des valeurs cibles) pour pouvoir obtenir pleinement les avantages escomptés de tous les projets prévus dans le programme.
2. Afin que l'Agence puisse améliorer l'exécution du programme en conformité avec les meilleures pratiques de gestion du changement, l'IBAN lui recommande d'adopter une approche plus stratégique et plus globale de la gestion du risque, des interdépendances, des ressources et de la réalisation des avantages escomptés. Il faudrait établir un ordre de priorité dans les mesures à prendre pour faire en sorte que le travail sur les processus métiers et les facilitateurs technologiques critiques avance aussi vite que possible.
3. Pour une meilleure prise de décision et un meilleur respect de l'obligation de rendre compte, l'IBAN recommande à l'Agence de faire rapport sur son programme de manière plus complète, plus équilibrée et plus transparente. Il recommande en outre aux organes directeurs de l'Agence de jouer un rôle de supervision plus actif en définissant clairement les rôles et les responsabilités, en veillant au respect des exigences de compte rendu régulier et cohérent et en donnant des orientations et des directives lorsque c'est nécessaire.

Dans ses commentaires officiels, le directeur général de la NCIA a souscrit aux recommandations de l'IBAN. Il a également marqué son accord sur les constatations et les conclusions de l'IBAN. Il a donné un aperçu des mesures correctives qui sont actuellement appliquées pour améliorer le programme de transition.

PAGE BLANCHE

**COLLÉGE INTERNATIONAL DES COMMISSAIRES AUX
COMPTES DE L'OTAN**

**RAPPORT SPÉCIAL AU CONSEIL SUR LA NÉCESSITÉ DE MESURES
VISANT À FAIRE EN SORTE QUE LE PROGRAMME DE TRANSITION
DE L'AGENCE OTAN D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION
(NCIA) AMÉLIORE LA PERFORMANCE DE L'AGENCE**

Table des matières

	Page
1. Contexte	3
1.1 Rappel des faits	3
1.2 Aperçu du programme de transition	4
1.3 Objectifs de l'audit	6
1.4 Étendue et méthode	6
2. La planification est trop limitée pour mener à des améliorations significatives.	9
2.1 L'intégration des produits des projets dans les activités ordinaires n'a pas été planifiée de manière appropriée.....	9
2.2 Il faudra fournir un travail plus important que prévu pour atteindre pleinement l'objectif d'amélioration de la performance.....	12
3. Les projets ont pris beaucoup de retard.	15
4. La gestion du programme de transition n'est pas efficace	18
4.1 Les principes appropriés de gestion de projet ont été suivis.	18
4.2 Il n'y a pas d'approche stratégique de l'exécution du programme.	19
4.3 Le soutien et le personnel à l'appui de la gestion n'étaient pas suffisants.	22
5. Le programme de transition ne fait pas l'objet d'une supervision et d'une gouvernance efficaces	25
5.1 La majeure partie des informations fournies aux organes directeurs leur ont été communiquées au cours du processus d'autorisation du programme.....	25
5.2 Les informations communiquées étaient insuffisantes pour une prise de décision	28
5.3 Les organes directeurs n'ont pas supervisé suffisamment l'exécution du programme....	32
6. Conclusions et recommandations	34
7. Commentaires officiels du directeur général de la NCIA et position de l'IBAN	36

TABLEAUX

Tableau 1 : Fonds demandés et fonds autorisés pour l'échantillon de projets examinés (en euros)	8
Tableau 2 : Périmètre actuel des projets et activités supplémentaires nécessaires pour obtenir pleinement les avantages escomptés.....	14

FIGURES

Figure 1 : Retards dans l'achèvement des projets d'amélioration de la performance de l'Agence examinés par l'IBAN	15
Figure 2 : État d'avancement de l'implémentation du modèle de conception des processus métiers au niveau de l'Agence (81 processus dans 60 domaines - Situation en mai 2015)....	17
Figure 3 : Autorisations et dépenses pour les projets examinés par l'IBAN.....	30

APPENDICES

Appendice 1 : Abréviations.....	38
Appendice 2 : Projets examinés par l'IBAN.....	39
Appendice 3 : Modèle de gouvernance interne et externe de la NCIA applicable au programme de transition	56
Appendice 4 : Commentaires officiels du directeur général de la NCIA.....	58

1. Contexte

1.1 Rappel des faits

1.1.1 Au sommet de Lisbonne qui s'est tenu en 2010, les pays de l'OTAN ont pris la décision politique d'engager plusieurs réformes, parmi lesquelles une réforme des agences, qui visait à améliorer la gouvernance des agences de l'Organisation et à accroître leur efficacité, leur efficience et les économies. La réforme des agences était notamment l'occasion de moderniser la fourniture de services et la mise à disposition de capacités s'agissant des systèmes d'information et de communication (SIC), tout en améliorant la performance dans ces domaines.

1.1.2 En juin 2012, compte tenu du peu d'éléments justifiant la réforme¹⁶, les pays ont regroupé plusieurs organismes OTAN autrefois distincts (l'Agence OTAN de consultation, de commandement et de contrôle (NC3A), l'Agence OTAN de services de systèmes d'information et de communication (NCSA) et l'Agence OTAN de gestion du système de commandement et de contrôle aériens (NACMA)) pour former une seule entité, la NCIA. La NCIA a été créée pour jouer le rôle de principal prestataire de services SIC et concepteur de capacités SIC pour les organismes et les commandements OTAN. Pour assurer la gouvernance des activités de la NCIA, les pays ont mis en place un comité composé de représentants nationaux, appelé le Comité de surveillance de l'Agence. L'appendice 3 contient des informations détaillées sur ce comité.

1.1.3 Pour atteindre les objectifs de la réforme des agences, la NCIA a mis en place un programme de changement interne appelé « programme de transition » (ci-après dénommé « le programme »). Grâce à ce programme, l'Agence entend se transformer en un organisme orienté services qui sera chargé de tous les aspects du cycle de vie des SIC. Parmi les grandes composantes de ce programme figurent un ensemble de projets de mise en œuvre de la transition (ci-après dénommés « projets »). Au départ, le programme comprenait 45 projets répartis en différentes catégories (dossiers de décision, transition organisationnelle, transition des processus/activités et éléments facilitateurs de la transition) ainsi que des initiatives de changement dans les effectifs (indemnité de perte d'emploi)¹⁷.

1.1.4 Dans ses premiers documents de planification, la NCIA a rattaché chacun des projets à un objectif de transition spécifique afin que, globalement, ces projets couvrent toutes les activités prévues nécessaires pour accroître l'efficience, l'efficacité et les économies. L'Agence a avancé comme justification à l'appui des projets la nécessité d'aboutir à une fusion réussie des anciennes entités au moyen d'une rationalisation et d'une normalisation des processus et des procédures. En même temps, il est apparu de

¹⁶ Voir le précédent rapport de l'IBAN sur la réforme des agences, diffusé sous la cote C-M(2012)0051.

¹⁷ Document sur les besoins en ressources liés au programme de transition de la NCIA pour 2013-2014 tel qu'il a été soumis au Comité de surveillance de l'Agence.

plus en plus important d'améliorer la performance de l'Agence, les pays reconnaissant la nécessité de faire en sorte que des capacités SIC critiques soient mises à disposition dans le respect du plafond de dépenses, du périmètre des travaux et du calendrier fixés.

1.1.5 Le principal organe chargé des ressources à l'OTAN, à savoir le Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB), a accepté que le programme de transition soit financé principalement sur des fonds communs¹⁸ à prélever sur le programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP). Le NSIP prend en charge les dépenses d'équipement nécessaires à l'acquisition des capacités militaires¹⁹ qui viennent en dépassement des moyens requis par les pays membres pour leur seule défense nationale²⁰.

1.1.6 Le Comité des investissements a validé et financé 22 des 45 projets demandés dans le cadre du programme. Ce comité, tout comme le Bureau de la planification et de la politique générale des ressources, se compose des représentants des 28 pays de l'OTAN. Parmi ses responsabilités figure l'octroi des autorisations pour les projets relevant du NSIP²¹. Il a estimé que les activités relatives à 13 projets pouvaient être exécutées à l'aide des ressources existantes de l'Agence. Il n'a pas retenu les 10 projets restants. Certains des projets non financés visaient l'élimination des obstacles à la réussite de la transformation organisationnelle par un changement de la culture organisationnelle de la NCIA.

1.2 Aperçu du programme de transition

1.2.1 Le programme de transition global, dont les projets examinés par l'IBAN sont une composante essentielle, vise à faire entrer les capacités SIC de l'OTAN et leur mise à disposition dans le XXI^e siècle tout en accroissant leur efficience, leur efficacité et les économies, conformément aux attentes des pays, par une réorganisation et une modernisation de l'infrastructure et des services.²²

1.2.2 Le programme repose sur plusieurs objectifs financiers, parmi lesquels la réalisation de 5 % d'économies dans les frais généraux pour la fin 2012, puis une réduction de 20 % des coûts de fonctionnement et des dépenses de personnel de l'Agence, une réduction des coûts d'exécution du programme (72 MEUR en 2010) et le recensement des autres possibilités d'accroître encore les économies tout en préservant la mise à disposition de capacités et de services²³. La valeur cible de 20% évoquée

¹⁸ Fonds fournis par les pays de l'OTAN et gérés collectivement par l'OTAN.

¹⁹ À l'OTAN, on entend par capacité l'« aptitude à accomplir une ou plusieurs actions afin d'atteindre certains objectifs/d'obtenir certains effets ». Voir le PO(2011)0210.

²⁰ L'IBAN a effectué un examen détaillé de l'exécution du projet relatif au NSIP dans le C-M(2015)0043//IBA-AR(2014)35.

²¹ On trouvera dans l'appendice 3 de plus amples informations sur les rôles et les responsabilités des comités OTAN chargés des ressources pour ce qui concerne la supervision du programme.

²² AC/335-N(2013)0085.

²³ PO(2012)0159.

équivalait à des économies d'un montant de 14,4 MEUR par an²⁴. L'Agence compte réaliser ces économies au moyen du programme de transition, des projets qui le composent et d'un ensemble d'activités financées séparément et désignées par les termes « Modernisation de l'outil informatique²⁵ ». L'Agence prévoit actuellement que ses coûts de fonctionnement diminueront de 49,3 MEUR – ce qui va bien au-delà de l'objectif contraignant de 20 % d'économies – lorsque toutes les activités liées au programme de transition et d'autres activités seront achevées, en 2020.

1.2.3 Dès novembre 2010, dans le rapport sur la réforme des agences de l'OTAN établi pour le sommet de Lisbonne, les pays ont clairement indiqué que les économies escomptées devaient être réalisées sans aucun impact sur la mise à disposition de capacités et de services²⁶. Ce principe a été réaffirmé en 2011 dans les objectifs assignés au directeur général de la NCIA²⁷. Ces orientations et ces directives sont toujours valables à ce jour. Ainsi, les activités relevant du programme de transition, et notamment la réalisation d'économies et l'amélioration de la performance, ont été menées en même temps que d'autres activités prioritaires, parmi lesquelles figurent de grands programmes d'acquisition de technologie, le soutien aux opérations militaires en Afghanistan et ailleurs ainsi que le soutien des activités visant à renforcer la réactivité de l'Alliance²⁸.

1.2.4 En février 2013, la NCIA a soumis à son comité de surveillance l'énoncé des besoins en ressources liés au programme de transition. Entre août 2013 et décembre 2013, le Bureau de la planification et de la politique générale des ressources et le Comité des investissements ont accepté de financer l'exécution du programme de transition pour un montant total d'environ 35,5 MEUR. Le montant approuvé comprenait environ 8,5 MEUR à prélever sur des fonds internes de la NCIA (sur l'excédent d'un fonds de fonctionnement), 17,0 MEUR pour les dépenses d'équipement et les coûts des prestations à fournir, à prélever sur le NSIP, et 10,0 MEUR pour les indemnités de perte d'emploi (sur la base d'estimations approximatives), à prélever sur le budget militaire. L'Agence prévoyait que toutes les activités relatives aux projets seraient menées en 2013 en 2014.

²⁴ AC/335-N(2013)0003-REV2.

²⁵ La principale caractéristique du projet Modernisation de l'outil informatique est la création de trois centres de données qui fourniront des services à tous les clients de la NCIA à l'échelle de l'OTAN. Ce projet doit mener à la modernisation et à la rationalisation de l'infrastructure informatique de l'OTAN et il est doit être exécuté dans les plus brefs délais afin que l'Agence puisse fournir de meilleurs services avec un effectif réduit. Les projets concernés font partie des paquets de capacités 9C0150 et 0A0201, pour un coût estimé actuellement à quelque 175 MEUR.

²⁶ PO(2010)0159.

²⁷ AC/281-N(2011)0172-REV3 (R).

²⁸ Voir le PO(2015)0075 – Plan d'action « réactivité ».

1.3 Objectifs de l'audit

1.3.1 L'audit avait pour objectif de déterminer si la NCIA planifiait et exécutait de manière appropriée un échantillon de projets relevant du programme de transition afin d'améliorer sa performance. Les quatre sous-objectifs de l'IBAN étaient les suivants :

1. déterminer si l'Agence planifiait de manière appropriée ses projets afin d'obtenir les avantages escomptés ;
2. déterminer les facteurs susceptibles d'empêcher l'Agence d'obtenir les avantages escomptés des projets ;
3. déterminer si la direction de l'Agence pilotait efficacement l'exécution des projets ;
4. déterminer si les organes directeurs de l'Agence assuraient une supervision, un suivi et un contrôle efficaces.

1.3.2 Les conclusions de l'IBAN concernant ces objectifs ainsi que ses recommandations figurent dans la section 6 du présent document.

1.4 Étendue et méthode

1.4.1 L'IBAN a axé son audit sur le programme de transition et sur des projets spécifiques d'amélioration de la performance s'agissant de la réalisation de projets et de la fourniture de services. Il a examiné trois domaines principaux : (1) la planification effectuée par l'Agence et l'avancement du programme, (2) l'analyse de projets spécifiques et (3) les rôles et les responsabilités des organes directeurs dans la supervision de l'exécution du programme. L'IBAN n'a pas analysé la fusion des organes auparavant indépendants qui ont été regroupés pour former la NCIA. Il n'a pas non plus évalué la pertinence des objectifs d'économies de l'Agence, ni les résultats globaux de la réforme à ce jour, sauf pour ce qui est des aspects ayant trait spécifiquement à ses constatations relatives à la planification, à la gestion et à la gouvernance des projets et du programme.

1.4.2 L'IBAN a choisi d'examiner en détail six des vingt-deux projets approuvés dans le cadre du programme de transition. Parmi les critères qui ont guidé son choix figurait l'importance des projets dans l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des activités de la NCIA, en particulier pour ce qui concerne la mise à disposition de capacités. À cet égard, deux des projets de l'Agence, à savoir le projet « Conception des processus métiers » et le projet « Applications métiers d'entreprise » (EBA), revêtent une importance particulière. Les projets choisis portent sur un montant représentant 46 % de la dotation de 25,5 MEUR (compte non tenu de l'autorisation relative aux indemnités de perte d'emploi) autorisée pour le programme par les pays dans le cadre du Comité des

investissements²⁹. Le choix de projets fait par l'IBAN a été validé au cours d'une réunion avec le directeur général et avec d'autres hauts responsables de l'Agence qui a eu lieu le 27 février 2015. L'IBAN a également fait valider ses évaluations détaillées des projets par les gestionnaires de projet concernés (appendice 2).

1.4.3 Un résumé des projets examinés est donné ci-après, et une présentation plus détaillée de ces projets figure dans l'appendice 2. On trouvera dans le tableau 1 le montant des fonds demandés et des fonds autorisés pour ces projets.

1. **Conception des processus métiers de la NCIA** : cet important projet facilitateur vise à mettre en place les processus, les outils et les directives nécessaires pour que les unités fonctionnelles de l'Agence puissent établir et implémenter leurs processus métiers respectifs. Grâce à la normalisation de ses processus métiers, l'Agence pourra fusionner plus efficacement les différentes cultures d'entreprise afin que tous les agents puissent travailler de manière cohérente et uniforme pour répondre aux besoins des clients et atteindre les objectifs de la réforme des agences.
2. **Informatique décisionnelle (information de gestion) et « salle de contrôle des machines »** : ce projet en regroupe deux qui devaient initialement être exécutés séparément. Il vise à fournir aux hauts dirigeants de l'Agence et aux autres parties prenantes les outils dont ils ont besoin pour appuyer efficacement la prise de décision et pour gérer l'Agence. Cette capacité englobe la mesure, l'analyse, le compte rendu et l'introduction des ajustements nécessaires pour atteindre les valeurs cibles en matière de performance.
3. **Gestion du programme, des projets et du portefeuille projets** : ce projet vise à remédier aux insuffisances qui existent de longue date dans la gestion des projets, notamment pour ce qui concerne le compte rendu relatif aux grandes étapes et aux coûts.
4. **Applications métiers d'entreprise (EBA)** : ce projet vise à regrouper les systèmes de gestion en place dans une suite intégrée d'outils de support métier et à les rationaliser. Le système intégré couvrirait les services facilitateurs au sein de la NCIA, comme les finances, les ressources humaines, les acquisitions, la logistique, la gestion de la relation clients, la gestion du programme et/ou des projets, la comptabilité horaire et l'informatique décisionnelle. Parmi les projets examinés par l'IBAN, le projet EBA est l'élément facilitateur technologique le plus important pour l'amélioration de la performance.
5. **Gestion de la relation clients** : ce projet vise à faciliter l'amélioration des interactions avec les clients et avec leurs comptes grâce à de nouveaux outils, processus et moyens de suivi et de compte rendu quant au degré de satisfaction du client.

²⁹ AC/4(PP)D/27275-ADD1 et AC/4-DS(2013)0033.

