



NORTH ATLANTIC COUNCIL
CONSEIL DE L'ATLANTIQUE NORD

NATO SANS CLASSIFICATION

7 avril 2025

DOCUMENT
PO(2025)0086-AS1

RAPPORT DU COLLÈGE INTERNATIONAL DES AUDITEURS EXTERNES DE L'OTAN (IBAN) SUR L'AUDIT DE PERFORMANCE DE SUIVI CONSACRÉ AU PROCESSUS DE RETOUR D'EXPÉRIENCE DANS LES EXERCICES MILITAIRES DE L'OTAN

NOTE SUR LA SUITE DONNÉE

Le 7 avril 2025, au terme d'une procédure d'accord tacite, le Conseil a pris note du rapport du RPPB et du rapport de l'IBAN joints au PO(2025)0086, a approuvé les conclusions contenues dans le rapport du RPPB, et a donné son accord pour que ces deux rapports soient rendus publics.

(signé) Mark RUTTE
Secrétaire général

NB : La présente note fait partie du PO(2025)0086 et doit être placée en tête de ce document.

NATO SANS CLASSIFICATION





NATO SANS CLASSIFICATION

31 mars 2025

DOCUMENT

PO(2025)0086

Procédure d'accord tacite :

7 avr 2025 17:30

À : Représentants permanents (Conseil)

De : Secrétaire général

**RAPPORT DU COLLÈGE INTERNATIONAL DES AUDITEURS EXTERNES
DE L'OTAN (IBAN) SUR L'AUDIT DE PERFORMANCE DE SUIVI
CONSACRÉ AU PROCESSUS DE RETOUR D'EXPÉRIENCE
DANS LES EXERCICES MILITAIRES DE L'OTAN**

1. Vous trouverez en annexe le rapport du RPPB concernant le rapport de l'IBAN sur l'audit de performance de suivi consacré au processus de retour d'expérience dans les exercices militaires de l'OTAN.

2. Je ne pense pas que cette question doive être examinée plus avant au Conseil. **Par conséquent, sauf avis contraire me parvenant d'ici au lundi 7 avril 2025 à 17h30,** je considérerai que le Conseil aura pris note du rapport du RPPB et du rapport de l'IBAN, approuvé les conclusions contenues dans le rapport du RPPB, et donné son accord pour que le rapport du RPPB et le rapport de l'IBAN soient rendus publics.

(signé) Mark RUTTE

1 annexe
1 pièce jointe

Original : anglais

NATO SANS CLASSIFICATION

-1-



**RAPPORT DE L'IBAN SUR L'AUDIT DE PERFORMANCE DE SUIVI
CONSACRÉ AU PROCESSUS DE RETOUR D'EXPÉRIENCE
DANS LES EXERCICES MILITAIRES DE L'OTAN**

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

- Références :
- A. IBA-AR(2023)0002 Rapport de l'IBAN sur l'audit de performance de suivi consacré au processus de retour d'expérience dans les exercices militaires de l'OTAN
 - B. C-M(2017)0045 Rapport de l'IBAN sur l'audit de performance consacré à la nécessité d'accroître l'efficacité du processus de retour d'expérience pour les exercices OTAN

INTRODUCTION

1. Dans le document de référence A, le Collège international des auditeurs externes de l'OTAN (IBAN) a soumis un rapport sur l'audit de performance de suivi consacré au processus de retour d'expérience (RETEX) dans les exercices militaires de l'OTAN.
2. Conformément à la procédure applicable, le Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB) est invité à rendre un avis au Conseil sur le rapport susmentionné.

OBJET

3. Le présent rapport appelle l'attention sur les éléments les plus importants qui ont été examinés par les Alliés lors de la réunion du RPPB du 5 décembre 2024. Il s'agit pour le RPPB de réfléchir aux questions ou aux préoccupations d'ordre stratégique que soulève le rapport de l'IBAN sur l'audit de performance de suivi et, s'il y a lieu, de recommander au Conseil une ligne de conduite propre à accroître la transparence, à améliorer le compte rendu et à renforcer la cohérence.

RAPPEL DES FAITS

4. L'IBAN a effectué un audit sur la suite donnée aux recommandations qu'il avait formulées dans son rapport de 2016 sur la nécessité d'accroître l'efficacité du processus de retour d'expérience pour les exercices OTAN (référence B).
5. Les trois principaux acteurs du processus de retour d'expérience pour les exercices OTAN sont l'État-major militaire international (EMI), le Commandement allié Opérations (ACO)/Grand quartier général des puissances alliées en Europe (SHAPE) et

le Commandement allié Transformation (ACT)/Quartier général du commandant suprême allié Transformation (QG du SACT).

6. Dans leurs commentaires officiels, l'ACO, l'ACT et l'EMI ont globalement souscrit aux constatations, aux conclusions et aux recommandations de l'IBAN.

EXAMEN DE LA QUESTION

7. Le RPPB prend note avec intérêt du rapport de l'IBAN, des constatations et recommandations qui y sont formulées ainsi que des progrès réalisés par les commandements stratégiques dans la mise en œuvre de quatre des sept recommandations formulées dans le rapport d'audit de 2016 (référence B).

8. Le RPPB fait toutefois part de sa préoccupation face au peu de progrès réalisés dans la mise en œuvre de trois recommandations formulées dans le rapport d'audit de 2016. Il estime notamment que les commandements stratégiques n'ont pas pris suffisamment de mesures s'agissant de faire en sorte que les commandements subordonnés présentent, dans le cadre de leurs processus RETEX respectifs, les observations et les enseignements tirés des exercices militaires de l'OTAN, de désigner un responsable unique chargé de suivre la mise en œuvre du processus RETEX pour chaque exercice, et de mettre en place un cadre commun et garantir ainsi l'exactitude et la qualité des données introduites dans le portail RETEX de l'OTAN.

9. Dans les commentaires officiels qu'ils ont formulés à la réunion évoquée plus haut, les commandements stratégiques ont mis en avant les progrès accomplis depuis que l'IBAN a réalisé son audit de performance de suivi, en 2023.

10. L'un des changements effectués porte sur la manière dont les commandements stratégiques gèrent les enseignements identifiés. Dans le cadre de la révision de la directive 075-003 des deux commandements stratégiques sur l'entraînement et les exercices collectifs qui a été effectuée en septembre 2023, des améliorations considérables ont été apportées pour ce qui concerne les responsabilités et la coordination en matière de RETEX.

11. La feuille de route 2021-2025 pour l'amélioration de la capacité RETEX de l'OTAN a modifié considérablement la manière de gérer les observations à l'OTAN et de les traiter pour en faire des enseignements identifiés et, au bout du compte, des enseignements tirés. Les commandements stratégiques ont souligné que les changements effectués avaient mené à de nettes améliorations de la capacité RETEX.

12. S'agissant de la recommandation de l'IBAN selon laquelle il fallait désigner, au niveau approprié de commandement, un responsable unique chargé de suivre la mise en œuvre du processus RETEX, l'ACT a indiqué que les rôles, les responsabilités et les pouvoirs du Comité de pilotage RETEX, du Groupe de pilotage RETEX et du Groupe de travail RETEX étaient énoncés dans la feuille de route RETEX. Le Comité de pilotage RETEX approuve le rapport sur l'application de cette feuille de route qui est établi

à l'intention du Comité militaire. Par ailleurs, la directive 080-006 des deux commandements stratégiques sur le RETEX (publiée en 2018) sera révisée et mise à jour en 2025 après la révision de la politique OTAN relative au RETEX, cette révision étant inscrite au programme du Comité des opérations du Conseil et des exercices pour le printemps 2025.

13. S'agissant de la troisième recommandation sur laquelle peu de progrès ont été réalisés, les commandements stratégiques ont reconnu qu'il restait difficile de collecter des données exactes et de qualité en particulier vu le grand nombre d'acteurs jouant un rôle dans le processus RETEX. Ils ont souligné que l'implication des dirigeants et un bon état d'esprit, considérés comme les fondements de la capacité RETEX dans le cadre de la directive 080-006, étaient indispensables pour institutionnaliser le processus RETEX et l'intégrer dans le travail de tout un chacun.

14. Dans ce contexte, le RPPB prend note de tout ce que font les commandements stratégiques et comprend les difficultés qu'ils rencontrent pour donner suite aux recommandations formulées par l'IBAN en 2016. Il recommande toutefois à ces commandements de poursuivre leurs efforts et de prendre toutes les mesures nécessaires pour donner la suite voulue aux trois recommandations restantes.

CONCLUSIONS

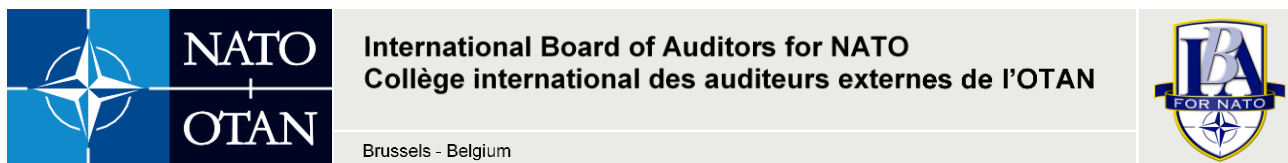
15. Dans son rapport sur l'audit de performance de suivi consacré au processus de retour d'expérience dans les exercices militaires de l'OTAN, l'IBAN a constaté que les commandements stratégiques avaient réalisé des progrès dans la mise en œuvre de quatre des sept recommandations formulées, mais qu'ils avaient peu avancé pour ce qui concerne les trois autres.

16. Le RPPB prend note des progrès réalisés et s'en félicite, tout en soulignant que des mesures supplémentaires doivent être prises pour que la suite voulue soit donnée aux trois recommandations restantes.

RECOMMANDATIONS

17. Le Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB) invite le Conseil :

- 17.1 à prendre note du présent rapport ainsi que du rapport d'audit de performance de suivi établi par l'IBAN ;
- 17.2 à approuver les conclusions formulées aux paragraphes 15 et 16 du présent rapport ;
- 17.3 à autoriser la communication au public du présent rapport et du rapport d'audit de performance de suivi établi par l'IBAN, en vertu de la politique agréée dans le PO(2015)0052.

**NATO SANS CLASSIFICATION**

26 avril 2023

IBA-A(2023)0019

À : Secrétaire général
(À l'attention du directeur du Cabinet)

Cc : Représentants permanents auprès de l'OTAN
Général Christopher G. Cavoli, commandant suprême des forces alliées en Europe
Général Philippe Lavigne, commandant suprême allié Transformation
Général de corps d'armée Janusz Adamczak, directeur général de l'État-major militaire international
M. Javier Amador Carrasco Pena, contrôleur des finances, Commandement allié Opérations
M. David Dart, chef du Bureau d'audit interne, Commandement allié Opérations
M. Nicholas Garland, contrôleur des finances, Commandement allié Transformation
M. Thor Andreas Nielsen, auditeur, Commandement allié Transformation
M. Rui Miguel Mendes Da Silva, contrôleur des finances, État-major militaire international
Président du Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB)
Représentants siégeant au RPPB, délégations des pays de l'OTAN
Bureau d'ordre du Cabinet

Objet : ***Rapport du Collège international des auditeurs externes de l'OTAN (IBAN) sur l'audit de performance de suivi consacré au processus de retour d'expérience dans les exercices militaires de l'OTAN – IBA-AR(2023)0002***

Vous trouverez ci-joint le rapport approuvé par l'IBAN, ainsi qu'une note succincte à l'intention du Conseil.

Veuillez agréer, Monsieur le Secrétaire général, l'assurance de ma haute considération.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'D. Morgante'.

Daniela Morgante
Présidente

Pièce jointe : voir ci-dessus.

NATO SANS CLASSIFICATION

-1-

Note succincte
du Collège international des auditeurs externes de l'OTAN (IBAN)
à l'intention du Conseil
sur l'audit de performance de suivi consacré au processus de retour d'expérience
dans les exercices militaires de l'OTAN

Contexte

L'IBAN a décidé d'examiner la suite donnée aux recommandations faites dans le rapport qu'il avait établi en 2016 au sujet de la nécessité d'accroître l'efficacité du processus de retour d'expérience pour les exercices OTAN (C-M(2017)0045). Aujourd'hui, les exercices militaires continuent de faire partie intégrante de la posture de dissuasion et de défense de l'OTAN.

Les exercices militaires sont absolument nécessaires si l'on veut maintenir le niveau de préparation de l'Alliance et améliorer l'interopérabilité. Les exercices ont gagné en importance au fil des ans, à mesure que les dirigeants des pays de l'Alliance ont pris un certain nombre de décisions clés pour améliorer le niveau de préparation, la capacité de réaction et le renforcement des forces de l'OTAN de manière à répondre à l'évolution de l'environnement de sécurité.

Le processus OTAN de retour d'expérience (RETEX) fait partie intégrante des efforts visant à relever le niveau de préparation des forces alliées, car il leur permet de partager les enseignements tirés des exercices et de les mettre à profit de manière à améliorer, aujourd'hui et demain, les exercices, les opérations et les capacités. À condition d'être efficient et efficace, ce processus pourrait contribuer à faire en sorte que l'Alliance s'attache à tirer en permanence des enseignements des exercices et soit prête à répondre, aujourd'hui et demain, aux défis de sécurité.

Objectifs de l'audit

En vertu des normes d'audit de performance (ISSAI 3000) établies par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), il faut, s'il y a lieu, effectuer un suivi pour déterminer si, après un délai raisonnable, les entités auditées ont, de manière appropriée, remédié aux problèmes et corrigé la situation qui avaient été mis en évidence lors d'audits précédents. À ce propos, un des indicateurs de mesure de la performance annuelle de l'IBAN prévoit que celui-ci doit réaliser au moins un audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées à l'issue de précédents audits de performance.

Sur la base d'une analyse systématique des audits de performance effectués de 2015 à ce jour, l'IBAN a choisi le thème du processus RETEX pour son audit de performance. Il a effectué cet audit sur la base de l'article 14 de sa charte. Les objectifs spécifiques de l'audit sont les suivants :

1. déterminer dans quelle mesure l'OTAN a fait le nécessaire pour donner suite aux recommandations formulées dans le rapport que l'IBAN a établi en 2016 ;
2. faire le point sur la situation à ce jour et sur les progrès que les organismes OTAN ayant fait l'objet de l'audit de 2016 ont réalisés dans le processus RETEX pour ce qui concerne les exercices OTAN.

Constatations de l'audit

L'IBAN avait formulé sept recommandations dans son rapport d'audit de 2016. Les commandements stratégiques ont avancé dans la mise en œuvre de quatre de ces recommandations, mais ont fait peu de progrès en ce qui concerne les trois autres. On trouvera ci-dessous un tableau récapitulatif, qui fait le point sur la suite donnée aux sept recommandations.

Recommandations formulées en 2016	État de la question
1) Définir des orientations claires pour les livrables à fournir en matière de compte rendu sur le RETEX en tenant compte des différences d'envergure et de complexité des exercices OTAN et déterminer les liens hiérarchiques pour le compte rendu sur le RETEX en tenant compte du fait que les exercices font intervenir plusieurs commandements.	Progrès
2) Faire en sorte que les commandements stratégiques prennent des mesures destinées à faciliter une plus grande implication des dirigeants dans la mise en œuvre du processus RETEX à tous les niveaux de commandement, qu'ils définissent des indicateurs pour la mesure de la performance du processus RETEX de l'OTAN et qu'ils fournissent ces informations aux hauts dirigeants.	
3) Revoir les orientations sur le RETEX et faire en sorte qu'elles fournissent aux commandements subordonnés des instructions et des critères plus détaillés concernant le type d'enseignements qu'il est utile de communiquer, les exercices à prendre en considération et les autres types d'informations à fournir.	
4) Envisager de regrouper ou de supprimer les bases de données RETEX redondantes. Les éléments à prendre en considération devraient inclure le rapport coût-efficacité.	
5) Désigner, au niveau approprié de commandement, un responsable unique qui serait chargé de suivre la mise en œuvre du processus de retour d'expérience pour chaque exercice. [Le Conseil] devrait aussi définir dans les orientations le rôle et les responsabilités de la personne désignée.	Progrès limités
6) Faire en sorte que les commandements subordonnés présentent, dans le cadre de leurs processus RETEX respectifs, des constatations ou des enseignements découlant des évaluations de la performance réalisées en interne ou d'autres analyses.	
7) Faire en sorte qu'un cadre commun soit mis en place et garantir ainsi l'exactitude et la qualité des données introduites dans le portail RETEX de l'OTAN.	

Source : IBAN.

Bien que les commandements stratégiques aient réalisé un certain nombre de progrès, l'IBAN a constaté qu'il n'y avait pas de processus de retour d'information reliant les enseignements opérationnels et tactiques tirés des exercices militaires de l'OTAN à la directive de niveau stratégique sur la formation, l'entraînement, les exercices et l'évaluation, établie par le commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR). En outre, les

commandements stratégiques ne disposent pas d'un cadre commun d'assurance de la qualité des données qui permettrait de garantir l'exactitude et la qualité des enseignements enregistrés dans l'outil de base utilisé pour la mesure de la performance, à savoir le portail RETEX de l'OTAN.

Comme il n'y a pas de processus de retour d'information ni de cadre commun d'assurance de la qualité des données, les plus hauts dirigeants au sein du Commandement allié Opérations (ACO) et du Commandement allié Transformation (ACT) ne reçoivent pas d'informations relatives à la performance qui pourraient servir à améliorer en continu la stratégie militaire de l'OTAN en matière de formation, d'entraînement, d'exercices et d'évaluation. Cette stratégie fixe les grandes orientations sur lesquelles la structure de commandement de l'OTAN s'appuie pour déterminer si elle respecte les priorités fixées par le SACEUR ainsi que les objectifs globaux relatifs au niveau de préparation et à la structure des forces de l'OTAN. En l'absence d'un processus alimenté en continu par des informations de qualité relatives à la performance, les commandements stratégiques n'ont pas tous les éléments nécessaires pour déterminer si les efforts considérables déployés en vue de la collecte des enseignements opérationnels et tactiques issus des exercices sont utiles et contribuent à améliorer la capacité de la structure de commandement de l'OTAN s'agissant de tirer des enseignements des défis de sécurité d'aujourd'hui et à venir, et de s'y adapter.

Recommandations

Afin que la mise en œuvre des recommandations formulées en 2016 au sujet du processus RETEX dans les exercices militaires de l'OTAN puisse se poursuivre, l'IBAN recommande au Conseil de charger les commandements stratégiques de prendre, en concertation avec les parties prenantes concernées, les mesures suivantes :

- 1) clarifier dans les documents de gouvernance établis par les deux commandements stratégiques (par exemple les politiques, les directives, les mandats et les diverses orientations relatives au RETEX ainsi qu'à l'entraînement et aux exercices collectifs) les rôles, les responsabilités et les pouvoirs du Comité de pilotage RETEX, du Groupe de pilotage RETEX et du Groupe de travail RETEX ; il faudrait notamment établir un processus de retour d'information bien précis pour faire en sorte que les observations deviennent des enseignements identifiés et des enseignements tirés, et que les enseignements soient pris en charge de manière appropriée et soumis dans leur intégralité au processus RETEX de l'OTAN dans tous les commandements participant à des exercices de grande envergure ;
- 2) établir un cadre d'assurance de la qualité des données qui sera en phase avec les politiques de gestion des données en vigueur à l'échelle de l'OTAN et avec les bonnes pratiques internationales, et intégrer ce cadre dans les formations RETEX obligatoires et dans les efforts qui sont déployés en vue de l'élaboration d'un ensemble d'outils pour le RETEX à l'OTAN ;

- 3) insérer dans la directive sur l'entraînement et les exercices collectifs (CT&ED) une annexe sur le RETEX contenant des indicateurs de mesure de la performance qui feront partie intégrante d'un processus de retour d'information reliant les domaines prioritaires fixés par le SACEUR et les objectifs inscrits dans les plans de recueil du RETEX, le but étant de faciliter les analyses qui seront faites par le Centre interarmées d'analyse et de retour d'expérience (JALLC) ainsi que l'élaboration de la CT&ED et de la directive du SACEUR sur la formation, l'entraînement, les exercices et l'évaluation (SGE).

