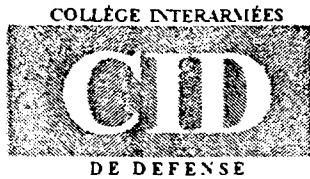


B02



MAI 1995

ETUDES PARTICULIÈRES A OPTION
Management et techniques d'action

ANNEXES

MAITRISE DES ACTIVITES
ET DES PROJETS
DANS LES FORCES

LE CONTROLE DE GESTION APPLIQUE
AUX FORCES DANS LES ARMEES

ANNEXE 1

**CHARTRE POUR L'AMELIORATION DE LA
CONDUITE DES ACTIVITES**

Charte du contrôle de gestion au ministère de la Défense

Dans le cadre de la démarche d'amélioration de la conduite des activités et des projets au sein du ministère, il est apparu nécessaire de :

- préciser les principes généraux concernant le contrôle de gestion,
- les faire connaître d'une part aux responsables des organismes, d'autre part aux participants actuels ou potentiels à la fonction.

Tel est l'objet de la présente charte.

Elle présente la cible initiale vers laquelle les responsables d'organismes ont déclaré vouloir tendre.

Dans le contexte de rigueur financière croissante que le ministère connaît de manière durable, la charte veut refléter un état d'esprit nouveau et le passage d'une culture axée sur les moyens à une culture de performance.

1) Principes concernant les enjeux et le rôle du contrôle de gestion

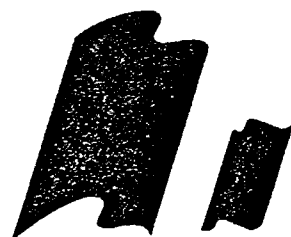
- Le contrôle de gestion *participe directement du commandement.*
- Il *apporte au responsable de chaque organisme une vision synthétique et argumentée, vise à assurer la cohérence des décisions et des actions, permet de s'assurer que les ressources de toutes natures (effectifs, temps, moyens matériels et financiers...) sont utilisées au mieux pour réaliser les objectifs.*
- Il *tend à garantir la cohérence interne des objectifs fixés à un niveau déconcentré et celle des objectifs assignés à différents niveaux.*
Il se fonde sur la définition d'objectifs et de ressources qui constituent *des engagements réciproques* entre deux niveaux de responsabilité.
- Il implique l'existence de systèmes de pilotage et de compte rendu comprenant des *processus formalisés de dialogue* et des *instruments d'information, de comparaison et de mesure.*
Les sujets et les étapes du dialogue sont organisés ; les conseils de gestion figurent parmi ces étapes.
- Son efficacité repose sur *l'engagement des responsables des différents niveaux, la prise en compte des facteurs-clés de performance, la pertinence des indicateurs destinés à suivre les objectifs et les moyens concernant les activités et les projets.*

2) Principes relatifs au champ d'action

- Le contrôle de gestion *intéresse l'ensemble des activités courantes et de celles concourant aux projets ou politiques, qu'il s'agit de maîtriser.*
- Il concerne le *moyen terme* aussi bien que le *court terme.*
Il *s'appuie sur les règles de gestion internes* ou contribue, si besoin est, à les définir : programmation, méthodes d'analyse et de choix des investissements, systèmes de pilotage des projets et politiques, processus de prévision annuelle d'activités et de financement, systèmes de mesure et d'information...
- Il *propose au responsable, et organise le processus de dialogue de gestion entre deux niveaux.*

3) *Principes relatifs à l'exercice de la fonction*

- La fonction de contrôle de gestion, fonction d'assistance au pilotage, est *identifiée* au sein des différentes structures.
- Elle est *organisée* (coordination, cohérence) à partir d'une évaluation des missions déjà remplies et des personnes qui contribuent à celles-ci.
- Le Contrôle de gestion est responsable de la pertinence et s'assure de la *qualité des informations de gestion* prévisionnelles et réalisées. Il participe aussi à l'interprétation des constats et tendances et à l'élaboration des décisions.
- Au ministère de la Défense, où de nombreux projets et politiques concernent des acteurs appartenant à des chaînes hiérarchiques différentes, l'accent est mis sur la constitution de *systèmes d'information cohérents et partagés* (par exemple système d'information des ressources humaines, suivi des programmes, articulation programmation-budget, comptes organiques et de gestion...).



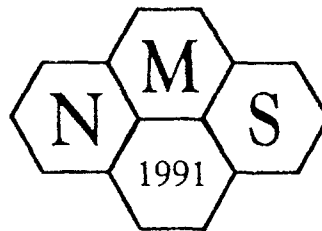
ANNEXE 2

DOCUMENTS BRITANNIQUES

The New Management Strategy for Defence



*The
New Management Strategy
for Defence*



Defence Open Government Document
DOGD 89/11

May 1990

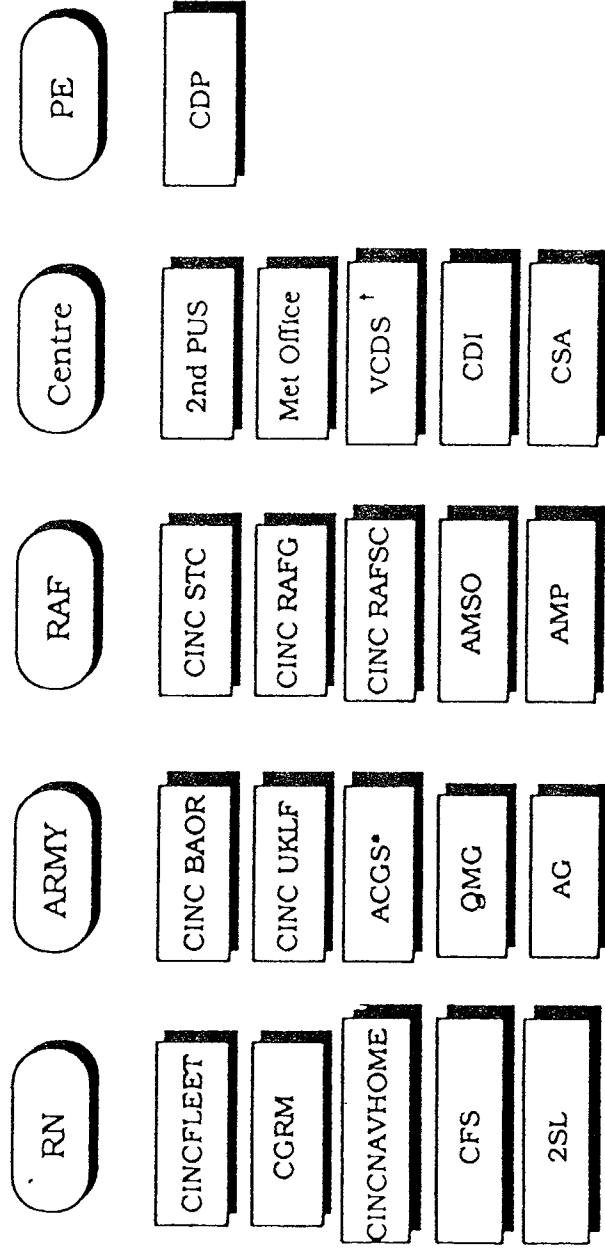
The New Management Strategy for Defence

The New Management Strategy for Defence

Contents

INTRODUCTION	3
Purpose of this Broadsheet	
MILESTONES TO CHANGE	4
Building on Past Experience	
The Higher Organisation of Defence	
PROGRESS WITH NMS	5
Management Plans	
Budgets	
Performance Review	
Information Technology Systems	
'NEXT STEPS'	8
MILESTONES TO COME	9
Timetable to 1 April 1991	
Guidance	
Training	
Developments Beyond 1991	
Where to get Further Information	

TLB Holders in 1991/92



* Includes COC Northern Ireland

† DCDS's HLB includes overseas commands

Figure 1

Introduction

The NMS - the New Management Strategy for Defence - is a major reform programme aimed at making our Defence effort more effective and more efficient. The implementation of NMS will help us to support a higher level of Defence programme than we could otherwise afford. The success of NMS is important therefore for all who work in and are concerned with Defence. In common with other major public and private sector organisations we must become more responsive to the rapid pace of change around us. NMS brings the opportunity to examine and to revise our methods of management, planning and of controlling of our activities and their costs and to provide real incentives to managers to improve efficiency. NMS takes advantage of the positive movement across Government in favour of much greater delegation of management authority from the Centre and, as described in later sections of this broadsheet, will help the Ministry make a major contribution to the Government's Next Steps initiative. We are building on the experience of the Ministry over the last few years in operating budgets at unit level; and the steps now being taken will enable us to develop the financial, planning and management systems we will need in this decade and into the next century.

Purpose of this Broadsheet

This document has been produced to assist all those involved in preparing for NMS, in headquarters and Commands, units and establishments at home and overseas. It is intended as a general non-specialist guide to the management changes now being introduced, so that readers can see the place of the NMS in their part of the organisation and to help them interpret the detailed guidance which comes down their own command and management chain. A point for readers to bear in mind is that events in NMS are moving rapidly, for example with the announcement by the Secretary of State for Defence in October 1989 of the creation of a number of Defence Support Agencies, the first of which started operation in April 1990. These developments are described in this broadsheet, together with an account of the accelerating pace of implementation work as we approach 1 April 1991 which will mark the start of live operation across Defence of the NMS planning and budgetary systems.

MILESTONES TO CHANGE

Building on Past Experience

The last few years have already seen significant steps towards improving the efficiency and cost-effectiveness of Defence management. The NMS draws upon these earlier programmes of efficiency improvements in MOD and across Government, and brings together a number of current reforms into a co-ordinated and comprehensive package. The Ministry has established a sound basis for further change following the experience gained in implementing the Government's Financial Management Initiative which started in 1982. In MOD this initiative resulted in a more systematic approach to the collection of management information, established the **Financial Planning and Management Group (FPMG)** as the top management group of the MOD, brought about management changes following the use of efficiency scrutinies and reviews, and allowed valuable experience to be accumulated in developing unit and Establishment level **Executive Responsibility Budgets (ERBs)** and **Staff Responsibility Budgets (SRBs)**. This experience has shown the importance of matching authority with responsibility and of creating greater local involvement in decision making. The NMS will incorporate the lessons being learnt from the current experiment with incentive schemes in a number of management areas.

The Higher Organisation of Defence

NMS is about the better management of defence in the 1990s and beyond. The foundations were laid in a Government White Paper in 1984, which led to the 1985 reforms of the central organisation of defence. Those changes established a strong centre in MOD headquarters with responsibility for strategy and policy, priorities and resource allocation. The intention was clearly stated that the day-to-day management of resources, once allocated, should be de-centralised following the fundamental principles of devolved management:

- objectives and responsibility must be clear.
- management must be accountable.
- authority must be delegated as far as possible, and must match responsibility.

The MOD's existing financial and planning systems did not allow this de-centralisation to be put into practice straight away. Nor has the full value of delegated responsibility budgets been realised under our present financial systems. The changes needed are proving to be

fundamental and wide-ranging. The NMS reform programme is designed to put the necessary systems in place, to organise management to operate in a more delegated way and to train staff accordingly, and thus complete the 1985 reorganisation. 1 April 1991 was chosen as the earliest date when the necessary underpinning could be in place to support the new style of delegated management.

The Delegated Style of Management

The NMS will involve:

- the direction of defence activities through a new system of management planning, flowing down from a Departmental Plan which will be approved annually by the Secretary of State.
- new procedures for financial planning and budgetary management (involving the maximum delegation of authority and the ability to flex funds within a delegated budget) based on new MOD-wide financial and accounting systems to support cash management.
- managers being held to account for their performance in a more systematic way through a cycle of periodic performance review at all budgetary levels linked to the objectives and targets set in Management Plans, and through the development of full-cost budgets.

The Next Steps Approach

The Defence Research Agency and the Meteorological Office are being set up as Executive Agencies under the Government's Next Steps programme (described later in this document). As part of the NMS reform programme, a number of Defence Support Agencies are also being set up within the MOD chain of command, but run internally on lines specifically designed to let local initiative flourish. The NMS will therefore itself provide a major contribution to the Next Steps programme.

Other Changes

The NMS is being developed in parallel with other major changes in progress or in prospect in defence, including the exercise to untie the MOD from the Property Services Agency, which are being closely co-ordinated with the introduction of the NMS style of management. Where the interests of staff are affected, the Trades Unions will continue to be consulted under the existing Whitley agreements.