6. **Estimation du coût des projets** : ce projet vise à améliorer l'estimation des coûts au sein de l'Agence grâce à une méthode reproductible fondée sur une base de données contenant des informations sur les coûts des projets sur plusieurs années.

Tableau 1 : Fonds demandés et fonds autorisés pour l'échantillon de projets examinés (en euros)

Projet	Fonds demandés	Fonds autorisés
Conception des processus métiers	1 148 880	1 078 117
Informatique décisionnelle et salle de contrôle des machines	1 834 532	1 801 199
Gestion du programme, des projets et du portefeuille projets	300 382	278 256
Applications métiers d'entreprise	14 986 86 2	13 971 77 4
Gestion de la relation clients	833 714	673 684
Estimation du coût des projets	309 800	298 367
<u>Total</u>	<u>19 414 17</u> <u>0</u>	<u>18 101 39</u> <u>7</u>

Source : NCIA.

1.4.4 L'IBAN a eu une bonne vingtaine d'entretiens structurés avec des agents de la NCIA chargés de superviser le programme et d'exécuter les projets ainsi que d'en rendre compte. Parmi ces personnes figuraient des responsables de chantier, des gestionnaires de projet, des directeurs et des agents chargés de la gestion du programme de transition. Les personnes interrogées représentaient les services Applications, les directions Gestion de la demande et Stratégie de service, et le Bureau Développement organisationnel. L'IBAN s'est également entretenu avec des responsables chargés d'assurer la présidence et le soutien du Comité de surveillance de l'Agence.

1.4.5 L'IBAN a examiné près de 300 documents ayant trait à l'autorisation, à l'exécution, au suivi et au contrôle du programme et des projets qui le composent. Cela englobe également les méthodes MSP (Managing Successful Programmes) et PRINCE2. Ces méthodes, qui peuvent être taillées sur mesure pour répondre à des situations très diverses, comprennent les meilleures pratiques de planification, de lancement, d'exécution et de clôture de projets et de programmes, ainsi que le contrôle de leurs résultats. Les gestionnaires de projet de la NCIA sont tenus d'appliquer la méthode PRINCE2 pour tous les projets. Dans le cadre de son audit, l'IBAN a également analysé les comptes rendus de réunion et les exposés de trois comités de gestion de haut niveau internes et de deux comités de gestion de haut niveau externes qui ont été rédigés au cours des phases de planification et d'exécution du programme. Il a analysé les chiffres des dépenses communiqués, mais il n'a pas évalué l'exactitude et la fiabilité des données des systèmes.

1.4.6 L'IBAN a effectué son audit entre mars et septembre 2015 en conformité avec les normes d'audit internationales.

2. La planification est trop limitée pour mener à des améliorations significatives.

2.1 L'intégration des produits des projets dans les activités ordinaires n'a pas été planifiée de manière appropriée

2.1.1 S'agissant des projets examinés par l'IBAN, les documents de planification établis par la NCIA font apparaître des insuffisances auxquelles il faut remédier. Les insuffisances relevées nuisent à la performance de l'Agence concernant la fourniture de services et de capacités à ses clients. Les informations détaillées relatives aux projets examinés qui sont présentées dans l'appendice 2 décrivent ces insuffisances, que l'IBAN résume succinctement comme suit :

- Absence de processus métiers documentés
- Manque de cohérence dans le suivi et le contrôle
- Manque de cohérence dans la gestion du programme, des projets et du portefeuille projets (P3)
- Existence de multiples systèmes de gestion financière et de gestion de projet ayant des capacités limitées
- Absence de point d'entrée unique pour les clients de la NCIA
- Application limitée de l'analyse des coûts et exploitation limitée des données relatives aux coûts à l'échelle de l'Agence

2.1.2 Pour remédier à ces insuffisances, la NCIA a défini dans ses documents de planification les objectifs des projets, exprimés en termes d'avantages, ou changements positifs, à obtenir. De manière générale, la description des avantages escomptés des projets illustre le potentiel d'amélioration de la performance de l'Agence dans plusieurs domaines importants. Les avantages pertinents sont résumés ci-après, et exposés plus en détail dans l'appendice 2.

- Accroissement de l'efficacité opérationnelle (faire plus avec moins) et réalisation d'économies
- Amélioration de la cohérence et du respect des règles et des règlements
- Décisions plus pertinentes reposant sur des éléments probants
- Estimation plus précise du coût des projets
- Gestion plus efficace des coûts, du calendrier et de la performance des projets
- Transparence et contrôle interne accrus
- Satisfaction accrue du client

2.1.3 Les documents de planification relatifs aux projets examinés par l'IBAN définissaient aussi des livrables, ou produits. La NCIA compte bien que ces produits faciliteront l'obtention des avantages spécifiques escomptés et la réalisation des objectifs définis plus haut. Les produits peuvent comprendre des éléments tangibles et des éléments non tangibles. Par exemple, les projets examinés par l'IBAN déboucheront sur l'organisation d'ateliers et l'élaboration d'outils en ligne, et aussi sur l'élaboration de politiques, de processus, d'approches, de feuilles de route, et d'évaluations ainsi que sur la définition de besoins. On trouvera des informations plus détaillées à ce sujet dans l'appendice 2. Pris séparément, les différents produits ne permettront pas d'obtenir les avantages souhaités. Des mesures supplémentaires sont nécessaires en vue de l'intégration de ces produits dans les activités ordinaires. Les organismes utilisent un outil spécifique, à savoir la planification de l'obtention des avantages escomptés, pour définir les mesures à prendre ainsi que les ressources et le temps qui seront nécessaires à leur mise en œuvre.

2.1.4 Les méthodes utilisées par la NCIA pour la gestion des projets et du programme (PRINCE2 et Managing Successful Programmes) mettent l'accent sur l'importance de la mesure, de l'évaluation et du compte rendu s'agissant de l'obtention des avantages escomptés. Une planification efficace de l'obtention des avantages escomptés aidera à aligner les résultats des projets sur les stratégies métiers. Les plans relatifs à l'obtention (à l'examen) des avantages escomptés devraient préciser l'utilisation spécifique que les titulaires des avantages (les administrateurs chargés de la gestion de l'obtention des avantages escomptés au niveau du centre de coûts) feront des produits des projets, comme ceux qui sont résumés au paragraphe 2.1.3 du présent document, afin d'atteindre les valeurs cibles fixées pour chacun des avantages spécifiques. Dans le cadre de cette planification, il faut en général définir clairement les rôles, les responsabilités et les grandes étapes pour le suivi et la gestion des activités et décrire les ressources nécessaires pour obtenir les avantages escomptés. Les plans relatifs à l'obtention des avantages s'appliquent à la fois aux avantages financiers, comme les économies, et aux avantages non financiers, comme l'amélioration de la performance.

2.1.5 Il est indiqué dans la documentation portant sur le programme que la NCIA prévoit que la planification de l'obtention des avantages escomptés se fasse au niveau du programme. Ainsi, les documents de planification de la NCIA contiennent certaines informations nécessaires pour obtenir les avantages escomptés. Par exemple, le plan relatif aux avantages et aux économies devant résulter du programme fixe des valeurs cibles pour les avantages financiers pour deux des six projets examinés par l'IBAN³⁰. Il définit aussi des « avantages stratégiques » dans les domaines relatifs aux personnes, aux processus, à la technologie et aux activités. Ces objectifs cadrent avec les objectifs propres aux projets qui sont résumés dans le paragraphe 2.1.2 du présent document. Ils

³⁰

La NCIA prévoit que, sur les 49,3 MEUR d'économies annuelles prévues, 11 MEUR proviendront de la centralisation de fonctions essentielles du fait du regroupement des activités des anciennes organisations en unités fonctionnelles uniques basées sur des processus métiers unifiés. L'Agence prévoit aussi que des économies annuelles d'un montant de 5,4 MEUR découleront de la mise en œuvre du projet EBA. Voir l'AC/335-N(2013)0085.

visent notamment l'amélioration des relations avec les clients et avec les utilisateurs, la réduction du délai de traitement des opérations, l'amélioration de la réactivité face à de nouveaux besoins et l'accroissement de la qualité des informations de gestion. Selon des responsables de la NCIA, il incombe aux directeurs de l'Agence de faire en sorte que les avantages escomptés soient obtenus.

2.1.6 Les documents de planification établis par l'Agence ne décrivent pas de manière suffisante la manière d'obtenir les avantages escomptés. On ne trouve pas davantage de détails sur les objectifs stratégiques orientés performance dans le plan relatif aux avantages et aux économies ni dans les informations collectées pour étayer ce plan³¹. Pour les projets examinés par l'IBAN, l'Agence n'a pas formellement documenté les rôles et les responsabilités. Elle n'a pas fixé de valeurs cibles ni de grandes étapes réalistes pour mesurer l'avancement des activités et elle n'a pas déterminé les ressources nécessaires pour obtenir les avantages escomptés. En outre, peu de responsables de l'Agence sont conscients du caractère limité de la planification. De surcroît, les éléments de planification détaillés demandés font défaut. Exemples :

- Dans le plan d'action 2015 de la NCIA, une valeur cible a été fixée – à savoir 80 % des processus de l'Agence – pour l'obtention d'un niveau spécifique de maturité pour la fin 2015³², mais cet objectif n'est pas un objectif formel pour la mesure des résultats des progrès, et il n'est pas non plus réaliste.
- Les documents de planification du programme de l'Agence ne contiennent pas d'informations détaillées sur les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs fixés pour les projets. En particulier, les titulaires des avantages n'ont pas terminé les plans d'action demandés en vue de l'obtention des gains d'efficacité escomptés et des économies devant en découler. Ce type d'évaluation est nécessaire parce que, comme l'IBAN l'a indiqué dans le cadre d'un précédent audit³³, les éléments essentiels pour la planification par la NCIA, comme la centralisation des fonctions, ne débouchent pas automatiquement sur des économies ou sur d'autres avantages.

2.1.7 En l'absence des informations évoquées plus haut, il n'existe pas d'indications claires et formelles quant à la manière dont les avantages escomptés des projets, qui sont résumés au paragraphe 2.1.2, seront obtenus. À moins que l'Agence ne planifie de manière réaliste et détaillée les activités à mener pour obtenir ces avantages, elle ne sera pas en mesure de fournir l'assurance qu'elle obtiendra les avantages de performance que les livrables des projets sont censés faciliter.

³¹ AC/337-D(2015)0003 et NCIA/DT/2014/01003.

³² Selon l'objectif défini, il faut que ces processus atteignent le niveau 2 de maturité. Selon les méthodes ITIL (bibliothèque d'infrastructure des technologies de l'information) et Intégration du modèle de maturité des capacités, utilisées par la NCIA, au niveau 2, les processus sont « reproductibles ». Des processus de base sont définis ainsi qu'un niveau de discipline pour le respect de ces processus.

³³ C-M(2015)0011 et IBA-AR(2013)22.

2.2 Il faudra fournir un travail plus important que prévu pour atteindre pleinement l'objectif d'amélioration de la performance.

2.2.1 Le périmètre de chacun des projets examinés par l'IBAN n'est pas suffisant pour que les améliorations de la performance attendues puissent être obtenues. Globalement, les livrables pour les projets examinés, qui sont résumés dans le paragraphe 2.1.3, sont indispensables si l'Agence veut obtenir les avantages souhaités. La NCIA devra toutefois prévoir et mettre en œuvre des produits supplémentaires pour être pleinement capable d'obtenir ces avantages.

2.2.2 La Conception des processus métiers est le projet le plus important pour lequel le périmètre actuellement défini ne sera pas suffisant pour l'obtention des avantages souhaités. Un processus métier est un ensemble d'activités ou de tâches reliées entre elles et structurées qui débouchent sur un service ou un produit spécifiques ou qui servent un objectif spécifique. Pour qu'une organisation puisse atteindre efficacement ses objectifs, il est essentiel qu'elle s'appuie sur des processus métiers clairement définis, compris de tous et reproductibles. L'application de processus métiers efficaces génère des gains d'efficacité et d'efficience ainsi que des économies. Par exemple, elle permet à une organisation de fournir des produits et des services plus rapidement, plus efficacement et avec moins de ressources.

2.2.3 Dans son premier plan stratégique, la NCIA demandait une refonte en profondeur de ses processus métiers³⁴. En mai 2013, un comité de gestion de haut niveau de l'Agence a avalisé cette approche en tant que base pour la transformation de l'Agence en un organisme orienté services et pour la réalisation de gains d'efficacité et d'efficience ainsi que d'économies.

2.2.4 Le projet Conception des processus métiers, que l'IBAN a examiné, a débouché sur l'établissement d'une « feuille de route » et d'outils importants pour la mise en place des conditions nécessaires afin que l'Agence devienne un organisme basé sur des processus et composé d'unités fonctionnelles. Une unité fonctionnelle est un élément ou un segment logique de l'Agence qui représente une activité spécifique et qui est normalement une entité indépendante de traitement d'opérations. Les outils mis au point dans le cadre du projet examiné comprenaient des directives pour deux types d'activités que les unités fonctionnelles doivent mener pour que l'Agence devienne un organisme véritablement basé sur des processus. Ces deux types d'activités sont les suivants :

1. Mise en place de lignes de services. L'équipe chargée du projet a défini une méthode en 22 étapes pour les 12 lignes de services de la NCIA³⁵, le but étant de faire de ces lignes des unités fonctionnelles pleinement opérationnelles. Ce processus commence par le recensement des clients et la définition des

³⁴ AC/335-D(2012)0002.

³⁵ Les lignes de services sont des équipes multidisciplinaires, des processus, des technologies et des principes de gouvernance confiés à un administrateur responsable en vue de la fourniture d'un ensemble de services sur la base d'une approche reposant sur le cycle de vie, y compris l'élaboration d'articles pour le catalogues de services de l'Agence.

résultats. Le périmètre du projet Conception des processus métiers n'englobait pas cette méthode, que les membres de l'équipe chargée du projet ont mise au point de leur propre initiative.

2. Analyse et amélioration des processus métiers existants et création de nouveaux processus. La NCIA a approuvé une méthode en cinq étapes pour gérer les processus métiers : (1) analyser les processus, (2) concevoir des processus, (3) mettre en place des éléments facilitateurs, (4) mettre en œuvre les processus et (5) gérer la qualité des processus³⁶.

2.2.5 Les projets relevant du programme, et notamment quatre des six projets examinés par l'IBAN, prévoient des tâches relatives à la conception des processus métiers (étapes 1 et 2), mais aucune tâche concernant leur implémentation (étapes 3 à 5). Ces étapes plus avancées prévoient la mise en œuvre d'éléments facilitateurs (outils, personnes, compétences et formation), et la transition des processus vers le niveau de capacité opérationnelle. Il s'agit d'étapes plus complexes que celles de l'analyse de l'état actuel des processus et de la conception de nouveaux processus. Par ailleurs, aucun des projets ne prévoit l'application de la méthode en 22 étapes pour la mise en place de lignes de services. De ce fait, l'obtention des avantages attendus, de lignes de services pleinement opérationnelles basées sur des processus robustes et reproductibles, nécessitera des activités et des ressources supplémentaires, qui ne sont pas encore prévues à ce jour.

2.2.6 Il faudra élargir le périmètre et accroître les ressources prévus pour chacun des projets examinés par l'IBAN afin d'obtenir les avantages escomptés. Le tableau 2 récapitule les éléments faisant partie du périmètre des projets examinés par l'IBAN et les activités supplémentaires qui seront nécessaires en vue de la pleine obtention des avantages escomptés. On trouvera des informations plus détaillées à ce sujet dans l'appendice 2.

³⁶

Document interne de la NCIA intitulé « Manage Business Processes » (PDED 06.01.02).