L'IBAN recommande que tous les mandats confiés par le Conseil identifient clairement les entités chargées d'agir et fixent les délais dans lesquels les résultats souhaités devront être obtenus.

Dans leurs commentaires officiels, l'État-major militaire international (EMI), le Grand quartier général des puissances alliées en Europe (SHAPE) et le Quartier général du commandant suprême allié Transformation (QG du SACT) ont souscrit aux constatations, conclusions et recommandations formulées dans le présent rapport. L'IBAN estime que ses recommandations permettront de renforcer l'efficacité et l'efficience du processus RETEX dans les exercices militaires de l'OTAN.

12 avril 2023

COLLÈGE INTERNATIONAL DES AUDITEURS EXTERNES DE L'OTAN

**AUDIT DE PERFORMANCE DE SUIVI
CONSACRÉ AU PROCESSUS DE RETOUR D'EXPÉRIENCE
DANS LES EXERCICES MILITAIRES DE L'OTAN
RAPPORT FINAL**

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2025)0029 - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

TABLE DES MATIÈRES

Page n°

1.	CONTEXTE.....	7
1.1	Aperçu général	7
1.2	Objectifs de l'audit	16
1.3	Étendue de l'audit et méthode appliquée.....	16
2.	LES COMMANDEMENTS STRATÉGIQUES DE L'OTAN ONT FAIT DES PROGRÈS DANS LA MISE EN ŒUVRE DE QUATRE DES SEPT RECOMMANDATIONS DE L'IBAN VISANT À AMÉLIORER LE PROCESSUS RETEX DANS LES EXERCICES MILITAIRES DE L'OTAN	17
3.	LES COMMANDEMENTS STRATÉGIQUES DE L'OTAN ONT FAIT DES PROGRÈS LIMITÉS DANS LA MISE EN ŒUVRE DE TROIS DES SEPT RECOMMANDATIONS DE L'IBAN VISANT À AMÉLIORER LE PROCESSUS RETEX DANS LES EXERCICES MILITAIRES DE L'OTAN	24
4.	LES COMMANDEMENTS STRATÉGIQUES NE DISPOSENT PAS D'UN PROCESSUS DE RETOUR D'INFORMATION RELIANT LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES EXERCICES MILITAIRES AUX ORIENTATIONS STRATÉGIQUES DÉFINIES PAR LE SACEUR	30
5.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	35
5.1	Conclusions.....	35
5.2	Recommandations	36
6.	COMMENTAIRES REÇUS ET POSITION DE L'IBAN.....	37

Appendices

1.	NATO Lessons Learned Process in Exercises, Time Frames and Deliverables ...	38
2.	NATO Lessons Learned Process in 2016 versus 2022.....	39
3.	ACO and ACT Transfer of Collective Training and Exercises Programme Roles and Responsibilities	41
4.	ACO, ACT and IMS Formal Comments on the Performance Audit Report	42
5.	Abréviations	52

1. CONTEXTE

1.1 Aperçu général

1.1.1 En vertu des normes d'audit de performance (ISSAI 3000) établies par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), il faut, s'il y a lieu, effectuer un suivi pour déterminer si, après un délai raisonnable, les entités auditées ont, de manière appropriée, remédié aux problèmes et corrigé la situation qui avaient été mis en évidence lors d'audits précédents. À ce propos, un des indicateurs de mesure de la performance annuelle de l'IBAN prévoit que celui-ci doit réaliser au moins un audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées à l'issue de précédents audits de performance. Sur la base d'une analyse systématique des audits de performance effectués de 2015 à ce jour, l'IBAN a décidé d'examiner la suite donnée aux recommandations formulées dans le rapport qu'il avait établi en 2016 au sujet de la nécessité d'accroître l'efficacité du processus de retour d'expérience pour les exercices OTAN (IBA-AR(2015)0040 et C-M(2017)0045).

1.1.2 Aujourd'hui, les exercices militaires continuent de faire partie intégrante de la posture de dissuasion et de défense de l'OTAN. Ils sont absolument nécessaires si l'on veut maintenir le niveau de préparation de l'Alliance et améliorer l'interopérabilité. Les exercices ont gagné en importance au fil des ans, à mesure que les dirigeants des pays de l'Alliance ont pris un certain nombre de décisions clés pour améliorer le niveau de préparation, la capacité de réaction et le renforcement des forces de l'OTAN de manière à répondre à l'évolution de l'environnement de sécurité.

1.1.3 Au sommet qu'ils ont tenu à Varsovie en 2016, les dirigeants des pays de l'OTAN ont décidé de mettre en place dans les parties nord-est et sud-est du territoire de l'Alliance une présence avancée afin de faire face à l'instabilité et à l'insécurité croissantes à la périphérie de l'Organisation. Au sommet qui a eu lieu à Bruxelles en 2018, ils ont lancé une initiative pour la disponibilité opérationnelle de l'OTAN afin de renforcer la capacité de réaction rapide de l'Alliance. Et plus récemment, au sommet tenu en 2022 à Madrid, ils ont approuvé un nouveau modèle de forces de l'OTAN qui, lorsqu'il aura été pleinement mis en place, portera à plus de 300 000 l'effectif des forces à haut niveau de préparation.

1.1.4 Le processus OTAN de retour d'expérience (RETEX) fait partie intégrante des efforts visant à relever le niveau de préparation des forces alliées, car il leur permet de partager les enseignements tirés des exercices et de les mettre à profit de manière à améliorer, aujourd'hui et demain, les exercices, les opérations et les capacités. À condition d'être efficient et efficace, ce processus pourrait contribuer à faire en sorte que l'Alliance s'attache à tirer en permanence des enseignements des exercices et soit prête à répondre, aujourd'hui et demain, aux défis de sécurité.

Principales parties prenantes au processus RETEX dans les exercices militaires de l'OTAN

1.1.5 Il y a trois grandes parties prenantes au processus RETEX pour ce qui concerne les exercices militaires de l'OTAN. Le tableau ci-dessous présente les principaux acteurs (les trois parties prenantes et les divisions, branches et organismes subordonnés qui en relèvent).

Tableau 1– Principales parties prenantes au processus RETEX dans les exercices militaires de l'OTAN

Parties prenantes	Divisions/Branches/Organismes subordonnés
État-major militaire international (EMI)	- Division Plans et opérations : - Branche Entraînement et exercices
Commandement allié Opérations (ACO)/Grand quartier général des puissances alliées en Europe (SHAPE)	- Bureau du chef d'état-major du SHAPE - Division J7 du SHAPE, Bureau du sous-chef d'état-major du SHAPE : - Branche Politique et retour d'expérience - Branche Entraînement et exercices collectifs - Commandements/quartiers généraux subordonnés à l'ACO : - Commandement allié de forces interarmées de Brunssum (JFCBS) - Commandement allié de forces interarmées de Naples (JFCNP) - Commandement aérien - Commandement terrestre - Commandement maritime
Commandement allié Transformation (ACT)/Quartier général du commandant suprême allié Transformation (QG du SACT)	- Bureau du sous-chef d'état-major, Direction Développement des forces interarmées : - Branche Doctrine et retour d'expérience interarmées - Branche Entraînement et exercices - Organismes subordonnés à l'ACT : - Centre interarmées d'analyse et de retour d'expérience (JALLC) - Centre d'entraînement de forces interarmées (JFTC) - Centre de guerre interarmées (JWC)

Source : Documentation OTAN.

NB : Nous n'avons pas pris en considération le Commandement allié de forces interarmées de Norfolk (JFCNF), parce qu'il n'a pas fait l'objet de l'audit que l'IBAN a effectué en 2016.

Principales politiques et directives relatives au processus RETEX dans les exercices militaires de l'OTAN

1.1.6 Diverses politiques et directives de l'OTAN mettent en avant l'importance du RETEX issu des exercices. On trouvera dans le tableau 2 ci-dessous les principales politiques et directives relatives au processus RETEX de l'OTAN dans les exercices militaires.

Tableau 2 – Principales politiques et directives relatives au processus RETEX de l'OTAN dans les exercices militaires

Politiques et directives relatives au processus RETEX de l'OTAN dans les exercices militaires	
2011 – Politique OTAN du retour d'expérience (MCM-0021-2011)	« Le processus de retour d'expérience est un élément essentiel d'une culture d'entreprise et d'une doctrine opérationnelle axées sur la recherche constante de l'amélioration et du développement » (paragraphe 4).
2014 – Doctrine de l'OTAN en matière de formation, d'entraînement, d'exercices et d'évaluation (ETEE) (MC 0458/3).	« Pour l'ensemble des activités ETEE OTAN, il est primordial, entre autres, de prendre en compte et d'intégrer les enseignements identifiés afin qu'ils puissent déboucher sur un retour d'expérience » (paragraphe 21).
2018 – Directive 080-006 des deux commandements stratégiques sur le RETEX (SH/PLANS/J7/PLL/OR/18-318588) ou (5000/TSC-FET-0 100/TT-171029/Ser: NU0122)	« In an uncertain and continuously changing security environment, learning lessons to improve is an essential part of being credible, capable and adaptive in warfighting and warfare development » (paragraphe 1).
2020 – Directive 075-003 des deux commandements stratégiques sur l'entraînement et les exercices collectifs, version de travail (SH/SDP/J7/TRX/19-003203 (INV) ou ACT/JFD/TREX/TT-1437 /SER:NU 0527)	« Lessons from exercises serve to improve operational capability and improve future exercises. The NATO Lessons Learned (LL) Process as provided in Bi-SC Directive 080-006 'Lessons Learned' is to be an integrated part of all exercise activities throughout all stages and phases of the Exercise Process (EP) » (annexe S, paragraphe 1).

Source : Documentation OTAN.

Principaux termes et définitions utilisés dans le processus RETEX pour ce qui concerne les entraînements et les exercices militaires de l'OTAN

1.1.7 Pour terminer, on trouvera dans le tableau 3 ci-dessous les principaux termes et définitions utilisés dans le processus RETEX pour ce qui concerne les exercices militaires de l'OTAN. On se référera aussi à l'appendice 1 au présent document, qui contient un graphique expliquant le fonctionnement du processus RETEX dans les exercices. Les termes définis ci-après y sont utilisés, et les livrables et échéances y sont présentés.

**Tableau 3 – Principaux termes et définitions utilisés
dans le processus RETEX pour les exercices de l'OTAN**

Autorité d'origine : organe chargé d'approuver les enseignements identifiés. L'autorité d'origine doit transmettre les enseignements identifiés à l'autorité responsable au travers de la chaîne de commandement.
Autorité responsable : entité responsable de la phase de mise en œuvre. L'autorité responsable prend les décisions pour ce qui concerne les recommandations et les mesures correctives. Elle engage des ressources, désigne un ou plusieurs responsables de l'exécution et attribue des tâches à ce(s) responsable(s). Elle informe l'autorité d'origine des décisions prises. Elle est chargée de la coordination, de la mise en œuvre et du suivi du processus d'évolution d'un enseignement identifié en un enseignement tiré. Elle doit veiller à ce que les enseignements identifiés qui ont été approuvés soient enregistrés dans le portail RETEX de l'OTAN et à ce que les mises à jour nécessaires soient effectuées lorsqu'un enseignement identifié devient un enseignement tiré.
Bonne pratique : technique, processus ou méthode contribuant à améliorer la performance. Il s'agit de la « meilleure façon de procéder » dans un domaine particulier.
Enseignement identifié : observation qui a fait l'objet d'une analyse, dont la cause profonde a été déterminée et pour laquelle une mesure corrective a été établie et une autorité responsable a été désignée.
Enseignement tiré/Retour d'expérience (RETEX) : enseignement identifié pour lequel une mesure corrective a été approuvée et mise en œuvre.
Joueurs : ensemble des principaux participants à un exercice (quartiers généraux, commandants, intervenants et unités considérés comme les principaux bénéficiaires de l'entraînement) et des participants secondaires (quartiers généraux, commandements, intervenants et unités dont la participation à un exercice est considérée comme nécessaire et/ou appropriée pour que les buts et objectifs de l'exercice ainsi que les objectifs de l'entraînement puissent être plus facilement atteints.
Liste des enseignements identifiés (LIL) : liste des observations et enseignements clés identifiés au cours d'un exercice. Elle contient en outre une proposition de désignation des responsables qui seront chargés de l'exécution des mesures recommandées. C'est l'OCE qui établit cette liste, avec l'aide d'autres parties prenantes à l'exercice concerné.
Observation : commentaire qui repose sur quelque chose que l'on a entendu, vu ou constaté et qui a été identifié et consigné en tant que question à améliorer ou en tant que bonne pratique potentielle.
Officier directeur de l'exercice (OCE) : officier chargé de planifier un exercice, de l'exécuter et d'en rendre compte dans le respect des instructions données par l'OSE. L'OCE peut être un commandant relevant de l'autorité responsable. Lorsque l'OCE n'est pas un commandant relevant de l'autorité responsable, certaines tâches et responsabilités peuvent être déléguées à cette autorité responsable. Cela doit être précisé dans les EXSPEC.
Officier chargé de la conduite de l'exercice (ODE) : officier qui peut être désigné par l'OSE et qui fournit un soutien à l'OCE dans le cadre de la planification détaillée et de l'exécution générale d'un exercice, l'idée étant de mettre en place les conditions nécessaires à la réalisation des buts et des objectifs de l'exercice ainsi que des objectifs de l'entraînement.
Officier chargé de la mise sur pied de l'exercice (OSE) : officier qui établit le calendrier de l'exercice, qui assure la supervision de la planification et de l'exécution de l'exercice, qui fait en sorte que des ressources adéquates soient mises à disposition, qui veille à ce qu'une réponse soit donnée aux besoins énoncés et qui valide les résultats de l'exercice. L'OSE peut également jouer le rôle d'OCE et/ou de commandant des joueurs principaux.

Plan d'exercice (EXPLAN) : plan diffusé par l'OCE, qui contient des instructions détaillées à l'intention des joueurs et des commandements de soutien, des centres et des agences participant à un exercice donné, ainsi que des informations sur diverses activités concernant la préparation de cet exercice, sa conduite, le soutien à fournir, l'évaluation à faire et le compte rendu à établir. Ce plan définit les besoins, les responsabilités et le calendrier des activités pour ce qui concerne l'organisation d'événements et d'activités d'entraînement, l'établissement des modules du scénario, la fourniture d'un soutien en matière de simulation et d'un soutien vie, l'établissement d'un processus de communication, la gestion de l'information, le contrôle de l'exercice et l'élaboration d'analyses et de rapports.

Plan de recueil des enseignements : dans ce contexte, plan simple ou détaillé qui explique pour qui, quand, où et comment des enseignements sont collectés dans des domaines prioritaires ou spécifiques. Ce plan est établi avant le lancement d'une activité et fait partie intégrante de la planification générale, le but étant de faciliter une collecte dynamique et ciblée des enseignements. L'établissement d'un tel plan n'est pas obligatoire. Si un tel plan est établi, il peut être intégré dans les EXSPEC ou dans un EXPLAN.

Portail RETEX de l'OTAN (NLLP) : plateforme de partage des observations, des enseignements identifiés et des enseignements tirés dans l'ensemble de l'OTAN. C'est là que sont centralisées les informations relatives aux enseignements tirés et enseignements découlant de toutes les activités OTAN.

Responsable de l'exécution : organisme ou membre du personnel chargé par l'autorité responsable de mettre en œuvre une recommandation spécifique ou une mesure corrective découlant d'un enseignement identifié. Le responsable de l'exécution établit un plan d'action et rend compte à l'autorité responsable.

Spécifications d'exercice (EXSPEC) : informations diffusées par l'officier chargé de la mise sur pied de l'exercice (OSE), qui expliquent les buts et les objectifs d'un exercice donné, la façon dont il est conçu, et notamment son niveau, son type, sa forme, le lieu où il est organisé, sa configuration, le scénario sur lequel il repose, le(s) pays hôte(s) et les critères de participation. Elles désignent l'officier directeur de l'exercice (OCE) et l'officier chargé de la conduite de l'exercice (ODE) et donnent les instructions de coordination nécessaires.

Source : Directive 075-003 des deux commandements stratégiques sur l'entraînement et les exercices collectifs, version de travail du 28 janvier 2020.

Modifications apportées aux dispositions relatives au processus RETEX ainsi qu'à l'entraînement et aux exercices collectifs de l'OTAN

1.1.8 Depuis la publication du rapport de l'IBAN en 2016, plusieurs modifications ont été apportées au processus RETEX ainsi qu'aux rôles et responsabilités des deux commandements stratégiques pour ce qui concerne l'entraînement et les exercices collectifs. S'agissant du processus RETEX, les principaux changements intervenus pendant la période allant de 2016 à 2022 sont les suivants : adoption d'une approche plus ciblée au début du processus, avec l'établissement d'un plan de recueil des enseignements, un centrage plus net sur des produits spécifiques et une insistance sur l'utilisation du portail RETEX de l'OTAN. En outre, l'intitulé et la durée des différentes phases ont changé, l'accent étant mis sur la partie analytique du processus. On trouvera dans l'appendice 2 au présent document des données chiffrées comparatives concernant le processus RETEX en 2016 et en 2022.

1.1.9 Depuis la publication du rapport de l'IBAN en 2016, plusieurs modifications importantes ont aussi été apportées aux rôles et responsabilités des deux commandements stratégiques pour ce qui concerne l'entraînement et les exercices collectifs. En

octobre 2018, en raison de l'adaptation de la structure de commandement de l'OTAN, la responsabilité du programme d'entraînement et d'exercices collectifs a été transférée du QG du SACT (ACT) au SHAPE (ACO). On trouvera dans l'appendice 3 au présent document des précisions sur les rôles et les responsabilités qui devaient faire l'objet d'un transfert entre l'ACO et l'ACT à partir du 1^{er} janvier 2021. Ces informations sont extraites de la version de travail de la directive 075-003 des deux commandements stratégiques sur l'entraînement et les exercices collectifs qui a été diffusée le 28 janvier 2020. Les deux commandements stratégiques de l'OTAN sont toujours en train de clarifier et de mettre à jour les politiques, les directives et les instructions permanentes (SOP) relatives au RETEX et aux exercices afin qu'elles tiennent compte du transfert évoqué.

1.1.10 Globalement, les modalités de gestion et les besoins concernant les entraînements et les exercices collectifs n'ont pas changé et sont définis par le commandant de l'ACO, à savoir le SACEUR. Certaines responsabilités ont toutefois été transférées du QG du SACT au SHAPE, notamment celles qui concernent la planification et la coordination du RETEX pour le programme OTAN d'entraînement et d'exercices militaires (MTEP). Le MTEP a pour objet d'assurer la mise en place, la programmation, la synchronisation et la publication des exercices OTAN et des exercices déclarés par les pays. Par an, il comprend en moyenne 75 exercices organisés par l'OTAN et financés par le SHAPE, sur une période de cinq ans¹. Le QG du SACT reste responsable de la coordination des orientations, des instructions et des lieux des exercices ainsi que de l'intégration d'activités expérimentales et du soutien à l'entraînement collectif. Il n'intervient pas directement dans le processus RETEX concernant les exercices militaires de l'OTAN, son rôle se limitant à gérer son propre processus RETEX au cours des exercices ainsi qu'à examiner et à approuver le programme de travail annuel du JALLC.