PROGRESS WITH NMS

The following sections describe the stage reached in preparations to implement NMS.

Management Plans

Greater management flexibility at all levels increases the importance of having good planning to keep the objectives of hundreds of managers all pointing in the same direction. Work is well advanced on a defence-wide system of management planning, which will lay down priorities for action and give managers clear objectives consistent with the MOD's strategic aims. Some management objectives are expressed in terms of defence capabilities or effectiveness, and others in terms of efficiency measures and targets.

At the highest level, there is an annual Departmental Plan which sets out MOD's aims and objectives and the agreed programme to achieve them from the available resources. Flowing from the Departmental Plan there are management plans for the Navy, Army, RAF and Procurement Executive, and for the top level budget holders in the Centre. Each of these in turn leads to more detailed plans for the next level of management.

Prototypes of the Departmental Plan and Navy, Army, RAF, PE and other subsidiary Area Management Plans were drawn up early in 1989 and used in a pilot round of management planning and performance review during the 1989/90 financial year. These prototype plans did not provide the complete coverage needed under the full NMS regime, but they proved a useful tool in the design of the plans for the trial round in 1990/1 which will follow a standard format to ensure a consistent approach across the Department. Simplicity is the aim to help ensure that the plans focus on what is really important for management.

Budgets

Budgeting is an essential part of good management and its use is being extended throughout the public sector. A comprehensive budgetary system covering all the MOD's operating costs is a cornerstone of the NMS.

The Budgetary System

21 Top Level Budgets (TLBs) will between them cover all Defence expenditure and receipts except for the equipment projects managed by the Procurement Executive. Cash will be both allocated and controlled through these TLBs.

Figure 1 shows the senior officers who will be TLB holders in 1991/2

These Top Level Budgets will in turn be broken down into smaller budgets to allow detailed planning and control of expenditure by activity. In the support areas there will be a full hierarchy of budgets below TLB consisting principally of Higher Level Budgets (HLBs - usually set in terms of the full-cost of the activities concerned) and unit-level budgets (predominantly Executive Responsibility Budgets (ERBS), also full-cost).

In most operational areas, there will be HLBs within which cash expenditure will be planned and managed. Beyond 1991 fuller budgetary structures will be introduced as resources permit.

Some smaller areas (headquarters units, and some of the existing Staff Responsibility Budgets (SRBs)), which do not justify having formal budgets, will be classed as informal budget groupings (IBGs). These IBGs will allow costs to be separately identified and monitored, as necessary.

How Budgets will be Set

Budget setting begins with managers preparing their plans to deliver the defence capability, goods and services for which they are responsible. Every year a fresh forecast is made of the cost of doing so in the most efficient way they can devise. These TLB holders' costings form key building blocks of the MOD's annual Long Term Costing (LTC). That exercise brings together for the Secretary of State and top management all the planned expenditure on new defence equipment with the operating costs of defence, and establishes priorities, programmes and tasks for the 10 years to come. These annual costings of carrying out the authorised programme (which will have been specified in the Departmental Plan and amplified in the Second and Third Order LTC Assumptions) and in the management plans of each Service Executive Committee and budget holders) are scrutinised by higher management and by the responsible Top Level Budget holder. When the LTC is completed the cash allocations will be made to each TLB holder, before the start of the financial year. Lower level budgets can then be revised as necessary, and set in final form.

Budget Content

Decisions have now been taken on the types of expenditure which will be included in cash budgets for 1991/2 and on those which will continue to be managed

budget exercise being conducted during 1990/1 which will help with the conversion of the traditional Estimates 1991/2 into 'live' cash allocations for TLBs for the first year of the NMS.

How Do Full-Cost Budgets Fit In?

While cash controls will continue to be vital in the NMS era it is important that the management of the major support activities of Defence in particular should take account of the full costs involved. An important part of the NMS programme is therefore the development of *full-cost* budgets. Full-cost budgets will enable to manage their activities in a more business-like way, taking into account not just annual cash costs managed directly within that part of the organisation but also 'below the line' costs of facilities used and supplies and services provided by or to other MOD organisations. By April 1991 there will be about 200 full-cost budgets operating in MOD, mainly at the level of individual units (thus incorporating the existing Executive Responsibility Budgets and some at higher budget level bringing together a number of unit budgets. The cash component of the full-cost budgets will be drawn directly from the cash TLBs, thus making existing full-cost budgets a more effective tool of management. ERB holders will benefit in particular from:

- clearer objectives and tasking, negotiated with senior Command/management.
- more realistic budget setting, since the cash elements will be drawn from the parent TLB's LTC/Estimates provision with the ability to plan up to three years ahead.
- greater delegation of financial authority and flexibility than now.

Running Cost Controls under NMS

The MOD negotiates its cash provision every year in the Public Expenditure Survey (PES). In common with all Government Departments this includes a separate limit to cover the 'running costs' of the Department. The limits take account of the requirement for Departments to prepare three-year running cost management plans reflecting a commitment to deliver efficiency gains equal in cash terms to at least 1.5% each year of their running costs. Agreed three-year management plans are associated with three-year running costs settlements incorporating firm limits. In-year, defence gross running costs must be contained within the agreed limit, as well as within the overall defence cash limit. Under NMS, running cost controls will be changed to align more closely with NMS budget boundaries. From 1 April 1991 most cash provision for operating costs in MOD headquarters TLBs will count as running costs, except for DCDS(P&P)'s budget (which includes joint Service commands overseas and loan Service personnel)

and the ACGS budget (covering in particular the cost of Northern Ireland functions). The C-in-C Naval Home Command TLB, the CTAD Higher Level Budget within the UKLF TLB and the RAF Support Command TLB will also be within the running costs area. Together, the gross running cost provision in these HQ and support budgets will make up the MOD's running cost total for PES purposes.

Performance Review

Accountability is based on the agreement of priorities and the assessment of performance. During the year, Plan holders at all levels will review their performance against their agreed area objectives, and will submit periodic progress reports to their superiors. Local management is responsible for the performance in its own area; the primary purpose of the reports is to ensure that senior management has enough information to decide on the best course of action in relation to its wider responsibilities. Performance reports will contribute to realistic resource allocation and provide a benchmark against which the objectives and targets in the next year's management plans can be drawn up.

The Pilot and Trial Rounds of Management Planning

Valuable experience has been gained from the pilot round of performance review during 1989/90. The primary purpose of this round (and of the 1990/1 trial round) is to test the design of the system so far - to see whether such plans will provide an adequate basis for going live in 1991/2.

The aim is for the content of management plans to be limited strictly to what management can realistically implement, thereby simplifying as far as possible the monitoring and reporting requirements.

Information Technology Systems

Better information is both an aim of the NMS and a requirement for it to work effectively. Processing greatly increased financial and performance data will require significant investment in new IT systems including major accounting and financial systems. Ensuring that only relevant and useful information is sifted from this revised data base for the attention of management at each level will be an important objective.

The Central Ledger

During the year, budget holders will need information to allow them to monitor their expenditure so as to keep within their cash control ceilings. As a result of a major development of the MOD's central accounting systems,

budget managers will in future receive monthly statements of actual cash expenditure against their budget from the MOD's Central Ledger, bringing together information from the Department's various payment systems (for example, for Service and civilian pay, and bill-paying for external supplies and services). These feeder systems will also be supplying budget managers direct with the more detailed information they will need to support day-to-day management.

Work is now well advanced, but the effectiveness of the financial system will depend crucially on the correct use by all concerned of Unit Identity Numbers (UINs); all payments will be recorded in future against the UIN of the unit or establishment which has incurred the expenditure. UINs must be put on all bills passed for payment and on claims for repayment: NMS will not succeed unless expenditure is recorded by UIN accurately and speedily.

Other IT systems under urgent development for 1991 are those required:

- to enable TLB managers to carry out their financial and budget management role, monitoring expenditure against budget, the preparation of LTC costings and of cash forecasts of outturn (FOO).
- to enable the central LTC and cash monitoring processes to be carried out under NMS.
- to enable TLB holders and their subordinates to monitor, assess and report progress against plans.

IT support to assist in management planning and performance review is being developed in most management areas for the longer term.

‘NEXT STEPS’

Executive Agencies

The Next Steps programme is a Civil Service-wide initiative to improve the quality and efficiency of Government services by setting up executive agencies with responsibility for discrete blocks of activity, and with greater freedom from central controls. By the autumn of 1989 ten agencies had been created, and over 35 further candidates announced. Together, these account for some 200,000 civil servants. As part of this programme, two MOD support organisations - the Meteorological Office and the Defence Research Agency (which comprises the four main non-nuclear Research Establishments) will become executive agencies.

Defence Support Agencies

The principles of management underlying the Next Steps initiative, and the New Management Strategy are the same. But most MOD support organisations work, as their name implies, in support of the overall Defence effort. It is therefore necessary to adapt the Next Steps approach to fit the interdependent and integrated nature of the MOD structure. We are therefore setting up a number of Defence Support Agencies (DSAs) - which will remain within the MOD chain of command, but will be run internally on Next Steps lines to reap the benefits of agency status. The Hydrographic Office at Taunton became the first Defence Support Agency (DSA) on 1 April 1990. Provisional agreement has been reached that four further DSAs will be established in 1991, as follows:

Directorate General of Military Survey

Air Officer Training, RAF Support Command

Directorate General of Defence Accounts

Service Children's Schools, North-West Europe

Framework Documents

An important part of setting up an agency is agreement to a framework document. The framework defines the accountability of the agency, its aims and objectives, and the output and performance which it will be expected to deliver. It also sets out the delegated personnel management authorities which have been given to the agency, so that it can deliver the required results. The framework document serves as a foundation contract between the agency and the MOD for the delivery of specified services. Similar documents will define the authority of other major NMS budget holders. The process of drafting the framework will clarify the suitability - or otherwise - of the organisation concerned for DSA status. A substantial number of NMS budget holders in the support area are currently preparing frameworks and many of them are likely to acquire DSA status.

The framework document will define the industrial relations arrangements which will be operated by the DSA. Any changes proposed to existing consultation arrangements will be discussed at an early stage with the Trade Unions.

MILESTONES TO COME

Timetable to 1 April 1991

1 April 1991 remains the target date for introducing the basic NMS management planning and budgetary systems. Efforts will be concentrated on having the essential elements in place, in accordance with the NMS implementation timetable shown at figure 2 (inside back cover).

Guidance

An NMS 'User Manual' — JSP 414 — will be issued in 1990/1 to provide authoritative guidance on the operation of NMS systems. Priority is being given to those parts of the manual covering day-to-day operating procedures, and aspects of full cost budgeting. These parts will be distributed in the Summer of 1990.

Training

The importance of training and education for all staff involved in management planning and the operation of budgets cannot be over-emphasised.

A wide range of training courses on finance and management, relevant to the NMS and open to both Service and civilian personnel (including a 1-week financial skills course for TLB/HLB managers) is available from:

Defence Finance Training Centre
Room 408
St Christopher House
Southwark Street
London SE1 0TD
Tel : 2591ST

A 1-week residential course at Worthy Down will be run during 1990/1 for those involved with the planning disciplines of NMS, aimed at management planners from SEC staffs, and TLB, HLB and lower level budget holders' staffs. Details are available from:

FMDU 3
Room 9190
Main Building
Whitehall
London SW1A 2HB
Tel No: 83696MB

Developments Beyond 1991

Experience in operating the planning system, in trial form in 1990/1 and for real in 1991/2, will provide lessons for the future development of this aspect of NMS. As resources become available there will also be further development of the budgetary system; and there will be increased emphasis on full cost budgeting where appropriate.

The published Vote Structure (as it appears in the Department's annual Supply Estimates provided to Parliament) will need to change to reflect the new budgetary system. This will not be feasible before 1 April 1993, but preparatory work is already under way. It is also the intention to simplify the underlying Vote sub-item structure.

Where to get Further Information

In the first instance, you should contact your NMS representative or team in your management area, or the NMS project administrator (FMDU Project - Tel 82868MB) on aspects relating to the new budgetary regime, the TOPMIS Core Team (Tel 84459MB) on questions about management planning, and the Framework Team (Tel 84292MB) on issues arising from Defence Support Agency work.

Other publications

Finance Officer briefing - A folder of information for those posted as budget management staff - available from:

CM(A)2(Fin)
Room 233
Lacon House
Theobalds Road
LONDON WC1X 8RY

UIN Pamphlet - a simple guide explaining the use (and importance) of UINs under the NMS:

FMDU 2
Room 9185
Main Building
Whitehall
LONDON SW1A 2HB

Look out, too, for articles appearing in *FOCUS*, the Service and PE newspapers and in *Paper Clips*.