Tableau 2 : Périmètre actuel des projets et activités supplémentaires nécessaires pour obtenir pleinement les avantages escomptés

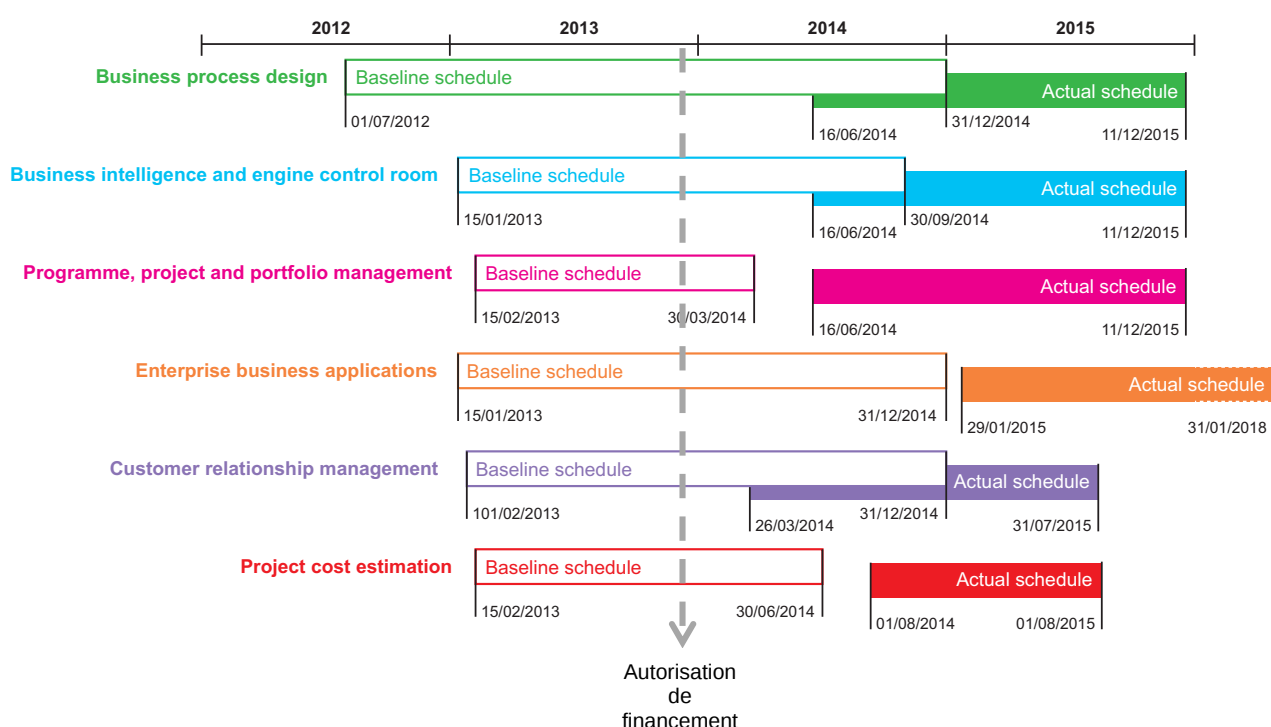
Projet	Éléments compris dans le périmètre du projet	Activités supplémentaires nécessaires pour obtenir pleinement les avantages escomptés
Conception des processus métiers	Créer des outils et fournir une assistance aux unités fonctionnelles pour la conception de leurs processus.	- Appliquer les processus métiers - Application à l'échelle de l'Agence du processus en 22 étapes pour la création d'« unités fonctionnelles ».
Informatique décisionnelle et salle de contrôle des machines	- Définir et approuver des indicateurs de performance. - Créer des « tableaux de bord » exécutifs. - Stocker (regrouper) les données. - Cartographier les processus.	- Construire une « salle des machines » conforme à un concept agréé adaptée aux besoins en matière de prise de décision stratégique. - Définir et implémenter une solution pour l'informatique décisionnelle relative aux EBA (applications métiers d'entreprise).
Gestion du programme, des projets et du portefeuille projets	- Établir des instructions permanentes et les documenter. - Mettre en œuvre un système de comptabilité horaire.	- Créer une solution technique pour améliorer le système de gestion des projets, en particulier pour le suivi des grandes étapes. - Diffuser les processus pertinents. - Intégrer les capacités de gestion de projet dans le projet EBA.
Applications métiers d'entreprise	- Définir les besoins. - Implémenter une suite intégrée d'applications pour faciliter les 38 fonctions métiers critiques de l'Agence.	- Intégrer la gestion de la relation clients, l'informatique décisionnelle et la gestion du programme, des projets et du portefeuille projets. - Toujours au stade de la définition des besoins ; incertitude quant aux activités supplémentaires qui pourraient être nécessaires.
Gestion de la relation clients	- Développer un kit d'outils provisoire autonome pour la gestion de la relation clients. - Établir un catalogue provisoire de services aux clients.	Intégrer pleinement le kit d'outils de gestion de la relation clients dans les EBA.
Estimation du coût des projets	- Évaluer la capacité de détermination du coût global. - Établir une feuille de route pour la mise en œuvre d'une capacité de détermination du coût global. - Établir un modèle pour le coût des prestations à fournir et une bibliothèque de données.	- Assurer la coordination et la mise à jour des directives applicables à l'ensemble de l'Agence. - Mettre en œuvre la phase pilote du modèle pour le coût des prestations à fournir. - Appliquer les dispositions définies dans la feuille de route relative à la capacité de détermination du coût global pour atteindre le niveau de maturité souhaité.

Source : Analyse faite par l'IBAN.

3. Les projets ont pris beaucoup de retard.

3.1 À ce jour, la date d'achèvement des projets examinés par l'IBAN a été reportée en moyenne de plus de 17 mois par rapport aux dernières échéances approuvées pour chacun d'eux par les pays réunis au sein du Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB)³⁷. La figure 1 montre le retard dans l'achèvement et le lancement des six projets examinés par l'IBAN.

Figure 1 : Retards dans l'achèvement des projets d'amélioration de la performance de l'Agence examinés par l'IBAN



Source : Analyse par l'IBAN des données de l'Agence.

3.2 La durée du processus d'approbation du programme par les comités chargés des ressources a entraîné un report des dates de lancement et d'achèvement de tous les projets examinés par l'IBAN. La NCIA n'avait pas prévu de date butoir pour l'approbation des projets dans ses documents de planification. Par rapport aux plans initiaux, il faudra plus de temps avant d'obtenir les avantages escomptés. Les retards en matière d'approbation s'expliquent par des facteurs tels que ceux qui sont présentés ci-dessous :

- Les pays ont eu besoin de temps pour examiner les questions complexes telles que celle de l'admissibilité au financement commun, et pour se prononcer à leur

³⁷

AC/335-N(2013)0044-REV2.

sujet. Les pays ont demandé à maintes reprises à la NCIA d'affiner ses plans. Entre le moment où l'Agence a soumis sa première demande à son comité de surveillance et le moment où le programme a été approuvé par le Comité des investissements, il a fallu en moyenne huit mois de discussions. L'Agence a également eu besoin de temps pour étayer le processus d'approbation et modifier ses documents de planification afin de répondre aux préoccupations des pays, ce qui a entraîné un retard supplémentaire de deux mois.

- Une fois le feu vert donné, l'Agence a dû achever les activités de planification spécifiques nécessaires en vue du lancement officiel des projets. Parmi les tâches à exécuter figuraient la rédaction et l'approbation des documents d'initialisation des projets. Il a fallu en moyenne sept mois pour achever ces activités.

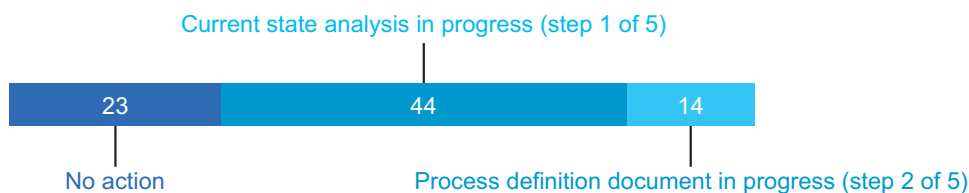
3.3 Avec plus de trois ans de retard selon les prévisions actuelles, le projet EBA, qui est l'un des deux facilitateurs technologiques critiques pour l'amélioration de la performance de l'Agence³⁸, est celui qui a pris le plus de retard parmi ceux que l'IBAN a examinés. Ce retard s'explique notamment par l'introduction d'une contestation par un pays dans le cadre de la procédure d'appel d'offres. Ce n'est que début 2015 que le contrat a été octroyé pour le système de planification des ressources d'entreprise (ERP) pour la structure de commandement de l'OTAN, soit plus d'un an après l'échéance prévue. Cela a entraîné un retard dans l'exécution du projet EBA (et dans les dépenses pour le projet), l'Agence prévoyant de faire appel au même contractant pour ce projet. En raison de l'importance de ce projet, le retard pris allonge considérablement la durée nécessaire pour obtenir les avantages escomptés du programme. L'IBAN ne peut déterminer si des activités supplémentaires seront nécessaires en plus de celles prévues actuellement, en raison du fait que l'Agence en est toujours à la phase de définition des besoins pour le projet.

3.4 Une deuxième activité du programme sur laquelle pèse un risque particulier est la conception des processus métiers de la NCIA. Selon un examen de la situation telle qu'elle se présentait en mai 2015, l'Agence n'a pas encore pris de mesures pour entamer le travail de conception de près d'un tiers de ses processus. Elle a commencé à analyser l'état actuel – ce qui constitue la première des 5 étapes décrites dans la section 2.2 – d'environ la moitié seulement de ses processus, mais ce travail n'est pas encore terminé. Comme indiqué dans le paragraphe 2.2.5, les deux premières étapes sont relativement simples par rapport aux suivantes, que la NCIA n'a encore commencées pour aucun de ses processus. De plus, la procédure en 22 étapes nécessaire pour devenir une unité pleinement fonctionnelle a commencé pour seulement une des douze lignes de services. Par conséquent, le retard dans l'obtention des avantages escomptés de la conception des processus métiers – avantages critiques pour l'amélioration de la performance de la NCIA – sera plus important que le retard officiel de 12 mois signalé pour ce projet. Cela fait peser un grand risque sur la transformation de l'Agence en un organisme orienté

³⁸ Le deuxième élément facilitateur, à savoir l'initiative de modernisation de l'outil informatique, accuse un retard de 2 ans. Il n'entre pas dans le champ de l'audit effectué par l'IBAN.

services. La figure 2 présente l'état d'avancement de la définition des processus métiers de l'Agence.

Figure 2 : État d'avancement de l'implémentation du modèle de conception des processus métiers au niveau de l'Agence (81 processus dans 60 domaines de processus - Situation en mai 2015)



Source : Analyse par l'IBAN des données de la NCIA.

3.5 Les retards continus dans la mise en œuvre d'importants facilitateurs technologiques et processus métiers vont mettre en péril l'amélioration de la performance et la réalisation d'économies.

- L'Agence prévoit actuellement d'atteindre l'objectif d'économies fixé dans le programme pour 2015 en réduisant de 34 postes l'effectif civil, qui compte en tout environ 3 000 postes. Si cette réduction et d'autres, notamment la suppression de plus de 700 postes pour la période allant jusqu'en 2019, se font sans que le personnel restant en fonction ne dispose d'outils lui permettant de travailler plus efficacement, l'Agence devra faire face à de très sérieuses difficultés pour fournir des services et des projets à ses clients.
- Le personnel chargé des activités ordinaires doit également effectuer des activités importantes inscrites dans le programme, comme la conception des processus métiers. Toute suppression prématurée du nombre d'agents en fonction met gravement en péril la réussite de l'exécution des tâches relatives au changement opérationnel.
- En raison des pressions en vue de la réalisation d'économies, l'Agence risque de ne pas faire état de certains cas où des unités fonctionnelles sont dans l'incapacité d'atteindre les buts qui leur sont fixés. Par exemple, il ressort des informations disponibles à ce jour que la NCIA n'atteindra pas les objectifs internes fixés initialement pour 2015, manquant les objectifs d'un tiers (2,3 MEUR sur 7,1 MEUR). Toutefois, elle pourrait dépasser les objectifs d'économies en avançant à l'exercice en cours la réalisation d'objectifs portant sur des exercices futurs et pouvant être atteints assez facilement (35 % des économies prévues). Selon des responsables de l'Agence, si l'on s'attache à atteindre d'abord les objectifs d'économies, il sera plus difficile d'atteindre les objectifs restants.

- L'Agence est en train de recruter du personnel pour pouvoir faire face à la future charge de travail. Or, à moins que l'efficacité de ces personnes soit plus élevée, il se peut qu'elles soient appelées à aider à exécuter les tâches actuelles, ce qui réduirait alors les économies.

4. La gestion du programme de transition n'est pas efficace.

4.1 Les principes appropriés de gestion de projet ont été suivis.

4.1.1 La NCIA gère les projets relatifs au programme en appliquant la méthode PRINCE2 de la même manière qu'elle gère les projets au nom de ses clients. Cette approche est conforme aux plans soumis initialement aux pays.

4.1.2 Pour les projets examinés par l'IBAN, l'Agence a généralement mis en place les structures de projet nécessaires :

- chacun des projets est dirigé par un directeur ou par un responsable de niveau supérieur qui est chargé de le mettre en œuvre efficacement (directeur des Services Applications, directeur de la Gestion de la demande, directeur de la Stratégie de service et chef d'état-major de la NCIA).
- En général, un gestionnaire de projet est responsable de l'achèvement de chaque groupe de projets dans le respect des plafonds de dépenses, du périmètre des travaux et du calendrier fixés. Un administrateur responsable est également désigné pour chacun des projets. Il ressort des projets examinés par l'IBAN qu'il y a bel et bien un contrôle du respect du plafond de dépenses, du périmètre des travaux et du calendrier au niveau de chaque groupe de projets, conformément à l'approche approuvée par les hauts responsables de la NCIA.

4.1.3 La NCIA a effectué un travail de planification détaillé au niveau des projets. Tous les projets comprennent un document d'initialisation et/ou un plan de gestion. Ces documents de planification contiennent, entre autres choses, une description des coûts, du périmètre des travaux, des grandes étapes, des risques et des avantages escomptés.

4.1.4 Les plans de l'Agence proposent un système de compte rendu et de contrôle visant à donner un aperçu général de l'avancement des projets ainsi qu'à faire remonter et à gérer les difficultés au moment où elles surviennent. Dans la pratique, l'IBAN a pu constater que ce système était appliqué aux projets examinés. Par exemple, les gestionnaires des projets EBA, Gestion de la relation clients et Estimation du coût des projets ont soumis de nombreuses questions problématiques à l'examen et à la décision des hauts responsables.

4.2 Il n'y a pas d'approche stratégique de l'exécution du programme.

4.2.1 Il existe une grande interdépendance entre les projets examinés par l'IBAN. Par exemple, comme indiqué plus en détail dans l'appendice 2, la réussite de l'implémentation des EBA est tributaire de l'exécution dans les délais fixés des tâches de conception et de mise en œuvre des processus métiers. De plus, pour une efficacité maximale du travail relatif à l'informatique décisionnelle, il faut que les besoins relatifs aux EBA soient clairement définis. Pour ces raisons et d'autres encore, la gestion des coûts, du périmètre des travaux et du calendrier au niveau des projets ne suffit pas. C'est pourquoi, dès le début du programme, la NCIA a indiqué qu'il était nécessaire de n'avoir qu'une seule structure de gestion qui rendrait compte directement aux hauts responsables, le but étant d'harmoniser la conception organisationnelle, les processus métiers et la gestion du changement dans l'ensemble de l'Agence.

4.2.2 Les plans établis par l'Agence prévoyaient la création d'un bureau de programme, qui aurait pour tâche de veiller à ce que le programme soit géré de manière centralisée et cohérente conformément à une méthode fondée sur les meilleures pratiques (Managing Successful Programmes). Selon des informations internes de l'Agence, la formation d'une équipe chargée d'assurer de manière centralisée la gestion et/ou la cohérence du changement et dotée de ressources et de pouvoirs appropriés est la seule chance réelle de garantir la gestion globale du programme et l'obtention des avantages et des économies prévus³⁹. À cet égard, les facteurs de succès critiques comprenaient la mise à disposition d'un effectif de base qui serait composé de militaires et de civils, qui serait affecté au programme à temps plein ou pratiquement à temps plein et qui serait doté des compétences, des qualifications et de l'expérience nécessaires pour faire aboutir le programme.

4.2.3 Parmi les activités de supervision et de contrôle importantes que l'Agence prévoyait de mener au niveau du programme figure ce qui suit :

- la programmation et la gestion du risque ;
- la planification de l'obtention des avantages ou de la génération de valeur ;
- la gestion des ressources et de l'équipement ;
- la conception et l'appropriation d'un modèle de maturité⁴⁰ ;
- la communication et les contacts avec le personnel ;
- la gestion des interdépendances ;
- la définition de métriques et la mesure de la réalisation des objectifs et des résultats.

³⁹ AC/337(FC)N(2014)0018.

⁴⁰ La NCIA utilise la méthode CMMI (Capability Maturity Model Integration). Il s'agit d'un ensemble de meilleures pratiques qui aident les organisations à améliorer leurs processus. Une organisation peut être évaluée sur la base de ces pratiques en vue du recensement de ses points forts et de ses points faibles et de la détermination de son niveau de maturité dans des domaines spécifiques mesurables.

4.2.4 L'IBAN a relevé quatre grandes insuffisances dans la manière dont la NCIA a mené ces activités. Tout d'abord, le programme ne prévoit pas toutes les activités nécessaires pour faire en sorte que l'Agence devienne un organisme orienté services capable d'obtenir les avantages escomptés en conformité avec les modèles de maturité établis :

- Globalement, les activités financées sur le programme ne couvrent pas la totalité des processus de l'Agence. Une analyse de la NCIA montre que les projets financés par le Comité des investissements, notamment ceux qui ont été examinés par l'IBAN, apporteront des améliorations à moins de la moitié de la soixantaine de domaines de processus recensés par l'Agence. Toutefois, la documentation de planification ne justifie pas les choix opérés quant aux domaines à couvrir et n'explique pas ce qui sera fait pour combler les lacunes constatées.
- Les sections 2 et 3 expliquent en quoi l'absence de planification de l'obtention des avantages escomptés et l'insuffisance du périmètre des projets – qui ne permettra pas d'obtenir pleinement les avantages voulus – font peser des risques sur l'amélioration de la performance de l'Agence. Par ailleurs, le fait que l'accent soit mis sur les économies plutôt que sur la performance est révélateur de l'étroitesse d'approche s'agissant de la définition de métriques et de la mesure des résultats, qui sont une responsabilité importante dans le cadre du programme.

4.2.5 Deuxièmement, l'Agence n'a pas géré de manière centralisée le risque relatif au programme. En raison de l'absence de gestion centralisée du risque, il n'a pas été possible de définir de manière efficace un ordre de priorité pour les activités. Le programme ne contient pas de document unique recensant tous les risques auxquels les projets sont exposés, alors que cela permettrait à l'Agence de cibler ses efforts pour atténuer les risques les plus graves. Par exemple, depuis 2013, les informations disponibles au sein de l'Agence font état de manière répétée du risque de progrès limités dans la définition des processus métiers et dans la création des unités fonctionnelles nécessaires au préalable comme indiqué dans les sections 2.2 et 3.2. L'Agence n'a toutefois pas mis à profit le retard dans le projet EBA pour accélérer le travail sur les processus métiers, ce qui aurait pu atténuer le risque concernant le calendrier EBA.