1.1.11 En janvier 2020, le budget relatif aux exercices a aussi été transféré de l'ACT à l'ACO. L'IBAN avait constaté que, sous l'ACT, la dotation budgétaire était passée de 10,1 millions d'euros (MEUR) en 2013 à 15,2 MEUR en 2016. Sous l'ACO, elle est passée de 16,8 MEUR en 2020 à 20,6 MEUR en 2021, puis a été ramenée à 16,9 MEUR en 2022.

Établissement par les deux commandements stratégiques d'un plan d'action, d'une feuille de route et d'une structure de gouvernance du RETEX

1.1.12 En 2017, l'ACO et l'ACT ont établi un plan d'action OTAN pour l'optimisation du processus RETEX, notamment afin de donner suite de manière proactive aux recommandations que l'IBAN avait formulées dans son rapport de 2016 et de répondre aux préoccupations croissantes au sujet de l'efficacité de la mise en œuvre de la politique RETEX de l'OTAN à tous les niveaux, et notamment à celui des exercices. Ce plan d'action visait à renforcer et à pérenniser l'efficacité des capacités RETEX de l'OTAN. Il s'articulait autour des quatre axes suivants :

- mettre en place une structure de gouvernance du processus RETEX ;
- rééquilibrer le rôle du JALLC ;
- faire du portail RETEX de l'OTAN un guichet unique ;
- apporter des adaptations d'ordre culturel au processus RETEX.

¹ 91 exercices si l'on tient compte de ceux de la structure de forces de l'OTAN.

1.1.13 Le plan d'action définissait 14 tâches/fonctions et 56 activités/mesures, certaines devant être exécutées sur le court terme (2017), d'autres sur le moyen terme (2018) et d'autres encore sur le long terme (2019). Il désignait aussi, pour l'exécution de chacune des tâches, un organisme/QG responsable et un organisme/QG de soutien, et fixait des métriques des extrants.

1.1.14 En 2020, l'ACO et l'ACT ont diffusé le rapport final sur le plan d'action OTAN 2017-2019 pour l'optimisation du processus RETEX, dans lequel ils faisaient état des résultats significatifs obtenus dans l'ensemble de la structure de commandement de l'OTAN s'agissant du renforcement de l'efficacité de la mise en œuvre de la politique OTAN du retour d'expérience. Parmi ces résultats figuraient l'établissement d'une structure de gouvernance du RETEX au niveau des deux commandements stratégiques, l'activation d'un seul et unique portail RETEX de l'OTAN contenant plus de 3 000 éléments d'information et le recentrage du JALLC sur le soutien des exercices, des opérations et des quartiers généraux de la structure de commandement de l'OTAN dans le cadre du processus RETEX.

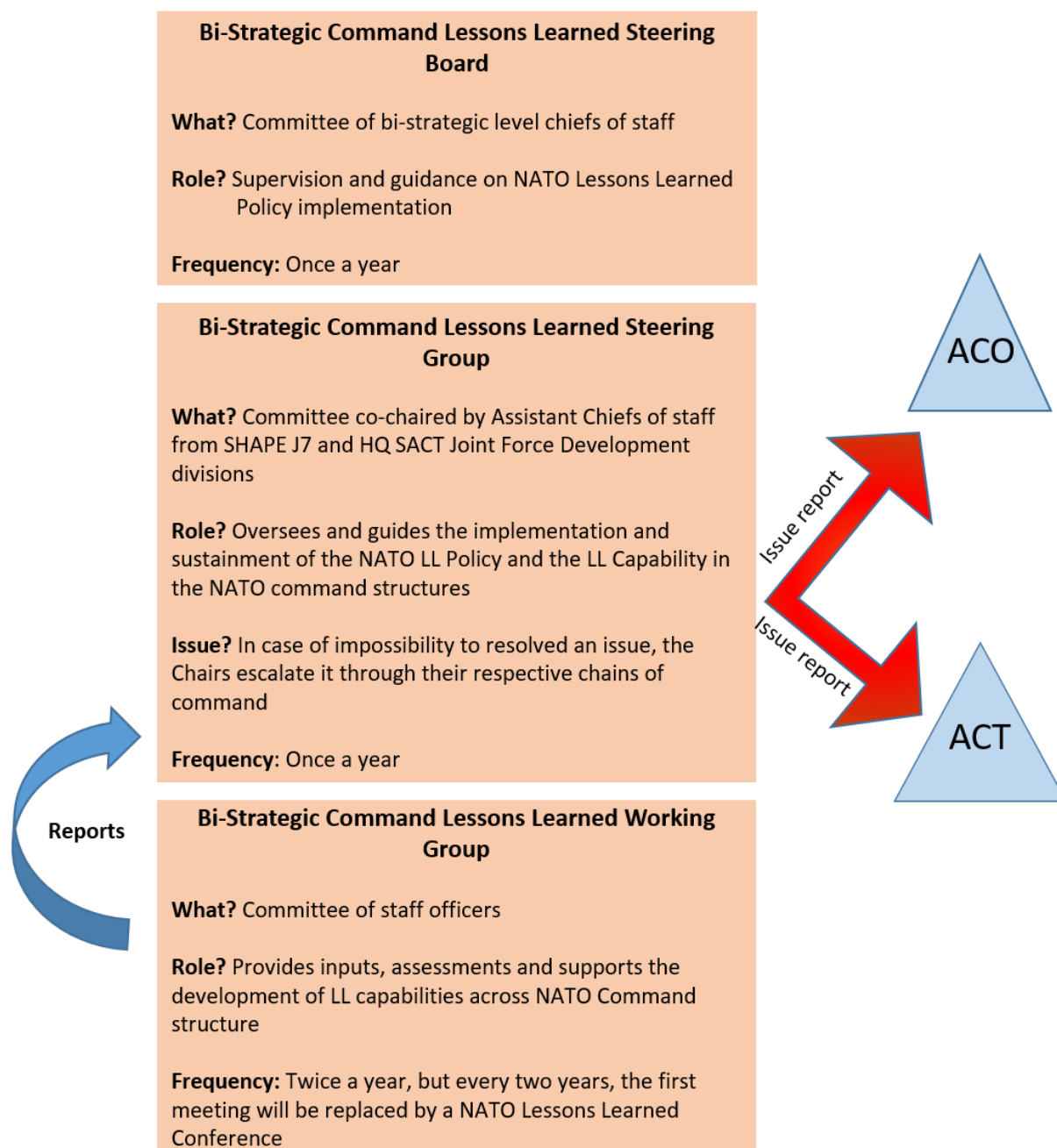
1.1.15 Le rapport final faisait toutefois aussi état de lacunes, qui empêchaient les deux commandements stratégiques de mettre pleinement en œuvre le plan d'action OTAN pour l'optimisation du processus RETEX. Pour combler ces lacunes et traiter la question des tâches récurrentes, l'ACO et l'ACT recommandaient de remplacer le plan d'action OTAN pour l'optimisation du processus RETEX par une feuille de route pour l'amélioration de la capacité RETEX de l'OTAN qui couvrirait la période allant de 2021 à 2025. Cette feuille de route s'articule autour de quatre axes de travail :

- élargir la structure de gouvernance du processus RETEX à des entités autres que les commandements stratégiques et notamment aux quartiers généraux de l'OTAN ;
- améliorer la gestion du RETEX au niveau des deux commandements stratégiques et augmenter la cadence de travail ;
- mettre l'accent sur le recueil et l'exploitation du RETEX ;
- poursuivre le travail d'innovation concernant la capacité RETEX.

1.1.16 Chacun de ces axes de travail prévoit l'exécution d'activités spécifiques sous la direction d'un chef de file/coordonnateur désigné, fixe des échéances et définit des objectifs concernant les produits et/ou les résultats recherchés.

1.1.17 Afin de suivre la mise en œuvre du plan d'action OTAN pour l'optimisation du processus RETEX et de la feuille de route pour l'amélioration de la capacité RETEX, l'ACO et l'ACT ont établi une structure de gouvernance à plusieurs niveaux qui se compose de trois organes (voir la figure 1 pour la structure de gouvernance, les liens hiérarchiques et la fréquence des réunions).

Figure 1 – Structure de gouvernance du processus RETEX des deux commandements stratégiques, liens hiérarchiques et fréquence des réunions



Source : Analyse effectuée par l'IBAN sur la base de la documentation OTAN et d'entretiens.

- Comité de pilotage RETEX des deux commandements stratégiques : organe chef de file qui se situe au niveau des chefs d'état-major et qui est chargé d'élaborer des orientations concernant la mise en œuvre de la politique OTAN du RETEX au niveau stratégique et d'en assurer la supervision.

- Groupe de pilotage RETEX des deux commandements stratégiques : organe qui est chargé d'élaborer des orientations concernant la mise en œuvre et le soutien dans la durée de la politique OTAN du RETEX et de la capacité RETEX au sein de la structure de commandement de l'OTAN, et d'en assurer le contrôle. Le Groupe de pilotage est co-présidé par les sous-chefs d'état-major de la Division J7 du SHAPE et des divisions chargées du développement des forces interarmées au sein du QG du SACT. Lorsque le Comité de pilotage ne parvient pas à régler un problème, les co-présidents doivent porter la question à l'échelon supérieur dans leurs chaînes de commandement respectives.
- Groupe de travail RETEX des deux commandements stratégiques : organe qui se situe au niveau des officiers d'état-major et qui est chargé de fournir des contributions, des évaluations et toute autre forme de soutien, selon les besoins, à l'appui de la mise en place de capacités RETEX dans l'ensemble de la structure de commandement de l'OTAN. Le Groupe de travail rend compte au Groupe de pilotage.

1.1.18 Sur la base des tâches définies dans le plan d'action OTAN pour l'optimisation du processus RETEX et dans la feuille de route pour l'amélioration de la capacité RETEX de l'OTAN, le JALLC a établi deux documents conceptuels qui favorisent une compréhension commune des objectifs et des types d'analyse RETEX qu'il peut fournir au service du processus d'apprentissage institutionnel à l'OTAN. Le document définissant le concept d'analyse du JALLC contient une annexe qui décrit trois types d'analyse que la structure de commandement de l'OTAN peut lui demander d'effectuer pour les exercices et les opérations. On trouvera dans le tableau ci-après un résumé de ces trois types d'analyse.

Tableau 4 – Résumé des types d'analyse proposés par le JALLC

Type d'analyse	Description
Analyse du contenu du portail RETEX de l'OTAN	- Établissement d'un résumé des enseignements et des informations portant sur des thèmes spécifiques qui figurent dans le portail, à l'appui de la planification ou de l'identification d'enseignements. - Analyse des tendances qui se dégagent de l'ensemble des enseignements introduits dans le portail par chacun des quartiers généraux de la structure de commandement de l'OTAN ayant participé à un exercice ou à une opération. Ces tendances peuvent mettre en avant des enseignements clés et/ou généraux ou montrer qu'il est nécessaire d'effectuer une analyse complémentaire.
Analyse à court terme	- Participation à des parties spécifiques d'un exercice ou d'une opération et recueil de données indépendantes tirées d'observations directes ou d'entretiens. - Établissement de rapports généraux mettant en évidence les problèmes systémiques globaux ayant des incidences stratégiques. Les hauts responsables des quartiers généraux de la structure de commandement de l'OTAN pourront s'inspirer du contenu de ces rapports pour planifier les futures éditions d'exercices ou de futures activités opérationnelles.

Analyse interarmées	- Participation à des parties spécifiques d'un exercice ou d'une opération pour y recueillir des données pour un projet précis d'analyse interarmées. - Collaboration avec une équipe d'analyse et/ou d'évaluation, une branche chargée du contrôle d'un exercice ou du RETEX, les analystes du JALLC devant toutefois atteindre leurs propres objectifs, fixés de manière indépendante. - Élaboration d'études systématiques et approfondies de problèmes complexes faisant intervenir de multiples entités, le but étant d'améliorer durablement les systèmes aux niveaux opératif et stratégique.
---------------------	--

Source : Concept d'analyse du JALLC, décembre 2021.

1.2 Objectifs de l'audit

1.2.1 L'IBAN a examiné dans quelle mesure les commandements stratégiques de l'OTAN avaient donné suite aux recommandations formulées dans le rapport d'audit de performance qu'il avait consacré en 2016 au processus RETEX dans les exercices OTAN. Le présent audit de performance a pour objectifs :

1. de déterminer dans quelle mesure l'OTAN a fait le nécessaire pour donner suite aux recommandations formulées dans le rapport que l'IBAN a établi en 2016 ;
2. de faire le point sur la situation à ce jour et sur les progrès que les organismes OTAN ayant fait l'objet de l'audit de 2016 ont réalisés dans le processus RETEX pour ce qui concerne les exercices OTAN.

1.3 Étendue de l'audit et méthode appliquée

1.3.1 Le présent audit porte sur les informations recueillies depuis la publication du précédent rapport d'audit de performance, en mars 2016, et jusqu'en février 2023. L'équipe chargée de l'audit a examiné et analysé la documentation officielle et a rencontré de hauts responsables et des experts des entités décrites dans le tableau 1 pour discuter avec eux du processus RETEX dans les exercices OTAN. Elle a envoyé aux entités auditées des questionnaires portant sur deux volets clés des recommandations formulées par l'IBAN, à savoir le plan d'action OTAN pour l'optimisation du processus RETEX pour la période 2017-2019 et la feuille de route OTAN pour l'amélioration de la capacité RETEX pour la période 2021-2025. Elle a mis chacune des recommandations formulées en correspondance avec une ou plusieurs des tâches décrites dans ces documents.

1.3.2 L'équipe chargée de l'audit a examiné les principales politiques et directives relatives au RETEX décrites dans le tableau 2 et les a analysées au regard de celles sur lesquelles l'IBAN s'était appuyé pour établir son rapport de 2016, le but étant de décrire les principaux changements intervenus depuis la publication de ce rapport. Elle a aussi examiné les rapports relatifs aux exercices interarmées de grande envergure qui ont eu lieu pendant la période allant de 2018 à 2021, les rapports annuels que les commandements subordonnés au QG du SACT et au SHAPE ont consacrés à la capacité RETEX, les

rapports d'activité et procès-verbaux de réunion relatifs à la gouvernance du processus RETEX des deux commandements stratégiques, le manuel du JALLC sur le retour d'expérience et d'autres documents de l'OTAN ayant trait au RETEX. Sur la base des réponses aux questionnaires et de l'examen de documents, elle a eu des entretiens avec de hauts responsables pour éclaircir son interprétation de ces réponses et de la documentation. Pour terminer, elle a utilisé une grille d'évaluation pour déterminer dans quelle mesure les commandements stratégiques avaient mis en œuvre les recommandations formulées par l'IBAN en 2016 (voir tableau 5 ci-après).

Tableau 5 – Grille d'évaluation utilisée pour déterminer dans quelle mesure les commandements stratégiques ont mis en œuvre les recommandations formulées par l'IBAN en 2016

Question pleinement traitée	La suite voulue a été donnée à la recommandation et/ou à la constatation.
Question en cours de traitement	Un important travail a déjà été effectué, mais tout n'a pas encore été fait pour que l'on puisse considérer que la recommandation et/ou la constatation ont reçu la suite voulue.
Progrès limités	Quelques mesures ont été prises, mais peu de résultats ont été obtenus.
Aucun progrès	Aucune mesure n'a été prise pour donner suite à la recommandation et/ou à la constatation.

Source : IBAN.

2. LES COMMANDEMENTS STRATÉGIQUES DE L'OTAN ONT FAIT DES PROGRÈS DANS LA MISE EN ŒUVRE DE QUATRE DES SEPT RECOMMANDATIONS DE L'IBAN VISANT À AMÉLIORER LE PROCESSUS RETEX DANS LES EXERCICES MILITAIRES DE L'OTAN

2.1 L'IBAN a constaté que les commandements stratégiques avaient avancé dans la mise en œuvre de quatre des sept recommandations formulées dans le rapport d'audit de performance qu'il avait consacré en 2016 au processus RETEX dans les exercices OTAN. On trouvera dans le tableau 6 ci-après un résumé des progrès réalisés.

Tableau 6 – Résumé des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations formulées par l'IBAN en 2016

Recommandations	Évaluation faite par l'IBAN
1) Les commandements stratégiques devraient définir des orientations claires pour les livrables à fournir en matière de compte rendu sur le RETEX en tenant compte des différences d'envergure et de complexité des exercices OTAN, et déterminer les liens hiérarchiques pour le compte rendu sur le RETEX en tenant compte du fait que les exercices font intervenir plusieurs commandements.	- S'agissant des livrables en matière de compte rendu et de la désignation, au niveau des commandements, d'une autorité responsable du RETEX pour ce qui concerne les exercices, des orientations plus claires ont été définies dans les directives des deux commandements stratégiques portant sur le RETEX ainsi que sur l'entraînement et les exercices collectifs. - Des retards ont, certes, été constatés dans la mise à jour des politiques et directives clés relatives au RETEX dans les exercices OTAN, mais un travail de révision de ces dispositions est en cours.
2) Le Conseil de l'Atlantique Nord devrait prendre les dispositions nécessaires pour faire en sorte que les commandements stratégiques prennent des mesures destinées à faciliter une plus grande implication des dirigeants dans la mise en œuvre du processus RETEX à tous les niveaux de commandement, qu'ils définissent des indicateurs pour la mesure de la performance du processus RETEX de l'OTAN et qu'ils fournissent ces informations aux hauts dirigeants dans la directive annuelle du SACEUR sur la formation, l'entraînement, les exercices et l'évaluation (SAGE) ou dans un document équivalent.	- L'IBAN a constaté que les dirigeants s'impliquaient davantage, au travers du Comité de pilotage RETEX, du Groupe de pilotage RETEX et du Groupe de travail RETEX, qu'il était fait rapport, une fois par an, au sujet de la mesure de la performance en matière de RETEX sur la base des informations reçues de l'ensemble de la structure de commandement de l'OTAN et qu'il était fait rapport, deux fois par an, au sujet de l'analyse des informations contenues dans le RETEX et des tendances observées dans le portail RETEX de l'OTAN. - Il est fait rapport chaque année au Comité de pilotage RETEX des deux commandements stratégiques au sujet de la performance de la capacité RETEX de l'OTAN et il a été fait rapport à ce sujet pour la première fois au Comité de pilotage RETEX des deux commandements stratégiques au niveau des chefs d'état-major à sa réunion de décembre 2021.
3) Les commandements stratégiques devraient revoir les orientations sur le RETEX et faire en sorte qu'elles fournissent aux commandements subordonnés des instructions et des critères plus détaillés concernant le type d'enseignements qu'il est utile de communiquer, les exercices à prendre en considération et les autres types d'informations à fournir.	- Il est proposé dans les directives des deux commandements stratégiques sur le RETEX ainsi que sur l'entraînement et les exercices collectifs qu'un plan de recueil des enseignements soit établi sur la base des orientations et des priorités définies par le commandant et qu'il fasse partie intégrante des EXSPEC et des EXPLAN des exercices interarmées de grande envergure. - Les directives des deux commandements stratégiques pourraient être plus précises encore au sujet du type d'informations à partager. Par ailleurs, l'établissement d'un plan de recueil du RETEX n'est pas obligatoire pour ce qui concerne les exercices.