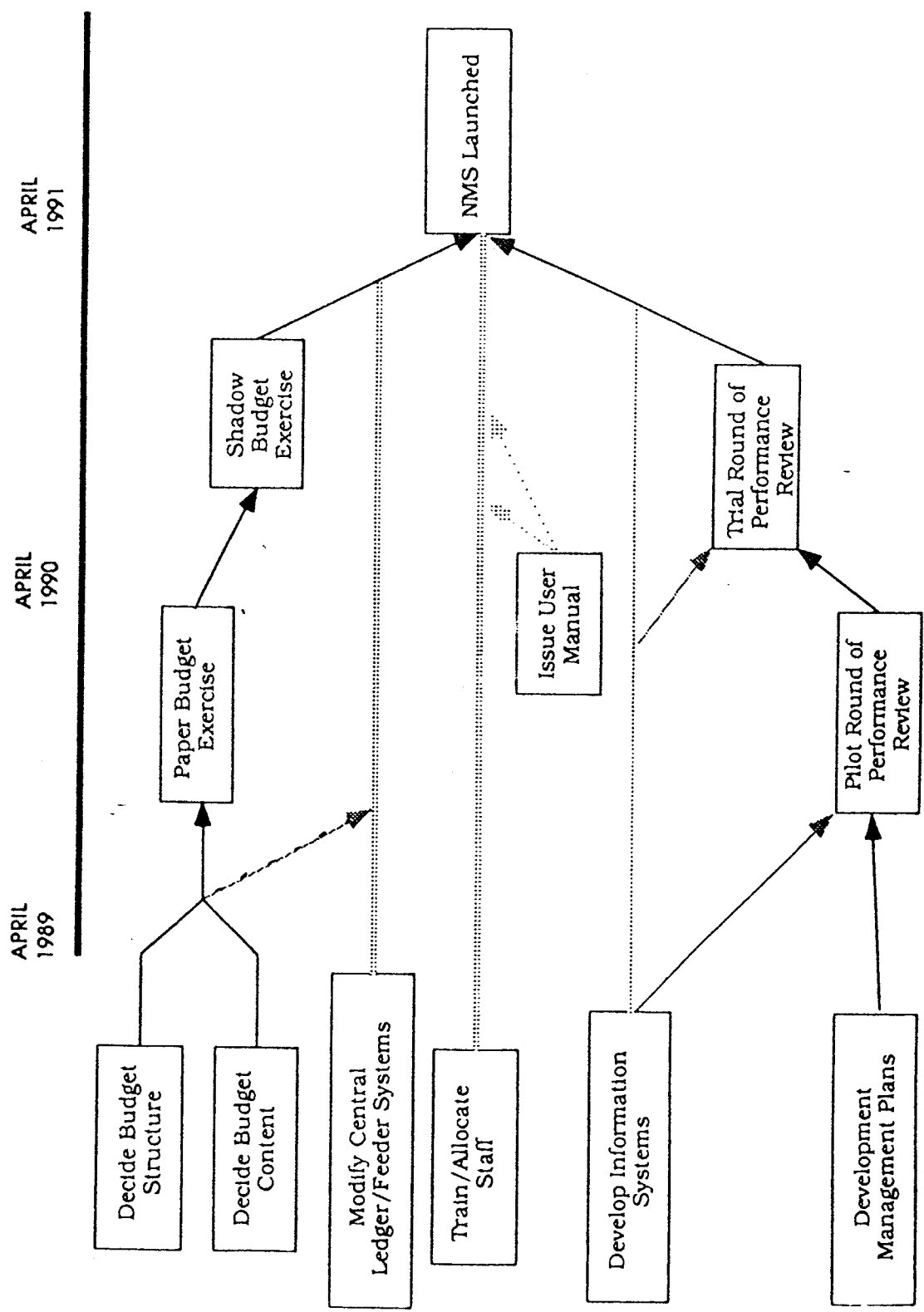


Figure 2

MANAGEMENT
STRATEGY

1987/1988

THE OBJECTIVE OF THE FINANCIAL MANAGEMENT INITIATIVE (FMI)

- To promote an organisation and a system in which managers at all levels have
 - A clear view of their objectives, and a means to assess, and wherever possible measure outputs and performance in relation to those objectives
 - Well defined responsibility for making the best use of their resources, including a critical scrutiny of output and value for for money and
 - The information (particularly about costs) the training and the access to expert advice which they need to exercise their responsibility effectively

ALF0004PH05002-1

AIM OF THE MANAGEMENT STRATEGY

- Better management of defence
- To allow a higher level of defence programme than would otherwise be the case

ALF0004PH05002-1

KEY MANAGEMENT PRINCIPLES OF MS

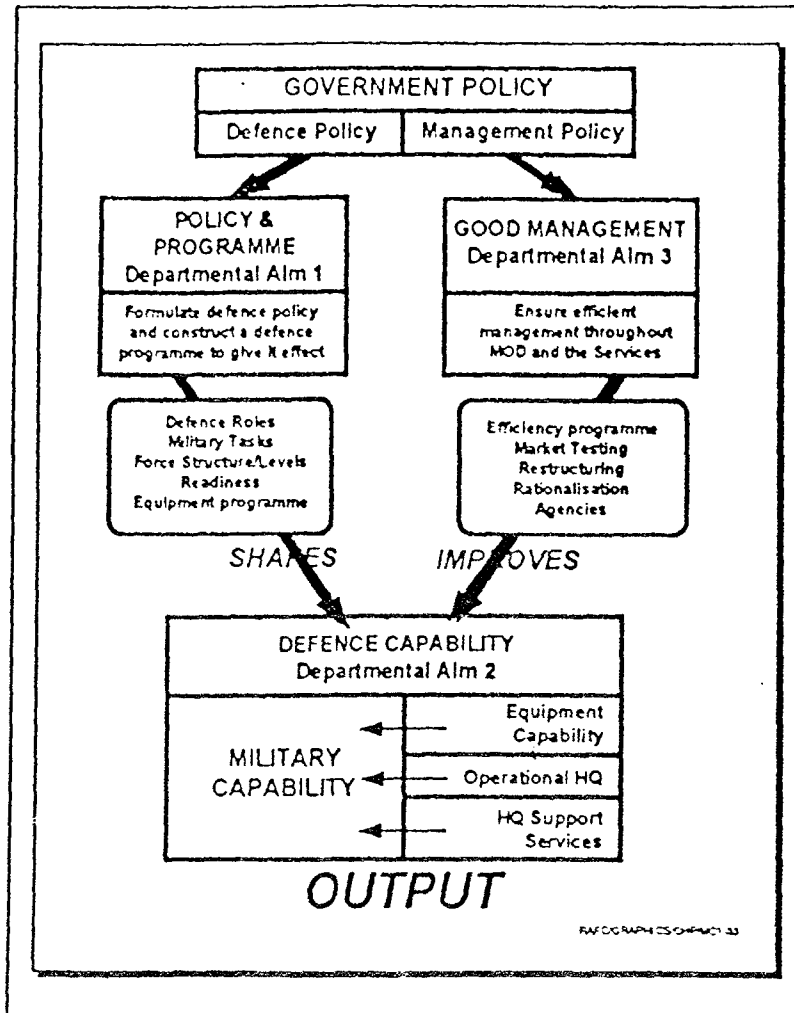
- Objectives & responsibility must be clear
- Management must be accountable
- Authority must be delegated as far as possible

NAFOGRAPHICS INC

INTEGRAL ELEMENTS OF MS

- Management Plan
- Budgets
- Performance Review
- Management Information Systems

NAFOGRAPHICS INC



GOVERNMENT POLICY
 Defence Policy | Management Policy

POLICY & PROGRAMME
 Departmental Aim 1
 Formulate defence policy and construct a defence programme to give it effect

GOOD MANAGEMENT
 Departmental Aim 3
 Ensure efficient management throughout MOD and the Services

Defence Roles
 Military Tasks
 Force Structure/Levels
 Readiness
 Equipment programme

Efficiency programme
 Market Testing
 Restructuring
 Rationalisation
 Agencies

SHAPES

IMPROVES

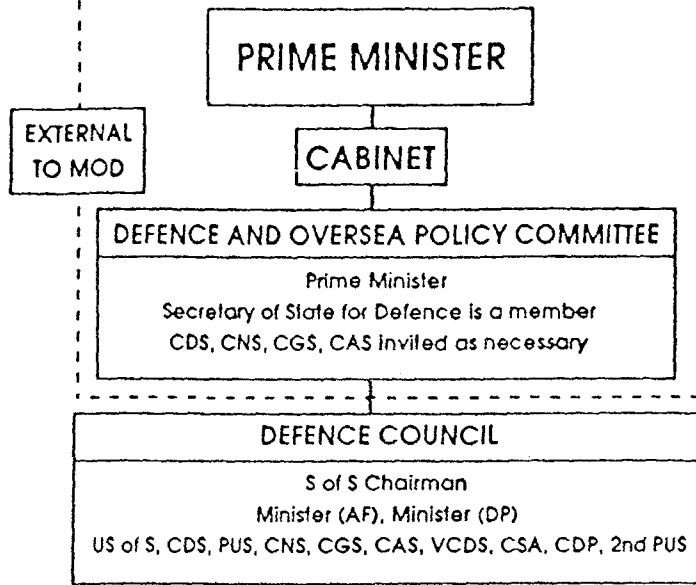
DEFENCE CAPABILITY
 Departmental Aim 2

MILITARY CAPABILITY	←	Equipment Capability
	←	Operational HQ
	←	HQ Support Services

OUTPUT

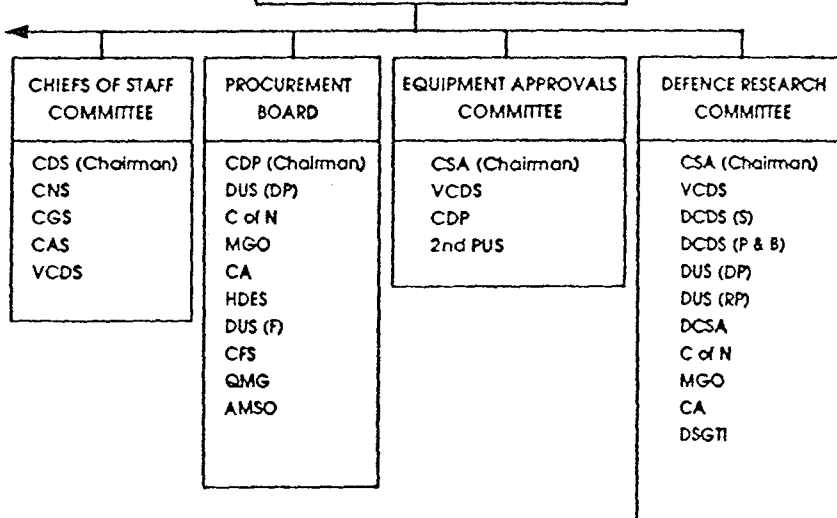
RAF/GRAPHICS/09/401/33

DIRECTION OF UK DEFENCE



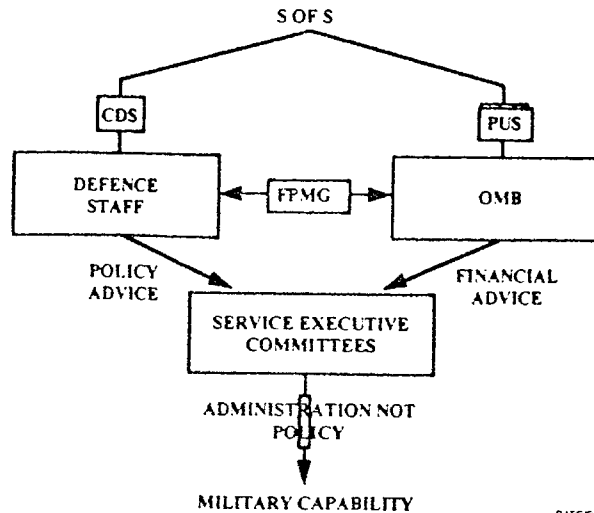
RAF CDR/AFMCS/ZC14-1

DEFENCE COUNCIL



RAF CDR/AFMCS/ZC14-1

CENTRAL ORGANISATION FOR DEFENCE



PURPOSE

The Department's purpose is to contribute fully to meeting the Government's first priority, namely:

To maintain the freedom and territorial integrity of the United Kingdom and its Dependent Territories against external threats and to enable it to pursue its legitimate interests and activities at home and abroad.