4.2.6 Troisièmement, l'Agence n'a pas géré de manière centralisée les interdépendances entre les projets. Dans ce contexte, on parle d'interdépendance lorsque l'exécution efficace des activités relatives à un projet est tributaire de l'exécution ou de l'achèvement d'activités relatives à d'autres projets ou à d'autres domaines. Selon des responsables de l'Agence, les interdépendances entre les projets sont nombreuses, mais elles sont toutefois gérées au cas par cas au niveau des organes de travail. Par exemple, l'Agence n'a pas géré le rythme et l'ordre d'achèvement des projets pour réduire au minimum le risque de double emploi. Certains projets, et notamment la Gestion de la relation clients, l'Informatique décisionnelle et la Gestion du programme, des projets et du portefeuille projets, seront achevés relativement tôt. Étant donné que d'autres projets

(principalement le projet EBA) ont pris du retard, il faudra probablement prévoir des activités supplémentaires en vue de l'intégration des travaux liés aux projets qui seront terminés relativement tôt dans les projets qui se termineront tardivement.

4.2.7 Enfin, l'IBAN a relevé des insuffisances dans la manière dont l'Agence a communiqué avec les parties prenantes externes et dont elle leur a rendu compte de l'avancement et des résultats du programme. On trouvera davantage de détails à ce sujet dans la section 5.2.

4.2.8 En juin 2014, le service d'audit interne de la NCIA a fait état d'importantes lacunes dans la gouvernance et l'exécution du programme⁴¹. Il a présenté ses constatations au Comité financier du Comité de surveillance de l'Agence en septembre 2014 et a formulé plusieurs recommandations pour traiter les questions suivantes :

- absence de stratégies et de plans reposant sur la méthode Managing Successful Programme ;
- manque de clarté dans la définition des rôles et des responsabilités ;
- peu de contrôle organisationnel de la gestion du calendrier, des risques, des problèmes, des changements, des interdépendances et des avantages escomptés ;
- manque de clarté dans la définition des grandes étapes, du périmètre des travaux et des priorités ;
- gestion insuffisante des interdépendances entre les projets ;
- absence de gestion du risque appropriée ;
- insuffisances dans la communication et les contacts avec le personnel.

4.2.9 Dans bon nombre de cas, les insuffisances constatées par l'IBAN, comme celles qui concernent la gestion du risque et des avantages escomptés, confirment qu'il n'a pas encore été donné suite aux constatations faites par le service d'audit interne. Par exemple, la version actualisée du plan de réalisation des avantages escomptés qui a été établie par l'Agence ne tient pas compte des recommandations spécifiques formulées par ce service. De plus, des efforts visant à améliorer la gestion du programme ont bien été déployés au niveau des organes de travail, mais ils n'ont pas été poursuivis à l'échelle de l'Agence. Il s'agit notamment des efforts en faveur d'une approche stratégique du changement et de l'introduction de processus normalisés de gestion du programme, comme la gestion de la qualité et la gouvernance.

⁴¹ AC/337(FC)N(2014)0018.

4.3 Le soutien et le personnel à l'appui de la gestion n'étaient pas suffisants.

4.3.1 Il incombe aux comités de gestion de la NCIA de prendre des mesures pour résoudre les problèmes que l'IBAN et le service d'audit interne de l'Agence ont recensés. L'Agence dispose en son sein de trois comités de gestion de haut niveau qui sont chargés de prendre les décisions au quotidien concernant l'exécution en interne des activités. C'est ce que l'on appelle la « gouvernance interne ». On trouvera dans l'appendice 3 de plus amples informations sur les rôles et les responsabilités de ces comités.

4.3.2 Le comité de gestion de niveau le plus élevé, qui est le Comité de gestion exécutif, est chargé de définir explicitement l'ordre de priorité des tâches, et par exemple de ralentir le rythme du programme si les activités de gestion du changement empêchent la fourniture de services et de projets aux clients. De la même manière, le premier plan stratégique de la NCIA stipule qu'il incombe au directeur général [qui préside le comité de gestion exécutif] de gérer et d'introduire avec circonspection les changements et si nécessaire de suspendre leur introduction, lorsqu'ils commencent à avoir une incidence sur les services existants⁴². La NCIA a défini ces responsabilités afin de répondre aux attentes exprimées clairement par les pays, qui veulent qu'elle continue de fournir des capacités et des services tout au long du cycle de vie du programme⁴³.

4.3.3 Bien que pleinement informés des importantes difficultés rencontrées par l'Agence, ses comités de gestion n'ont pas établi explicitement d'ordre de priorité pour le traitement des demandes concurrentes, alors qu'ils auraient dû le faire. Dès février 2013, ces comités ont reçu des informations indiquant clairement que l'Agence ne pourrait pas achever les tâches relatives au programme tout en menant en même temps ses activités ordinaires. Parmi les nombreuses activités ordinaires de l'Agence figurent la mise à disposition de capacités et de services – que les pays souhaitaient voir continuer –, un important travail de soutien des initiatives hautement prioritaires, comme le commandement et le contrôle aériens et la défense contre les missiles balistiques, et la fourniture de services SIC à l'appui des opérations de forces déployées. Malgré ces priorités concurrentes, les comités de gestion de la NCIA n'ont pas donné d'orientations claires quant aux tâches à considérer comme les plus importantes et n'ont pas fixé les attentes en conséquence. Exemples :

- En juin 2013, il a été signalé dans des informations internes de l'Agence que les chefs des lignes de services ne s'étaient pas vu fixer de tâches bien claires, assorties de ressources et soumises aux seules contraintes absolument nécessaires. Les comités de gestion n'ont toutefois pas donné d'orientations complémentaires. De ce fait, selon des responsables de l'Agence, les personnels évoqués ont fait porter leurs efforts sur les activités ordinaires au détriment des tâches relatives au programme.

⁴² Voir l'AC/337-D(2012)0002.

⁴³ PO(2010)0159.

- En mai 2014, les hauts responsables de la NCIA ont participé à une réunion spéciale lors de laquelle ils ont examiné les lacunes graves du programme ainsi que la voie à suivre. Parmi les risques figuraient les retards dans la transition vers un organisme orienté services et une baisse de la valeur des projets relevant du programme. L'approche qui a alors été recommandée, et qui prévoyait de donner la priorité à la conception des processus métiers, n'a toutefois pas été suivie.

4.3.4 D'autres facteurs importants ont fait que l'Agence n'a apporté qu'une réponse limitée aux difficultés auxquelles le programme était confronté. Premièrement, avec un effectif réduit chargé d'un nombre accru d'activités, l'Agence n'a pas été en mesure de concevoir, d'exécuter et de contrôler les activités relatives au programme.

- En 2012, l'Agence a affecté onze personnes à la réalisation d'activités incombant normalement à un bureau de programme. L'effectif de cette équipe a finalement été réduit à quatre personnes affectées à temps partiel, et le soutien fourni par les membres ad hoc a diminué.
- Le personnel restant, y compris le directeur de la transition, ont dû assumer des responsabilités supplémentaires. Ces tâches, y compris un rôle de leadership exigeant, ont réduit le temps dont le personnel disposait pour gérer le programme.
- Le directeur du programme de transition a pris sa retraite fin 2014. Ainsi que le prévoyait le calendrier initialement approuvé pour le programme, le poste de directeur a cessé d'exister à ce moment-là. Le programme s'est donc retrouvé sans pilote attiré juste au moment où le rythme des activités s'accélérait.

4.3.5 Deuxièmement, la réussite du programme est tributaire de l'efficacité du travail du personnel de l'Agence, en raison de son rôle critique dans l'exécution des activités relatives au changement, comme la conception des processus métiers. Toutefois, au niveau des effectifs militaires et civils, l'Agence est confrontée à un grave problème de capacités. Les insuffisances décrites ci-après empêchent l'Agence de bien gérer ses nombreuses priorités :

- l'Agence doit faire face à un sérieux manque de personnel militaire pour le soutien de ses clients de la structure de commandement de l'OTAN. Actuellement, 55 % des postes que les pays se sont engagés à pourvoir pour la structure organisationnelle en place sont effectivement occupés⁴⁴. Le taux d'occupation est plus élevé si la nouvelle structure de l'Agence est prise comme base de calcul. Toutefois, dans cette nouvelle structure, les pays n'ont pas validé près de 200 postes militaires. De plus, ils ont du mal à trouver du personnel

⁴⁴ Très peu de progrès ont été réalisés dans ce domaine depuis les dernières informations données par l'IBAN sur l'incidence du manque de personnel militaire au sein de l'Agence.

militaire ayant les qualifications et l'expérience nécessaires pour occuper les postes validés.

- L'Agence ne dispose pas de suffisamment d'équivalents temps plein civils pour répondre aux estimations concernant la demande. On ne peut déterminer avec précision l'ampleur de ce manque. Outre les activités faisant l'objet d'un contrat signé, les estimations de la demande divergent pour ce qui est des services de l'Agence et de la production de capacités.

4.3.6 Troisièmement, le programme ne dispose pas de son propre organe de gouvernance interne. Dans les premiers plans relatifs au programme, il était indiqué que la supervision de la gouvernance et la priorisation des ressources se feraient par l'intermédiaire d'un groupe de coordination de la transition qui serait présidé par le chef d'état-major de la NCIA. Ce groupe serait chargé de définir un ordre de priorité pour le travail concernant le programme et les activités métiers essentielles afin de réduire le risque au minimum. L'Agence a mis en place un tel groupe, mais il a cessé ses activités après trois réunions, et ses fonctions ont été transférées à un autre comité de gestion ayant des responsabilités plus générales. Cela a empêché l'Agence de fournir un soutien suffisant au personnel affecté au programme.

4.3.7 Quatrièmement, l'Agence exerce ses activités dans un environnement incertain et complexe. Les facteurs présentés ci-après viennent se greffer à un environnement déjà complexe caractéristique d'une transformation majeure et ils rendent plus difficile encore l'exécution du travail lié au programme :

- évolution des modèles de gouvernance des programmes de communication et d'information au sein de l'OTAN⁴⁵ ;
- transition vers le financement intégral par le client⁴⁶ ;
- transformation d'un organisme orienté moyens en un organisme orienté services ;
- implémentation de l'approche de gestion de cycle de vie de bout en bout ;
- modernisation de l'infrastructure informatique ;
- planification d'un transfert majeur d'installations.

4.3.8 En l'absence de ressources et d'un soutien efficaces sur le plan de la gestion, les difficultés persistent pour ce qui est de gérer efficacement le programme. Cela explique en partie la lenteur des progrès s'agissant de l'exécution du programme et de l'amélioration de la performance de l'Agence, comme indiqué dans la section 3.

4.3.9 En mai 2015, l'Agence a toutefois reconnu qu'il était urgent de mettre en place les conditions nécessaires à une gestion et à un contrôle efficaces de toutes les activités relatives au changement métier. Les hauts responsables ont décidé de charger un

⁴⁵ AC/281-WP(2015)0003-REV2.

⁴⁶ AC/335-N(2015)0013-REV6.

consultant externe de réaliser deux études. La première vise l'établissement d'un référentiel pour les besoins en matière de performance et d'effectifs pour la NCIA pour la période allant de 2015 à 2019. La deuxième porte sur l'évaluation de l'avancement de la transformation et sur la définition des conditions nécessaires pour la réussite future des activités. Par ailleurs, le recrutement d'un agent à temps plein supplémentaire à l'appui de la gestion du programme est en cours. Il est encore trop tôt pour évaluer le résultat de ce travail.

5. Le programme de transition ne fait pas l'objet d'une supervision et d'une gouvernance efficaces.

5.1 La majeure partie des informations fournies aux organes directeurs leur ont été communiquées au cours du processus d'autorisation du programme.

5.1.1 Le Comité de surveillance est l'organe de gouvernance externe de l'Agence. À ce titre, il lui incombe d'assurer la gouvernance organisationnelle. La charte de l'Organisation OTAN d'information et de communication (NCIO) définit la gouvernance en ces termes :

« Par gouvernance organisationnelle, on entend le mécanisme au moyen duquel l'OTAN dirige, administre et pilote la NCIA et lui permet d'accomplir sa mission, ses fonctions et ses tâches. Il s'agit d'un ensemble de règles et de bonnes pratiques [...] en veillant à l'efficacité, à l'efficience, à la redevabilité et à la transparence de la NCIA »⁴⁷.

Le Comité de surveillance de l'Agence est notamment chargé de déterminer la faisabilité et le bien-fondé du programme et des coûts y afférents. Il doit aussi veiller à ce que les vérifications et les contrôles nécessaires soient effectués au cours de l'exécution du programme. Globalement, l'Agence doit rendre compte au Comité de surveillance de l'exécution du programme.

5.1.2 Les comités OTAN chargés des ressources contribuent aussi à la gouvernance externe de l'Agence. Le Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB) a estimé que le programme de transition était admissible au financement commun OTAN. Dans le cadre de la décision prise par le RPPB, le Comité des investissements a été chargé d'octroyer l'autorisation nécessaire pour le programme de transition en tant qu'activité relevant du programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP). En vertu des procédures du NSIP, le Comité des investissements

⁴⁷

C-M(2012)0049.

est chargé d'autoriser le financement des projets ainsi que de suivre, d'évaluer et de contrôler leur mise en œuvre⁴⁸.

5.1.3 Selon les normes internationales relatives à la gouvernance de la technologie de l'information d'entreprise, une bonne gouvernance externe suppose que les entités soumises à la gouvernance fournissent à temps à leurs organes directeurs des informations exactes. Ces entités doivent donner suffisamment d'informations afin que les organes directeurs puissent s'acquitter de leurs responsabilités. Cela comprend l'évaluation des besoins des parties prenantes, des conditions et des options en vue de la définition de l'équilibre à trouver et des objectifs, ainsi que la définition d'orientations par la fixation de priorités et la prise de décision, et le contrôle de la performance et de la conformité au regard des orientations et des objectifs agréés⁴⁹.

5.1.4 En vertu de ces principes, la NCIA est chargée de fournir des informations à son comité de surveillance et aux comités OTAN chargés des ressources pour éclairer les décisions des pays au sujet du programme et de son financement. Les éléments fournis par l'Agence à l'appui de l'octroi de crédits permettent aux organes directeurs de prendre des décisions en toute connaissance de cause pendant la procédure d'autorisation. Une fois les projets approuvés, les pays attendent aussi de l'Agence qu'elle rende compte de manière précise de l'avancement des activités financées. Cela permet aux organes directeurs de prendre des décisions sur les orientations et les directives éventuellement nécessaires pour remédier aux insuffisances empêchant l'Agence de respecter les objectifs agréés.

5.1.5 La majeure partie des informations fournies par l'Agence à ses organes directeurs pour éclairer la prise de décision leur ont été communiquées au cours du processus d'autorisation du programme. L'Agence a largement fait rapport à son comité de surveillance, au Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB) et au Comité des investissements. En particulier, entre novembre 2012 et décembre 2013, elle a rendu compte au moins 12 fois au Comité de surveillance de l'avancement de la planification et du financement du programme. Lors de ces réunions, l'Agence a présenté ses arguments en faveur du financement des projets liés au programme, et notamment des projets examinés par l'IBAN. Par exemple, dans une feuille de route établie en mars 2013, l'accent a été mis sur la nécessité d'accroître l'efficacité au moyen de meilleurs processus de réalisation d'économies.

5.1.6 Jusqu'à la mi-2013, l'Agence a fourni à son comité de surveillance et aux comités OTAN chargés des ressources plusieurs versions du document sur les besoins en ressources liés au programme. Ces documents décrivent les coûts prévus et le périmètre des projets. Ils ont évolué sur la base des contributions importantes qui ont été communiquées par les pays et dans lesquelles ils faisaient état de leur souhait de réduire

⁴⁸ C-M(2007)0010. On entend par « suivi » la signalisation, la vérification, le contrôle et le compte rendu continu du respect des échéances (calendrier) et des dépenses (coût). Voir l'AC/4(PP)N(2013)0056-REV2.

⁴⁹ COBIT 5.

les coûts du programme. Dans la version de son document sur les besoins en ressources qui a été soumise pour la première fois au Comité de surveillance en février 2013, l'Agence présentait les grandes étapes pour l'achèvement de chacun des projets. La version du document qui a finalement été soumise au Comité des investissements fin 2013 contenait un calendrier actualisé pour le projet EBA. Mises en ensemble, les informations relatives au coût des projets, au périmètre des travaux et au calendrier ont facilité l'examen de la situation par le Bureau OTAN des ressources (NOR) et l'octroi de l'autorisation pour le programme en décembre 2013.

5.1.7 Progressivement, l'Agence et son comité de surveillance ont approuvé plusieurs éléments d'un plan de supervision de l'exécution du programme.

- En 2013, l'Agence a proposé à son comité de surveillance une structure de gouvernance et de compte rendu, prévoyant la présentation par l'Agence d'un rapport trimestriel sur l'avancement des projets liés au programme et sur l'utilisation du fonds de roulement.
- Lorsque le Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB) a approuvé le plan relatif aux avantages et aux économies à la fin de 2013, le Comité de surveillance de l'Agence a accepté que ce plan serve de cadre général pour le suivi des progrès du programme au regard des valeurs cibles fixées. Dans le cadre des mécanismes de compte rendu, le Comité financier du Comité de surveillance de l'Agence a accepté que des rapports lui soient transmis régulièrement par l'Agence en vue du suivi du programme et du traitement des éventuels problèmes.
- En juin 2014, l'Agence a promis de fournir des outils de contrôle, tels que des tableaux de bord, pour aider le Comité de surveillance à exercer son rôle de supervision. Elle n'a toutefois pas précisé la date à laquelle elle avait l'intention de fournir ces outils.