4) Les commandements stratégiques, en concertation avec les parties prenantes, devraient envisager de regrouper ou de supprimer les bases de données RETEX redondantes. Les éléments à prendre en considération devraient inclure le rapport coût-efficacité.	- Sur la base des documents qu'il a examinés et des entretiens qu'il a eus avec des responsables, l'IBAN a constaté que les bases de données RETEX redondantes avaient été supprimées et que le portail RETEX de l'OTAN était le seul et unique instrument de collecte des données. - D'autres plateformes de partage et de collecte d'informations sont toutefois encore utilisées dans la structure de commandement de l'OAN pour collecter et filtrer les observations avant leur enregistrement dans le portail RETEX de l'OTAN.
--	---

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

Les commandements stratégiques ont fait des progrès dans l'établissement d'orientations plus claires concernant les livrables pour le compte rendu RETEX et la désignation, au niveau des commandements, d'une autorité responsable du RETEX pour les exercices

2.2 Les commandements stratégiques ont bien avancé dans la mise en œuvre de la recommandation les invitant à définir des orientations claires pour les livrables à fournir en matière de compte rendu sur le RETEX en tenant compte des différences d'envergure et de complexité des exercices OTAN, et à déterminer les liens hiérarchiques pour le compte rendu sur le RETEX en tenant compte du fait que les exercices font intervenir plusieurs commandements. Dans son rapport de 2016, l'IBAN indiquait que, selon la directive de 2013 sur l'entraînement et les exercices collectifs, l'officier chargé de la mise sur pied de l'exercice devait diffuser un plan d'action faisant suite aux enseignements identifiés, mais que cette directive ne fixait toutefois pas d'échéance précise pour la diffusion d'un tel plan d'action et ne contenait pas de précisions sur la manière de donner suite aux mesures correctives après la diffusion du compte rendu sur ces mesures. L'IBAN indiquait en outre dans son rapport que la directive donnait des orientations incomplètes sur ce qui devait figurer dans plan d'action faisant suite aux enseignements identifiés et qu'elle ne précisait pas quelle était l'autorité responsable qui devait charger le responsable de l'exécution de mettre en œuvre les mesures correctives.

2.3 Depuis 2016, les commandements stratégiques ont actualisé la directive sur l'entraînement et les exercices collectifs. La nouvelle version de la directive, diffusée en 2020, ne donne toujours pas d'orientations détaillées sur le contenu du plan d'action faisant suite aux enseignements tirés, ni sur la manière de mettre en œuvre les mesures correctives. Cette directive contient toutefois un diagramme illustrant le processus relatif aux enseignements identifiés/enseignements tirés pour ce qui concerne l'entraînement et les exercices collectifs. On peut y voir que le plan d'action faisant suite aux enseignements identifiés est établi dans un délai de 15 à 30 jours suivant la fin d'un exercice. La directive décrit en outre la procédure à suivre pour l'attribution à l'autorité responsable et la prise de décision entre les commandements.

2.4 Selon la version de la directive sur l'entraînement et les exercices collectifs qui a été diffusée en 2020, lorsqu'un quartier général de commandement approuve un enseignement identifié, il l'enregistre dans le portail RETEX de l'OTAN et il en devient

l'autorité d'origine. Si l'enseignement identifié est de nature interne, il sera transmis en interne à l'autorité responsable, ce qui fait que le quartier général en sera à la fois l'autorité d'origine et l'autorité responsable. Si l'autorité d'origine estime que l'enseignement identifié doit avoir une autorité responsable externe (par exemple en dehors de sa chaîne de commandement), elle envoie une lettre dûment signée au chef d'état-major du quartier général externe concerné qui, selon elle, devrait en être l'autorité responsable. Lorsque ce quartier général externe reçoit cette lettre, il la soumet à la chaîne de commandement, qui décidera soit de prendre note de la mesure corrective et/ou de la recommandation proposée, soit de l'approuver. Il enregistra dans le portail RETEX de l'OTAN la décision qui aura été prise. Si le quartier général externe choisit la première option (« prendre note »), il ne donne aucune suite à la mesure et/ou à la recommandation. S'il choisit la deuxième option (« approuver »), il devient l'autorité responsable et charge un responsable de l'exécution d'établir un plan d'action en vue de la mise en œuvre de la mesure corrective proposée, et rend compte dans le portail RETEX de l'OTAN des décisions qu'il aura prises. Dès que le plan d'action est mis en œuvre, le responsable de l'exécution en informe l'autorité responsable, qui peut être amenée à le valider. Ensuite, l'autorité responsable indique dans le portail RETEX de l'OTAN que l'enseignement identifié est devenu un enseignement tiré.

2.5 Bien que les commandements stratégiques aient bien avancé dans l'établissement d'orientations plus claires, la mise à jour des politiques générales relatives au processus RETEX dans les exercices OTAN a pris un retard considérable. Ainsi, la politique OTAN du RETEX n'a pas été mise à jour depuis 2011, et la doctrine de l'OTAN en matière de formation, d'entraînement, d'exercices et d'évaluation n'a pas été actualisée depuis 2014. Cela signifie que les politiques générales de l'OTAN relatives au processus RETEX dans les exercices n'ont pas été alignées sur les directives actualisées des deux commandements stratégiques et qu'elles ne tiennent pas compte des importants changements intervenus, comme le transfert du programme d'exercices et d'entraînement de l'ACT à l'ACO. Toutefois, le Comité militaire, en concertation avec les commandements stratégiques, a récemment revu les deux grandes politiques évoquées et a formulé des observations à leur sujet. Le Comité militaire a signé la version finale de la doctrine de l'OTAN en matière de formation, d'entraînement, d'exercices et d'évaluation et l'a transmise en janvier 2023 au Conseil afin que celui-ci en prenne note. En février 2023, le Comité militaire a rendu son avis au Conseil sur la revue de la politique OTAN du RETEX. Selon des responsables, l'objectif est de finaliser cette politique dans le courant de l'année 2023.

Les commandements stratégiques ont réalisé des progrès significatifs s'agissant de prendre des dispositions favorisant une plus grande implication des dirigeants et la mesure de la performance

2.6 Dans son rapport de 2016, l'IBAN signalait qu'il n'y avait pas à l'OTAN de mécanisme ni de processus de compte rendu qui permettrait d'avoir une visibilité sur la suite donnée aux enseignements issus des exercices de l'Organisation ou qui pourrait servir à évaluer la performance du processus RETEX de l'OTAN. Il constatait aussi qu'il n'y avait pas de contrôle ni de suivi centralisés des mesures correctives relatives aux enseignements identifiés découlant des exercices, ni d'instructions de suivi qui émaneraient du commandement supérieur et qui prévoiraient la présentation de rapports d'étape sur les mesures correctives ou les enseignements.

2.7 Depuis 2016, les commandements stratégiques ont mis en place une structure de gouvernance du RETEX qui est chargée de gérer la mise en œuvre du plan d'action OTAN pour l'optimisation du processus RETEX et de la feuille de route pour l'amélioration de la capacité RETEX de l'OTAN. Alors que ce plan d'action et cette feuille de route prévoyaient l'exécution de tâches destinées à améliorer, dans leur globalité, le processus et les capacités RETEX à l'OTAN, l'IBAN a constaté que certaines des tâches ont contribué à avancer dans la mise en œuvre de sa recommandation visant une plus grande implication des dirigeants dans le processus RETEX pour ce qui concerne les exercices OTAN.

2.8 En particulier, les commandements stratégiques ont mis en place un mécanisme selon lequel les commandants stratégiques reçoivent régulièrement des rapports de performance sur la capacité RETEX globale de la structure de commandement de l'OTAN, et notamment des informations sur les exercices. L'annexe F de la directive RETEX établie en 2018 par les deux commandements stratégiques prévoit que tous les quartiers généraux de la structure de commandement de l'OTAN doivent faire rapport chaque année au Groupe de pilotage RETEX des deux commandements stratégiques au sujet des objectifs et des indicateurs de mesure de la performance spécifiques concernant la capacité RETEX. Ces objectifs et indicateurs sont regroupés en sept domaines qui, selon les commandements stratégiques et le JALLC, revêtent la plus haute importance pour la capacité RETEX de l'OTAN, à savoir : (1) état d'esprit ; (2) leadership ; (3) structure ; (4) processus ; (5) outils ; (6) formation et (7) partage des informations. Il existe aussi des objectifs et des indicateurs de performance pour les exigences en matière d'analyse interarmées.

2.9 Dans le rapport annuel qu'ils doivent établir sur la capacité RETEX, les différents quartiers généraux de la structure de commandement de l'OTAN donnent une description des exercices auxquels ils ont participé au cours de l'année considérée et fournissent des tableaux récapitulatifs indiquant le nombre d'observations, d'enseignements identifiés, de bonnes pratiques et d'enseignements tirés qui ont été enregistrés dans le portail RETEX de l'OTAN ou qui sont en cours de traitement. Selon des responsables du SHAPE, ces rapports annuels sont l'une des sources d'information utilisées pour recenser les insuffisances dans la mise en œuvre de la capacité RETEX au sein des commandements subordonnés de l'ACO. Pendant les Semaines du RETEX, le JALLC rend compte au Groupe de pilotage RETEX des deux commandements stratégiques en s'appuyant sur les rapports relatifs aux capacités ainsi que sur d'autres informations. Par ailleurs, les responsables du SHAPE ont indiqué que, pendant les Semaine du RETEX, ils s'entretenaient avec les responsables des commandements subordonnés de l'ACO, examinaient avec eux les rapports sur les capacités et réfléchissaient aux moyens qui permettraient de relever les défis.

2.10 Le Groupe de pilotage RETEX des deux commandements stratégiques reçoit aussi, au moins une fois par an ou à sa demande, des informations sur la performance qui proviennent des rapports de gestion du contenu actif du portail RETEX de l'OTAN établis par le JALLC. Comme indiqué dans la directive des deux commandements stratégiques sur les enseignements tirés établie en 2018, la gestion de ce contenu est un processus continu qui englobe l'analyse et l'évaluation de données et d'informations. Le personnel du JALLC suit et analyse la manière dont le processus RETEX se déroule. Il prend contact avec

l'autorité d'origine, l'autorité responsable et le responsable de l'exécution en vue de la coordination des activités et de la fourniture de conseils si nécessaire, il recense les tendances et les enseignements stratégiques, il suit les enseignements issus des activités OTAN de grande envergure (exercices et opérations) et il transmet les informations correspondantes aux autorités compétentes. Ainsi, les rapports sur la gestion du contenu actif aident les hauts responsables à suivre l'avancement du traitement des éléments enregistrés dans le portail RETEX de l'OTAN et font ressortir ceux qui portent sur des thèmes clés considérés comme essentiels dans le cadre du programme de travail annuel du JALLC, des opérations, des missions, des activités et des exercices de grande envergure de l'OTAN.

2.11 Bien que le Groupe de pilotage RETEX des deux commandements stratégiques au niveau des sous-chefs d'état-major reçoive, au moins une fois par an ou à sa demande, des informations au sujet de la performance des capacités RETEX de la structure de commandement de l'OTAN, l'IBAN a constaté que, jusqu'en 2021, il n'y avait pas de mécanisme officiel favorisant l'implication des chefs d'état-major des commandements stratégiques. La première réunion officielle des commandements stratégiques au niveau des chefs d'état-major a eu lieu en décembre 2021. Elle avait pour but de faire le point sur la capacité RETEX de l'OTAN, sur les initiatives RETEX mises en place par les deux commandements stratégiques et sur la feuille de route pour l'amélioration de la capacité RETEX de l'OTAN. Selon le relevé des décisions prises à cette première réunion, l'objectif était de faire en sorte que le Comité de pilotage RETEX des deux commandements stratégiques soit l'organe de gouvernance chef de file pour l'élaboration, au niveau stratégique, d'orientations relatives à la mise en œuvre de la politique OTAN du RETEX et pour leur supervision. À cet égard, les chefs d'état-major de l'ACO et de l'ACT ont approuvé une révision de la cadence de travail pour la gouvernance du RETEX, qui prévoit qu'ils recevront des informations actualisées sur les enseignements clés et qu'ils définiront chaque année les domaines stratégiques prioritaires pour la collecte des enseignements tirés ainsi que les besoins en matière d'analyses interarmées. Bien que la création du Comité de pilotage soit récente, l'IBAN estime qu'il s'agit d'une mesure positive sur la voie d'une plus grande implication des dirigeants et de la mesure de la performance concernant le processus RETEX en général, et notamment les exercices. Toutefois, il faudra que la nouvelle structure de gouvernance soit appliquée dans plusieurs autres éditions des exercices pour pouvoir déterminer si elle a une incidence sur le processus RETEX concernant les exercices.

Les commandements stratégiques ont réalisé des progrès s'agissant de fournir des instructions et des critères plus détaillés au sujet des enseignements à communiquer

2.12 Les commandements stratégiques ont réalisé des progrès s'agissant de mettre en œuvre la recommandation de l'IBAN les invitant à fournir des instructions et des critères plus détaillés concernant le type d'enseignements qu'il est utile de communiquer, les exercices à prendre en considération et les autres types d'informations à fournir. Ainsi, il est proposé dans les directives des deux commandements stratégiques sur le RETEX et sur l'entraînement et les exercices collectifs qu'un plan de recueil des enseignements soit établi sur la base des orientations et des priorités définies par le commandant et qu'il fasse partie intégrante des EXSPEC et des EXPLAN des exercices interarmées de grande envergure.

2.13 Par ailleurs, la directive sur l'entraînement et les exercices collectifs contient une annexe consacrée au RETEX, où l'on trouve une figure indiquant les échéances pour les livrables en matière de RETEX. Dans cette directive, il est proposé que l'officier chargé de la mise sur pied de l'exercice, l'officier directeur de l'exercice, l'officier chargé de la conduite de l'exercice et les joueurs établissent un plan de recueil du RETEX et définissent des procédures de collecte et d'enregistrement des enseignements communiqués par les joueurs qui n'ont pas accès au portail RETEX de l'OTAN. Le plan de recueil du RETEX peut être simple, et se présenter sous la forme d'une liste de priorités ou de domaines spécifiques établie sur la base des instructions données par le commandant. Il peut aussi être plus complet et faire partie intégrante des EXSPEC ou de l'EXPLAN. Toutefois, la directive sur l'entraînement et les exercices collectifs ne rend pas obligatoire l'établissement d'un plan de recueil du RETEX ou la définition de procédures pour la collecte et l'enregistrement des enseignements communiqués par les joueurs qui n'ont pas accès au portail RETEX de l'OTAN. Des responsables du SHAPE ont toutefois signalé qu'ils avaient rendu obligatoire l'établissement d'un plan de recueil du RETEX pour de récents exercices, comme l'exercice Steadfast Jupiter 2021. Des efforts sont actuellement déployés pour définir plus clairement ce qu'il faut mettre dans un tel plan sur la base des domaines RETEX prioritaires définis par le Comité de pilotage RETEX des deux commandements stratégiques au niveau des chefs d'état-major.

Les commandements stratégiques ont fait des progrès dans le regroupement ou la suppression des bases de données RETEX redondantes

2.14 Les commandements stratégiques ont avancé dans la mise en œuvre de la recommandation de l'IBAN les invitant à regrouper ou à supprimer les bases de données RETEX redondantes. Selon le rapport final sur le plan d'action OTAN pour l'optimisation du processus RETEX diffusé en janvier 2021, les commandements stratégiques ont éliminé les bases redondantes et ont fait du portail RETEX de l'OTAN le seul et unique outil de collecte des données. Ils ont en outre actualisé la directive sur le RETEX et la directive sur l'entraînement et les exercices collectifs, en y insistant notamment sur la nécessité d'enregistrer les enseignements dans le portail RETEX de l'OTAN à chacune des phases du processus RETEX au cours d'un exercice.

2.15 L'IBAN a toutefois constaté que plusieurs quartiers généraux de la structure de commandement de l'OTAN continuaient d'utiliser d'autres outils pour stocker et partager des données relatives au RETEX, notamment Microsoft Excel, SharePoint et des systèmes de suivi des tâches propres à leur commandement. Selon des responsables, cela est dû au fait que les observations recueillies au cours des exercices peuvent être très nombreuses, apparaître en double, manquer de pertinence ou ne pas être de bonne qualité. Par conséquent, les quartiers généraux des commandements utilisent ces autres outils de recueil et de partage d'informations pour télécharger et filtrer les observations afin qu'une version définitive et de bonne qualité puisse être enregistrée dans le portail RETEX de l'OTAN. Ce processus fait toutefois peser une charge supplémentaire sur les gestionnaires de portail RETEX qui sont chargés d'enregistrer dans le portail RETEX de l'OTAN des observations se trouvant dans un outil séparé de collecte et de partage d'informations. Les commandements stratégiques ont reconnu que cela posait problème sur le plan technique,

et l'ACT s'emploie actuellement à mettre au point un outil intermédiaire de collecte des observations pour aider à remédier à cette situation. Par ailleurs, les commandements stratégiques ont approuvé en 2020 les besoins énoncés par les utilisateurs et donné leur accord en vue de la mise au point d'un nouvel ensemble d'outils RETEX qui remplacera l'actuel portail OTAN et qui contiendra un module de collecte et de filtrage des observations.

Conclusion

2.16 Les commandements stratégiques ont fait des progrès dans la mise en œuvre de quatre des sept recommandations formulées par l'IBAN en 2016, et notamment celle visant à impliquer davantage les dirigeants et à mettre en place une structure de gouvernance RETEX des deux commandements stratégiques, le but étant de continuer d'améliorer la capacité RETEX globale de l'OTAN. Le plan d'action OTAN pour l'optimisation du processus RETEX et, dans son prolongement, la feuille de route pour l'amélioration de la capacité RETEX de l'OTAN montrent que les commandements stratégiques entendent mettre en œuvre les recommandations formulées par l'IBAN en 2016. L'IBAN prend dûment note de ces efforts et s'en félicite.

3. LES COMMANDEMENTS STRATÉGIQUES DE L'OTAN ONT FAIT DES PROGRÈS LIMITÉS DANS LA MISE EN ŒUVRE DE TROIS DES SEPT RECOMMANDATIONS DE L'IBAN VISANT À AMÉLIORER LE PROCESSUS RETEX DANS LES EXERCICES MILITAIRES DE L'OTAN

3.1 Globalement, l'IBAN a constaté que les commandements stratégiques avaient fait des progrès limités dans la mise en œuvre de trois des sept recommandations qu'il avait formulées. On trouvera dans le tableau 7 ci-après un résumé de l'évaluation de l'IBAN, qui fait état de progrès limités dans la mise en œuvre de ces trois recommandations.

Tableau 7 – Résumé des progrès limités réalisés dans la mise en œuvre des recommandations formulées par l'IBAN en 2016

Recommandation	Évaluation faite par l'IBAN
5) Le Conseil de l'Atlantique Nord devrait prendre des mesures pour faire en sorte que les commandements stratégiques désignent, au niveau approprié de commandement, un responsable unique qui serait chargé de suivre la mise en œuvre du processus de retour d'expérience pour chaque exercice. Il devrait aussi définir dans les orientations le rôle et les responsabilités de la personne désignée.	- Aucune disposition ne prévoit la désignation, au niveau approprié de commandement, d'un responsable unique qui serait chargé de faire en sorte que les enseignements identifiés soient pris en charge de manière appropriée et soient soumis dans leur intégralité au processus RETEX de l'OTAN dans tous les commandements participant à des exercices, et qui devrait rendre des comptes à ce sujet. - Des difficultés subsistent concernant la désignation d'une autorité responsable, ce qui fait que le traitement d'enseignements est à l'arrêt, qu'il est pris note de certains enseignements sans qu'ils soient examinés plus avant ou que des enseignements sont conservés en interne et ne sont pas communiqués à l'extérieur des commandements.