AIMS

The Department's principal aims are:

- a. To take the lead in the formulation of the Government's defence policy;
- b. To provide sufficient and evident defence capability to fulfil the Government's defence policy;
- c. To achieve best value for money in the provision of the required defence capability;
- d. To promote the morale, motivation and welfare of its military and civilian personnel in order to achieve the above aims.

RAFGRAPHICS/21144

Departmental Objective 1: To take the lead in formulating defence policy, to play a full part in the formulation of policy in NATO and other international defence fora, and to construct an affordable Defence Programme in accordance with these policies.

Departmental Objective 2: To underpin national and Alliance security by maintaining an independent strategic and sub-strategic nuclear capability.

Departmental Objective 3: To defend the UK, sustain the capability to mount NATO operations, and maintain and safeguard the flow of reinforcements.

Departmental Objective 4: To contribute forces to deter aggression against Alliance territory in Europe and, in the event of actual attack, to defend it under NATO command.

Departmental Objective 5: To undertake maritime operations in the Atlantic and adjacent seas and in the shallow seas.

Departmental Objective 6: To meet the requirement to undertake defence activities outside the NATO area.

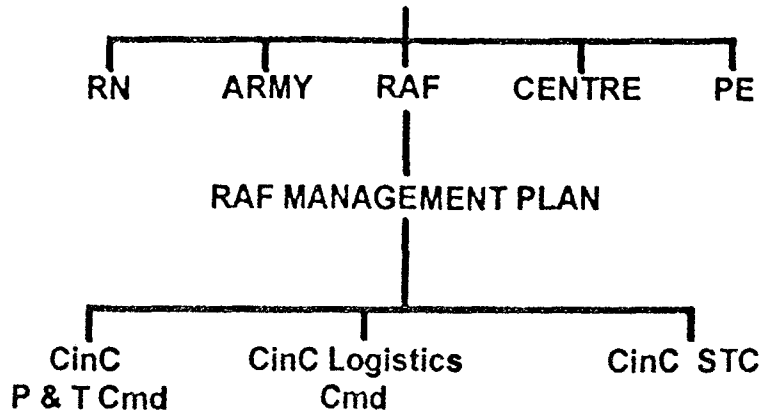
Departmental Objective 7: To meet other Government requirements for the performance of peacetime operations and tasks.

Departmental Objective 8: To meet wider constitutional, legal, and Government requirements, and to be a good and fair employer promoting the morale, motivation and welfare of military and civilian personnel.

Departmental Objective 9: To improve efficiency and effectiveness in order to achieve best value for money in providing the required defence output.

RAFGRAPHICS/21144

DEPARTMENTAL PLAN



RAF/GRAPHIC/013-17

MANAGEMENT PLAN CONTENT

- Scope
- Standing and Change Objectives
- Context
- Priorities for Action
- Planned Performance and Resource Allocation
- Review and Reporting Arrangements

RAF/GRAPHIC/013-17

MANAGEMENT PLAN (ANNEX LAYOUT)

- A. Required Performance set by Superior**
- B. Own Required Performance**
- C. Required Performance set for Subordinates**
- D. Resources Allocated**

NAFCORAPHCSMCS 2-8

LEVELS OF BUDGET ACTIVITY

- TOP LEVEL BUDGET**
- HIGHER LEVEL BUDGET**
- (INTERMEDIATE HIGHER LEVEL BUDGET)**
- BASIC LEVEL BUDGET**

NAFCORAPHCSMCS 2-8

TOP LEVEL BUDGET (TLB) HOLDERS IN RAF

C in C P & T Cmd

C in C Logistics Cmd

C in C STC

RAF/COMAF/COMAF/14

TYPICAL BUDGET CONTENTS

- **PAY**
 - Svc & Civ
 - Overtime and other Civ Allowances
- **TRAVEL & SUBSISTENCE**
- **FUEL & UTILITIES**
- **PROPERTY MANAGEMENT COSTS**
 - Minor New Works
- **ADMIN EXPENDITURE**
 - Office Machinery and Computer Software

NB - all constituents are CASH

RAF/COMAF/COMAF/12

BUDGET CONTENTS - NON CASH

■ SUPPLIES & SERVICES

- Costs from other BLBs
- Costs from other MOD units
- Costs from non-MOD units

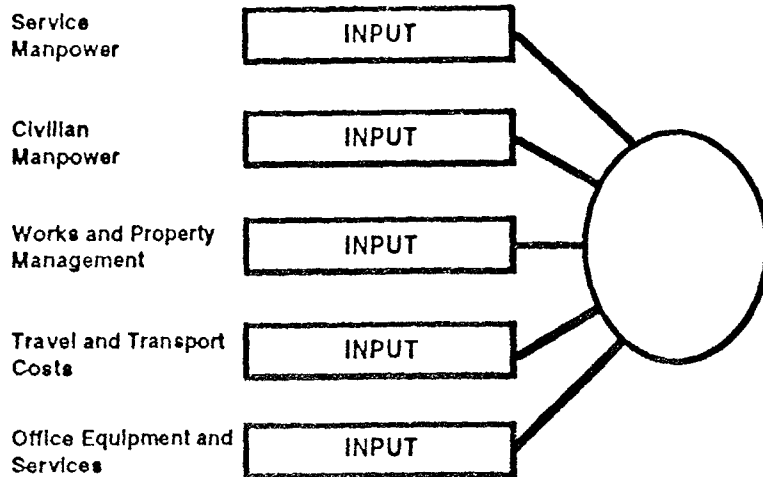
■ HQ COMMUNICATED COSTS

- MOD HQ Costs
- Training Costs
- Other HQ Communicated Costs

■ NOTIONAL COSTS

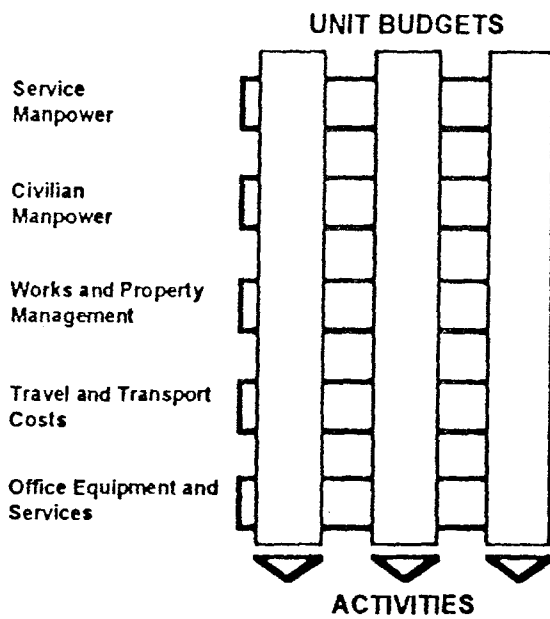
- Interest on Capital
- Depreciation
- Superannuation

FORMER (INPUT-BASED) SYSTEM



RA/CGRA/PHCS/NCAS-18

NEW (OUTPUT-BASED) SYSTEM



RA/CGRA/PHCS/NCAS-18

THE VOTE STRUCTURE

<u>VOTE NO</u>	<u>EXPENDITURE</u>	<u>PAQ</u>
Vote 1	Operational and Support	PUS
Vote 2	Logistic Services	CDP
Vote 3	Systems Procurement and Research	CDP
Vote 4	Armed Force's Retired Pay and Pensions	PUS

RAF/CORAF/PC/54/03-13

THE VOTE STRUCTURE

<p style="text-align: center;">Vote 1 Operational and support</p> <p>Covers the following TLBs:</p> <table border="0"> <tr> <td>ZSL</td> <td>AOC-In-C STC</td> </tr> <tr> <td>CinC Fleet</td> <td></td> </tr> <tr> <td>CinC NavHome</td> <td>2nd PUS</td> </tr> <tr> <td>AG</td> <td>VCDS (HQ)</td> </tr> <tr> <td>ACGS</td> <td>VCDS (Cts)</td> </tr> <tr> <td>CinC UKLF</td> <td>CDI</td> </tr> <tr> <td>CinC BAOR</td> <td>CSA</td> </tr> <tr> <td>AOCInC PTC</td> <td>Met Office</td> </tr> </table>	ZSL	AOC-In-C STC	CinC Fleet		CinC NavHome	2nd PUS	AG	VCDS (HQ)	ACGS	VCDS (Cts)	CinC UKLF	CDI	CinC BAOR	CSA	AOCInC PTC	Met Office	<p style="text-align: center;">Vote 2 Logistics services</p> <p>Covers the following TLBs:</p> <table border="0"> <tr> <td>CFS</td> </tr> <tr> <td>QMG</td> </tr> <tr> <td>AML</td> </tr> </table>	CFS	QMG	AML
ZSL	AOC-In-C STC																			
CinC Fleet																				
CinC NavHome	2nd PUS																			
AG	VCDS (HQ)																			
ACGS	VCDS (Cts)																			
CinC UKLF	CDI																			
CinC BAOR	CSA																			
AOCInC PTC	Met Office																			
CFS																				
QMG																				
AML																				
<p style="text-align: center;">Vote 3 Systems procurement and research</p> <p>Covers CDP's TLB, Systems Controllers' equipment expenditure and research</p>	<p style="text-align: center;">Vote 4 Armed Forces' retired pay and pensions</p>																			

RAF/CORAF/PC/54/03-13

PERFORMANCE REVIEW

- **Output produced and resources consumed assessed against planned targets**

Provides info for :

- **Taking Management Action**
- **Assessing Effectiveness & Efficiency**
- **Feedback for Future Planning**

ALF009A/PERFORMANCE

PERFORMANCE REVIEW TERMINOLOGY

Performance Standard

Performance Indicator

Performance Target

ALF009A/PERFORMANCE

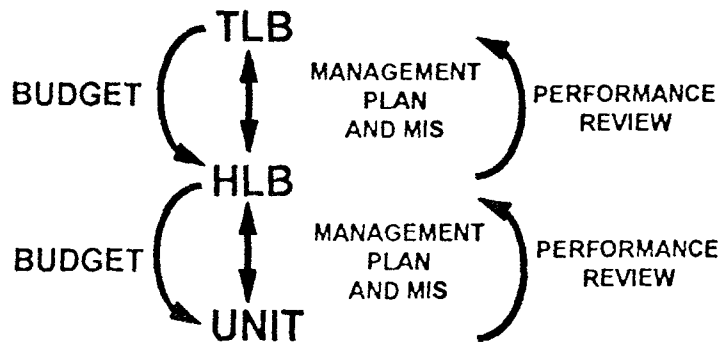
MANAGEMENT INFORMATION SYSTEM (MIS)

Any information system using formalised procedures to provide managers at all levels with appropriate information to enable them to make timely and effective decisions for planning, directing and controlling their activities

(JSP 414)

RAF/CGRA/PHCS/NOI 1-4

SUMMARY OF PRINCIPLES



RAF/CGRA/PHCS/NOI 1-51

In my opinion, and it is the only possible opinion, no officer who aspires to a high position either on the Staff or in command can exercise to the full his powers and capabilities if he does not study the economy and the power of money to provide what is required

It is from this point of view that I want every officer to approach the question, to procure a maximum efficiency at a minimum of cost, and to take a pride in the result.

Air Marshal Trenchard (1922)

■ Local managers have been better able to tailor facilities to meet their needs, within the overall budget. eg. Director general Defence Accounts has been able to accelerate his programme of office refurbishment in order to accommodate additional work.

■ Devolved budgets also enable staff to challenge centrally-imposed rules where cost-effective alternatives are identified locally, and have increased the flexibility with which funds can be switched within budgets to meet changing priorities at the local level.

RAF/CGRA/PHC/MH/03-14

■ Visibility of costs at all levels has led to better control and focused attention on obtaining better value for money.

■ Consumers of services have been able to take decisions on the method of supply to them, with resultant savings, but without loss of output. eg. RAF Strike Command has saved £5m on its electricity bill by changing the way emergency cover is provided by private companies.

RAF/CGRA/PHC/MH/03-14

- The ability to switch funds to meet changing priorities has enabled urgent needs to be met within current resource levels. eg. a training course involving the use of new IT equipment launched within 6 weeks of the identification of the requirement.
- Increased responsibility and accountability on managers has focused their attention of the quality of service they provide, leading for example to the establishment of formal customer-supplier agreements on service levels.