5.1.8 Une fois le programme autorisé, la cadence à laquelle la NCIA a rendu compte à ses organes directeurs a baissé. Des informations sur l'avancement du programme ont été fournies par l'Agence à son comité de surveillance à cinq reprises entre janvier 2014 et juin 2015. Elles faisaient notamment le point sur l'exécution des projets liés au programme, sur les dépenses s'y rapportant, par groupes de projets, et sur les progrès réalisés par rapport aux objectifs fixés. Dans le rapport le plus important fait par l'Agence à son comité de surveillance en mars 2015, elle a déclaré que, pour toutes les initiatives non liées au projet EBA ou à la modernisation de l'outil informatique⁵⁰, les activités visant l'obtention des avantages escomptés étaient « en bonne voie ». Le même mois, l'Agence a signalé aux pays qu'elle s'employait à appliquer les recommandations formulées dans le cadre de l'audit interne de juin 2014.

⁵⁰

AC/337-D(2015)0003.

5.1.9 Au fil du temps, la NCIA a modifié sa façon de rendre compte de la situation financière du programme. En 2012 et en 2013, la NCIA a communiqué à son comité de surveillance les coûts répartis par projet. Pour ces deux années, elle a comptabilisé des dépenses d'un montant total de 12,6 MEUR (indemnités de perte d'emploi non comprises). En 2014, elle a présenté les informations financières par groupe de projets. De ce fait, il n'y a plus eu d'informations sur les coûts par projet. Suivant sa méthode du compte rendu par groupe de projets, l'Agence a fait état de coûts d'un montant de 1,7 MEUR pour le programme dans ses états financiers de 2014.

5.2 Les informations communiquées étaient insuffisantes pour une prise de décision

5.2.1 Les informations fournies par la NCIA à ses organes directeurs étaient incomplètes dans au moins quatre grands domaines. Premièrement, contrairement à ce qu'elle avait prévu, l'Agence n'a pas rendu compte régulièrement de l'avancement du programme à son comité de surveillance. Par exemple, elle n'a pas présenté d'informations sur le programme dans les six rapports trimestriels qu'elle a soumis à son comité de surveillance après l'octroi de l'autorisation du programme en décembre 2013. De plus, l'Agence n'a pas fourni au Comité de surveillance les outils de contrôle promis. Par exemple, en juin 2014, l'Agence a annoncé à ce comité qu'un tableau de bord spécifique avait été mis au point et était prêt à être utilisé. Cet outil n'était toutefois toujours pas implémenté en juin 2015.

5.2.2 Deuxièmement, la NCIA n'a pas fourni d'évaluation complète des difficultés rencontrées dans l'exécution du programme. Par exemple, pour les projets non liés aux EBA que l'IBAN a examinés, les dates d'achèvement ont été reportées d'environ un an en moyenne par rapport aux échéances initiales approuvées par le Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB). On trouvera des informations plus détaillées à ce sujet dans l'appendice 2. Les éléments critiques tels que la conception des processus ont pris plus de retard encore. Comme indiqué dans la section 3, ces retards font peser un risque majeur sur la possibilité d'amélioration de la performance de l'Agence dans les délais prévus. Les éléments probants que l'IBAN a examinés montrent que l'Agence n'a pas été en mesure de mettre en œuvre les recommandations faites en 2014 par le service d'audit interne, comme expliqué plus en détail dans la section 4. Selon des responsables de l'Agence, certaines activités ont été exécutées.

5.2.3 Troisièmement, les informations communiquées par l'Agence ne présentent pas clairement le montant total des dépenses concernant les activités liées au programme. Pour éviter d'accentuer encore les retards dans le cadre de la procédure d'autorisation, qui est relativement longue, la NCIA a exécuté des activités liées à des projets proposés dans le programme avant même que celui-ci soit autorisé par le Comité des investissements en décembre 2013. Certaines de ces activités entraînent dans le périmètre de cinq des six projets examinés par l'IBAN. Les coûts ainsi générés portaient principalement sur le travail effectué par le personnel de la NCIA. Pour l'ensemble du programme, presque la moitié des crédits affectés à ces activités (3,7 MEUR) ont été

prélevés sur les fonds affectés initialement aux rubriques Commandement et contrôle aériens et Prestation des services. Le reste a été prélevé sur des crédits disponibles en interne. S'agissant des coûts exposés à un stade précoce :

- l'Agence n'avait pas obtenu d'autorisation claire quant à l'utilisation des crédits inscrits au budget⁵¹ ;
- l'Agence n'a pas intégré ces coûts dans les dépenses totales relatives aux projets qui ont été communiquées par les gestionnaires de projet à la direction ;
- l'Agence n'a pas communiqué ces coûts à son comité de surveillance ni au Comité des investissements dans le cadre de ses rapports sur l'avancement du programme.

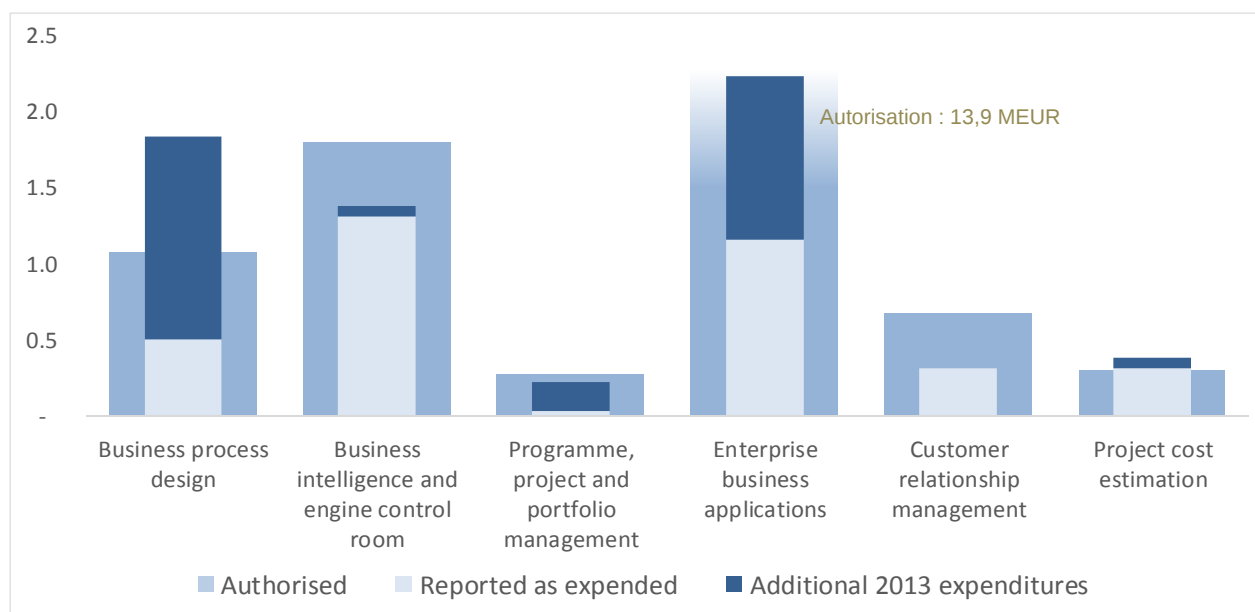
5.2.4 Dans une évaluation des données de comptabilité horaire, la NCIA a estimé que le fait d'avoir mené des activités liées au programme avant d'avoir reçu l'autorisation de financement de ces activités n'avait pas entraîné une augmentation des coûts du programme et n'avait pas eu d'effet négatif sur les activités ordinaires. Plus spécifiquement, les responsables de l'Agence ont constaté que le temps productif pour les 79 membres du personnel qui fournissent un soutien au programme était supérieur à la moyenne statistique du temps productif par personne à l'échelle de l'Agence. Le temps supplémentaire passé était supérieur au nombre d'heures portées en compte pour les activités relatives au programme. De ce fait, la NCIA a estimé que les activités liées au programme n'empêchaient pas l'exécution de ses activités normales. En outre, comme le personnel concerné fait déjà partie de l'effectif de l'Agence, le travail qu'il a fourni n'a pas entraîné de coûts supplémentaires. Il n'entrait pas dans le cadre de la mission de l'IBAN d'évaluer ces données ni de les analyser de manière détaillée pour déterminer si elles étaient fiables.

5.2.5 La NCIA a comptabilisé les coûts générés pour l'obtention des avantages décrits, mais elle n'en a pas rendu compte de manière transparente. Par exemple, des responsables de l'Agence reconnaissent que l'exécution anticipée d'activités liées au programme, en plus des tâches existantes, a donné lieu à des dépenses de personnel et à des coûts de substitution non quantifiables. De plus, comme le montre la figure 3, la somme des coûts de 2013 directement imputables aux activités relatives aux projets et des coûts notifiés dépasse les montants autorisés pour au moins deux des projets examinés par l'IBAN. La NCIA n'a toutefois pas comptabilisé les dépenses effectuées à un stade précoce dans les autorisations de fonds pour les projets qui ont été octroyées par le Comité des investissements. La communication systématique des dépenses relatives aux projets a commencé après l'approbation des activités par le Comité des investissements. L'IBAN ne peut formuler de conclusions définitives dans ce domaine

⁵¹ Comme l'IBAN l'a constaté dans sa vérification des états financiers 2013 de la NCIA. Voir l'IBA-A(2014)215 et l'IBA-AR(2014)22.

pour tous les projets qu'il a examinés en raison du fait que l'Agence ne présente plus la totalité des coûts pour chacun des projets.

Figure 3 : Autorisations et dépenses pour les projets examinés par l'IBAN (en millions d'euros - situation en juin 2015)



1. « Montant autorisé » : montant autorisé par le Comité des investissements en décembre 2013.
2. « Montant signalé comme dépensé » : montant présenté par les gestionnaires de projet de la NCIA en tant que dépenses exposées depuis l'octroi de l'autorisation de projet.
3. « Dépenses supplémentaires pour 2013 » : dépenses enregistrées par l'Agence pour les activités liées aux projets qui ont été menées avant leur autorisation par le Comité des investissements ; elles englobent les dépenses de personnel facturables et non facturables ainsi que les frais généraux.
4. Les dépenses de projet notifiées pour les projets Conception des processus métiers, Informatique décisionnelle, Salle de contrôle des machines et Gestion du programme, des projets et du portefeuille projets ne comprennent pas les dépenses effectuées concernant les prestations à fournir pour les projets, qui s'élèvent à 438 395 EUR pour les projets cités et sept autres projets. L'Agence ne présente pas les coûts des prestations à fournir par projet dans cette catégorie.

Source : Analyse par l'IBAN des données de la NCIA.

5.2.6 L'Agence fait la distinction entre les activités relatives aux projets qui ont été menées avant l'autorisation du programme et celles qui l'ont été après. Elle estime que les activités qui ont généré des coûts en 2013 portaient sur les phases de consolidation et de rationalisation du processus de réforme des agences et constituaient un ensemble d'activités préalables à la transition qui visaient (1) à préparer les éléments de l'Agence ne relevant pas du financement par le client en vue de la mise en œuvre du financement par le client et (2) à assurer la continuité des activités et à faire en sorte que les éléments évoqués puissent fonctionner dans le contexte d'une Agence intégrée de plus grande dimension. L'Agence affirme en outre que le programme de transition tel qu'il a été approuvé par les pays en décembre 2013 n'était pas en porte-à-faux avec ces activités, mais que, au contraire, il les complétait en mettant l'accent sur la phase suivante de la réforme des agences.

5.2.7 L'absence de compte rendu financier pleinement transparent est un problème qui se pose pour l'ensemble du programme. Sur la base d'une évaluation des coûts communiqués pour les projets qu'il a examinés, l'IBAN estime que le montant des coûts du programme que l'Agence a présenté pour 2014 est sous-évalué. Dans le cadre du travail que l'IBAN a effectué à l'appui de son audit des états financiers de 2014, il a constaté que l'Agence n'avait pas compté dans les dépenses signalées pour le programme les coûts imputés sur les frais généraux⁵². Le montant des coûts du programme présenté dans les états financiers de 2014 (1,7 MEUR) représente environ 20 % seulement des dépenses de 2013 (8,2 MEUR), en dépit des éléments attestant d'une hausse plutôt que d'une baisse des activités⁵³. Globalement, en 2012 et en 2013, l'Agence a fait état de dépenses d'un montant total de 12,6 MEUR. Cette somme représente 74 % du montant autorisé pour le programme (17,0 MEUR). Or l'Agence ne l'a pas imputée sur le montant total de l'autorisation. L'examen détaillé de ces chiffres n'entrait pas dans le cadre de l'audit effectué par l'IBAN.

5.2.8 Quatrièmement, l'Agence n'a pas fourni suffisamment d'informations au Comité des investissements alors qu'elle aurait dû le faire en raison de son rôle de « pays hôte » pour le programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP). Par exemple, la série de données concernant les grandes étapes qui a été fournie par l'Agence ne tenait pas compte de la grande diversité des activités et des projets financés. De plus, au cours de l'exécution des projets, l'Agence n'a pas introduit de données sur les grandes étapes prévues dans le système d'informations sur les ressources financées en commun, alors qu'elle aurait dû le faire. Elle a l'intention d'introduire des informations dans ce système, mais elle n'a pas affecté de ressources pour ce faire⁵⁴. De plus, sur la base de la situation connue en juillet 2015, il apparaît que le seul rapport fait au Comité des investissements en décembre 2014 ne contenait que des informations de très haut niveau. Enfin, il apparaît que les informations communiquées au Comité des investissements concernant les six priorités du NSIP pour la NCIA⁵⁵ ne donnaient pas un aperçu exact de l'avancement des initiatives telles le projet Estimation du coût des projets, examiné par l'IBAN.

5.2.9 L'absence de communication par l'Agence d'informations précises a fait que son comité de surveillance ainsi que le Comité des investissements n'ont pas disposé de données suffisantes pour prendre des décisions et évaluer l'avancement des activités. En particulier :

- en tant que principal comité responsable de la gouvernance de la NCIA, le Comité de surveillance de l'Agence devrait fournir des orientations et des directives concernant l'équilibre à trouver entre les priorités stratégiques, comme

⁵² IBA-AR(2015)20.

⁵³ AC/337(FC)D(2015)0001.

⁵⁴ Besoins estimés à 1 à 2 années-personne.

⁵⁵ Ces six priorités sont les suivantes : 1) fournir les capacités dans les délais impartis, 2) établir des prévisions de dépenses précises et cohérentes, 3) fixer des coûts des prestations à fournir raisonnables, 4) s'assurer du respect par les contractants de l'obligation de rendre des comptes en cas de mauvaises performances, 5) réaliser les acquisitions par appels d'offres et 6) accélérer les autorisations futures.

par exemple entre les activités relatives au changement et les activités ordinaires. L'Agence n'ayant pas communiqué d'informations sur l'ampleur des difficultés rencontrées dans l'implémentation des éléments clés du programme, son comité de surveillance n'a pas été en mesure de fournir le type de directives que prévoit sa charte. En particulier, dans le cadre de son évaluation du Comité de surveillance de l'Agence, l'IBAN n'a pas trouvé d'éléments montrant que des efforts visant à prendre les mesures correctives nécessaires avaient été faits en dépit des difficultés de gestion importantes que la NCIA a rencontrées dans l'exécution du programme (voir la section 4).

- En l'absence d'informations sur l'ensemble des coûts et d'une définition de grandes étapes clairement différenciées et réalistes pour les projets liés au programme, le Comité des investissements a été moins à même d'exercer ses responsabilités pendant les phases d'approbation et d'exécution. Plus spécifiquement, malgré l'absence d'engagement clair de la NCIA quant à l'achèvement, selon un calendrier bien établi, des projets financés, le Comité des investissements a approuvé le programme de transition. De ce fait, l'Agence et les pays ne disposent pas d'une référence agréée et bien claire pour la mesure de la performance du programme. De plus, comme l'Agence n'a pas communiqué au Comité des investissements l'ensemble des coûts par projet, il n'a pas été possible de procéder à un examen de ces coûts pour clarifier davantage le périmètre des projets et les crédits nécessaires pour les projets relevant du programme qui ont été autorisés dans le cadre du NSIP.
- En raison du peu d'informations qui leur ont été communiquées, les organes directeurs n'ont pas été en mesure d'évaluer la performance de l'Agence par rapport à ses objectifs stratégiques. Il est particulièrement important de disposer d'informations précises sur les coûts et la performance étant donné que l'Agence essaie d'améliorer sa performance tout en ayant moins de ressources à sa disposition.

5.3 Les organes directeurs n'ont pas supervisé suffisamment l'exécution du programme.

5.3.1 La charte de la NCIO et les meilleures pratiques que la NCIA s'attache à respecter stipulent clairement que la communication, par les entités soumises à la gouvernance, d'informations utiles à leurs organes directeurs ne suffit pas en soi. Ces organes doivent aussi prendre des mesures lorsque c'est nécessaire, par exemple pour faciliter l'application de solutions visant à remédier aux insuffisances. L'IBAN a analysé les mesures prises par les organes directeurs concernés pour superviser le programme après son autorisation.

5.3.2 En 2013, lorsqu'il a traité la question de la transition pour la NCIA, le Comité de surveillance de l'Agence a eu pour priorité l'établissement de l'énoncé des besoins en ressources du programme, qu'il a ensuite communiqués au Bureau de la planification et

de la politique générale des ressources. Il a également supervisé l'élaboration de la nouvelle structure organisationnelle et de l'équipe de gestion, ainsi que l'application des principes de la comptabilité horaire dans l'ensemble de l'Agence. De plus, il a apporté une contribution à l'établissement du tableau initial d'effectifs (plafonds d'effectifs autorisés) et a entamé un long dialogue avec l'Agence en vue de l'élaboration de métriques pour la gouvernance et la performance.

5.3.3 Après l'autorisation du programme par le Comité des investissements, en décembre 2013, le Comité de surveillance de l'Agence n'a pas pris suffisamment de mesures pour demander des comptes à l'Agence lorsqu'elle a rencontré des difficultés pour tenir ses promesses dans le cadre de l'exécution du programme.