6) Les commandements stratégiques devraient faire en sorte que les commandements subordonnés présentent, dans le cadre de leurs processus RETEX respectifs, des constatations ou des enseignements découlant des évaluations de la performance réalisées en interne ou d'autres analyses.	- Il ressort d'une enquête que, sur les six commandements subordonnés mentionnés dans le rapport de l'IBAN de 2016, quatre ont déclaré que, pour les exercices de grande envergure, ils continuaient de faire appel à des équipes d'analyse, d'évaluation et de compte rendu pour recueillir des informations sur la performance à l'intention de leur chef d'état-major. Ces commandements ont toutefois aussi indiqué qu'ils enregistreraient dans le portail RETEX de l'OTAN des observations ou des enseignements découlant de ces activités. - Au niveau des commandements stratégiques, il n'y a pas de responsable chargé de veiller, de manière proactive et régulière, à ce que les commandements subordonnés enregistrent, dans le cadre de leurs processus RETEX respectifs, des observations ou des enseignements découlant d'évaluations de la performance réalisées en interne ou d'autres analyses.
7) Les commandements stratégiques, en concertation avec le Centre interarmées d'analyse et de retour d'expérience et d'autres parties prenantes, devraient prendre des mesures pour faire en sorte qu'un cadre commun soit mis en place et pour garantir ainsi l'exactitude et la qualité des données introduites dans le portail RETEX de l'OTAN.	- Les formations et le manuel relatifs au RETEX donnent des instructions sur la manière de rédiger des observations de bonne qualité, mais des problèmes de qualité subsistent concernant les données qui sont enregistrées dans le portail RETEX de l'OTAN. - Aucun cadre commun n'a été mis en place pour garantir l'exactitude et la qualité des données introduites dans le portail RETEX de l'OTAN.

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

Les commandements stratégiques ont fait des progrès limités s'agissant de désigner un responsable unique qui serait chargé de suivre la mise en œuvre du processus RETEX pour chaque exercice

3.2 En 2016, l'IBAN avait constaté qu'il n'y avait aucune disposition prévoyant la désignation, au niveau approprié de commandement, d'un responsable unique qui serait chargé de faire en sorte que les enseignements identifiés soient pris en charge de manière appropriée et soient soumis dans leur intégralité au processus RETEX dans tous les commandements participant à des exercices et qui devrait rendre des comptes à ce sujet. En février 2023, l'IBAN constatait qu'il n'y avait toujours aucune disposition prévoyant la désignation d'une autorité centrale.

3.3 En théorie, le Comité de pilotage RETEX des deux commandements stratégiques au niveau des chefs d'état-major est doté de l'autorité suffisante pour faire en sorte que les enseignements identifiés au cours des exercices soient pleinement soumis au processus RETEX de l'OTAN dans tous les commandements participant à un exercice donné. Toutefois, il n'y a pas, dans le mandat de ce comité, de disposition le désignant expressément comme responsable unique chargé de veiller au respect du

processus RETEX dans les exercices. Par ailleurs, lors de la première réunion de ce comité, en décembre 2021, le JALLC avait signalé qu'aucun progrès n'avait été effectué depuis plus d'un an dans le traitement de 1 309 observations enregistrées dans le portail RETEX de l'OTAN. Ces observations émanaient de l'ensemble de la structure de commandement de l'OTAN, et le Comité de pilotage avait alors donné son accord pour que, dans le cadre de son programme de travail pour 2022, le JALLC examine plus avant, avec les autorités d'origine concernées, le degré d'importance de ces observations. Le JALLC est en contact avec ces autorités pour examiner les raisons de l'absence de progrès et la manière dont il peut fournir un soutien. Toutefois, il n'y a toujours pas de disposition désignant une autorité centrale chargée de faire en sorte que les 1 309 observations évoquées soient traitées afin qu'elles deviennent des enseignements identifiés, puis des enseignements tirés.

3.4 Globalement, la structure de gouvernance du RETEX des deux commandements stratégiques a été établie pour suivre la mise en œuvre de la capacité RETEX de l'OTAN dans tous ses domaines d'application, et pas uniquement dans le cadre des exercices. Même si l'IBAN considère que la mise en place de cette structure est une avancée, il estime que les commandements stratégiques n'utilisent pas pleinement le pouvoir centralisé dont est doté le nouveau Comité de pilotage RETEX et n'ont pas défini son rôle et ses responsabilités s'agissant de faire en sorte que les enseignements identifiés dans le cadre des exercices soient soumis dans leur intégralité au processus RETEX dans tous les commandements participant à des exercices. Les responsables n'ont pas dit que les prochaines versions de la directive sur le RETEX et d'autres orientations définiraient les rôles, les responsabilités et les pouvoirs du Comité de pilotage RETEX des deux commandements stratégiques s'agissant de faire en sorte que, à l'issue des exercices de grande envergure, les observations en attente soient traitées et deviennent des enseignements identifiés, puis des enseignements tirés.

3.5 L'IBAN estime que l'absence de disposition prévoyant la désignation, au niveau approprié de commandement, d'un responsable unique est l'une des principales difficultés qui se posent s'agissant de mettre pleinement en œuvre l'ensemble des recommandations formulées par l'IBAN en 2016. En l'absence d'un responsable unique, il n'y a pas d'autorité centrale qui est chargée de faire en sorte que les enseignements identifiés soient pris en charge de manière appropriée et soient soumis dans leur intégralité au processus RETEX dans tous les commandements participant aux exercices et qui doit rendre des comptes à ce sujet. De ce fait, dans l'ensemble de la structure de commandement de l'OTAN, les quartiers généraux continuent de mettre en œuvre séparément le processus RETEX dans le cadre des exercices, sans qu'une autorité centrale ne soit là pour établir des liens entre ces processus menés en vase clos.

Les commandements stratégiques ont fait des progrès limités s'agissant de faire en sorte que les commandements subordonnés présentent, dans le cadre de leurs processus RETEX respectifs, des constatations ou des enseignements découlant des évaluations de la performance réalisées en interne ou d'autres analyses

3.6 Les commandements stratégiques ont peu avancé dans la mise en œuvre de la recommandation de l'IBAN les invitant à faire en sorte que les commandements subordonnés présentent, dans le cadre de leurs processus RETEX respectifs, des

constatations ou des enseignements découlant des évaluations de la performance réalisées en interne ou d'autres analyses. En 2016, l'IBAN avait indiqué que les commandements subordonnés effectuaient des analyses mais que les observations et les enseignements qu'elles contenaient n'étaient pas introduits dans le portail RETEX de l'OTAN. Il avait constaté que certains commandements employaient d'autres méthodes internes d'examen de la performance et de compte rendu en concomitance avec le processus RETEX qu'ils appliquaient au cours des exercices. Il avait aussi noté que les équipes mentionnées ci-après produisaient des enseignements qui n'étaient pas enregistrés dans le portail RETEX de l'OTAN.

3.6.1 Commandement allié de forces interarmées de Naples (JFCNP) : faisait appel à des équipes internes chargées des questions de performance pour la collecte d'informations sur la performance à l'intention du chef d'état-major ;

3.6.2 Commandement allié de forces interarmées de Brunssum (JFCBS) : faisait appel à une équipe d'analyse, d'évaluation et de compte rendu pour la collecte d'informations sur la performance à l'intention du chef d'état-major ;

3.6.3 Commandement de milieu (SSC) : faisait appel à des équipes d'observation et de formation pour la collecte d'informations sur la performance à l'intention du chef d'état-major ;

3.6.4 Centre de guerre interarmées (JWC) : avait établi certains rapports présentant en détail des enseignements qui n'étaient enregistrés dans aucun programme RETEX spécifique.

3.7 L'IBAN a demandé aux commandements subordonnés évoqués s'ils enregistraient maintenant, dans le cadre de leurs processus RETEX respectifs, des observations ou des enseignements découlant des évaluations de la performance réalisées en interne ou d'autres analyses. Sur les six commandements subordonnés concernés, quatre ont déclaré qu'ils continuaient de faire appel, pour les exercices de grande envergure, à des équipes d'analyse, d'évaluation et de compte rendu pour la collecte d'informations sur la performance à l'intention de leur chef d'état-major et qu'ils enregistraient dans le portail RETEX de l'OTAN les observations ou les enseignements issus de ces activités. Bien que les commandements subordonnés aient déclaré qu'ils enregistraient maintenant dans le portail RETEX de l'OTAN les enseignements issus de leurs analyses, l'IBAN a constaté que ce travail ne s'inscrivait pas dans le cadre d'un processus de gestion proactive ou d'implication régulière des commandements stratégiques. Les responsables des commandements stratégiques estiment que ce n'est pas à eux de faire en sorte, de manière proactive et régulière, que les commandements subordonnés introduisent dans leurs processus RETEX les observations et les enseignements découlant de ces analyses.

3.8 Selon leur interprétation de la directive sur l'entraînement et les exercices collectifs, les responsables de l'un des commandements stratégiques ont estimé que les informations recueillies dans le cadre des évaluations de la performance réalisées en interne et d'autres analyses n'étaient probablement pas liées au processus RETEX dans les exercices OTAN. En dépit des progrès réalisés au sein des commandements subordonnés, l'IBAN n'a pas

trouvé de responsable ou de service unique, au niveau approprié au sein des commandements stratégiques, qui serait chargé de faire en sorte, de manière proactive et régulière, que ces commandements enregistrent dans le portail RETEX de l'OTAN les observations ou les enseignements découlant des analyses évoquées.

Les commandements stratégiques ont fait des progrès limités s'agissant de mettre en place un cadre commun afin de garantir l'exactitude et la qualité des données introduites dans le portail RETEX de l'OTAN

3.9 En 2016, l'IBAN avait constaté qu'il n'y avait aucun dispositif de contrôle de la qualité permettant de faire en sorte que les données introduites dans le portail RETEX de l'OTAN soient fiables et exactes. Il avait aussi noté qu'il n'y avait pas d'autorité centrale chargée de veiller à ce que les documents portant sur les enseignements identifiés ou les enseignements tirés soient établis dans le format approuvé par le JALLC afin qu'ils soient exhaustifs et de bonne qualité. En raison de l'absence d'un tel dispositif et d'une telle autorité, les conventions de nommage étaient parfois mal utilisées ou des conventions différentes étaient appliquées, ce qui avait des incidences sur l'exactitude et la validité des données et sur les possibilités de recherche et de repérage des informations par les utilisateurs.

3.10 Les responsables au sein des commandements stratégiques ont indiqué qu'ils traitaient la question de l'exactitude et de la qualité des données relatives aux exercices enregistrées dans le portail RETEX de l'OTAN ; pour cela, ils organisent des formations, élaborent des orientations et sollicitent l'aide du JALLC. Au cours des exercices, chacun des quartiers généraux de commandement met en place un groupe de travail RETEX composé d'officiers d'état-major chargés du RETEX, de points de contact RETEX et de gestionnaires locaux du portail RETEX de l'OTAN. Ces personnes suivent une formation obligatoire au cours de laquelle elles reçoivent des instructions sur la manière d'enregistrer des données exactes et de qualité dans le portail RETEX de l'OTAN. En outre, des équipes de conseillers et d'instructeurs mobiles du JALLC organisent chaque année de nombreuses formations en présentiel dans l'ensemble de la structure de commandement de l'OTAN, au cours desquelles les participants apprennent notamment à formuler des observations et des enseignements de bonne qualité. Pendant les exercices, chacun des quartiers généraux de commandement met en place un groupe de travail RETEX qui examine toutes les observations pour faire en sorte que seules celles qui sont complètes et abouties soient soumises au processus RETEX. Selon des responsables, cet examen vise à produire des enseignements identifiés qui sont plus pertinents et de meilleure qualité et qui deviendront de meilleurs enseignements tirés. Des responsables ont également indiqué que les joueurs utilisaient le manuel OTAN de retour d'expérience, qui a été établi par le JALLC et qui contient les instructions à suivre et les listes de choses à vérifier pour la formulation d'observations de bonne qualité qui sont suffisamment abouties pour faire leur chemin dans le processus RETEX de l'OTAN.

3.11 Les dispositions du manuel OTAN de retour d'expérience n'ont toutefois pas un caractère contraignant et certains personnels formés exercent leurs responsabilités RETEX à titre secondaire. Par exemple, certains officiers d'état-major peuvent être désignés pour être les points de contact RETEX, mais il s'agit uniquement d'une tâche secondaire, qui ne

fait pas partie de leur description de poste officielle. Selon des responsables, cela restreint la disponibilité et le degré d'implication des points de contact RETEX. En outre, des responsables ont indiqué qu'il peut arriver qu'un point de contact RETEX ne participe même pas à l'exercice pour lequel il a été désigné, ce qui fait que le groupe de travail ne peut pas bénéficier des connaissances que cette personne a acquises au cours de sa formation ni de son expertise, et que ces compétences ne sont pas utilisées. Pour terminer, le JALLC fournit un soutien sous la forme d'avis et de formations, mais il n'a pas l'autorité nécessaire pour obliger les joueurs à se conformer au manuel OTAN de retour d'expérience de manière à ce que des informations exactes et de qualité soient enregistrées dans le portail RETEX de l'Organisation. Le JALLC envoie des analystes dans les différents quartiers généraux de commandement, afin qu'ils fournissent une aide dans un maximum d'exercices, et il assure le suivi nécessaire auprès des autorités d'origine dans les cas où il constaterait que des données sont introduites de manière incorrecte dans le portail. Les ressources du JALLC sont toutefois limitées : il ne dispose que de 50 postes du tableau d'effectifs du temps de paix pour mener à bien un programme de travail qui comprend la mise à disposition d'équipes de conseillers et d'équipes mobiles d'instructeurs, l'organisation de semaines et de conférences consacrées au RETEX, la réalisation chaque année, à l'intention des commandements stratégiques, d'un certain nombre d'analyses portant sur le contenu du portail, d'analyses de questions à court terme et d'analyses interarmées. L'IBAN a examiné les procès-verbaux des réunions du Comité de pilotage RETEX et du Groupe de pilotage RETEX ainsi que les documents relatifs au programme de travail du JALLC qui ont été établis pendant la période allant de 2018 à 2022. Il n'y a trouvé aucune référence à l'établissement d'un cadre commun visant à améliorer l'exactitude et la qualité des données enregistrées dans le portail RETEX de l'OTAN. En outre, dans le document de 2020 sur les besoins des utilisateurs des commandements stratégiques s'agissant de la mise en place d'un nouvel ensemble d'outils RETEX destinés à remplacer le portail RETEX, on trouve des passages sur les avantages de l'assurance de la qualité, mais aucune précision sur la manière d'obtenir cette assurance.

3.12 En raison de ce qui précède, des problèmes de qualité et d'exactitude des données continuent de se poser dans le portail RETEX de l'OTAN. Depuis 2018, dans ses rapports sur la gestion du contenu actif du portail RETEX de l'OTAN, le JALLC fait systématiquement état de problèmes de ce type. L'enregistrement des données RETEX demeure une activité ascendante effectuée isolément par chacun des quartiers généraux de commandement sur un court laps de temps dans le cadre d'un exercice. Selon un rapport sur l'exercice Trident Juncture 2018 établi par le JALLC, le fait que les délais prévus dans la directive sur l'entraînement et les exercices collectifs étaient très courts (délai de 15 jours suivant l'analyse après action) a eu une incidence négative sur la qualité des observations générées au cours de cet exercice.

3.13 Bien que les commandements stratégiques prennent des mesures – organisation de formations sur le RETEX, élaboration d'orientations et appel au JALLC –, leur action ne s'inscrit pas dans un cadre commun visant à faire à sorte que les données qui sont introduites dans le portail RETEX de l'OTAN ou qui seront introduites dans le futur ensemble d'outils RETEX de l'OTAN soient exactes et de qualité. Il existe au sein d'autres organisations internationales, comme l'Organisation des Nations Unies (ONU) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), des orientations

détaillées sur la manière de mettre en place un cadre commun pour la qualité des données pour ce qui concerne l'établissement de statistiques et la réalisation d'analyses. Par ailleurs, il existe des cadres relatifs à la qualité des données qui sont reconnus à l'échelle internationale, comme la série 8000 de l'Organisation internationale de normalisation (ISO), que l'OTAN peut adapter et appliquer selon ses besoins. L'IBAN a toutefois constaté que les commandements stratégiques ne prenaient pas de mesures pour établir des cadres similaires et garantir ainsi l'exactitude et la qualité des données qui sont enregistrées dans le portail RETEX de l'OTAN ou qui seront enregistrées dans le futur ensemble d'outils RETEX de l'OTAN qu'ils mettent actuellement au point et qui remplacera le portail.

Conclusion

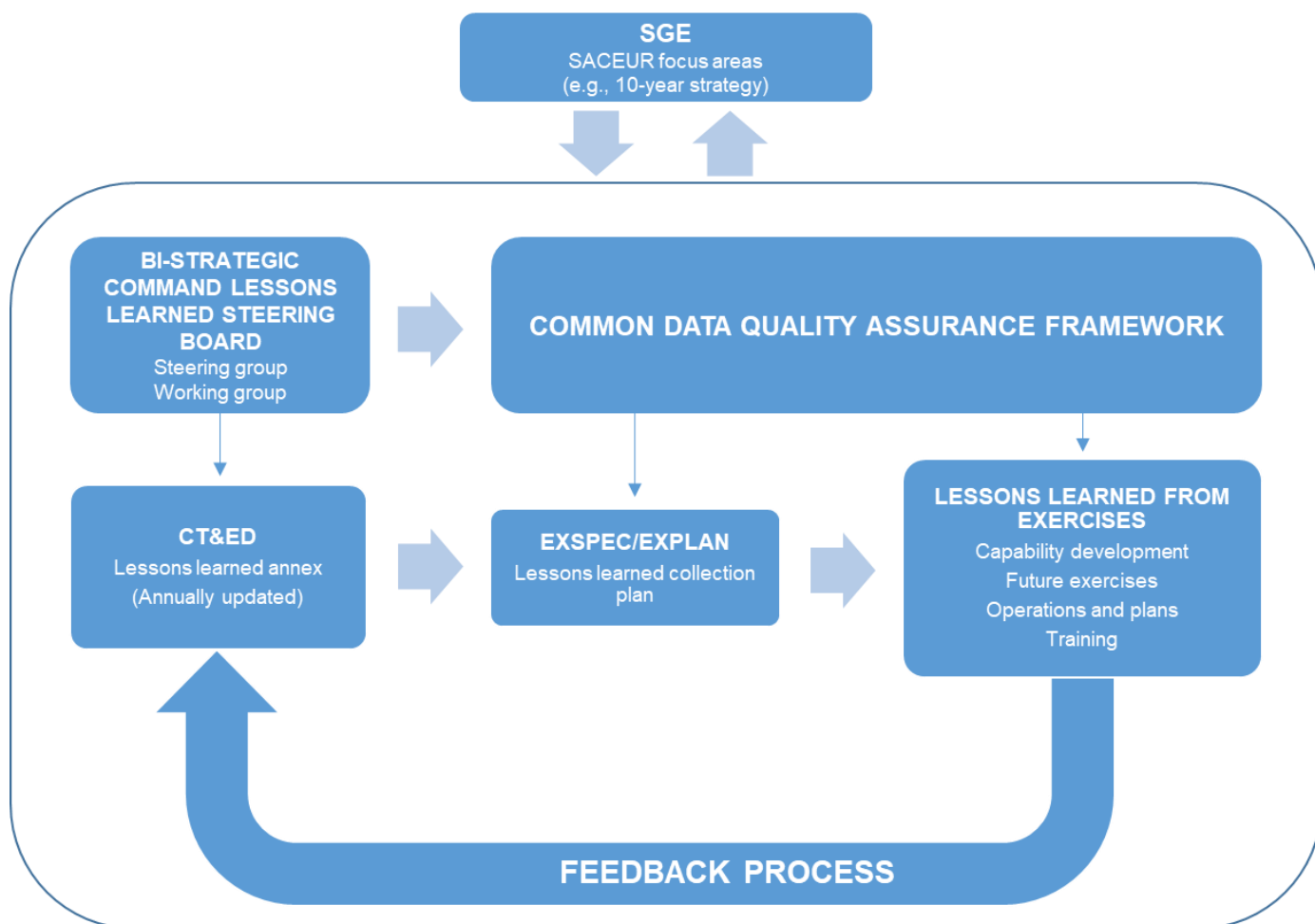
3.14 L'IBAN estime que les commandements stratégiques ont fait des progrès limités dans le traitement de trois de ses recommandations, et notamment de celle qui concerne la désignation d'un responsable unique qui serait chargé de faire en sorte que les enseignements identifiés dans le cadre des exercices soient pris en charge de manière appropriée et soumis dans leur intégralité au processus RETEX de l'OTAN dans tous les commandements participant aux exercices. Les commandements stratégiques ont déjà établi une solide structure de gouvernance du RETEX, qui est composée d'un comité de pilotage, d'un groupe de pilotage et d'un groupe de travail et qui pourrait traiter la recommandation de l'IBAN évoquée. Selon l'IBAN, le manque d'instructions, d'orientations et de dispositif de supervision de haut niveau continue d'avoir des incidences, en particulier dans les quartiers généraux de la structure de commandement de l'OTAN qui, dans le cadre des exercices, appliquent encore leurs procédures RETEX en vase clos. Même si cette façon de procéder peut sembler appropriée au niveau tactique, des enseignements opérationnels ou stratégiques risquent d'être conservés de manière isolée sans être partagés, privant ainsi l'Organisation de possibilités d'apprentissage.