CHAPTER 3

MANAGEMENT PLANNING

Summary

This chapter explains the purpose of management plans, and describes their content and the process of drafting and approving them. It is required reading for those working on management plans — management planners in particular, but also budget holders, budget managers, and anyone involved in the application of the MOD's management strategy.

Management planning within MOD has been developing, and will develop more quickly following the submission of the report of the LTC Project team. Whilst the guidance contained in this and the following chapters should be followed, it is in some respects of an interim nature. JSP 414 — *Management Strategy* — will subsequently be updated to reflect developments as they occur.

Introduction

The need for planning in Defence

3.1 Forward planning for resource allocation, to meet commitments, and to maintain operational capabilities, is a vital activity for Defence. The MOD has, of necessity, a highly complex programme. Planning is necessary to ensure that the best possible use is made of the resources allocated and that the objectives of the many managers in Defence are all directed towards the same Departmental aims. It provides a focus for a performance review process that enables higher management to assess whether those objectives are being met and to take any necessary corrective action in good time.

3.2 **Chapter 3** covers the purpose and processes of management planning and the rôle of the management planner.

Chapter 4 outlines a way of arriving at plans with clear objectives and meaningful performance indicators, and of using these in performance review.

Both chapters should be read by management planners, budget holders and budget managers in conjunction with Chapter 6 (on Efficiency), Chapter 7 (on the long term costing) and Chapter 8 (on the MOD planning, budgeting and performance review cycle).

Defence management & Government finance systems

3.3 Planning has to be set in the overall context of the Government/MOD finance systems. Briefly, the main features of these systems, which inform the procedures explained in this chapter and in Chapter 8, are as follows:

- A hierarchy of **management plans** and budgets, which define the tasks and the resources allocated for the year ahead (with agreed guidelines for the following years), starting with a Departmental Plan which sets the First Order Assumptions for the Department's annual Long Term Costing (LTC) process.
- The **LTC**, which costs the defence programme and looks ten years ahead.
- The **Public Expenditure Survey (PES)**, which sets overall levels of Government expenditure and allocations to individual departments, including Defence, for the first 3 years of the LTC. The MOD PES bid is largely based upon the outcome of the preceding LTC.
- **Supply Estimates**, which are derived from the PES and specify how much money will be required to fund Government activities during the next financial year are submitted by a Treasury Minister for approval by Parliament.

3.4 Service commanders and managers in Defence have resources allocated to them in the form of budgets. Management plans ensure that budget holders and their superiors know what they are accountable for — what they are expected to deliver in return for the resources allocated in their budgets. **Performance review**, including outturn against budget, helps identify where performance needs to be improved and is the means by which the budget holder is held accountable.

Purpose of management plans

3.5 The three key management principles of the Department, which should be borne in mind when drafting management plans and conducting performance reviews are that:

- Objectives and responsibilities must be clear, and authority must match responsibility.
- Management must be accountable.
- Authority must be delegated to the greatest possible extent.

Management plans help to ensure that activities throughout the MOD and the Services are directed towards the needs of defence in a way which conforms to these principles. Plans specify the results required by the budget holder's superior, in terms of the standards to which activities are to be carried out, whilst leaving him free to decide how to deliver them (including the objectives that he sets his subordinates), thus promoting the search for value for money. Performance against the plan is reviewed to provide accountability, and plans provide a formal mechanism for delegating responsibility for delivering results and the authority to do so.

Rôle of the management planner

3.6 A budget holder needs staff effort to help him with management planning and performance review; although it is a good idea to identify a specific **management planner**, this need not be the post holder's sole function. It should, however, be recognised that this task is separate from that of the budget manager. The management planner and budget manager should work closely together, and collocation may be desirable, but different skills and experience are required of each and, ideally, the budget holder should be given separate advice on performance and financial matters. Budget managers help management planners in the following ways:

- Advising on the resource implications of draft management plans.
- Advising on in-year financial performance indicators underpinning targets.
- Costing unplanned activities which arise in-year.
- Advising on the propriety and regularity of proposals being developed by the management planner.
- Joint action to develop proposals to curtail expenditure, if required, identifying measures which will cause least detriment to performance.

3.7 Management planning staff give support to their budget holders as follows:

- Ascertaining the budget holder's view of the way ahead and any particular initiatives he wishes to be undertaken.
- Coordinating the preparation of the annual management plan, including the negotiation of detailed targets and ensuring that these are in step with resource bids and allocations.
- Discussion with customers and/or tasking authorities to identify the likely level of demand, and co-ordination of the necessary decisions on performance standards and targets.
- Validation of the capability of suppliers to meet requirements flowing from the evolving plan.
- Identification and evaluation of options for achieving revised or emerging objectives.
- Preparation of regular formal performance reports.
- Provision of *ad hoc* advice on performance reports.
- Analysis and advice for the budget holder on plans

and performance reports submitted by subordinate budget holders.

- Monitoring achievement of efficiency targets, including ensuring that all efficiency improvements are correctly identified.
- Communicating details of any action required by the budget holder or his superior as a result of formal or informal in-year performance reviews to those responsible for their execution.
- Helping finance staff (eg through provision of information on planned activity levels and performance) to prepare draft budgets, Estimates/LTC and FOOs.

3.8 Management plans are translated into cash allocations in budgets through the mechanism of the LTC. Thus the outcome of the MOD's consideration of policy, priorities, the future equipment programme and allocation of resources over the next ten years is linked with the executive responsibility of individual managers.

The structure of management plans

The Departmental Plan

3.9 The **Departmental Plan (DP)** is the top level management plan for the Department as a whole. It is the FPMG's plan, which has to be endorsed by Ministers. It is the main focus for requirements laid upon the Department by the Government, including efficiency, and defines how these are to be put into effect — both the main objectives for change (DCOs) and the principal standing objectives (DSOs) of the Department. It lays down the required military output, looks 10 years ahead in terms of the size and shape of the Armed Forces and sets the First Order Assumptions for the next LTC round (see Chapter 7 for detail). The Departmental planning structure is summarised in Figure 3.1.

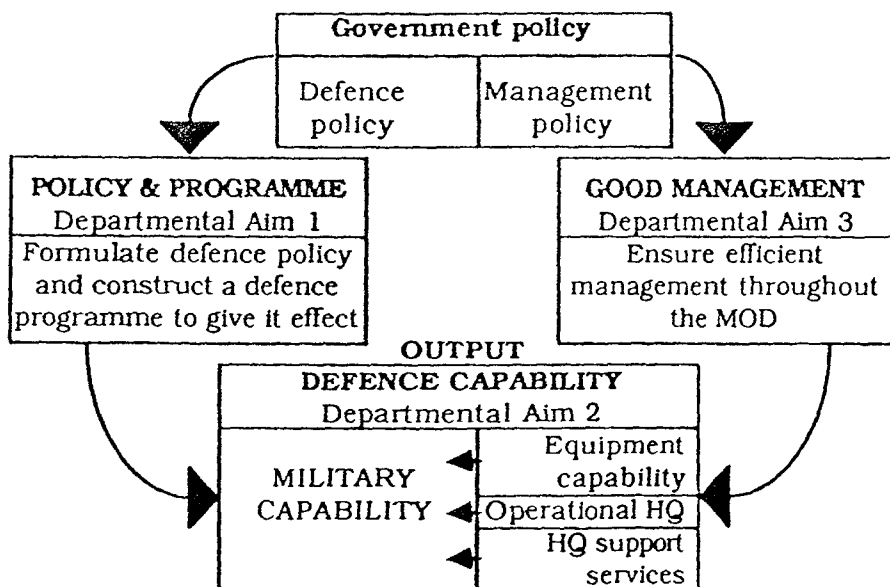


Figure 3.1

Main management area plans

3.10 The main management areas (MMAs) one level down from the FPMG are the three SECs, the PE and Defence Scientific Staff, and the four components of the Centre¹. Management plans should be produced down to the lowest practicable level.

3.11 Each formal budget holder must have documentation which equates to a management plan and it is desirable that informal budget holders (see *Chapter 13 Annex A*) should do likewise. The essential principles of management planning can usefully be carried down to the job plans of individual officers.

Agency plans

3.12 Where the formal budget holder is the Chief Executive of an agency, the agency's business plan will serve as his management plan. An Executive Agency must also have its own corporate plan covering a longer timescale and concentrating on strategic and investment matters. The corporate plan serves a different purpose from a management plan, but helps to set the context for it.

How a plan relates to those above and below it

3.13 A budget holder will deliver the performance required of him largely through directing the efforts of his subordinates. Each item of his required performance has, therefore, to identify which subordinate has authority to action it and responsibility for delivering the result. This provides a mechanism for delegating the responsibility for achievement to the lowest appropriate level.

3.14 Each budget holder takes as his starting point the required performance against the activities allocated to him in his superior's plan. He then generates his own plan by:

- Considering the performance required of him by his superior in the light of his own management circumstances and priorities.
- Deciding:
 - * Whether the standing objectives laid upon him need to be spelt out in more detail to provide an adequate (but no more than adequate) means of monitoring performance against his own objectives.
 - * How to implement his contribution to his superior's change objectives.
 - * Whether to take any specific management action (i.e. set additional

¹ OMB, VCDS HQ, VCDS Commitments and Overseas Commands, and the Defence Intelligence Staff

change objectives) at his own level.

- * Whether to amend any of his subordinates' area objectives.
- Recording the results of this analysis in his management plan, identifying which subordinate is responsible for each item and setting their required performance.

Each subordinate then takes as his starting point the required performance against his activities, as set in that plan (and so on down).

(Standing and change objectives are defined in Chapter 4, which also gives further details on performance indicators and performance review)

The plan as contract

3.15 Each management plan defines what a budget holder undertakes to achieve over the period covered by the plan with the resources allocated to him; it thus forms an agreement between him and his superior. The usefulness of the plan lies not only in the finished document, but also in the process of negotiation during drafting, which helps the budget holder to establish:

- The **performance required** of him by his superior.
- The **resources available** to him.
- His **priorities for action**, leading to specific management initiatives to improve performance or restructure activities.

The management plan provides a yardstick against which achievement will be judged.

3.16 Management plans cover the Estimates Year and the three subsequent years. As with budgets, they are produced annually, not simply by rolling them forward a year, but by considering the efficiency with which activities are delivered and, indeed, the continued relevance and affordability of their outputs.

Structure of management plans

3.17 One of the key principles governing the management of defence is that authority must be delegated to the greatest possible extent. Management plans will therefore reflect the budget holder's own management style, and thus there is no standard format for plans, although it should be kept in mind that plans ought to be as concise as possible. There are however certain key features that must be included in each management plan:

- The **context of the plan**.
- The **budget holder's standing objectives**.

- The required performance against each standing objective, and who is responsible for delivering it.
- The budget holder's priorities for action.
- The budget holder's change objectives for delivering the changes required by the priorities for action, and who is responsible.
- The resources allocated, preferably analysed by standing objectives.

3.18 The **context** summarises the background to the preparation of the plan, setting the budget holder's priorities within the framework of the longer term strategy for the Department. For higher level plans, this strategy is reflected in the Departmental Plan and the Defence Programme Overview (see Chapter 8). For agencies it is reflected in their framework document and corporate plan. In all cases it may be appropriate to consider a longer timescale than the four years covered by the plan, and this section provides an opportunity to review the significant longer-term strategies and how these are to be pursued in the plan period.

3.19 The **required performance** should indicate the outputs that the budget holder's superior requires him to deliver, including the performance standards to be met in achieving his standing objectives. Equally important, it should show clearly which of the budget holder's subordinates is to be responsible for delivering his standing and change objectives. The detail should include the key targets that relate to each objective and the performance indicators that will demonstrate the extent to which they are being met.

3.20 The **standing objectives** describe the key outputs that he is expected to deliver against his activities (see paragraph 4.3).

3.21 The **priorities for action** are derived from the contextual analysis and identify the key areas where the budget holder needs to take management action to bring about necessary change. This may include specific reference to implementation of Internal Audit reports.

3.22 The **change objectives** describe the management actions which need to be taken within the period of the plan to deliver the changes required by the priorities for action.

3.23 The **resources allocated** should summarise, preferably by standing objective, the financial and other resources (eg manpower and equipment) allocated in the LTC with which the budget holder is expected to deliver his required performance.