- Le Comité de surveillance n'a pas exercé de pression sur l'Agence pour qu'elle tienne ses engagements quant à la communication d'informations sur l'avancement du programme dans son rapport trimestriel et à la fourniture des outils de contrôle évoqués au paragraphe 5.2.1. Selon un haut responsable du Comité de surveillance de l'Agence, après l'autorisation du programme, en décembre 2013, le Comité a considéré que la supervision spécifique du programme pour ce qui était du respect du plafond des dépenses, du périmètre des travaux et du calendrier était de la responsabilité du Comité des investissements. Il y a donc eu un manque de supervision, comme indiqué plus loin dans le paragraphe 5.3.4, le Comité des investissements n'ayant pas exercé pleinement ses responsabilités dans ce domaine.
- Le Comité financier du Comité de surveillance de l'Agence est chargé d'évaluer les résultats de l'audit interne et la pertinence des mesures prises. Toutefois, plus d'un an après la présentation par le service d'audit interne de la NCIA de ses constatations et de ses recommandations concernant le programme comme indiqué aux paragraphes 4.2.8 et 4.2.9, le Comité de surveillance de l'Agence n'avait toujours pas examiné dans quelle mesure la direction de l'Agence avait pris des dispositions pour donner suite aux recommandations formulées.

5.3.4 Comme les projets examinés par l'IBAN ont été financés par les pays sur le programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP), le Comité des investissements est tenu de superviser leur exécution. L'IBAN a examiné précédemment la performance du Comité des investissements s'agissant, entre autres choses, de la supervision du processus d'autorisation de projet et de l'exécution des projets⁵⁶. Il ressort de ce précédent examen que le processus d'autorisation n'offre que peu de garanties et ne permet pas un contrôle satisfaisant du respect des délais, et que le Comité des investissements n'assure pas de manière efficace le suivi, l'évaluation et le contrôle de l'exécution des projets.

⁵⁶

C-M(2015)043 et IBA-AR(2014)35.

5.3.5 Des problèmes similaires à ceux que l'IBAN a signalés précédemment pour le programme OTAN d'investissement au service de la sécurité dans son ensemble se posent pour la supervision du programme de transition par le Comité des investissements. Par exemple, au moment de l'octroi de l'autorisation, le Comité des investissements a demandé que des informations sur l'avancement du programme soient communiquées régulièrement. Depuis décembre 2013, l'Agence a présenté un rapport d'étape, comme indiqué au paragraphe 5.2.6. Malgré le peu d'informations reçues, le Comité des investissements n'a pas fait appliquer la disposition selon laquelle l'Agence devait fournir les données nécessaires pour suivre l'avancement des projets par rapport aux plafonds de dépenses, au périmètre des travaux et au calendrier fixés. Les pays n'ont pas non plus demandé à l'Agence des informations plus approfondies pour déterminer l'état d'avancement réel des projets relevant du programme.

5.3.6 Les organes directeurs de la NCIA n'ayant exercé qu'une supervision limitée des projets, les pays n'ont pas eu l'occasion de demander des comptes à l'Agence, à qui il incombait de tenir ses promesses et de prendre des mesures correctives lorsqu'il le fallait. De ce fait, l'Agence n'a pas vraiment été à même de prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que les projets relevant du programme, tels que ceux qui ont été examinés par l'IBAN, et les activités s'y rapportant avancent aussi vite que possible.

6. Conclusions et recommandations

6.1 La NCIA n'a pas effectué un travail de planification suffisant pour obtenir les avantages escomptés des projets examinés par l'IBAN. Bien que l'Agence ait planifié l'élaboration des produits attendus des projets – dont certains sont déjà achevés – elle n'a pas effectué un travail de planification approfondi pour pouvoir obtenir pleinement les avantages attendus des projets. Une planification approfondie est nécessaire pour que les produits découlant des projets puissent apporter des changements tangibles positifs en matière de performance. Il faudrait pour cela définir des valeurs cibles et des grandes étapes spécifiques et assurer leur suivi, en particulier pour ce qui est de l'amélioration de la performance, et il faudrait aussi définir les ressources nécessaires pour l'implémentation des produits des projets. De plus, pour tous les projets examinés par l'IBAN, le périmètre des travaux n'était pas suffisant pour obtenir pleinement les améliorations souhaitées en matière de performance de l'Agence.

6.2 Les retards dans les projets font peser de sérieux risques sur la possibilité d'obtenir les avantages escomptés en matière de performance dans les délais actuellement prévus. Les projets examinés par l'IBAN accusent en moyenne un retard de 17 mois. L'un des plus importants projets relatifs aux technologies, à savoir le projet Applications métiers d'entreprise, a pris plusieurs années de retard sur le calendrier prévu. L'implémentation des processus métiers est particulièrement incomplète ; l'Agence n'a pas encore commencé la majorité des travaux nécessaires. Ces projets couvrent les éléments les plus importants qui sont nécessaires pour accroître l'efficacité et permettre à l'Agence de réduire les effectifs et de réaliser des économies. Soumise à des pressions pour réaliser ces économies, l'Agence va devoir faire face à de grandes

difficultés pour améliorer sa performance sans que les gains d'efficacité nécessaires au préalable aient été obtenus.

6.3 La direction de la NCIA n'a pas piloté ni supervisé efficacement l'exécution du programme. En particulier, elle n'a pas suivi une approche de gestion centralisée du programme au niveau stratégique dans des domaines importants tels que la gestion du risque et des interdépendances. La direction de l'Agence n'a pas priorisé de manière appropriée les nombreuses demandes concurrentes, y compris la fourniture à ses clients de services et de capacités critiques. De ce fait, elle a sollicité ses ressources de manière excessive. Les activités de changement importantes et l'application de mesures correctives ont également pâti du manque de personnel suffisamment expérimenté disponible pour la gestion et le soutien des activités liées au programme.

6.4 Une fois le programme autorisé, la NCIA a fourni des informations incomplètes à ses organes directeurs. Les informations transmises au sujet des difficultés rencontrées au cours de la phase d'exécution et au sujet de l'ampleur des coûts des projets manquaient particulièrement de transparence. La NCIA n'a pas non plus fourni les outils de contrôle au moment promis, alors que cela aurait aidé à accroître la transparence. Le Comité de surveillance de l'Agence et le Comité des investissements n'ont pas demandé des comptes à l'Agence, à qui il incombait de tenir ses engagements. En raison du manque de supervision dû à un suivi et à un contrôle insuffisants, peu d'orientations et de directives ont été fournies à l'Agence, alors que cela aurait permis de prendre plus rapidement des mesures correctives.

Récapitulatif des recommandations

Recommandation n°1

6.5 Pour pouvoir améliorer de manière significative sa performance organisationnelle, l'Agence devrait réévaluer les éléments de planification actuels du programme, et mettre l'accent sur la définition des étapes spécifiques, sur l'élargissement du périmètre des travaux et sur la fixation d'échéances réalistes (y compris des grandes étapes et des valeurs cibles) pour pouvoir obtenir pleinement les avantages escomptés de tous les projets prévus dans le programme.

Recommandation n°2

6.6 Afin que l'Agence puisse améliorer l'exécution du programme en conformité avec les meilleures pratiques de gestion du changement, l'IBAN lui recommande d'adopter une approche plus stratégique et plus globale de la gestion du risque, des interdépendances, des ressources et de la réalisation des avantages escomptés. Il faudrait établir un ordre de priorité dans les mesures à prendre pour faire en sorte que le travail sur les processus métiers et les facilitateurs technologiques critiques avance aussi vite que possible.

Recommandation n°3

6.7 Pour une meilleure prise de décision et un meilleur respect de l'obligation de rendre compte, l'IBAN recommande à l'Agence de faire rapport sur son programme de manière plus complète, plus équilibrée et plus transparente. Il recommande en outre aux organes directeurs de l'Agence de jouer un rôle de supervision plus actif en définissant clairement les rôles et les responsabilités, en veillant au respect des exigences de compte rendu régulier et cohérent et en donnant des orientations et des directives lorsque c'est nécessaire.

7. Commentaires officiels du directeur général de la NCIA et position de l'IBAN

7.1 L'IBAN a demandé au directeur général de la NCIA de lui faire parvenir ses commentaires officiels et ses commentaires factuels. Les commentaires reçus sont reproduits dans leur intégralité dans l'appendice 4.

7.2 Dans ses commentaires factuels, l'Agence, se référant à la figure 3 du rapport de l'IBAN, déclare que le montant des fonds autorisé et le montant signalé comme dépensé ne contiennent pas les dépenses de personnel non facturables autres que pour les civils occupant des postes militaires ni les frais généraux. Selon la NCIA, cette façon de procéder est conforme aux décisions qui ont été prises par les comités au moment de l'octroi de l'autorisation du programme de transition fin 2013 et qui visaient à éviter de compter deux fois les dépenses de personnel non facturables. La NCIA précise que les principes appliqués au traitement des dépenses 2013 effectuées avant la transition ont été établis avant que les pays ne prennent des décisions concernant le programme de transition et que, de ce fait, ils reposent sur une base différente (autrement dit, prise en compte des dépenses non facturables et des frais généraux).

7.3 L'IBAN est d'accord avec ces faits et, dans cet esprit, il a apporté quelques modifications d'ordre rédactionnel à la section 5. Toutefois, il reste convaincu que le fait de limiter le compte rendu financier concernant les projets aux coûts exposés pour ces projets après l'autorisation du programme entraîne un manque de transparence étant donné que les activités menées et imputées sur les projets relevant du programme n'ont pas fondamentalement changé entre 2013 et 2014. De plus, les coûts du programme pour 2013 comprenaient non seulement les dépenses non facturables et les frais généraux, mais aussi les dépenses de personnel facturables, les dépenses de personnel non facturables, des dépenses pour les contractants et les consultants et les frais de déplacement.

7.4 Le directeur général de la NCIA a écrit dans ses commentaires que l'Agence souscrivait aux constatations, aux conclusions et aux recommandations de l'IBAN et qu'elle était déjà en train de prendre des mesures correctives pour traiter la question des améliorations critiques à apporter à la gestion et à la synchronisation de son programme de transformation. Il a aussi indiqué que les causes sous-jacentes des difficultés étaient

la priorité accrue accordée aux opérations, accentuée par le manque d'effectifs militaires, ce qui fait que la direction a consacré moins d'énergie à la gestion du changement. Le directeur général a également reconnu que l'Agence avait réduit trop tôt les mesures de contrôle centralisé du programme. L'Agence entend remédier à ces lacunes au moyen des mesures suivantes :

- examen et renforcement de la gouvernance du programme de transition ;
- attribution au directeur de la Stratégie de service d'un second rôle consistant à diriger la gestion du changement organisationnel ;
- mise en place d'une équipe consacrée à la gestion du changement opérationnel ;
- mise en place au niveau des directeurs d'un comité de portefeuille de changement qui assurera la responsabilité globale de la supervision de toutes les activités qui nécessiteront un changement organisationnel au cours des années à venir ;
- communication au Comité de surveillance de l'Agence et aux autres parties prenantes d'informations plus complètes sur l'avancement du programme de transition.

7.5 L'IBAN prend note des mesures que le directeur général de la NCIA a engagées. Il estime que ces mesures permettront de répondre à ses recommandations à condition qu'elles soient assorties de valeurs cibles et d'échéances. Il invite le Conseil à donner instruction aux organes directeurs de l'Agence de remplir leur rôle de supervision en suivant de près les résultats des mesures décrites.

Abréviations

SIC	Systèmes d'information et de communication
EBA	Applications métiers d'entreprise
IBAN l'OTAN	Collège international des commissaires aux comptes de
KPI	Indicateur de performance
NCIA	Agence OTAN d'information et de communication
Programme	Programme de transition de la NCIA
P3	Programme, projets et portefeuilles projets

Sample projects reviewed

NCI Agency business process design (project 13)

Shortfall the project intends to address The lack of documented or immature business processes in the newly consolidated NCI Agency.													
Objectives - Improve performance by aligning business processes with strategy and goals. - Enable the centralisation of core functions from the former organisations into single business units operating a unified set of business processes. - Assure that information technology applications, human competencies and organisational development support the Agency's process performance objectives.													
Intended benefits - Improve operational efficiency (do more with less). - Achieve savings. - Enable organisational cohesion and greater compliance with rules and regulations.													
Cost - The Investment Committee approved EUR 1,148,880 (mostly to fund internal activity), 3% less than requested. - As of June 2015, EUR 506,140 in expenditures were recorded. - EUR 1,328,906 in additional expenditures were reported in 2013, prior to project authorisation.	<table border="1"> <caption>Cost Data (EUR million)</caption> <thead> <tr> <th>Category</th> <th>Value (EUR million)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Requested</td> <td>~1.0</td> </tr> <tr> <td>Authorised</td> <td>~1.0</td> </tr> <tr> <td>Expended</td> <td>~0.5</td> </tr> </tbody> </table>	Category	Value (EUR million)	Requested	~1.0	Authorised	~1.0	Expended	~0.5				
Category	Value (EUR million)												
Requested	~1.0												
Authorised	~1.0												
Expended	~0.5												
Schedule - Project initiated in June 2014, approximately 18 months later than the baseline and 6 months after funding approved. - Project completion scheduled for December 2015 (almost 12 month-delay).													
<table border="1"> <caption>Schedule Timeline</caption> <thead> <tr> <th>Event</th> <th>Date</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Baseline schedule start</td> <td>01/07/2012</td> </tr> <tr> <td>Funding authorisation</td> <td>~01/01/2014</td> </tr> <tr> <td>Baseline schedule end</td> <td>31/12/2014</td> </tr> <tr> <td>Actual schedule start</td> <td>16/06/2014</td> </tr> <tr> <td>Actual schedule end</td> <td>11/12/2015</td> </tr> </tbody> </table>		Event	Date	Baseline schedule start	01/07/2012	Funding authorisation	~01/01/2014	Baseline schedule end	31/12/2014	Actual schedule start	16/06/2014	Actual schedule end	11/12/2015
Event	Date												
Baseline schedule start	01/07/2012												
Funding authorisation	~01/01/2014												
Baseline schedule end	31/12/2014												
Actual schedule start	16/06/2014												
Actual schedule end	11/12/2015												
Scope - Establish overall business process architecture. - Develop detailed design for future state processes. - Implement business process enablers. - Transition to and implement the new business processes.	Deliverables - Support NCI Agency business owners in designing and implementing their business process (in progress). - Develop business process framework (May 2013). - Create best practice-based process landscape and process map (in progress). - Plan and run workshops (in progress). - Define and establish the process of managing business processes (in progress).												

Project background

Planning

Business process design began before the nations created the NCI Agency in 2012. By late 2012, while the organisational design was still undecided, the Agency approved high-level business processes. In April 2013, the initial project team drafted but did not obtain approval for a detailed project initiation document. The NCI Agency subsequently added some information from this document into an amalgamated 'Group C project initiation document', which the Director of Transition approved in June 2014. It included information on the objectives, scope, costs, and risks for all projects in this group. It named the Project Manager and available and required resources. The NCI Agency describes business process design as one of the major enablers for savings. The NCI Agency has a target to save EUR 11 million per year from improved processes.

Clarity and sufficiency of scope to achieve benefits

The project scope enables process design across the Agency. However, creation of specific business processes is the responsibility of business units. Therefore, other transition projects in functional areas such as finance include business process design within their scope. Accordingly, planning documents highlight this project's linkages to these other projects and to the success of the Transition Programme overall. Obtaining the benefits of new processes will require these processes to be fully implemented.

Assessment

Planning documents do not state how benefits from the business process design project will be realised. They lack measurable targets and milestones for improving performance and achieving savings.

Fully implementing specific business processes across the Agency is a complex and resource-intensive task, which is not included within the project scope. In addition, functioning business units are a prerequisite for successful process design. Knowing this, the project team designed a 22-step process for forming business units. This work was not included in the original project scope.

The NCI Agency initially identified as risks the lack of management commitment, unclear, unavailable or incapable process owners and failure to embed cultural change. These risks all materialised. As of May 2015, only 1 out of 12 service lines had begun the 22-step process to forming a business unit. Nearly half of NCI Agency business processes still lack a current state analysis. Over two thirds do not have a documented 'to-be' process in accordance with the agreed methodology. Explanations include insufficient priority and resources. Repeated reporting made senior management aware of these issues but action is not evident. Continued delays in establishing business units, defining their processes and implementing them will threaten Agency performance because staffing cuts will occur before the prerequisite efficiencies are in place. They also increase risk to the implementation of the enterprise business applications project, which depends on the timely identification of important processes. Overall, the delays pose a major risk to transforming the NCI Agency to a service-based organisation.