4. LES COMMANDEMENTS STRATÉGIQUES NE DISPOSENT PAS D'UN PROCESSUS DE RETOUR D'INFORMATION RELIANT LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES EXERCICES MILITAIRES AUX ORIENTATIONS STRATÉGIQUES DÉFINIES PAR LE SACEUR

4.1 L'IBAN a constaté que les commandements stratégiques ne disposaient pas d'un processus de retour d'information reliant les enseignements opérationnels et tactiques tirés des exercices militaires de l'OTAN à la directive de niveau stratégique sur la formation, l'entraînement, les exercices et l'évaluation, établie par le SACEUR. Un tel processus pourrait faire partie d'un système dans lequel tout ou partie des produits générés feraient l'objet d'un retour d'information en vue de leur utilisation dans de futures activités. Si un tel processus était mis en place et dirigé par un seul responsable dont les rôles, les responsabilités et les pouvoirs seraient bien définis et s'il était en outre assorti d'un cadre commun d'assurance de la qualité, cela permettrait aux hauts dirigeants d'avoir un retour d'information très précieux et de renforcer en permanence non seulement le processus RETEX dans le cadre des exercices, mais aussi la stratégie globale de l'OTAN en matière de formation, d'entraînement, d'exercices et d'évaluation. La figure 2 montre à quoi pourraient ressembler le processus de retour d'information et le cadre d'assurance de

la qualité des données s'agissant du RETEX dans les exercices militaires de l'OTAN avec, dans le rôle de responsable unique, le Comité de pilotage RETEX des deux commandements stratégiques.

Figure 2 – Processus de retour d'information sur le RETEX dans les exercices OTAN



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

Il n'y a pas de processus de retour d'information reliant les enseignements tirés des exercices militaires de l'OTAN à la directive du SACEUR sur la formation, l'entraînement, les exercices et l'évaluation

4.2 En mars 2022, le SHAPE a approuvé et diffusé la version révisée des orientations relatives à l'entraînement et aux exercices collectifs. Après 2023, le SACEUR ne publiera plus de directive annuelle sur l'ETEE (SAGE) : celle-ci sera remplacée par ce qui suit :

4.2.1 une directive du SACEUR sur la formation, l'entraînement, les exercices et l'évaluation (SGE) : document exposant la mission, l'intention et les orientations stratégiques du SACEUR pour une période de 10 ans ;

4.2.2 une directive sur l'entraînement et les exercices collectifs (CT&ED) : document qui sera diffusé chaque année en complément de la SGE et qui contiendra des instructions et des orientations supplémentaires pour l'entraînement et les exercices collectifs ;

4.2.3 une base de données numérique (eRepository) : base qui servira à étayer la SGE et la CT&ED annuelle ; elle contiendra d'importantes informations de gestion qui seront revues et mises à jour en fonction de l'évolution des données qui l'alimenteront.

4.3 Des responsables du SHAPE ont indiqué qu'ils travaillaient à l'établissement d'une version provisoire de la CT&ED en vue de sa diffusion au printemps 2023. Ils s'emploient aussi à établir une annexe sur le RETEX qui sera intégrée dans l'eRepository et qui contiendra des précisions sur les types d'enseignements à inclure dans les EXSPEC et les EXPLAN. Pour faciliter ces travaux, le SHAPE a demandé au JALLC d'analyser, au regard des priorités stratégiques définies par le SACEUR, les principaux enseignements tirés d'une sélection d'exercices.

4.4 S'agissant des exercices Steadfast Jupiter 2021 et Steadfast Bonus 2022, les plans de recueil du RETEX intégrés dans les EXSPEC et les EXPLAN étaient fondés sur les priorités définies par le SACEUR dans la SAGE, et désormais dans la SGE, mais ils restaient très généraux. Les exercices étant tous différents, les responsables du SHAPE ont déclaré qu'il était important d'établir un plan de recueil du RETEX fondé sur les domaines stratégiques prioritaires en matière de RETEX et sur les besoins propres à chaque exercice. Selon des responsables du SHAPE, la base de données eRepository contiendra l'annexe sur le RETEX donnant des instructions spécifiques au sujet des types d'enseignements à collecter sur la base des domaines stratégiques prioritaires en matière de RETEX. Cette annexe vise à aider l'officier chargé de la mise sur pied de l'exercice à établir le plan de recueil du RETEX qui sera intégré dans les EXSPEC, et à aider l'officier directeur de l'exercice à établir un plan de recueil du RETEX détaillé destiné à être intégré dans l'EXPLAN. Cela devrait donner aux joueurs des sous-commandements une base solide pour l'établissement de leurs propres plans de recueil du RETEX, qui seront centrés sur le type d'observations à recueillir, sur les priorités à fixer et sur la manière de formuler les observations, qui auront toutes un lien direct avec les priorités stratégiques définies par le SACEUR. Ces observations seraient ensuite filtrées et affinées afin qu'elles deviennent des enseignements identifiés, puis des enseignements tirés présentant un plus grand intérêt pour les commandements stratégiques.

4.5 Le processus fondé sur la SGE, la CT&ED et la base de données eRepository est toutefois tout récent, et on ne sait pas exactement si l'annexe sur le RETEX qui figurera dans l'e-Repository contiendra des indicateurs de mesure de la performance définissant le type d'enseignements à recueillir sur la base des domaines stratégiques prioritaires en matière de RETEX. Il est prévu dans le mandat du Comité de pilotage RETEX des deux commandements stratégiques au niveau des chefs d'état-major que celui-ci déterminera les priorités stratégiques en matière de RETEX. La première réunion de ce comité n'a toutefois eu lieu qu'en décembre 2021. L'IBAN n'a pas trouvé de documents ni de rapports montrant qu'il existait, avant la tenue de cette réunion, un processus formel de retour d'information assorti d'indicateurs de mesure de la performance et destiné à relier les enseignements découlant des exercices aux instructions et orientations de niveau stratégique. Si les

commandements stratégiques disposaient d'un processus de retour d'information doté d'indicateurs de mesure de la performance qui serait en phase avec les priorités stratégiques en matière de RETEX et avec les priorités définies dans la SGE, alors il y aurait un lien direct entre le RETEX opérationnel et tactique issu des exercices, d'une part, et les instructions et orientations de niveau stratégique d'autre part. En l'absence d'indicateurs de mesure de la performance inscrits dans un processus de retour d'information formel, il n'existe pas de valeurs de référence permettant d'évaluer au fil du temps les tendances ou les progrès réalisés dans le RETEX issu des exercices. De ce fait, les commandements stratégiques ne disposent pas de tous les éléments nécessaires pour déterminer si les enseignements découlant des exercices améliorent le programme de formation, d'entraînement, d'exercices et d'évaluation et, au bout du compte, si les commandements OTAN atteignent de manière efficace et efficiente les objectifs fixés concernant le niveau de préparation et la structure de forces de l'OTAN.

4.6 L'IBAN a analysé des rapports et des données portant sur des exercices de grande envergure qui ont été enregistrés dans le portail RETEX de l'OTAN pendant la période allant de 2018 à 2021 et il a constaté que des problèmes subsistaient s'agissant de la communication des enseignements et de la qualité des données. Les quartiers généraux de commandement enregistrent, certes, davantage d'enseignements dans ce portail, mais le JALLC reste très tributaire, pour ses analyses, du travail fait en amont par les personnes chargées de soumettre les enseignements, de les actualiser et de veiller à ce qu'ils soient exacts et de grande qualité. En 2016, l'IBAN a examiné les enseignements identifiés s'agissant du compte rendu sur les livrables d'exercices de grande envergure qui avaient eu lieu en 2013 et en 2014, et il a constaté que, sur les 142 enseignements identifiés, seuls trois étaient devenus formellement des enseignements tirés dans le portail RETEX de l'OTAN. En 2021, le JALLC a établi un rapport sur une sélection d'exercices organisés en 2019 et en 2020, et il a constaté que, sur les 152 enseignements identifiés, 85 étaient devenus formellement des enseignements tirés dans le portail RETEX de l'OTAN, ce qui constitue une amélioration considérable.

4.7 Même si le nombre d'enseignements enregistrés dans le portail a augmenté, des problèmes déjà signalés par l'IBAN en 2016 subsistent. Ils continuent d'avoir une incidence sur la communication des enseignements et sur la qualité des données enregistrées dans le portail. On trouvera ci-après quelques exemples de problèmes de ce type.

4.7.1 Le JALLC a indiqué dans un rapport portant sur l'exercice Trident Juncture 2018 que des observations, des enseignements et des bonnes pratiques qui provenaient des produits élaborés par des mentors seniors, des discussions post exercice menées au niveau de hauts responsables et des contributions de joueurs non OTAN n'avaient pas été enregistrés dans le portail RETEX de l'OTAN. Par ailleurs, les observations, enseignements et bonnes pratiques enregistrés dans le portail étaient de piètre qualité et peu pertinents : soit ils n'étaient pas objectifs, soit ils n'étaient pas assez précis pour être traités plus avant.

4.7.2 Dans un rapport de 2021 portant sur une sélection d'exercices menés en 2019 et en 2020, le JALLC a indiqué que certains enseignements opérationnels clés consignés dans le compte rendu final relatif à un exercice interarmées de grande envergure effectué en 2020 n'avaient pas été enregistrés dans le portail RETEX de l'OTAN. Dans ce rapport,

le JALLC faisait aussi état de problèmes de qualité concernant les enseignements enregistrés dans le portail, et notamment de l'utilisation excessive d'acronymes ainsi que de l'emploi d'un langage familier, susceptible d'être mal interprété.

4.7.3 L'IBAN a constaté (situation en février 2023) que les enseignements identifiés et les enseignements tirés d'un exercice de grande envergure mené en 2021 avaient été enregistrés dans le portail RETEX de l'OTAN, mais qu'il n'y avait pas de copie du compte rendu final d'exercice. Selon la directive 075-003 des deux commandements stratégiques sur l'entraînement et les exercices collectifs, un tel compte rendu doit être fourni dans les 75 jours suivant la fin d'un exercice. S'agissant de l'exercice évoqué, l'IBAN a constaté qu'un enseignement faisait état de l'utilisation d'outils disparates de recueil des informations, ce qui avait mené à des doubles emplois dans les processus manuels, au cloisonnement des données et à un partage restreint des informations, autant de problèmes déjà signalés dans son rapport de 2016.

4.8 Compte tenu de ce qui précède, l'IBAN estime que, en l'absence d'informations suffisantes et de qualité à l'appui d'un processus de retour d'information formel, les commandements stratégiques ne reçoivent pas les informations sur la performance dont ils ont besoin pour déterminer si les enseignements issus des exercices améliorent le programme de formation, d'entraînement, d'exercices et d'évaluation et, au bout du compte, et si les commandements de l'OTAN atteignent de manière efficiente et efficace les objectifs relatifs au niveau de préparation et à la structure de forces de l'Organisation.

4.9 Si les enseignements ne sont pas enregistrés dans le portail ou si les enseignements enregistrés sont de piètre qualité, la structure de commandement de l'OTAN pourrait ne pas être en mesure de les partager ou d'en tirer un retour d'expérience, ce qui fait que des problèmes similaires à ceux qui ont été décrits pourraient se poser au cours d'opérations militaires aujourd'hui et demain. Dans ce contexte, l'établissement d'un processus de retour d'information bien défini qui serait dirigé par une autorité centrale et qui serait assorti d'un cadre commun d'assurance de la qualité des données peut permettre d'établir un lien entre les domaines prioritaires fixés par le SACEUR et les enseignements tirés des exercices, et faciliter ainsi le travail d'analyse mené par le JALLC ainsi que l'élaboration de la CT&ED et de la SGE. En outre, les commandements stratégiques seraient davantage à même d'établir le lien évoqué et de montrer en quoi le processus RETEX dans les exercices mène à une amélioration de l'état de préparation opérationnelle des forces de l'OTAN et aide à répondre aux objectifs et aux besoins relatifs à la structure de forces.

Conclusion

4.10 Les commandements stratégiques ne disposent pas d'un processus de retour d'information reliant les enseignements opérationnels et tactiques tirés des exercices aux orientations de niveau stratégique. Si un tel processus était mis en place et accompagné d'un solide cadre d'assurance de la qualité des données, les hauts responsables de l'ACO et de l'ACT pourraient recevoir de précieuses informations sur la performance, ce qui permettrait non seulement d'améliorer la qualité de la stratégie militaire de l'OTAN en matière de formation, d'entraînement, d'exercices et d'évaluation, mais aussi de faciliter la

réalisation des objectifs globaux concernant le niveau de préparation et la structure de forces de l'OTAN. Au bout du compte, en l'absence d'un tel processus, les commandements stratégiques ne disposent pas des informations sur la performance dont ils ont besoin pour déterminer si les efforts qu'ils déploient permettent d'améliorer le processus RETEX de l'OTAN dans les exercices, ou la capacité RETEX, au sens large, de la structure de commandement de l'OTAN.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1 Conclusions

5.1.1 L'IBAN note que les commandements stratégiques ont fait des progrès dans la mise en œuvre de quatre des sept recommandations qu'il avait formulées en 2016 et il s'en félicite. La structure de gouvernance et de compte rendu RETEX mise en place par les deux commandements stratégiques ainsi que le plan d'action OTAN pour l'optimisation du processus RETEX et, dans son prolongement, la feuille de route pour l'amélioration de la capacité RETEX de l'OTAN montrent que les commandements stratégiques ont la ferme volonté de mettre en œuvre les recommandations de 2016.

5.1.2 En revanche, les commandements stratégiques ont fait des progrès limités s'agissant de désigner expressément un responsable unique qui serait chargé de faire en sorte que les enseignements identifiés dans le cadre des exercices soient pris en charge de manière appropriée et soient soumis dans leur intégralité au processus RETEX de l'OTAN dans tous les commandements participant aux exercices. Selon l'IBAN, le fait qu'il n'y ait pas d'instructions, d'orientations et de contrôles harmonisés émanant des deux commandements stratégiques a des incidences sur la capacité globale de la structure de commandement de l'OTAN s'agissant de mettre en œuvre les recommandations formulées par l'IBAN en 2016. En l'absence d'un responsable unique doté de l'autorité nécessaire pour contrôler et faire respecter les dispositions, les quartiers généraux de la structure de commandement de l'OTAN continuent de mettre en œuvre leurs processus RETEX de manière cloisonnée, sans partager pleinement des enseignements clés qui pourraient faire de l'OTAN une institution plus efficiente, plus efficace et qui apprend en permanence.

5.1.3 Par ailleurs, en l'absence d'un processus de retour d'information sur le RETEX pour les exercices OTAN et d'un cadre commun d'assurance de la qualité des données, les plus hauts dirigeants au sein de l'ACO et de l'ACT ne reçoivent pas les informations relatives à la performance qui pourraient servir à améliorer en continu la stratégie militaire de l'OTAN en matière de formation, d'entraînement, d'exercices et d'évaluation. Cette stratégie est importante car c'est le principal instrument que la structure de commandement de l'OTAN utilise pour déterminer si elle répond aux priorités fixées par le SACEUR et aux objectifs globaux relatifs au niveau de préparation et à la structure de forces de l'OTAN. En l'absence d'informations suffisantes et de qualité sur la performance en matière de RETEX, les commandements stratégiques ne sont pas en mesure de déterminer si les efforts considérables déployés en vue de la collecte des enseignements opérationnels et tactiques au cours des exercices sont utiles et s'ils permettent d'améliorer la capacité de la structure de commandement de l'OTAN à tirer des enseignements des défis de sécurité actuels et à venir et à s'y adapter.

5.1.4 Pour terminer, grâce à leur Comité de pilotage RETEX au niveau des chefs d'état-major, les commandements stratégiques ont la possibilité d'améliorer la transparence, la redevabilité et la qualité des données dans le processus RETEX relatif aux exercices, et ont les pouvoirs nécessaires pour le faire. Par ailleurs, l'IBAN considère que l'actuel travail de révision des politiques et des orientations relatives au processus RETEX de l'OTAN dans les exercices est l'occasion de renforcer le lien entre les enseignements opérationnels et tactiques tirés des exercices, d'une part, et les orientations de niveau stratégique d'autre part.

5.2 Recommandations

5.21 Afin que la mise en œuvre des recommandations formulées en 2016 au sujet du processus RETEX dans les exercices militaires de l'OTAN puisse se poursuivre, l'IBAN recommande au Conseil de charger les commandements stratégiques de prendre, en concertation avec les parties prenantes concernées, les mesures suivantes :

- 1) clarifier dans les documents de gouvernance établis par les deux commandements stratégiques (par exemple les politiques, les directives, les mandats et les diverses orientations relatives au RETEX ainsi qu'à l'entraînement et aux exercices collectifs) les rôles, les responsabilités et les pouvoirs du Comité de pilotage RETEX, du Groupe de pilotage RETEX et du Groupe de travail RETEX ; il faudrait notamment établir un processus de retour d'information bien précis pour faire en sorte que les observations deviennent des enseignements identifiés et des enseignements tirés, et que les enseignements soient pris en charge de manière appropriée et soumis dans leur intégralité au processus RETEX de l'OTAN dans tous les commandements participant à des exercices de grande envergure ;
- 2) établir un cadre d'assurance de la qualité des données qui sera en phase avec les politiques de gestion des données en vigueur à l'échelle de l'OTAN et avec les bonnes pratiques internationales, et intégrer ce cadre dans les formations RETEX obligatoires et dans les efforts qui sont déployés en vue de l'élaboration d'un ensemble d'outils pour le RETEX à l'OTAN ;
- 3) insérer dans la CT&ED une annexe sur le RETEX contenant des indicateurs de mesure de la performance qui feront partie intégrante d'un processus de retour d'information reliant les domaines prioritaires fixés par le SACEUR et les objectifs inscrits dans les plans de recueil du RETEX, le but étant de faciliter les analyses qui seront faites par le JALLC ainsi que l'élaboration de la CT&ED et de la SGE.