Drafting and approving management plans

Clarity

3.24 Plans must be clear and easily understood to be useful. Over-elaborate plans waste staff and management time. Plans should define the extent of managerial delegation of the results to be achieved, and the authority for achieving and reporting performance on them. A

good plan should specify clearly both the required results, and those responsible for achieving them, without going into unnecessary detail.

Realism

3.25 Management plans must be realistic. The objectives in them should represent a reasonable challenge to improve the use of resources, but must be achievable within the resources allocated. Management plans state the outputs the budget holder undertakes to achieve, not what he would like to achieve if given more resources. Plans should not include unfunded objectives, or those otherwise unresourced because, for example, manpower or specialist equipment is unavailable.

Delegation

3.26 A technique for working out whether detail can be delegated to lower levels is shown in Figure 3.2. Such a technique should be used whenever consideration is being given to including a performance standard or plan objective in one's own plan.

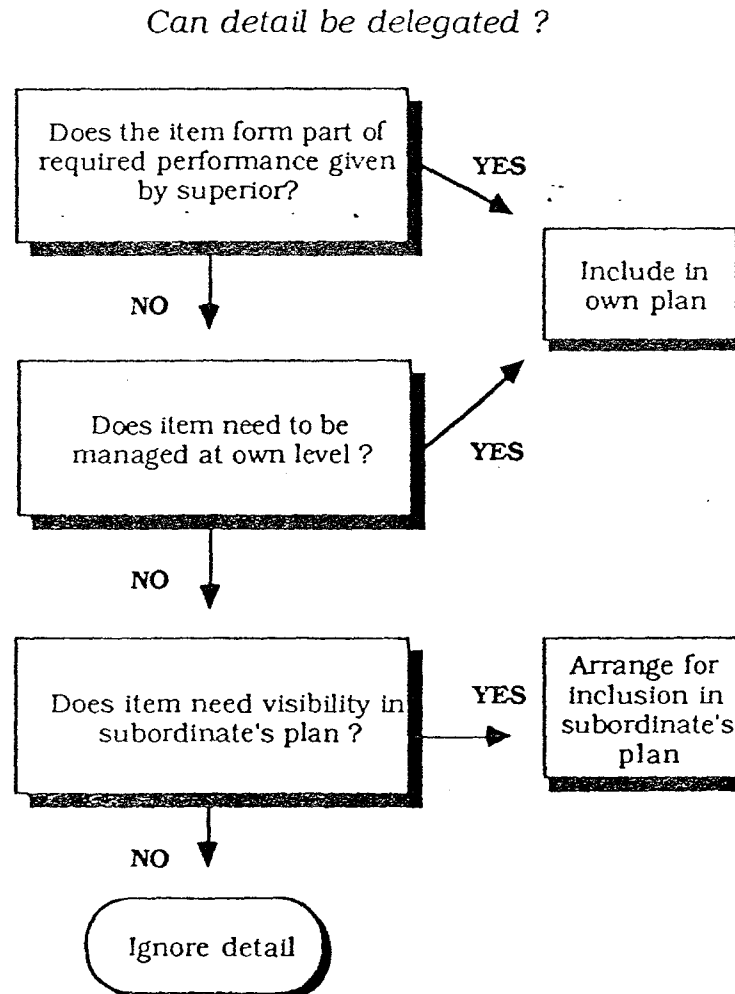


Figure 3.2

**Functional
responsibility**

3.27 A budget holder may be **functionally responsible** to someone other than his superior in the line management chain. Where management plans include functional targets that have significant impact on other budget holders, these should also be reflected in those budget holders' plans. The targets must be negotiated with those areas that will be affected. Where no agreement can be reached, for financial or other reasons, the matter should be raised to the next level up the management chain, and, if necessary, to the FPMG. It remains the budget holder's line superior (and not his functional superior) who approves his plan as a whole and to whom he is responsible for performance against all items in it.

Customer-supplier relationships

3.28 In addition to hierarchical (or vertical) responsibilities to a higher level of management, whether formal or functional, a budget holder will also have lateral relationships with other budget areas, either as a provider or a recipient of services. Where these relationships need to be formalised as an essential part of the budget holder's business, Service Level Agreements (SLAs) must be negotiated and reflected in management plans. (See Chapter 5.)

Approval

3.29 The management planner submits the final draft of the plan to his budget holder, who will often consider it with his **management board** (see paragraph 10.13) before approving it. The budget holder then submits it to his superior for endorsement. In particular, each target must be agreed between the budget holder and his superior. Although formal approval at the next level up is not required, the budget holder should pass the plan to his superior at this stage both for information purposes and for the resolution of any conflict with other plans that cannot be settled at his own level. Plans are only issued once cash allocations are finalised (see paragraph 3.33).

Efficiency targets in management plans

3.30 Management plans include objectives relating to efficiency. The Department as a whole has set itself efficiency targets as its contribution to the Government's overall drive for better value for money. The targets are set in percentage terms, translated into cash, and set for budget holders throughout the MOD. Setting efficiency objectives follows the same basic principles as for other aspects of performance: a budget holder includes in his plan his target plus any individual measures which require management attention at his level, or on which he specifically requires (or is required by the terms in which his own objectives have been set) to receive reports on progress. But there are procedural differences designed to reflect the importance of the efficiency programme to the Department as a whole, whilst avoiding overburdening management plans with unnecessary detail. These, and details of target-setting arrangements, are set out in more detail in Chapter 6.

3.31 In particular, a detailed record is kept of measures that contribute to targets. Responsibility for maintaining these **efficiency databases** (see Chapter 6) is in general delegated to TLB holders. In

some cases groupings may also retain a co-ordinated database and RP(Management Planning) will hold a central database.

Timing

3.32 The management planning, LTC and budget-setting processes have to be orchestrated in parallel, and plans at all levels have also to be drafted in parallel. It is simply not feasible within the timeframe of the planning, costing and budgeting cycle for the Departmental Plan to be produced whilst planners at successively lower levels wait to see what performance is required of them before generating their own plans and then handing down their own requirements to their subordinates. Draft plans are therefore amended on a more-or-less continuous basis to ensure that their contents are consistent with those of the plans at the levels above and below, and with the budgets. This requires dialogue on plans between adjacent levels to ensure consistency within the management area, and to ensure that the wording of objectives, targets, performance indicators etc are agreed.

3.33 Management planning is a year-round process; but four phases can be identified:

- **Summer:** the time when management reports performance against the previous year's plan objectives, evaluates current risks that may be perceived, and takes any necessary corrective action. Formal performance reporting takes place twice a year, but review should be a continuous process. The drafting of the following year's plans also commence in this period, so that draft plans are available for scrutiny with costings at LTC screening meetings.
- **Autumn:** at the beginning of this period, draft MMA plans are formally exposed to the levels above and below for comment. RP(MP) and Grouping managers should also see the draft plans as they develop to ensure that they are consistent with the Department's overall objectives. By the end of this quarter (around November) the dialogue, and in particular the negotiation of targets, should have reached the stage where plans are consistent with each other and provide the performance required by the Department. During this period, management planners and finance staff will be liaising particularly closely to ensure that new or modified activities proposed in the plan are reflected in bids for resources in the LTC process. Mid-year reports on the current plan are also submitted at this point.
- **Winter:** each plan is passed to the budget holder's superior for information and resolution of any conflicts between budgets. The process culminates with the FPMG receiving the MMA plans and endorsing the draft Departmental Plan. The DP is then submitted to the Secretary of State. Finalisation of plans is subject to any adjustments necessary to accommodate subsequent changes

made at higher level before management plans are finalised in March.

- **Spring:** the Secretary of State's endorsement of the Departmental Plan and the LTC clears the way for the issue of all the plans below. It is also at this stage that the Estimates/LTC are finally translated into budget allocations and inserted in the plans.

For more detail on timing see Chapters 7 and 8, the whole of which should be read by management planners to put their rôle into perspective.

3.34 The precise timing of these processes will be promulgated by the OMB each year. It is the management planner's responsibility to ensure that all concerned in his area are advised of the timing, and the rôle they have to play, in time for the commencement of the new financial year. It is also at this point the following year's LTC and plans begin. Once the plans are finalised, it is an opportune time for the management planner, in discussion with his budget holder and with others in the planning community, to consider how the quality of the continuing, semi-permanent features of the plan might be improved.

Helpline

3.35 RP(Management Planning) (RP(MP)), is responsible for overall doctrine, policy and practice of management planning. The Division also co-ordinates the Departmental Plan, the Departmental Report and the MOD Efficiency Programme.

3.36 Further information on management planning can be obtained from:



RP(MP)1 (for RN, Army or RAF plans)
Room 4326, Main Building, Whitehall, LONDON SW1A 2HB
Tel: 83667MB

or

RP(MP)2 (for Centre, PE & Research plans, and efficiency)
Room 4314, Main Building, Whitehall, LONDON SW1A 2HB
Tel: 82865MB

or from the single-Service NMS coordination teams, full helpline details for which appear at the end of Chapter 9.

CHAPTER 4

OBJECTIVES, PERFORMANCE INDICATORS AND PERFORMANCE REVIEW

Summary

This chapter gives guidance on how to set objectives and how to select and use performance indicators; it also describes the purpose, principles and process of performance review. It should be read by management planners, plan holders and budget managers alongside Chapters 3, 7 and 8.

Introduction

4.1 Objective setting is at the heart of the management planning and budgeting processes. Typically, objectives will be sub-divided into planned **targets** through which relative success or failure is determined; and these targets will consist of one or more **performance indicators** for assessing both output produced and resources consumed. All these elements are needed to underpin systematic **performance review**. Plan holders assess their own performance and then report upwards against the objectives set for them in the plan of their superior.

Objectives

4.2 Objectives are the results that the accountable manager is expected to deliver in return for the resources allocated to him. These resources comprise not only the cash in his budget, but also the manpower, equipment etc. paid out of others' budgets but which he consumes; and the land, buildings and plant he uses which may have been paid for in previous years.

4.3 There are two types of objective:

- **Standing objectives** specify the key outputs for which the plan holder's organisation exists. They can be likened to a contract written in terms of output; it must be possible to relate all the activities in the plan holder's organisation to one or more of his area objectives, and he can spend his budget or otherwise consume resources only in support of his objectives. They are unlikely to change unless there is a significant change of organisation or responsibilities; and they thus provide a framework throughout MOD on which to build the plans each year. The performance indicators and targets defining the results required against them can be referred to as **performance standards**. Standards of capability and readiness for forces disaggregated down from the Companion Volume to the Departmental Plan are akin to performance standards against standing objectives for performance review purposes.
- **Change objectives** specify the key management initiatives which need to be taken in support of an standing objective. They are selective, focusing on

particular changes which the plan holder chooses to manage at his own level during the period of the plan. There may be less critical changes which the plan holder and subordinate agree are necessary, but which are further delegated and therefore reflected in change objectives at a lower level. Selecting a change objective for inclusion in a plan is a positive management action which will entail active in-year control by the plan holder.

4.4 A management plan is thus concerned with standing and change objectives at three levels:

- Objectives issued to the plan holder by his superior.
- Objectives selected by the plan holder to be monitored at his own level.
- Objectives issued by the plan holder to his subordinates.

Consultation between the plan holder and the next higher and lower levels of management (and also laterally between budget areas where necessary) is essential, not only in terms of negotiating management 'contracts', but also because changes emerging from consultations between adjacent management levels may expose the need for revision of objectives at higher levels.

Developing objectives

4.5 The MOD's management strategy places great emphasis on meeting performance requirements and securing value for money, and demonstrating this has been done. In developing quantifiable objectives that properly relate to the organisation's activities, three key questions need to be borne in mind:

- What does my organisation exist to do?
- What strategies does it need to adopt to facilitate this?
- Can I express these strategies in a way that will enable me to quantify the performance that is required?

These questions are particularly relevant when writing the management plan for the first time, but are also important when updating an existing plan.

4.6 When defining a manager's objectives for the first time, it will be essential to do so against the background of a good understanding of the organisation, its activities and its interrelationships with other organisations. This will entail particular awareness of the following:

- Terms of reference, directives and management 'charters'.
- Where the plan holder fits into the organisation as a whole — to whom he reports, what he controls, and what other organisations or activities affect (or are affected by) his activities.
- What the organisation produces, and who receives the product.

- What resources it consumes, and who provides those resources.
- Any constraints that restrict the plan holder's freedom of operation.