Engine control room and business intelligence (performance, measurement, analysis, reporting and benchmarking); (projects 35 and 39)

Shortfall the project intends to address The lack of coherent and comprehensive reporting and control hinders the NCI Agency's ability to effectively carry out its core business mandate, improve performance and achieve savings.													
Objectives - Define practices and procure a set of commercial tools to provide effective, actionable management information. - Determine requirements and make recommendations for better continuous monitoring of demand against capacity. - Identify services and processes to be measured; appropriate metrics, tools and techniques for data capture and reporting.													
Intended benefits - Improve situational awareness, insight/oversight, analysis, tracking and reporting to support transparent Agency business operations and evidence-based decision-making. - Create a physical space where demand can be continually assessed against capacity and corrective action taken, to improve effectiveness and efficiency and create savings.													
Cost - The Investment Committee approved EUR 1,801,199 (mostly to fund external investments), 2% less than requested. - As of June 2015, EUR 1,313,939 in expenditures were recorded. - EUR 63,112 in additional expenditures were recorded in 2013, prior to authorisation.	<table border="1"> <caption>Cost Data (EUR million)</caption> <thead> <tr> <th>Category</th> <th>Value (EUR million)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Requested</td> <td>~1.8</td> </tr> <tr> <td>Authorised</td> <td>~1.75</td> </tr> <tr> <td>Expended</td> <td>~1.25</td> </tr> </tbody> </table>	Category	Value (EUR million)	Requested	~1.8	Authorised	~1.75	Expended	~1.25				
Category	Value (EUR million)												
Requested	~1.8												
Authorised	~1.75												
Expended	~1.25												
Schedule - Project initiated in June 2014, approximately 18 months later than the baseline and 6 months after funding approved. - Project completion scheduled for December 2015 (almost 15-month delay).													
<table border="1"> <caption>Schedule Timeline</caption> <thead> <tr> <th>Event</th> <th>Date</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Funding authorisation</td> <td>15/01/2013</td> </tr> <tr> <td>Baseline schedule start</td> <td>15/01/2013</td> </tr> <tr> <td>Baseline schedule end</td> <td>16/06/2014</td> </tr> <tr> <td>Actual schedule start</td> <td>16/06/2014</td> </tr> <tr> <td>Actual schedule end</td> <td>11/12/2015</td> </tr> </tbody> </table>		Event	Date	Funding authorisation	15/01/2013	Baseline schedule start	15/01/2013	Baseline schedule end	16/06/2014	Actual schedule start	16/06/2014	Actual schedule end	11/12/2015
Event	Date												
Funding authorisation	15/01/2013												
Baseline schedule start	15/01/2013												
Baseline schedule end	16/06/2014												
Actual schedule start	16/06/2014												
Actual schedule end	11/12/2015												
Scope - Develop strategic key performance indicators (KPI) and executive dashboards. - Implement initial capability technical solution for: - multi-source financial, human resources, service performance and risk reporting; data quality audit, and	Deliverables (date delivered) - Draft KPI and data management policies (completed). - Source data warehouse using authoritative data (in progress). - Ensure one location for dashboards and reports (in progress).												

o cross-functional analytics, including predictive (forecasting) and visual capabilities.	• Conduct process mapping (in progress). • Develop fully costed full operational capability roadmap (in progress).
--	---

Project background

Planning

Early on, the NCI Agency combined two related projects to better coordinate the implementation of closely related reporting and control work. Agency staff drafted and approved in April 2013 the initial project initiation document. It describes how the projects will improve NCI Agency performance, including tangible successful customer outcomes. It lists the significant related projects, dependencies and project deliverables against a series of milestones. The NCI Agency planned a 3-stage design and implication process, beginning with 'quick win' KPI work and ending with an implemented roadmap toward full operational capability.

Clarity and sufficiency of scope to achieve benefits

This project has potential to improve NCI Agency performance by giving Agency management the tools needed to make better decisions and more effective prioritisation than currently possible. Planning documents foresaw this project as a demonstrator, with full benefits to be realised through follow-on work. Similarly, other benefits will be realised after the establishment of a physical space referred to as the 'engine control room.' In this space, cross-functional Agency staff will manage and take action based on the flow of critical information on Agency operations.

Risks and issues

The business intelligence project faces pressure to support EBA. The Investment Committee did not approve integration of business intelligence in EBA. Delays in EBA implementation intensified this pressure. However, the type of management information needed for strategic business decisions differs from the type of information needed by EBA users. Thus, combining these efforts introduces risk in both areas. The project also aims to bring together (warehouse) data from at least 18 sources in multiple corporate business networks. However, these data have not proven authoritative as first assumed, increasing the complexity of the task. In addition, a slow acquisition process (12 months instead of 2 as planned) prompted the General Manager to intervene to keep the project on track. Beyond these issues, risks include typical challenges in collecting and assessing management information. These include data access, quality and consolidation difficulties.

Assessment

Neither the roadmap to full operational capability nor others included benefits realisation planning, such as specific savings or performance targets and milestones to achieve them.

Since early 2013, NCI Agency management have been unable to finalise the details on how the engine control room space will function. Supporting processes and structures necessary to achieve the benefits cannot be put in place without proactive leadership in this area. Additional internal expenditures to collect and assess management information will be needed after the project concludes.

Programme, project and portfolio (P3) Management (project 38)

Shortfall the project intends to address Inconsistent programme, project and portfolio (P3) governance and management maturity and limited use of available tools limits effective project management such as milestone and cost tracking.													
Objective Introduce consistent policies, procedures, and toolsets across the Agency to support P3 governance and execution.													
Intended benefits - More accurate estimates of cost, schedule and performance will improve planning. - Better management awareness of project execution and progress will improve decision-making. - Better planning and decision-making will enhance NCI Agency's ability to balance priorities with customers' portfolios.													
Cost - The Investment Committee approved EUR 278,256 for this project (roughly equally split between internal activities and external investment), 7% less than requested. - As of June 2015, EUR 103,964 in expenditures were recorded. - EUR 188,258 in additional expenditures were recorded in 2013, prior to project authorisation.	<table border="1"> <caption>Cost Data (EUR 100K)</caption> <thead> <tr> <th>Category</th> <th>Value (EUR 100K)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Requested</td> <td>~2.9</td> </tr> <tr> <td>Authorised</td> <td>~2.7</td> </tr> <tr> <td>Expended</td> <td>~0.9</td> </tr> </tbody> </table>	Category	Value (EUR 100K)	Requested	~2.9	Authorised	~2.7	Expended	~0.9				
Category	Value (EUR 100K)												
Requested	~2.9												
Authorised	~2.7												
Expended	~0.9												
Schedule - Project initiated in June 2014, approximately 18 months later than the baseline and 6 months after funding approved. - Project completion scheduled for December 2015 (almost 12 month delay).													
<table border="1"> <caption>Schedule Timeline</caption> <thead> <tr> <th>Event</th> <th>Date</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Baseline start</td> <td>15/02/2013</td> </tr> <tr> <td>Baseline end</td> <td>30/03/2014</td> </tr> <tr> <td>Funding authorisation</td> <td>30/03/2014</td> </tr> <tr> <td>Actual start</td> <td>16/06/2014</td> </tr> <tr> <td>Actual end</td> <td>11/12/2015</td> </tr> </tbody> </table>		Event	Date	Baseline start	15/02/2013	Baseline end	30/03/2014	Funding authorisation	30/03/2014	Actual start	16/06/2014	Actual end	11/12/2015
Event	Date												
Baseline start	15/02/2013												
Baseline end	30/03/2014												
Funding authorisation	30/03/2014												
Actual start	16/06/2014												
Actual end	11/12/2015												
Scope - Produce detailed design for P3 management and implementation plan with timelines and resource implications. - Configure existing P3 tools as interim solution. - Develop and document P3 processes and policies. - Develop organisation/cultural change plan.	Deliverables - Create implementation plan including a timeline and resources implications (not delivered). - Document life cycle P3 processes; develop standard operating procedures and toolsets; eliminate redundancies (in progress). - Implement time accounting across NCI Agency (completed).												

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Implement an Agency-wide Management Support Office. | |
|---|--|

Project background

Planning

As it did for all the IBAN sample projects, the NCI Agency approved a mandate for the P3 management project in January 2013 that broadly stated the project aim, scope, business requirements, benefits and costs. It also included a timeline with delivery needing to occur by August 2013 because of the importance of this project to the overall Transition Programme. The project team produced a project initiation document in April 2013 which contained the appropriate level of detail in important areas such as risk management. The overarching initiation document for projects implemented by NCI Agency Service Strategy directorate personnel also included this project.

Clarity and sufficiency of scope to achieve benefits

According to NCI Agency officials, work funded by this project will deliver processes, enablers and workforce education for P3 functions. This will be done by improving the NCI Agency's legacy project management systems and processes, particularly for milestone and funds tracking. The project funded the extension of time accounting throughout the Agency and development of standard operating procedures. These are critical enablers for effective P3 management.

Risks and issues

This project's greatest implementation difficulty has been obtaining subject matter experts with sufficient skills and expertise to do the work needed to improve NCI Agency milestone tracking. The NCI Agency's legacy project management system is highly customised and not easy to manipulate. The NCI Agency could not obtain staff able to work in this environment through the acquisition strategy approved by the Investment Committee. As a result, the NCI Agency approved the use of internal funding. With this funding (external to the sample project), NCI Agency will engage a different firm to make technical changes to the project management system, publish the P3 processes and do other related activities. The Agency plans to close the sample project with 86% of the authorised funding unspent.

Assessment

A linkage between project outputs and benefits and savings was not evident in the overarching initiation document. Official descriptions of scope are vague. Wording in the cost estimate approved by the Investment Committee does not make clear how the project intends to improve P3 practices at the NCI Agency. Over time more clarity in project scope emerged. Still, however, the funded efforts are insufficient on their own to achieve the full project benefits.

Like the business intelligence and customer relationship management projects (detailed elsewhere in Appendix 2), fully achieving desired benefits will require the integration of P3 functions into the enterprise business applications project currently underway.

Enterprise Business Applications (EBA) (project 40)

Shortfall the project intends to address

- Existing standalone financial, budgeting, procurement, payroll and human resource systems do not support full customer funding or the move from an asset-based to a service-based organisation.

Objectives

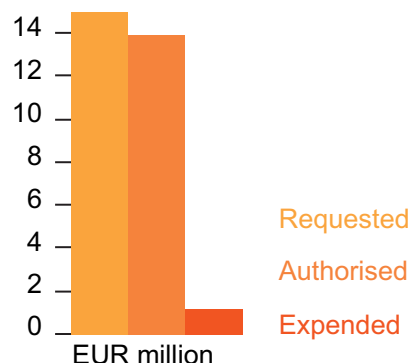
- Replace existing, obsolete and ad-hoc systems that support Agency business functions.
- Deliver an integrated suite of business applications based on modernised commercial-off-the-shelf systems.
- Improve accountability, transparency and achieve Agency objectives through the efficiency of business processes and the staff who execute them.

Intended benefits

- Increase transparency, internal control and compliance; achieve savings by reducing duplication and manual activities to align finance, procurement and human resource transactions processing with best practices; fulfil mandate to be a fully customer-funded, service-based organisation; provide critical information for decision-making.

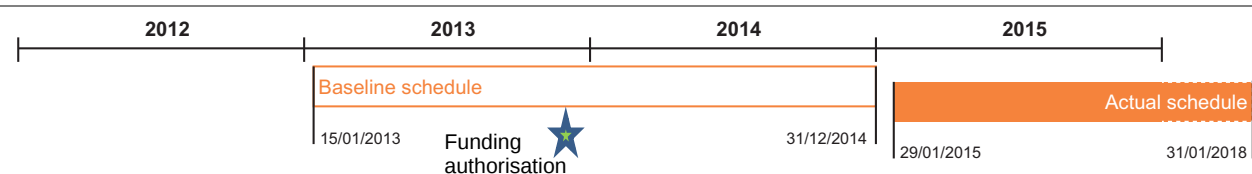
Cost

- The Investment Committee approved EUR 13,971,774 for this project (mostly to fund external investments), 12% less than requested. This included a 30% reduction in project service costs.
- As of April 2015, NCI Agency had recorded EUR 1,159,884 in expenditures.
- EUR 1,074,258 in additional expenditure were reported in 2013, prior to project authorisation.



Schedule

- Project initiated in January 2015, approximately 2 years later than the baseline start date.
- Launch of initial functionality covering the most urgent shortfalls to occur in January 2017 and overall project completion in January 2018 (3 year delay from first baseline).



Scope • Introduce integrated suite of applications to enable 38 important business functions in the finance, procurement, project and service resource management, communications and information systems asset management, human resources, master data and business process management areas.	Deliverables • Defined for requirement-setting phase: - o Develop project planning documentation and initial logs (delivered). - o Develop implementation approach (delivered). - o Write workshop descriptions (delivered).
--	--

Project background

Planning

Following an options analysis, the NCI Agency chose and the Investment Committee approved the use of the services of the winning bidder for the NATO command structure's new enterprise resource planning system⁵⁷ as system integrator for its own Transition project. The NCI Agency's cost estimate approved by the Investment Committee described its implementation approach, elements of a business case and other important planning information such as high-level assumptions, constraints, timelines and required resources. The NCI Agency subsequently drafted a project initiation document that had further details including roles and responsibilities, tolerances, schedule and scope, among other things. The NCI Agency did not complete or approve this document because a bid protest significantly delayed contract award.

The delay in contract award prompted the NCI Agency to approve a mitigation plan in late 2014 for using internal resources to install initial functionality covering the most urgent shortfalls by January 2016. As part of this plan, the Agency completed a gap analysis and attempted to define its detailed requirements. However, this assessment and subsequent external validation demonstrated low readiness to implement the project within the desired time frame. NCI Agency management cancelled the mitigation plan and approved a one-year delay, to January 2017 and January 2018 for critical and less-critical functionality, respectively. After NATO announced the winning bidder for the NATO Command Structure's enterprise resource planning system in early 2015, the NCI Agency adjusted its approach so that the contractor would focus first on developing business prerequisites, requirements and the implementation plan for full EBA scope. The project management team predicts this effort will conclude in the fourth quarter of 2015.

Clarity and sufficiency of scope to achieve benefits

Although there have been difficulties defining specific requirements, the project scope includes elements that have the clear potential to improve NCI Agency effectiveness and efficiency. These include benefits emphasised by the NCI Agency as part of the General Manager's '6 NATO Security Investment Programme priorities,' designed to improve delivery of Investment Programme projects within cost, scope and schedule. For example, in November 2014 the NCI Agency reported to the Investment Committee that the EBA project will improve milestone tracking and expenditure forecasting – two key performance areas where the NCI Agency has consistently fallen short of nations' expectations. In addition, replacing Agency's legacy systems will positively address a repeated IBAN observation which has contributed to previous qualifications of the NCI Agency financial statements. However, because the project is still in the requirements definition phase it is not clear whether additional funds, scope or time will be necessary to achieve the desired benefits. The NCI Agency also forecasts EUR 5.4 million in annual savings to accrue through EBA.

⁵⁷ Capability Package for Logistics Functional Services.

NCI Agency documentation raises concerns about the lack of EBA-specific capability for management information reporting and assessment, also referred to as business intelligence. The NATO Office of Resources did not recommend funding this activity as part of EBA because management information reporting and assessment was funded elsewhere (examined elsewhere in Appendix 2). However, EBA-specific and general management information differ, according to NCI Agency officials. The former is more 'operational' in nature while the latter focuses on the strategic level. NCI Agency personnel involved in both projects have held meetings to discuss this issue but the way ahead is not yet clear.

Risk and issue management

The project team manages an active risk log. It identifies 53 risks in 16 areas. 12 risks have been mitigated or closed. A further 12 risks with mitigation in progress include ongoing difficulties obtaining sufficient requirements from within the NCI Agency and unsatisfactory responses from the contractor, among others. These risks have already materialised. Other identified risks, including those with the greatest potential impact and likelihood, cover the lack of a change process within the NCI Agency, weak decision-making by management, and changing requirements and assumptions.

For example, in May 2014 the project management team raised two issues that, if unaddressed, would cause cost and schedule overruns. They related to the impact of funding cuts made during the approval phase and delays in business process design. According to project management staff most of the decisions on project funding were not carried out. Lack of clarity in financial status remains a project risk. To address project delays, management agreed a course of action but it did not have the intended result. Over one year later, process development remains incomplete and continues to hinder progress.

More recently, in response to the risks that materialised during the first phase of work the project team raised difficulties needing discussion and approval of a way forward by NCI Agency management boards. These boards took the necessary decisions and escalated them when appropriate. NCI Agency management decided to maintain the currently agreed schedule at higher risk and reassess the need to request further funds from the nations in the third quarter of 2015. They also decided to impose 'out-of-the-box' business processes on functions for which timely documentation of existing processes has been particularly difficult, including finance.

Assessment

The forecast annual savings to accrue through EBA are not explicitly linked to the project in a benefits realisation plan or supporting documentation.

We cannot determine the impact of delays on actual project costs because the NCI Agency lacks the tools to objectively assess how much of the project budget should have been spent, given the amount of work done so far. Because the project is still in the requirements-definition phase, it is uncertain what additional work, if any, will be needed.

Customer relationship management (project 42)**Shortfall the project intends to address**

- NCI Agency lacks a means to provide its customers a single point of entry into the Agency and effectively respond to their needs.

Objectives

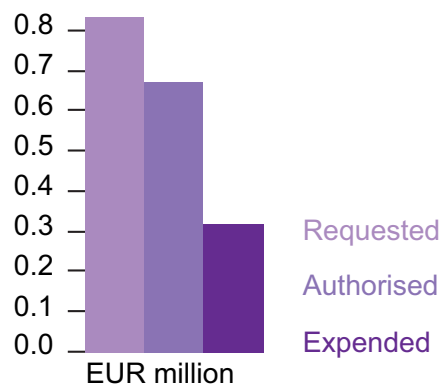
- Achieve better engagement to identify potential customers.
- Better understanding the emerging requirements of existing customers to inform the NCI demand management and service strategies.

Intended benefits

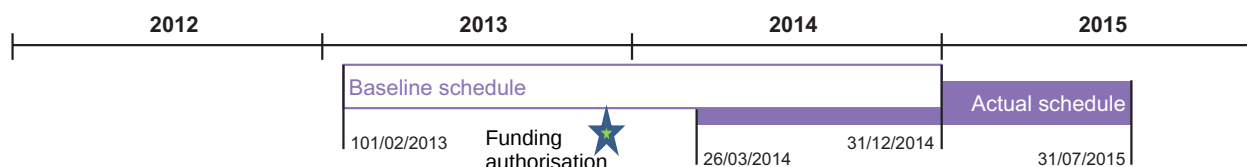
- Improve physical and electronic interaction with customers.
- Improve account management.
- Enhance measurement and reporting of customer satisfaction.

Cost

- The Investment Committee approved EUR 673,684 for this project (roughly equally split between internal efforts and external investment), 25% less than requested.
- As of March 2015, NCI Agency had recorded EUR 317,450 in expenditures.