L'IBAN recommande que tous les mandats confiés par le Conseil identifient clairement les entités chargées d'agir et fixent les délais dans lesquels les résultats souhaités devront être obtenus.

6. COMMENTAIRES REÇUS ET POSITION DE L'IBAN

Commentaires de l'ACO, de l'ACT et de l'EMI

6.1 L'ACO, l'ACT et l'EMI ont transmis des commentaires officiels à l'IBAN, qui sont reproduits intégralement dans l'appendice 4.

6.2 Globalement, ces trois organismes sont d'accord avec nos constatations, nos conclusions et nos recommandations. Ils ont par ailleurs soumis des commentaires factuels, que nous avons intégrés dans le rapport lorsqu'il y avait lieu.

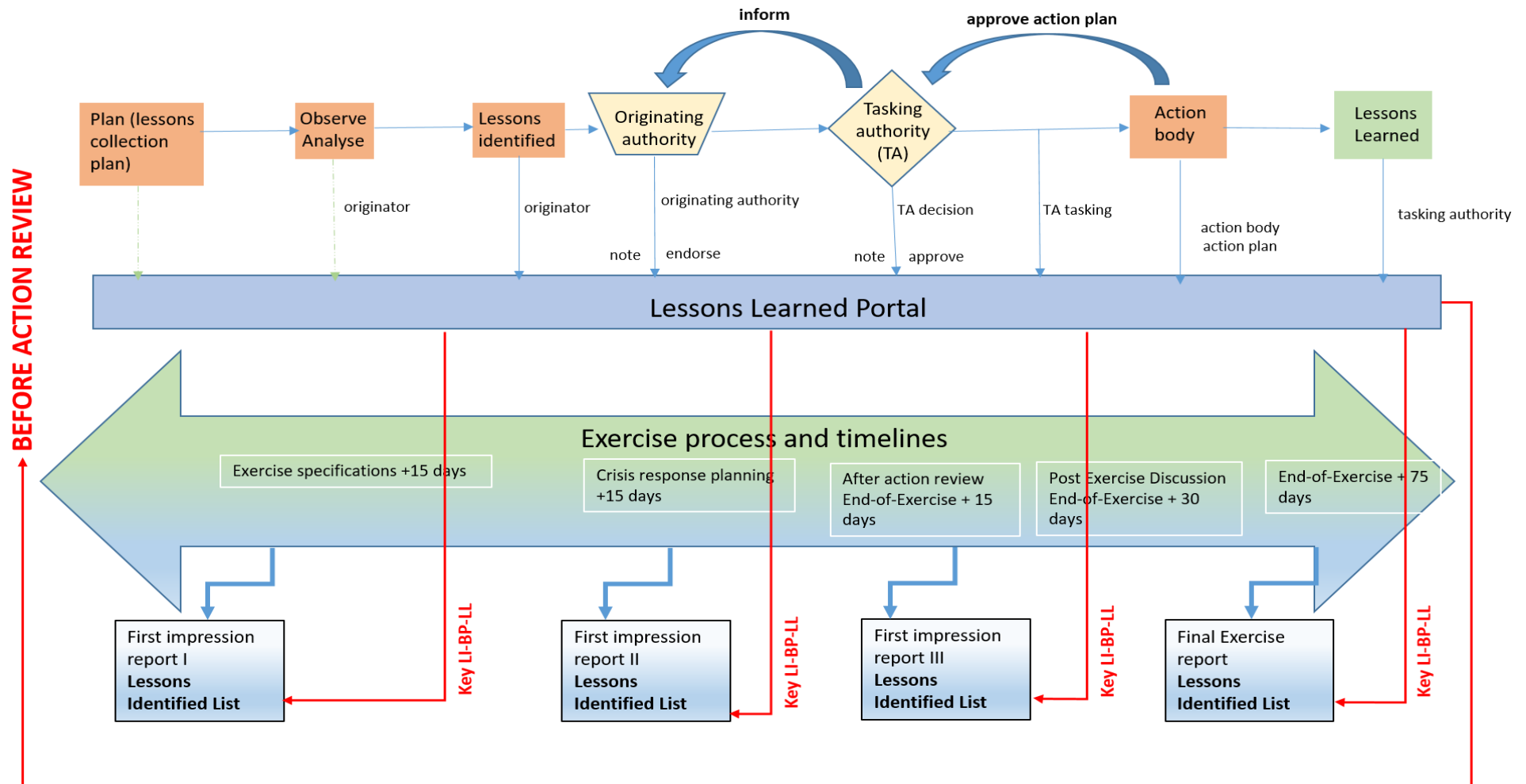
Position de l'IBAN

6.3 L'IBAN remercie les organismes qui ont fourni des commentaires officiels, dont il a pris bonne note. Il maintient toutefois sa position selon laquelle les mesures qu'il recommande aideront à améliorer l'efficacité et l'efficacité du processus RETEX dans les exercices militaires de l'OTAN. Il comprend les difficultés liées à la mise en œuvre de la recommandation visant à désigner un responsable unique qui serait chargé de faire en sorte que les enseignements identifiés dans le cadre des exercices soient pris en charge de manière appropriée et soumis dans leur intégralité au processus RETEX de l'OTAN dans tous les commandements participant aux exercices. Il estime toutefois que la désignation d'un responsable unique de la coordination du processus RETEX est le meilleur moyen de renforcer l'efficacité et l'efficacité de l'ensemble du processus.

NATO UNCLASSIFIED

APPENDIX 1
IBA-AR(2023)0002

NATO LESSONS LEARNED PROCESS IN EXERCISES, TIMEFRAMES AND DELIVERABLES



Source : Bi-Strategic Command Directive 075-003, Collective Training & Exercise Directive – Working Draft, 28 January 2020.

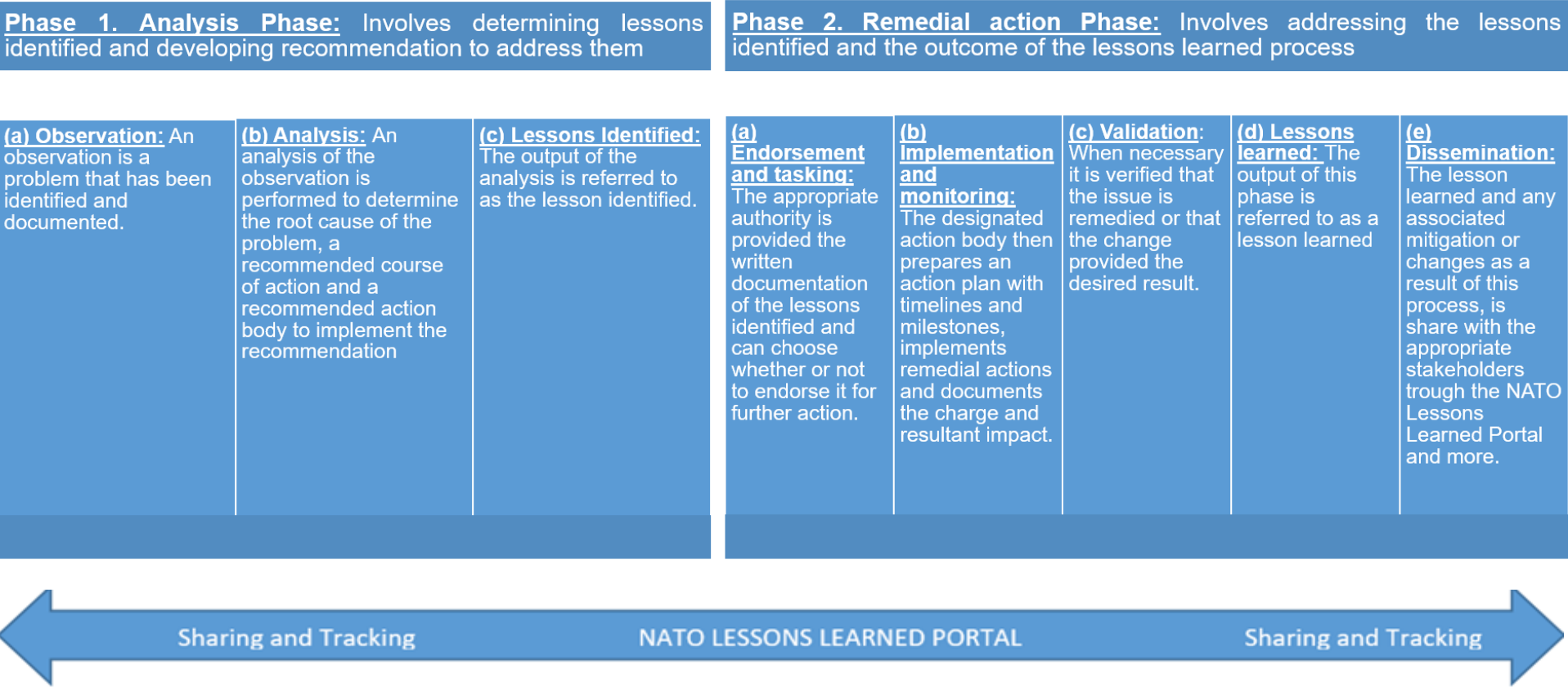
NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

APPENDIX 2
IBA-AR(2023)0002

NATO LESSONS LEARNED PROCESS IN 2016 VERSUS 2022

NATO lessons learned process (2016)



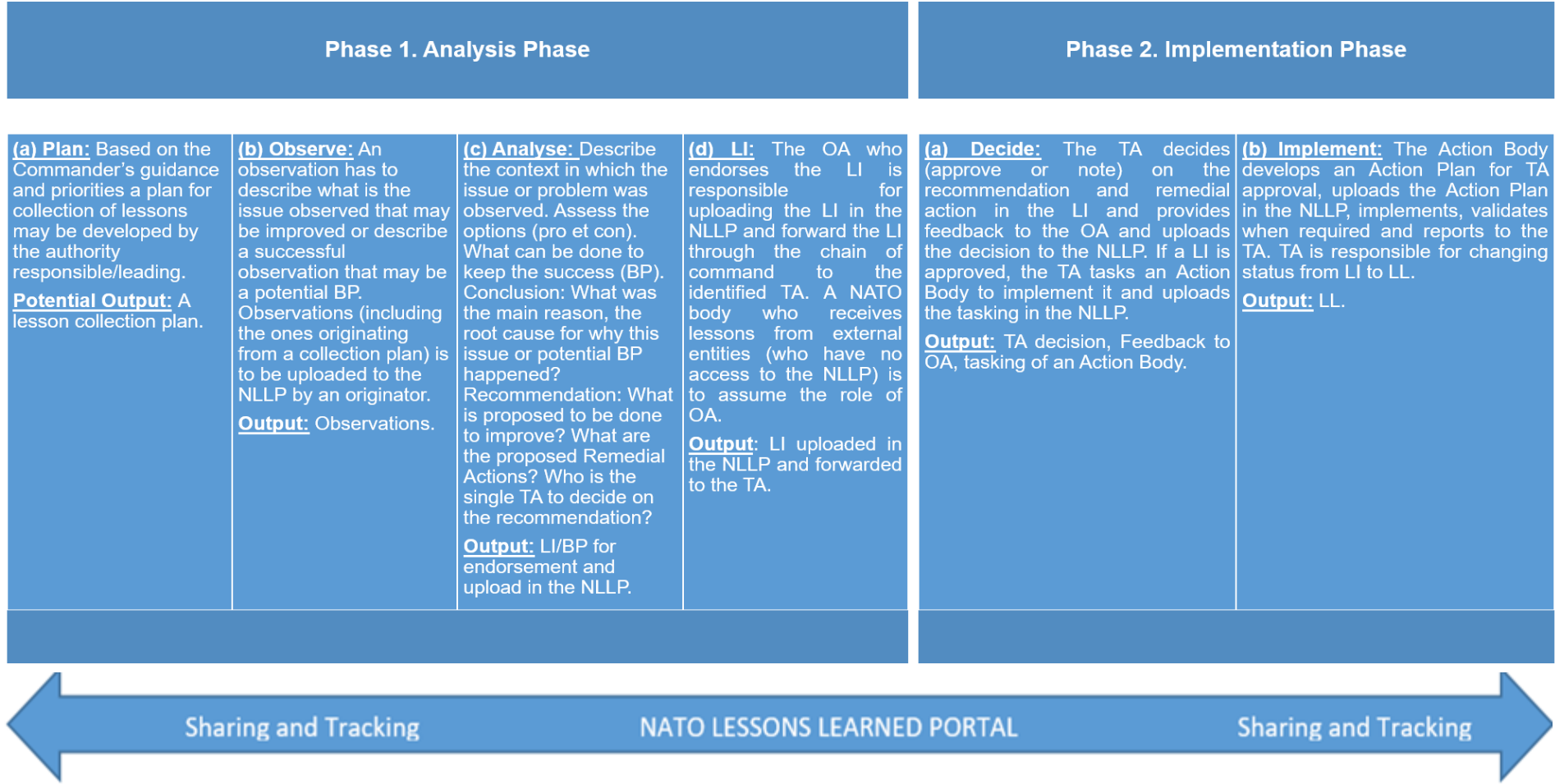
Source: Bi-Strategic Command Directive 080-006, Lessons Learned, 10 July 2013.

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

APPENDIX 2
IBA-AR(2023)0002

NATO lessons learned process (2022)



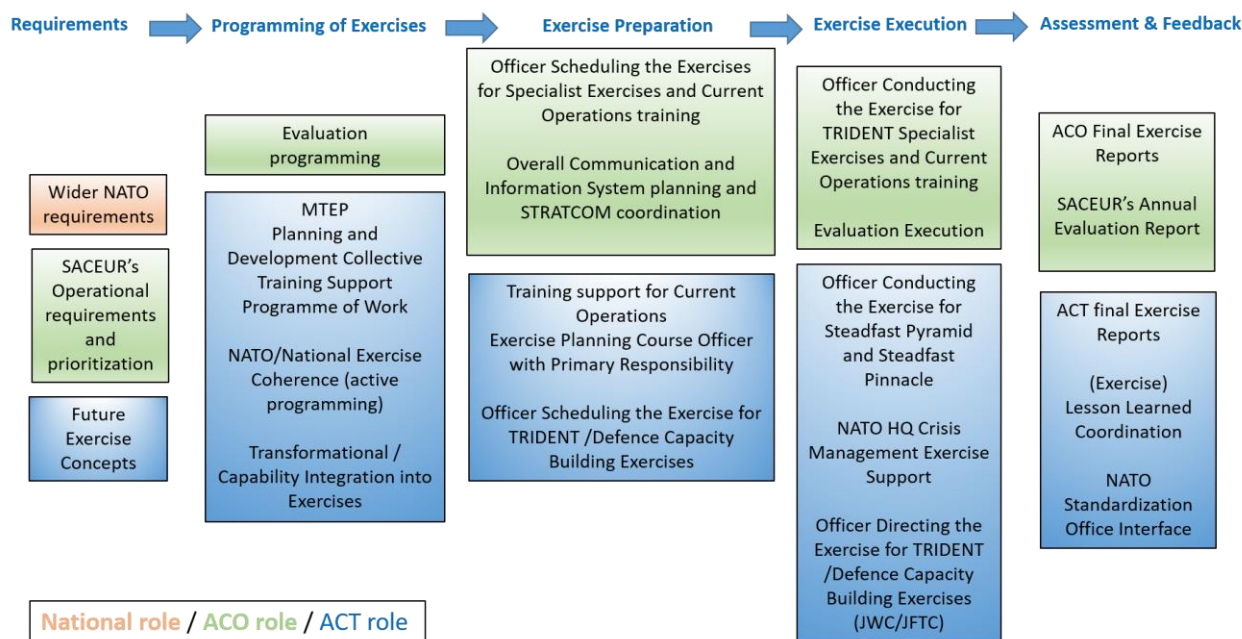
Source: Bi-Strategic Command Directive 080-006, Lessons Learned, 23 February 2018.

NATO UNCLASSIFIED

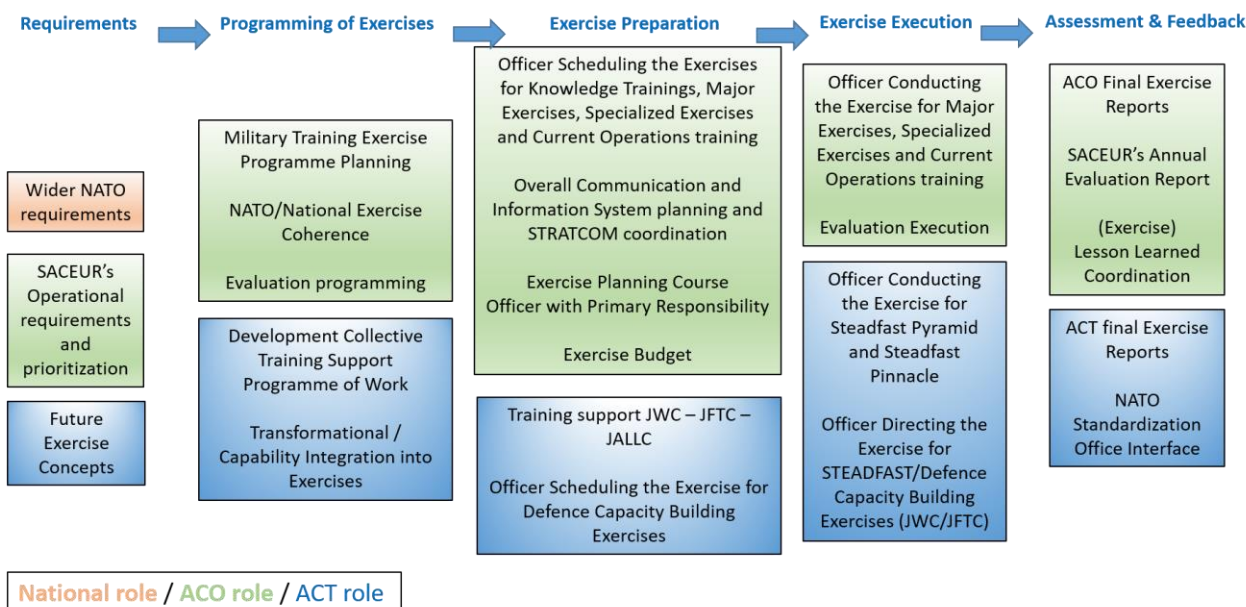
APPENDIX 3
IBA-AR(2023)0002

ACO AND ACT TRANSFER OF COLLECTIVE TRAINING AND EXERCISES PROGRAMME ROLES AND RESPONSIBILITIES

Roles and responsibilities between ACO and ACT before
October 2018



Roles and responsibilities between ACO and ACT by January
2021



Source: Bi-Strategic Command Directive 075-003, Collective Training & Exercise Directive – Working Draft, 28 January 2020.