4.7 An organisation's objectives should be a short list — preferably no more than half a dozen statements — which describes the organisation's key output(s). In order to arrive at such a list of objectives, it may be helpful to draw up a comprehensive index of the organisation's activities and then distil from it the key outputs. Judgement and common sense should be used here. The aim is to identify output, not how it is produced. From this raw material, tight objectives should be drafted. These effectively represent the product which the plan holder agrees to deliver in return for the resources he receives. They will consist of a mix of up to four types of performance indicators - **quality, quantity, time and cost.**

4.8 It is most important that these objectives are very precisely worded. Poorly drafted objectives can blur accountability, lead to selection of inappropriate performance indicators, and result in the wrong performance being delivered at lower levels.

4.9 The following questions should be considered in checking whether the list of objectives is adequate:

- Do they cover the required contribution to higher level objectives (especially those in the immediate superior's plan)?
- Are they consistent and compatible with the objectives of other areas of the Department (especially customers, suppliers and functional standard setting authorities)?
- Are they achievable?
- Are they succinct, explicit and unambiguous?
- Are they measurable?

Performance indicators

4.10 Resourcing in the MOD is increasingly linked to outputs, so every area must be able to identify and wherever possible quantify its achievements. Each objective must therefore be covered by at least one performance indicator, without which there will be no firm evidence that the organisation is being properly managed.

4.11 Performance indicators serve the following purposes:

- A means of specifying targets.
- A means of monitoring and forecasting performance against those targets and reporting to higher management.
- A means of monitoring the performance of subordinate managers.
- Signals to management when problems are developing which require corrective action.

- A basis for comparing the actual and intended impacts of management decisions.
- Support to bids for resources or additional authority and flexibility.
- An aid to overall planning and control of the organisation's activities.

4.12 Although good performance indicators can make a powerful contribution to judgements about standards of achievement, and to the decision-making process, they do have limitations. For example, they may only tell part of the story, and they do not necessarily explain the causes of problems or suggest solutions. It is also important to be able to estimate the margins of error in performance information. For example, if two indicators related to the same objective gave conflicting signals, this might be explained by the relative margins of error.

4.13 In developing new performance indicators or reconsidering existing ones, the following questions should be borne in mind:

- Is each indicator completely and unambiguously defined?
- Is it clear how results will be calculated?
- Is there at least one indicator for each objective?
- Does the indicator (or group of indicators) adequately reflect achievement of the related objective?
- Has each indicator been agreed with the plan holder's immediate superior and subordinates?
- Are they cost-effective to monitor and analyse (ie do they cost less than the penalty of not having them)?
- Can results be forecast to the required level of accuracy?
- Can results be reported in time for any necessary action to be taken?

4.14 It is essential to ensure that results are always calculated in the same way or, if methods of calculation are changed, that everyone who produces or uses the data is informed and responds accordingly. Variations in method make it difficult to compare results over a period and can send misleading signals to management.

4.15 The number of individual performance indicators will obviously depend upon the nature of the objective, but they should be kept to a sensible minimum since there is a limit to the amount of information that can readily be digested. Similarly, indicators should be kept as simple as possible. The aim is to provide managers with information they can use, not to confuse them.

4.16 Finding a meaningful way of measuring performance can be difficult, although this can be helped by drawing up precise objectives. A good place to start may be by thinking about the sort of criticisms that are likely to be made if objectives are not delivered, and then to look at ways such criticism could be headed off by management action;

this should give a clue to the sort of thing that needs to be measured. A performance indicator is simply a 'unit of currency' in which a target can be expressed and performance against the target subsequently measured. As far as possible they should be measurable objectively; but a performance indicator based on subjective judgement is better than no performance indicator at all.

Performance review

4.17 Regular review by plan holders at all levels of the performance of their part of the organisation is an essential component of the MOD's management strategy. Systematic review by plan holders increases the ability of a complex organisation to pull together for success. The earlier paragraphs of this chapter described the need for an organisation to translate the results it is expected to deliver into objectives and set performance indicators which can show how well those objectives are being met. It is through the performance review process that the performance indicators are put to use and performance against objectives is assessed.

4.18 Performance review is necessary in order to:

- Monitor and control the efficiency of subordinate managers in achieving their objectives, and thus provide a means of holding them to account for their use of delegated authority and of resources consumed.
- Highlight issues where management action is required.
- Provide feedback on achievement in the next round of management planning and resource allocation, thus improving the accuracy with which objectives are targeted, as well as justifying the claims made on resources.

4.19 In order for performance reports to be useful to management, they should be confined to what the plan holder or his superior need to know in order to judge whether performance matches plan and is being delivered to the correct standards, and to take any necessary corrective action. A mass of detail will tend to bury the main issues and devalue the process. Performance review should certainly not be a means of re-introducing the very micro-management that delegated financial management is designed to eradicate.

4.20 Most of the effort involved in performance review goes into examining the current position and to discern any trends that will impact upon plan targets. Suitable records should be kept to enable management to learn from past events, to assess the effectiveness of corrective action taken and to forecast future performance more accurately. Examination of trends will also help to identify where performance can be further improved. The key documentation that a plan holder will require in conducting a performance review will consist of:

- **Reports** from his subordinates on whether they are meeting the standard of performance set for them in his management plan.
- **A consolidated report**, assembled by his management planner, which looks right across the plan holder's area with regard to:

- * Performance against plan, with the contribution made by each subordinate in respect of each action for which he was responsible.
- * The objectives set for him by his superior.

The consolidated report is the key document, since it should point to the areas on which the plan holder needs to focus. A good consolidated report should mean that the plan holder only needs to refer to individual subordinates' reports if he requires more background detail.

4.21 The level of detail that has to be reported to the superior plan holder is as follows:

- On **standing objectives**, where performance standards have been set (including the capability and readiness of forces translated from the Companion Volume to the Departmental Plan), the report should record results where performance against them is significantly at variance with the target. The figures should be accompanied by any necessary comment, eg where there is significant variation (to be defined in the plan) from the required standard. Where there are no specific performance standards, the report should take the form of a statement, simply confirming that the objective is being met or drawing attention to significant under- or over-achievement. As with performance indicators (*see paragraph 4.16 above*), a degree of subjectivity is preferable to nothing at all.
- On **change objectives**, performance reports must contain individual reports of progress to allow the plan holder to deal with the issues arising at his level.

4.22 The commentary under each area objective should be frank and brief, covering factors hampering performance, including those affecting other budget holders. The plan holder should also say what action he has taken to correct divergences from the required performance, and what action he considers his superior should take to help him.

Where targets are being met, or are within the agreed tolerance, no comment may be necessary - comments should concentrate on matters where further action is likely to be required.

4.23 The report should also contain a commentary making any comparisons that may be possible between the performance being achieved against each objective and the consumption of resources. Care should be taken to produce financial information which is consistent with the authoritative reports of expenditure and forecasts of outturn which are collated by RP(Fin) at the end of every accounting period, on which in-year cash control is exercised.

Frequency of reporting

4.24 The frequency of performance review is left to the discretion of the plan holder, although he naturally cannot review his own

performance less frequently than his superior does, since his superior will require inputs from his subordinates in order to review his own performance.

4.25 The FPMG review performance against the Departmental Plan twice a year as follows:

- **Mid year.** Around **November**, in order to contribute to the central assessment phase of the LTC and to help with the production of next year's Departmental Plan.
- **End year.** Around **July** - as a contribution to the Defence Programme Overview (see Chapter 8).

The SECs and the PE & Research and Centre TLB holders must therefore review their performance shortly before those points, although they may also do so more frequently.

4.26 It may not be sensible to report on every item at every in-year review point. Alternatively there may be some items for which special reports should be made more frequently than at those points. In either case, the appropriate frequency should be recorded in the plan.

4.27 Performance review needs to be conducted briskly, since the sooner facts are known, the sooner decisions can be made on corrective action, or used to inform other processes such as longer term planning and resource allocation.

Helpline



RP(MP)1 (for RN, Army or RAF plans)
Room 4326, Main Building, Whitehall, LONDON SW1A 2HB
Tel: 83667MB

or

RP(MP)2 (for Centre, PE & Research plans, and efficiency)
Room 4314, Main Building, Whitehall, LONDON SW1A 2HB
Tel: 82865MB

ANNEXE 3

LA DEMARCHE INTERARMEES D'EVALUATION

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

A Paris, le 22 NOV. 1991

ÉTAT-MAJOR DES ARMÉES
Division "Plans-Programmes-Evaluation"
14, rue Saint Dominique
00456 ARMÉES
Tél : 42.19.65.23

N° 899 DEF/EMA/PPE.3

L'Amiral J. LANXADE
chef d'état-major des armées
à
destinataires "in fine"

OBJET : Démarche interarmées d'évaluation.

P. JOINTE : Deux annexes.

J'ai l'honneur de vous informer de la mise en place d'une organisation interarmées d'évaluation, qui sera dirigée par le Général major général de l'état-major des armées.

Les objectifs, la méthode et les premiers thèmes d'évaluation de cette démarche sont décrits dans les deux annexes jointes.

Cette entreprise, pour trouver sa pleine efficacité, ne doit pas se limiter aux états-majors des armées mais au contraire être étendue à l'ensemble des partenaires de la Défense. C'est en effet au travers d'un dialogue entre tous les acteurs que ce processus permanent de réflexion et d'évaluation permettra de mieux préparer et éclairer les décisions nécessaires à l'adaptation à moyen et à long terme de notre outil de défense.

Votre coopération est donc nécessaire pour que cette nouvelle démarche se développe harmonieusement et utilement.

Dans cet esprit, je vous prie de bien vouloir désigner et me faire connaître votre représentant qui, au sein du réseau de correspondants mis en place, sera l'interlocuteur du groupe permanent d'évaluation.



anx & le

ANNEXE 1

Démarche Interarmées d'Evaluation

Depuis les changements géostratégiques survenus en 1989, la réduction inéluctable de la part des richesses consacrée à la défense conduit toutes les grandes nations à entreprendre une réévaluation de leur outil militaire dans une optique de coût et d'efficacité. A cette occasion, elles cherchent à développer des approches plus élaborées pour définir au mieux ces besoins nouveaux.

C'est ainsi que le Congrès des Etats-Unis a entrepris à l'été 1994 une nouvelle étude sur les rôles et missions des forces armées pour actualiser les conclusions de la Bottom-up Review d'octobre 1993 et que les Britanniques d'une part, l'OTAN d'autre part, appliquent depuis 1993 des méthodes nouvelles, faisant plus largement appel à la notion de "capacité", pour concevoir leurs organisations futures de défense.

En France, le récent Livre Blanc sur la Défense insiste sur le nouvel équilibre qui doit désormais s'instaurer entre dissuasion, prévention et action. Il fixe les missions des forces armées après avoir défini les hypothèses d'emploi des forces, et stipule que

"la mise sur pied des modèles d'armées se fera progressivement en acquérant l'ensemble des capacités nécessaires pour répondre à la diversité des situations prévisibles".

C'est pour donner un cadre systématique et permanent à cette recherche de capacités et pouvoir juger de l'aptitude des forces armées à remplir les missions susceptibles de leur être confiées par l'autorité politique qu'est développée la Démarche Interarmées d'Evaluation.

La Démarche Interarmées d'Evaluation est le processus permanent de comparaison et d'adaptation entre les objectifs fixés exprimés en termes de capacités et les aptitudes réelles présentes ou futures des forces armées.

Elle est guidée par un souci d'efficacité interarmées au moindre coût.

Tenant compte des éclairages apportés par les études de Prospective, cette démarche collective des armées s'inscrit résolument dans le contexte de l'adaptation de l'outil de défense aux conditions futures définies dans le Livre Blanc et vise un horizon de 10 à 15 ans.

L'ambition est moins d'imposer une démarche monolithique que de diffuser un état d'esprit, de fédérer des actions qui existent pour la plupart, d'appréhender les problèmes dans leur globalité et d'améliorer la communication entre les armées.

Ceci nécessite néanmoins des objectifs précis, une méthode générale de travail et une organisation.

1- LES OBJECTIFS DE L'EVALUATION

Dans le cadre général d'une politique de défense, le gouvernement emploie les moyens militaires en conjonction avec des moyens politiques, diplomatiques et économiques. L'analyse des missions définies dans le Livre Blanc sur la Défense, des objectifs poursuivis et des hypothèses d'emploi, du contexte et en particulier des menaces, enfin des stratégies privilégiées⁽¹⁾ doit trouver sa traduction en termes de tâches que les forces armées doivent être capables d'accomplir. Cette notion de tâche peut se comprendre à des niveaux de précision variables, comme "assurer la sécurité d'un territoire extérieur", "maintenir un port ouvert sur une façade maritime", "regrouper des ressortissants", etc.