**Schedule**

- Project initiated in March 2014, approximately 14 months later than the baseline start date and 3 months after funding approved.
- The NCI Agency approved the project management plan in October 2014.
- Project completion scheduled for July 2015 (7-month delay).

**Scope**

- Develop business process and procedures.
- Implement a web-based interim customer relationship management system.
- Roll out software to manage NCI Agency customer catalogue.
- Develop a requirements list for the future

Deliverables

- Create an interim customer relationship management toolset development plan (in progress).
- Create an interim customer services catalogue (delivered).
- Develop requirements for full customer

customer relationship management system. • Implement an online customer catalogue.	relationship capability (in progress). • Develop policies and procedures (in progress).
---	--

Project background

Planning

Project planning is well-documented. The project mandate was signed in January 2013. Project initiation documentation, signed in March 2014, included a business case which elaborates on goals and objectives to achieve benefits and savings while assessing risk in carrying out these goals. A separate project management plan contains the full details for all work packages, identifies risk, assesses their probability and impact and offers mitigation strategies. The Benefits and Savings Plan quantifies financial and other benefits to be gained from the Transition Programme.

Clarity and sufficiency of scope to achieve benefits

The customer relationship management toolset interim functionality will improve NCI Agency customer relationship management, if fully implemented. It is considered 'interim' because the full solution will need to be tied to the Enterprise Business Application project, which is just now beginning implementation. A full Customer Relationship Management toolset would provide a central focal point for common policies, processes and procedures within the Demand Management directorate and throughout NCI Agency. However, the agency did not include demand management functions, including customer relationship management, in its EBA project.

Risk and issue management

Risks were assessed and reported. Main risks included availability of required subject matter expertise, lack of required technology (dependency with the EBA project) and low quality of process documentation provided to external consultants. The project manager raised to senior management two issues related to delays in getting the right contractor personnel in place. The NCI Agency considered various options and approved a course of action at the appropriate levels. The project management team also developed lessons learned from its experience managing external consultants for this project

Assessment

Planning documents do not state how benefits for this project will be realised. They lack measurable targets and milestones for improving performance and achieving savings.

The full scope of customer relationship management – and full achievement of the desired benefits – will require additional investment. Unless separate internal or external funding is requested and approved, the full toolset will not be delivered. The NCI Agency does not currently have a plan for how to proceed in this area.

Project cost estimation (project 44)

Shortfall the project intends to address - No central database of historical project costs to inform current and future estimates - Inconsistent application of cost analysis across the Agency											
Objective - Better define project costs (Agency internal management costs, acquisition and life-cycle costs) - Collect data on past project lifecycle costs - Create an Agency-wide accurate and repeatable cost estimation process											
Intended benefits - Deliver project cost estimates that better reflect investment and operation and maintenance costs. - Improve accuracy of Agency project service costs (for internal administration). - Create business efficiencies through the use of common processes and data across the Agency.											
Cost - The Investment Committee approved EUR 298,367 for this project (nearly all for external investment), 4% less than requested. - As of March 2015, EUR 317,650 in expenditures were recorded. - EUR 68,839 in additional expenditures were reported in 2013, prior to project authorisation.	<table border="1"> <caption>Project Cost Data (EUR 100K)</caption> <thead> <tr> <th>Category</th> <th>Value (EUR 100K)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Requested</td> <td>~3.09</td> </tr> <tr> <td>Authorised</td> <td>~2.98</td> </tr> <tr> <td>Expended</td> <td>~3.17</td> </tr> </tbody> </table>	Category	Value (EUR 100K)	Requested	~3.09	Authorised	~2.98	Expended	~3.17		
Category	Value (EUR 100K)										
Requested	~3.09										
Authorised	~2.98										
Expended	~3.17										
Schedule - Project initiated in August 2014, approximately 12 months later than the baseline start date and 8 months after funding approved. - Project completion scheduled for August 2015 (12 month delay).											
<table border="1"> <caption>Project Schedule Timeline</caption> <thead> <tr> <th>Year</th> <th>Event / Date</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2013</td> <td>15/02/2013 (Baseline start)</td> </tr> <tr> <td>2014</td> <td>30/06/2014 (Baseline end)</td> </tr> <tr> <td>2014</td> <td>01/08/2014 (Actual start)</td> </tr> <tr> <td>2015</td> <td>01/08/2015 (Actual end)</td> </tr> </tbody> </table>		Year	Event / Date	2013	15/02/2013 (Baseline start)	2014	30/06/2014 (Baseline end)	2014	01/08/2014 (Actual start)	2015	01/08/2015 (Actual end)
Year	Event / Date										
2013	15/02/2013 (Baseline start)										
2014	30/06/2014 (Baseline end)										
2014	01/08/2014 (Actual start)										
2015	01/08/2015 (Actual end)										
Scope - Harmonise cost-estimating policies and processes across NCI Agency from the former organisations of NATO Consultation, Command and Control Agency, NATO ACCS Management Agency and NATO CIS Services Agency. - Develop life-cycle cost estimation tools and underlying data.	Deliverables - Create life-cycle capability assessment and roadmap (completed). - Implement NCI Agency project service cost model framework and data collection (in progress). - Conduct model integration (not started).										

Project background

Planning

The consultancy firm with which the NCI Agency engaged for this effort produced project planning documentation. The consultants developed a project plan in June 2014. This plan included tasks, objectives, schedule and milestones, deliverables and risk. In December 2014, the consulting firm completed a life-cycle cost capability assessment. This document assessed the NCI Agency's life-cycle cost estimation maturity and provided a roadmap for improving this capability in line with Agency goals for 2015 and 2016.

Clarity and sufficiency of scope to achieve benefits

Project documentation clearly demonstrates the need for the NCI Agency to improve its full life-cycle costing capability. Although not clearly stated, it appears that the Investment Committee authorised funding for this project with the understanding that it would deliver such a capability. However, the current plan illustrates a diminished scope for the project as implemented compared with the plan. The main tool to be delivered under this project will be a project service cost estimating tool, with an underlying database of historical project cost information.

While an important first step, this tool represents but one element of a full life-cycle costing capability. Additional time and expenditure will be needed to implement other elements the roadmap identifies. For example, building a functional data library for life-cycle cost estimation will take several years. To initiate such work, in 2015 the project team submitted a request for internal funding of EUR 486,000. The NCI Agency Project and Internal Investment Board did not approve this request, instead advising the team to draft a request for the Investment Committee.

Risks and issues

The NCI Agency has already spent all external funding authorised for this project. However, initial operational capability of the project will not occur until December 2015. At this time, the pilot phase of a project service cost estimation model will begin. To help manage this issue, the NCI Agency is currently assessing alternative sources of funds to cover the pilot phase testing period and to achieve full operational capability afterwards. This funding would be in addition to that needed to implement more life-cycle costing capability.

Assessment

The NCI Agency Benefits and Savings Plan and supporting documentation do not link this project with any of the identified savings and other targets. More time and resources will be needed for the NCI Agency to implement a full life-cycle cost estimation capability.

The project team is conducting other related work not explicitly stated in the original project scope. This includes creating a better tool for defining and establishing standard project tasks.

NCI Agency internal and external governance applicable to the Transition Programme

1. To manage and control its operations, including the Programme, the NCI Agency established a process for escalating issues needing decision. To this end, the NCI Agency has senior-level boards and means of reporting to them. Through these forums, Agency management and leadership can decide on pressing issues and prioritise work.
2. The **Service Lifecycle Management Board** exercises internal governance, defined as “day-to-day decisions related to internal execution of activities”⁵⁸. It meets weekly. The Monthly Operational Report is the primary tool used to inform Service Lifecycle Management Board decisions. The Monthly Operational Report also informs the Service Lifecycle Management Board and the General Manager of risks before they become issues. Unresolved issues are raised to the Prioritisation and Internal Investment Board (see paragraph 4).
3. Early Programme plans stated that governance oversight and resource prioritisation would be addressed through a **Transition Coordination Group** chaired by the NCI Agency Chief of Staff. It was to be the decision authority for prioritising the Transition and core business activity to minimise risks and meet the General Manager’s intent. Despite positive feedback on the usefulness of this forum, the group ceased to meet after 3 meetings and transferred its functions to the Prioritisation and Internal Investment Board.
4. The **Prioritisation and Internal Investment Board** is a monthly executive-level board chaired by Chief of Staff providing decisions on conflicting priorities, resource allocation and internal investment. Unresolved issues are raised to the Executive Management Board for decision. In 2013, the Prioritisation and Internal Investment Board assumed the Transition Coordination Group’s role in decision authority for prioritising transition work.
5. Unresolved resource or policy issues will be escalated to the monthly **Executive Management Board**, consisting of the NCI Agency’s directors, for decision making. This is the Agency’s senior decision-making board.
6. The NCI Agency is also subject to external governance by the nations. The following entities play a major role in governing the Programme:

⁵⁸ NCI Agency C3 Capability and CIS Service Delivery Strategy 2013-2017 (not approved).

7. The **Agency Supervisory Board**, which meets twice a year⁵⁹, is responsible for organisational governance of the NCI Agency. It provides strategic direction and guidance to the Agency and oversees its activities and performance. It is the sole entity reporting to Council regarding the Agency's effective and efficient operations.

8. The **Resource Policy and Planning Board**, which meets at least once a week, is the primary entity reporting to Council regarding the effective and efficient use of NATO Common Funds. The Resource Policy and Planning Board determine eligibility of specific Programme activities for common funding. It also shares responsibility with the Agency Supervisory Board and the Budget Committee for overseeing the Operating Fund.

9. Because the Transition Programme is primarily NATO Security Investment Programme-funded, the NCI Agency is responsible for reporting progress and any issues to the **Investment Committee**, which meets weekly.

⁵⁹ The Agency Supervisory Board's Finance Committee meets more regularly, on an ad-hoc and as-needed basis.

Formal comments received from the NCI Agency General Manager



NATO UNCLASSIFIED

Office of the General Manager

Boulevard Léopold III
B-1110 Brussels, Belgium

Telephone:
Fax:

NCIA/IA/2015/03109
11 November 2015

To: IBAN
Attention: Mr Marius J. Winters

Subject: **Factual Clearance and formal Comments to the International Board of Auditors for NATO (Board) Draft Special Report to Council on improving NCI Agency performance through better planning, management and governance of the Transition Programme – IBA-AR(2015)**

Reference(s): IBA-A(2015)185 dated 30 October 2015

1. As requested, this letter provides the NATO Communications and Information Agency factual clearance and proposed formal comments to the IBAN draft audit report on the audit at Reference.
2. The Agency acknowledges the IBAN observations and it has undertaken major efforts to resolve this identified issues. Although the result of a number of contributing factors, at the most basic level the underlying root causes are the higher priority placed on operations, compounded by a shortfall of military manpower, which took management focus away from the management of change.
3. Factual and formal comments to offer to the report are provided under Annex A.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Koen Gijssbers', with a long horizontal line extending to the right.

Koen Gijssbers
General Manager



NATO Communications
and Information Agency
Agence OTAN d'information
et de communication
Avenue du Bourget 140
1140 Brussels, Belgium
www.ncia.nato.int

Page 1 of 4

NATO UNCLASSIFIED



NATO UNCLASSIFIED

ANNEX A to
NCIA/XX/2015/03109

1. Factual Clearance - Draft Special Report to Council on improving NCI Agency performance through better planning, management and governance of the Transition Programme

Para 5.2 – Figure 3 – It is important to note that the basis for the Transition Programme authorized funds and reported as expended does not include non-billable staff not backfilled or overheads. This is in line with committees' decisions when authorizing the Transition Programme in late 2013, to avoid non billable staff to be counted twice. However, the basis for 2013 pre-transitions expenditures pre-date Nations' decisions for the Transition Programme and thus reflect a different basis (i.e: non-billable and overhead included).

2. Proposed formal comments on the draft Special Report to Council on improving NCI Agency performance through better planning, management and governance of the Transition Programme

Below specific comments are given to the individual recommendations made in the Draft Report:

IBAN Recommendation 1:

6.5 To make meaningful improvements in organisational performance, the NCI Agency should reassess current Programme planning. In this planning the specific steps, additional scope and realistic time frames (to include milestones and targets) for achieving the full benefits of all Programme projects should be stressed.

NCIA Comments:

The Agency agrees to the need to reassess current Programme planning, including milestones and targets, which will be performed as part of overall review and strengthening of the Transition Programme governance.

IBAN Recommendation 2:

6.6 To better implement the Programme in accordance with best practices in change management, we recommend the NCI Agency take a more strategic and holistic approach to managing risks, dependencies, resources and benefits achievement. Steps to ensure critical business process and technology enabler work progresses at the best possible speed should be prioritized.

NCIA Comments:

Although the result of a number of contributing factors, at the most basic level the underlying root causes is a continuous and significant increase of the high priorities set mainly in the operational area, compounded by a shortfall of military manpower, which limited management focus on the management of change. As an example, the Agency supported 50% more exercises, supports the implementation of the NATO Force Integration Units (NFIUs) as a result of the NATO Readiness Action Plan (RAP), while continuing to deliver capabilities and services.

The Agency recognises the findings, conclusions and recommendations of the IBAN report and is already taking corrective actions to address critical improvements in the management and synchronisation of our transformation programme. When the Director of Transition left

NATO UNCLASSIFIED

Page 2 of 4



NATO UNCLASSIFIED

ANNEX A to
NCIA/XX/2015/03109

NCI Agency in late 2014, we decided, with the support of the ASB, to run the transformation in a more decentralised approach, with 4 smaller programmes under directors' lead. The programme had light oversight with a small organisational development office under the Chief of Staff.

An Internal Audit report commenced in February 2014 already highlighted some weaknesses related to the internal governance of the transition programme. Furthermore, the outcome of work commenced in November last year supported by a consulting firm confirms those observations and align well with the IBAN report on agency transformation. We are confident that the changes we intend to execute will bring agency transformation back on track.

We have worked with the consulting firm intensively in spring 2015 to evaluate the transformation programme. The conclusion was clear. In retrospect, we reduced centralised control of the programme too early. This decision resulted in a mix of projects that delivered their benefits and are on track and others that had issues. However, interdependencies were not well managed.

We are now analysing solutions. A study, which has had senior management's full involvement, confirmed five change management priorities for attention and implementation: 'Fixing the Fundamentals'; 'Making the Customer First'; 'Creating an Agile Organisation'; 'Fostering Enterprise Performance Management'; and, 'You Matter'. The plan is to deliver some crucial elements to the programme by the 1st quarter next year and drive the change hard to have significant change and benefits delivered by end 2017, with that getting back on track with our transition objectives.

To take these forward, we are taking the following corrective actions:

Action 1:

The Director Service Strategy (DSS) will be dual-hatted with a second role of directing Organisational Change Management (D-OCM), to ensure the alignment of all functions related to changing the business. This single A6 lead will be accountable for the overall management and synchronisation of our change management programme, including benefits and savings. DSS/D-OCM, will be based in Brussels and will be supported in this task by the current Organisational Development staff that will be strengthened to form a dedicated Organisational Change Management (OCM) team. Introducing this team will provide a means to recover the central oversight, standardise the effort and ensure the strategic alignment of the entire change portfolio of the Agency. It is also expected to drive value through: implementing a benefits-driven approach across the portfolio; ensuring consistent and accurate project and programme management with standardised tools and processes, providing clearly defined objectives, and using central controls to manage dependencies. The DSS will be accountable for his service strategy role to the Chief of Staff, but for the OCM role directly to the GM.

Action 2:

Internal Audit and Consultancy have re-confirmed that oversight of all change activities have to be driven centrally with more intensive focus from the top of the organisation. To that end, a newly installed director-level Change Portfolio Board (CPB) has been established. It will provide support to the activities of the D-OCM, who will take overall responsibility for the change management portfolio on a daily basis. We have widened the portfolio, to include all activities in the coming years that require organisational change. Besides the TIPs, it now includes organisational consequences of IT Modernisation and ANWI, the Headquarters Facilities Programmes and optimisation of our Personnel Strategy.

NATO UNCLASSIFIED

Page 3 of 4



NATO UNCLASSIFIED

ANNEX A to
NCIA/XX/2015/03109

Through the implementation of these changes, the Agency will be able to further:

- Develop consistent governance functions across the change portfolio which ensures all processes are adhered to and executed in a systematic manner by Programme/Project Managers.
- Clarify and understand dependencies across the change portfolio and their impact.
- Identify gaps in the change portfolio and scoping out new Strategic Priority Projects for the transformation effort.
- Increase accuracy of programme/project planning through periodic tracking, reporting and monitoring of milestones, risks and issues.
- Standardise roles and processes used by PMs, to increase awareness and alignment of change portfolio operations, milestones and objectives.
- Establish, contextualise and embed best practice methods at the Agency.
- Define objectives, policies, frameworks and processes to enable central control, governance and the efficient delivery of the change portfolio.
- Hold PMs to account for delivery of their change initiatives.
- Ensure clear financial accounting across change portfolio for all programmes/projects.
- Engage staff and directors through stakeholder-tailored communications between the portfolio, governance board and wider change community.
- Focus on continuous improvement culture, knowledge management and continuity across the change portfolio.

IBAN Recommendation 3:

6.7. To improve decision-making and accountability, we recommend that the NCI Agency make its Programme reporting more complete, balanced and transparent. We further recommend that the Agency governing bodies take a more active oversight role by agreeing clear roles and responsibilities, enforcing regular, consistent reporting requirements and providing direction and guidance when needed.

NCIA Comments:

The Agency is committed to improve on this and the IBAN recommendation will be implemented as part of the strengthening of the governance of the Transition Programme. The Agency will provide more complete reporting to the ASB and other stakeholders regarding Transition Programme status. A first product will be the update of the Benefits and Savings Plan in the first quarter 2016.

NATO UNCLASSIFIED

Page 4 of 4