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

APPENDIX 4
IBA-AR(2023)0002**Allied Command Operations (ACO) Formal Comments
on the Performance Audit Report**

NATO UNCLASSIFIED



SUPREME HEADQUARTERS ALLIED POWERS EUROPE
GRAND QUARTIER GÉNÉRAL DES PUISSANCES ALLIÉES
EN EUROPE
Mons - Belgium



SH/PLANS/J7/FPR/JR/23-013370

27 February 2023

TO: See Distribution

SUBJECT: **SHAPE FORMAL COMMENTS TO THE INTERNATIONAL BOARD OF AUDITORS FOR NATO DRAFT FOLLOW-UP PERFORMANCE AUDIT REPORT ON THE LESSONS LEARNED PROCESS FOR NATO MILITARY EXERCISES**

REFERENCES: A. C-M(2017)0045-AS1, IBAN Performance Audit Report on the Need to Improve the Effectiveness of the Lessons Learned Process for NATO Exercises, dated 14 September 2017.
B. IBA-A(2023)0005, International Board of Auditors for NATO (IBAN) draft Follow-Up Performance Audit Report on the Lessons Learned Process for NATO Military Exercises – IBA-AR(2023)0002, dated 03 February 2023.
C. PO(2011)0293-AS1, NATO Lessons Learned Policy, dated 09 September 2011.
D. SH/PLANS/J7/PLL/OR/18-318588, Bi-SC Directive 080-006 Lessons Learned, dated 23 February 2018.

1. In response to the request at Reference B for SHAPE formal comments to the International Board of Auditors for NATO (IBAN) draft Follow-Up Performance Audit Report on the Lessons Learned Process for NATO Military Exercises, please find at Enclosure 1 the aforementioned comments in order to be included in the final report issued to the North Atlantic Council.

2. The SHAPE point of contact for this matter is [REDACTED]

FOR THE SUPREME ALLIED COMMANDER, EUROPE:

Original signed

Hubert Cottureau
Lieutenant General, FRA Army
Vice Chief of Staff

ENCLOSURE:

1. SHAPE Formal Comments to the International Board of Auditors for NATO Draft Follow-Up Performance Audit Report.

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

APPENDIX 4
IBA-AR(2023)0002

NATO UNCLASSIFIED

DISTRIBUTION:

External:

Action:

IBAN

Information:

HQ SACT
JFCBS
JFCNP
AIRCOM
LANDCOM
MARCOM

Internal:

Action:

Information:

SACEUR
DSACEUR
COS
VCOS
AIA
SIA
OPS
PLANS
SUPPORT
CYBER
PD
MGT
J10 STRATCOM
OSO
FINAC

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

APPENDIX 4
IBA-AR(2023)0002

NATO UNCLASSIFIED

ENCLOSURE 1 TO
SH/PLANS/J7/FPJR/23-013370
DATED 27 FEB 23**SHAPE FORMAL COMMENTS TO THE INTERNATIONAL BOARD OF AUDITORS FOR
NATO DRAFT FOLLOW-UP PERFORMANCE AUDIT REPORT**

1. As overall comment, since the International Board of Auditors for NATO (IBAN) released the Special Report to the NAC on the need to improve the effectiveness of the Lessons Learned (LL) Process for NATO Exercises in 2016, relevant changes have been implemented in accordance with the NATO LL Optimization Action Plan 2017-2019 (NLLOAP) and subsequently with the NATO LL Capability Improvement Roadmap 2021-2025 (LL Roadmap), still in progress. These changes have led to significant improvements in the LL Capability, but despite this, there are still important challenges, such as those described in this Report, for which the Strategic Commands (SCs) are taking actions through the LL Roadmap.
2. The SCs are addressing some of the IBAN's recommendations through the revision of different Directives which requires extended periods of time. The current review of the NATO LL Policy (Reference C) has paused the revision of capstone LL Directives (i.e. Bi-SC Directive 080-006 Lessons Learned (Reference D) and ACO Directive 080-001 Lessons Learned) since it is considered fundamental that those Directives echo NATO LL Policy. Similarly, the ongoing revision of the Bi-SC Directive 075-003 Collective Training and Exercises will introduce considerable improvements regarding LL responsibilities and coordination, both issues reflected in the IBAN draft report.
3. SHAPE wishes to provide some further comments on the following topics:
 - a. Identification of a single party responsible for monitoring the implementation of the LL process for each exercise.
 - (1) Both the NATO LL Policy and the Bi-SC Directive 080-006 clearly state what the Commander's responsibilities are in terms of establishing and sustaining a LL capability in their own organization and executing the NATO LL Process. In addition, the roles of the different authorities involved in the LL process are also specified as well as the necessary mechanism to address each Lesson Identified (LI) to the appropriate Tasking Authority¹. Bi-SC Directive 075-003 also provides specific guidance on lessons sharing, not only through the NATO LL Portal (NLLP) but also through the different exercise reports (i.e. First Impression Reports and Final Exercise Reports).
 - (2) SHAPE agrees that the SCs need to improve the monitoring of the implementation of the LL process and also the proactive coordination of the collection and analysis of key observations/LI. However, it is considered that this coordination and monitoring role should not replace the inherent responsibility of the Commander to ensure the effective implementation of the LL process and therefore to grow as a learning organization (i.e. LI are turned into LL).

¹ According to the Bi-SC Directive 080-006, the Tasking Authority is responsible for the coordination, implementation and the tracking from a LI to a LL.

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

APPENDIX 4
IBA-AR(2023)0002

NATO UNCLASSIFIED

(3) The SCs are partially addressing this issue through the Bi-SC Directive 075-003 revision which is providing the venue to update and optimize the LL structure and requirements in Exercises. In this regard, a unified Bi-SC Capability Integration work strand is under development aiming at enhancing the coordination, collection and sharing of major cross-cutting and pan-HQ findings and recommendations across NATO Command Structure (NCS). This will enable the Officer Scheduling the Exercise (OSE) and Officer Conducting the Exercise (OCE) to better coordinate the different LL efforts and ensure key LI, i.e. those related to SACT and SACEUR's Strategic Priority Areas, are appropriately analysed and adjudicated. Such responsibilities will be included in the aforementioned Directive. Capability Integration activity will be further developed and tested during Exercise STEADFAST JUPITER 2023.

(4) LL Steering Board (LLSB), as the collective body responsible for supervision and guidance on NATO LL Policy implementation at the strategic level, is not considered as the most appropriate party to ensure that LI are fully adjudicated across all commands, but to monitor the overall progress of lessons from exercises and operations, in order to identify and address any shortcomings in the implementation of the LL Process. Joint Analysis and Lessons Learned Centre (JALLC) Active Content Management capability is to be leveraged in this regard.

b. Inclusion of observations or lessons from internal performance assessments or other analytical activities by the subordinate commands into their LL processes.

(1) According to the IBAN 2016 Audit Report (Reference A), these internal teams were working to enhance the conduct of exercises and rapidly deal with problems identified in an exercise. The role is similar to the Observer/Training teams defined in the Bi-SC Directive 075-003, who are responsible for observing content delivery and Training Audience (TA) performance in order to inform the exercise delivery, and to support TA progression and therefore the information collected is unlikely to be related to LL. If these or other teams are required to support the collection of Observations for LL purposes, this will be done in coordination with LL Sections and therefore, the inclusion of such observations in the LL process is guaranteed. Indeed, this is acknowledged in this report.

(2) It is up to each Commander to decide how best to conduct the collection of observations and to provide Direction and Guidance (D&G) through internal Directives and/or Standing Operating Procedures (SOPs) accordingly. In this regard, the potential use of predefined teams in support of LL collection is not a common practice in all subordinate commands, they are specific for each HQ / Centre in response to their own requirements and in some cases the main task is not LL-related.

c. Common framework to ensure accuracy and quality of data entered into the NATO LL Portal.

(1) Quality and accuracy of data collected remains a challenge especially considering the large number of stakeholders involved in the LL process (i.e. Subject Matter Experts (SME), LL Points of Contact (LLPoC), LL Staff Officers (LLSO) and leadership at different levels). It should be noted that leadership involvement and mindset, defined as foundations of the LL Capability within

NATO UNCLASSIFIED

APPENDIX 4
IBA-AR(2023)0002

NATO UNCLASSIFIED

the Bi-SC Directive 080-006, are key to institutionalize and integrate LL as part of everyone's work. Although the SCs are taking actions through the three work strands mentioned in the report: training, guidance and tools, SHAPE agrees that IBAN's recommendations are worthy of further study and analysis and the conclusions are to be incorporated into the LL Roadmap.

(2) LLPoC and LLSO perform a key role in the overall process since they are responsible for conducting the analysis of observations and subsequent refinement. LLPoC is a double-hatted task, and this entails significant constraints in terms of availability and involvement. In addition, HQ workforce with LLSO and continuity in these positions are also factors to be considered.

d. Lack of a feedback process that connects LL from exercises to SACEUR's strategic level guidance.

(1) SHAPE concurs that more detailed LL guidance is required in terms of connecting Strategic Priority Areas, once approved by the LLSB, to LL Collection Plans, at all levels. A new milestone has been included in the LL Roadmap to identify and establish a mechanism not only to provide further guidance on priorities, but also on coordination of all LL efforts within the Exercise.

(2) As mentioned earlier, the Bi-SC Directive 075-003 revision is providing the opportunity to update LL requirements in exercises, in particular within the Capability Integration activity. Early involvement of LLSOs in the Exercise Process (EP) along with the approved Strategic Priority Areas and Collective Training and Exercises (CT&E) Directive guidance will allow to provide the necessary level of detail required to effectively collect lessons that really matter. Furthermore, the Bi-SC Directive 075-003 incorporates a new Stage 0 within the EP in which lessons from previous exercises are presented to inform the development of the current exercise, closing the loop and facilitating the exploitation of lessons.

(3) The JALLC is annually tasked to provide a report on lessons from Major Joint Exercises (MJX) conducted the previous years in order to inform the CT&E Directive development. The main conclusions and recommendations of this report are included within the eRepository² which is one of the three pillars of the new Education, Training, Exercise and Evaluation (ETEE) construct along with SACEUR's Guidance for ETEE (SGE) and the annual CT&E Directives. Due to the nature of the annual CT&E Directives which provides strategic Direction & Guidance 3-5 years ahead intended to be a concise and succinct document, it is considered that the appropriate mechanism to provide LL guidance is through exercise documents such as Exercise Specification (EXSPEC) and Exercise Plan (EXPLAN) specific to each exercise so the required level of granularity can be provided.

(4) Additionally, the JALLC also produces an annual report to provide the LLSB with a high level overview of trends and issues with military-strategic relevance evident in key NATO LL products. It should be noted that the

² The purpose of the eRepository is to provide an enduring reservoir (data base) to support planning and conduct of the Collective Training and Exercises. In addition, the eRepository contains an overview and overall requirements for NATO's Major Joint Exercises.

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

APPENDIX 4
IBA-AR(2023)0002

NATO UNCLASSIFIED

Strategic Priority Areas respond to operational requirements, strategic context and Commander's priorities. Therefore, key lessons trends can support and provide feedback but not necessarily determine the definition of these priorities.

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

APPENDIX 4
IBA-AR(2023)0002

Allied Command Transformation (ACT) Formal Comments on the Performance Audit Report

NATO UNCLASSIFIED
Releasable to Finland and Sweden



HQ Supreme Allied Commander Transformation
Office of the Chief of Staff

Norfolk, Virginia | USA



ACT/JFD/LL/TT-6687/SER:NU:1522

TO: See Distribution

SUBJECT: **HQ SACT FORMAL COMMENTS TO THE INTERNATIONAL BOARD OF AUDITORS FOR NATO FOLLOW UP PERFORMANCE AUDIT REPORT ON THE LESSONS LEARNED PROCESS FOR NATO MILITARY EXERCISES**

REFERENCE: IBA-A(2023)0005, International Board of Auditors for NATO (IBAN) draft Follow Up Performance Audit Report on the Lessons Learned Process for NATO Military Exercises – IBA-AR(2023)0002, dated 03 February 2023.

DATE: 03 March 2023

1. On 3 February 2023, The International Board of Auditors for NATO (IBAN) published a draft follow up performance audit report on the lessons learned process for NATO military exercises. The IBAN requested a consolidated response from HQ SACT incorporating feedback from ACT subordinate commands.
2. Enclosure 1 provides HQ SACT's consolidated comments, the HQ SACT point of contact for this matter is [REDACTED]

FOR THE SUPREME ALLIED COMMANDER TRANSFORMATION:

Guy Robinson CB OBE
Vice Admiral, GBR N
Chief of Staff

ENCLOSURE:

1. HQ SACT formal comments on the IBAN follow up performance audit report on the lessons learned process for NATO military exercises.

1
NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

APPENDIX 4
IBA-AR(2023)0002

NATO UNCLASSIFIED
Releasable to Finland and Sweden

DISTRIBUTION:

External:

Action: IBAN

Information

SHAPE

Internal:

Action:

DCOS JFD

ACOS JFD

Information:

SACT

JWC

JFTC

JALLC

NATO UNCLASSIFIED

APPENDIX 4
IBA-AR(2023)0002NATO UNCLASSIFIED
Releasable to Finland and SwedenENCLOSURE 1 TO
ACT/JFD/LL/TT-6687/SER:NU:1587
DATED 03 MAR 2023**HQ SACT FORMAL COMMENTS ON THE IBAN FOLLOW UP PERFORMANCE AUDIT REPORT ON THE LESSONS LEARNED PROCESS FOR NATO MILITARY EXERCISES.**

1. Regarding the Strategic Commands identifying a single party responsible for monitoring of the lessons learned process for each exercise:

a. The execution of a Lessons Learned process is a Command responsibility. Each Commander has the role of acting as the Tasking Authority, thereby ensuring that Lessons Identified (LIs) are noted or approved. Those approved are actioned until being learned; this places the Commander as the responsible party.

b. The JALLC conducts Active Content Management (ACM) and provides support to NATO commands in the process of actioning stagnated LIs within the NLLP. This should not detract from the premise that Lessons Learned (LL) is a Command responsibility and it is the role of Commanders within the NATO organization to follow the LL process.

2. Regarding the Lessons Learned Steering Board (LLSB) ensuring that LIs from exercises are fully adjudicated through the NATO LL process across all commands participating in Exercises: the LLSB is updated on the progress of submissions to the NLLP. The JALLC was tasked at the 2021 LLSB to follow up on those stagnating submissions. The LLSB is in place to monitor the implementation of the LL process. It is not the appropriate body to manage and direct the individual commands on the progress of submissions from exercises.

3. Regarding the feedback loop (Figure 2 of Reference A): HQ SACT request that the feedback loop described in 'Figure 2' is proposed as a suggestion rather than a solution. It is difficult to see how this feedback loop would work in practice. Current work regarding Capability Integration as described in Bi-SC Directive 075-003 (under revision) is a proposed means by which to turn lessons from exercises into strategic guidance. This will be trialled in Ex STEADFAST JUPITER 23.

4. Regarding policy alterations: three key documents (MC 458, NATO LL Policy and BiSC Directive 075-003) are all under staffing or close to completely revised. The recommendations within the report in paras 1.1.9 / 2.5 and 4.2 could be included in the revision of these documents. HQ SACT proposes that there is a note within the report that the recommendations are implemented into the revision of these key documents.

5. Regarding the implementation of the IBAN Recommendations: in order to ensure that the IBAN recommendations are addressed coherently alongside the extant actions contained within the NATO LL Capability Roadmap, HQ SACT requests that any IBAN recommendations that are endorsed by the NAC are added to the NATO LL Roadmap. As well as ensuring coherency, this will also provide a single plan for NATO LL improvements, which already has the benefit of NAC oversight through the Annual LL Capability Roadmap Implementation Progress Report.

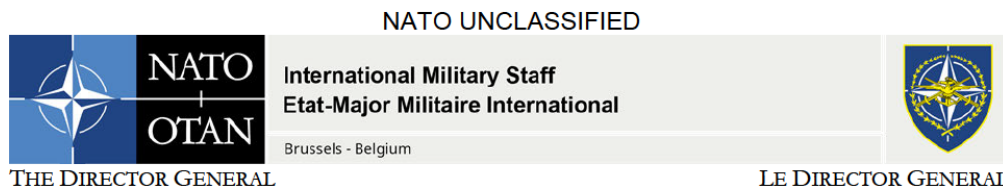
1
NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

NATO UNCLASSIFIED

APPENDIX 4
IBA-AR(2023)0002

International Military Staff (IMS) Formal Comments on the Performance Audit Report



13 February 2023

DGIMS-BUS-0013-2023

Amipal Manchanda
Board Member, International Board of Auditors for NATO
1110 Brussels, Belgium

IBA-A(2023)0005, INTERNATIONAL BOARD OF AUDITORS FOR NATO (IBAN) DRAFT FOLLOW UP PERFORMANCE AUDIT REPORT ON THE LESSONS LEARNED PROCESS FOR NATO MILITARY EXERCISES – IBA-AR(2023)0002, 3 FEB 23

1. I received your office's email on 3 Feb 23, with the draft report identified in the subject line, and note that it requested factual and formal comments by 17 Feb 23.
2. I appreciate the IBAN's efforts and I am pleased to provide the following comments:
 - a. Factual comment – MC 458/4 Final NATO Education, Training, Exercise and Evaluation Policy was signed on 3 Jan 23 and is awaiting NAC notation.
 - b. Formal comments - The IMS acknowledges the IBAN Follow-Up Performance Audit Report and its findings. The IMS notes the following findings:
 - (1) That the SCs made progress implementing four out of seven IBAN recommendations and that the SCs made limited progress implementing three out of seven recommendations.
 - (2) That the BI-SC lack a feedback process to connect Lessons Learned from Exercises to SACEUR Strategic Guidance.
3. Should there be any questions related to the comments, I am pleased to inform you that [REDACTED] will be happy to provide support.

Janusz Adamczak
13 February 2023 at 18:10

Janusz Adamczak
Lieutenant General, Polish Army
Director General
International Military Staff

Copy to: IMS SDL CG, IMS O&P.

Originating Office: O&P

Action Officers: [REDACTED]

Taxonomy: Operations and Exercises (OPE) - OPE - Evaluation and Lessons Learned

North Atlantic Treaty Organization – Organisation du Traité de l'Atlantique Nord – B-1110 Bruxelles - Belgique

NATO UNCLASSIFIED



NATO UNCLASSIFIED

Abréviations

AB	Responsable de l'exécution
ACO	Commandement allié Opérations
ACT	Commandement allié Transformation
BP	Bonnes pratiques
CT&ED	Directive sur l'entraînement et les exercices collectifs
EMI	État-major militaire international
EUR	Euro
EXPLAN	Plan d'exercice
EXSPEC	Spécifications d'exercice
IBAN	Collège international des auditeurs externes de l'OTAN
JALLC	Centre interarmées d'analyse et de retour d'expérience
LI	Enseignement identifié
LIL	Liste des enseignements identifiés
LL	Enseignement tiré/Retour d'expérience
MEUR	million d'euros
MTEP	Programme d'entraînement et d'exercices militaires
NLLP	Portail RETEX de l'OTAN
OA	Autorité d'origine
OCE	Officier directeur de l'exercice
ODE	Officier chargé de la conduite de l'exercice
QG du SACT	Quartier général du commandant suprême allié Transformation
SACEUR	Commandant suprême des forces alliées en Europe
SAGE	Directive annuelle du SACEUR sur la formation, l'entraînement, les exercices et l'évaluation
SGE	Directive du SACEUR sur la formation, l'entraînement, les exercices et l'évaluation.
SHAPE	Grand quartier général des puissances alliées en Europe
TA	Autorité responsable