Tâche : travail déterminé à exécuter.

Pour faciliter le travail d'analyse, les forces armées sont décomposées en ensembles clairement identifiés, que l'on baptise systèmes⁽²⁾, ayant chacun une finalité principale et parfois une ou plusieurs finalité secondaires, tels que :

- le système d'évaluation de situation,
- le système de recueil du renseignement,
- le système de défense antimissiles balistiques des forces projetées,
- le système de gestion des personnels militaires.

Système : ensemble de moyens matériels et humains structuré en vue d'une finalité particulière.

L'exécution de l'une quelconque des tâches répertoriées suppose la mise en oeuvre d'un ou plusieurs de ces systèmes, et que chaque système ait atteint un certain niveau de performance.

Ces niveaux de performances, ou capacités, traduisent des effets à obtenir dans un cadre précis "espace - temps - menace - environnement". Ils sont le résultat de dispositions prises en termes d'effectifs, d'organisation, d'équipement, de doctrine et d'entraînement.

Capacité : mesure du niveau de performance, quantitatif et/ou qualitatif, d'un système.

Par convention, ces capacités seront qualifiées "globales" lorsqu'il s'agira de vérifier la possibilité de remplir une tâche en faisant appel à une combinaison de plusieurs systèmes (exemple : la sécurité d'un territoire extérieur requiert une capacité globale obtenue grâce aux capacités simultanées des systèmes de renseignement, de déploiement permanent, de transport aérien, de ravitaillement aérien, de destruction directe, etc.).

⁽¹⁾ Directe, indirecte, prévention, dissuasion, action, etc.

⁽²⁾ Parfois "méta système" (Document directeur pour une démarche d'évaluation interarmées).

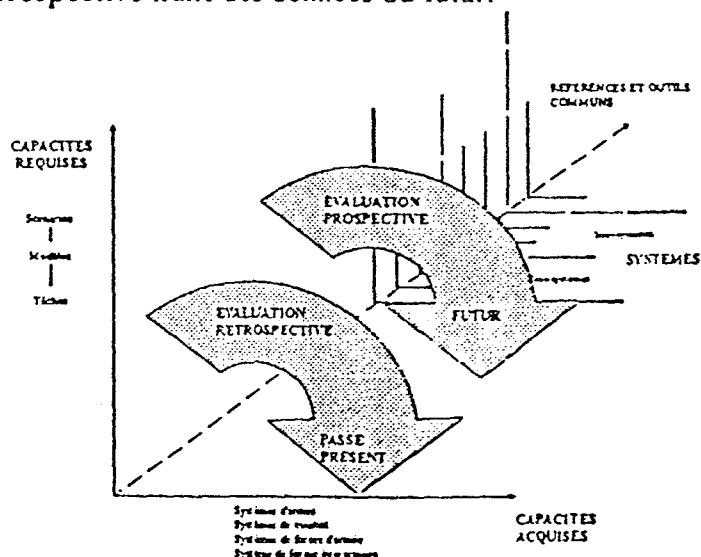
La Démarche Interarmées d'Evaluation a pour objectifs :

- de juger des capacités dont les armées disposent aujourd'hui,
- d'analyser les tâches potentielles à remplir par les forces armées à l'horizon considéré de 10 à 15 ans pour l'ensemble des conflits⁽¹⁾, et d'en déduire les capacités dont elles devront disposer pour pouvoir remplir les missions qui leur seraient confiées (objectifs à atteindre) dans un cadre autonome ou multinational,
- de mettre en lumière les inflexions ou alternatives possibles en termes de doctrine, effectifs, organisation, équipements, afin d'atteindre, sous la contrainte de ressources de plus en plus mesurées, un optimum global d'efficacité interarmées, différent de la simple juxtaposition des optimums recherchés pour chaque armée,
- de développer des indicateurs de capacité qui, rapprochés des indicateurs de coûts de modèles d'armées, permettront d'engager de véritables études coût-efficacité,
- de fournir au chef d'état-major des armées et aux chefs d'état-majors de chaque armée des éléments supplémentaires d'information propres à éclairer leurs décisions dans le cadre de leurs responsabilités respectives, notamment lors des travaux de planification et des travaux préparatoires aux programmations futures⁽²⁾,
- de présenter au chef d'état-major des armées une visualisation synthétique de l'évolution des capacités des forces armées au moyen de macro indicateurs de synthèse.

2- METHODOLOGIE GENERALE

La démarche d'évaluation recouvre deux volets indissociables et interactifs :

- l'évaluation retrospective traite des données du passé et du présent,
- l'évaluation prospective traite des données du futur.



(1) Depuis la guerre haute intensité jusqu'aux opérations autres que la guerre.

(2) Dès 1997 pour l'actualisation de la loi 1995-2000.

Dans les deux cas, des références et des moyens d'analyses communs sont nécessaires. En effet, il faut pouvoir apprécier les expériences présentes et passées (le constat) et déterminer les capacités futures "objectifs" dans un cadre de référence commun et formaté⁽¹⁾.

21- Evaluation rétrospective.

L'évaluation de l'état présent des forces et de leurs aptitudes vise, à partir des enseignements tirés lors des inspections, exercices et opérations passés ou en cours, à :

- mesurer les insuffisances ou redondances de capacités,
- mettre en lumière les dysfonctionnements et les lacunes des systèmes,
- porter un diagnostic sur les véritables causes des anomalies relevées,
- en déduire des mesures correctrices à court terme,
 - sélectionner ou affiner pour le moyen et long terme des critères qualitatifs et quantitatifs auxquels devront satisfaire les systèmes futurs,
 - rechercher comment améliorer le rapport coût-efficacité d'un ensemble de systèmes contribuant à la réalisation d'une tâche.

Pour cela il faut disposer d'une grille d'analyse s'appuyant sur une description des systèmes (les composants, leurs organisations, leurs relations avec l'extérieur), permettant de déterminer sur quels éléments devront porter les améliorations et quels seront les critères que l'on utilisera pour mesurer cette amélioration.

Fondée sur le retour d'expérience, l'évaluation rétrospective s'appuie sur une structure de recueil des enseignements, l'expertise des divisions EMPLOI, FN et LOGISTIQUE de l'état-major des armées, les travaux des états-majors d'armées et les besoins exprimés par les planificateurs opérationnels (EMIA). Au sein de l'EMA, la remontée d'informations s'effectue au travers :

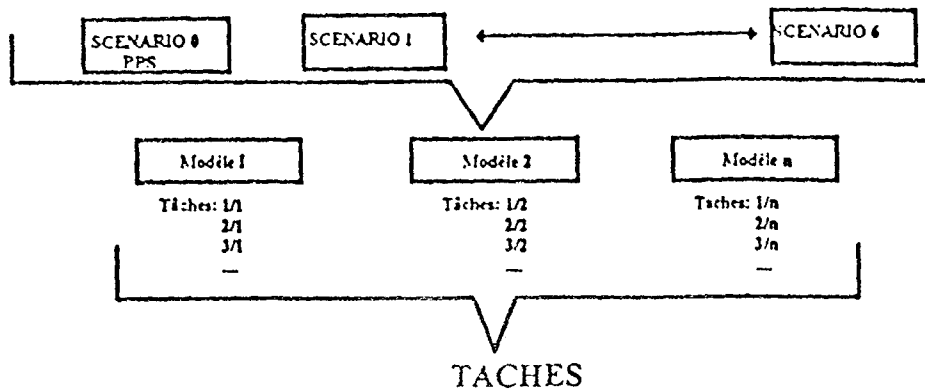
- des rapports d'inspections,
- des travaux du groupe d'étude des activités opérationnelles,
- de l'exploitation des rapports types de missions,
- d'enquêtes systématiques,
- les travaux de planification de l'EMIA.

La mise en place à l'EMA d'une capacité de recherche, d'analyse, de synthèse et de diffusion de l'ensemble de ces informations, conditionne l'efficacité de l'évaluation rétrospective. L'observatoire des crises, sous réserve d'être suffisamment doté en moyens, offrira cette capacité.

⁽¹⁾capacité globale pour une tâche et un mode d'action donné, capacité pour un système donné participant à la tâche étudiée, efficacité unitaire des éléments du système précédent.

L'action initiale de modélisation a pour objet de resserrer l'éventail très large de situations potentielles et de dégager un nombre réduit de cas représentatifs accessibles à l'analyse.

On cherchera ensuite à déterminer les tâches successives à accomplir pour remplir la mission fixée dans le contexte de chaque modèle.



Exemple : Scénario 1 Conflit régional ne mettant pas en cause nos intérêts vitaux

Modèle 1/x caractérisé par :

- Théâtre Africain, sans façade maritime, à 5000 Km ; l'aéroport international.
- Menace niveau années 70/80, plusieurs 10 000 hommes, sans missiles balistiques.
- France leader d'une coalition Europe/Afrique.
- Risques : perte influence France, ressortissants, stabilité de la zone..
- Opinion internationale hostile, nationale partagée, locale partagée.
- Déclenchement soudain par troubles sur frontière et émeutes internes.

Tâches à accomplir⁽¹⁾ :

- apprécier de manière autonome la situation, surveiller en continu la zone frontalière,
- assurer le commandement de la coalition,
- en 24h saisir et tenir l'aéroport international,
- en 72h rassembler les ressortissants français en sûreté,
- en 72h pouvoir commencer leur évacuation,
- en 72h projeter une force interarmées apte à empêcher la progression des forces extérieures assaillantes vers la capitale,
- entreprendre la réfection de deux aérodromes de théâtre (terrains sommaires) à livrer en 8 jours et capables de supporter un trafic de 20 mouvements par jours,
- etc...

(1) dans le cadre d'un mode d'action.

A ce stade sont définis les concepts d'emploi opérationnel, enchaînements de tâches pour atteindre les objectifs opérationnels dans le cadre du modèle étudié.

La démarche d'anticipation incite à imaginer des modes d'actions nouveaux, qui devraient à leur tour entraîner d'éventuelles tâches nouvelles pour les armées.

Cette analyse des scénarios est menée dans le cadre des études faisant suite au Livre Blanc, sous la responsabilité de la Délégation aux Affaires Stratégiques. Au sein de l'EMA, la division EMPLOI assure la direction des travaux en coordination avec les états-majors d'armées.

- **Phase II** : Pour chaque tâche identifiée, il s'agit de reconnaître les systèmes nécessaires à son accomplissement, puis de définir pour chaque système le niveau de performance requis en termes qualitatif et quantitatif. Cette capacité requise sera généralement à préciser en fonction du niveau considéré (stratégique ou central, opératif ou tactique).

Exemple: Scénario 1

Modèle 1/x

Tâche : Surveillance en continu de la zone frontalière

Système concerné : Système de renseignement

Niveau de performance requis :

- distance d'action 500 km (frontière),
- 24 h/ 24 h, tous temps,
- effet recherché : détection de mouvements du niveau section à terre ou incursion d'aéronef isolé,
- sans exposer de personnel
- en totale autonomie
- interopérabilité nécessaire entre les moyens des partenaires de la coalition,
- fusion et exploitation de l'information effectuée sur le théâtre.
- etc.

Dans cette phase, sont à imaginer :

- les solutions alternatives, faisant appel à des systèmes différents pour remplir une même tâche (système de transport aérien ou système déployé permanent par exemple pour une mise en place sur territoire extérieur),
- les systèmes nouveaux à créer (cas actuel du système "affaires civiles").

- **Phase III** : Pour chaque système identifié assorti de son niveau de performance requis (quantitatif et qualitatif), il s'agit de :

- mesurer ou apprécier sa capacité actuelle, fonction des équipements, organisations et procédures en service,
- mesurer l'évolution dans le temps de cette capacité en fonction des évolutions déjà engagées ou décidées en termes d'équipement, organisation ou procédures, face à une menace, un environnement et des contraintes politiques, stratégiques ou financières elles-mêmes en constante évolution,
- proposer, face à un problème nouveau ou à une carence, les actions à mener pour se doter à terme des capacités souhaitées.

Exemple: Scénario 1

Tâche: surveillance en continu de la frontière.

Système de surveillance

Capacité actuelle: limitée à la mise en place sur points de passages prioritaires d'équipes de recherche humaines

Evolution de capacité :

1996: possibilité d'utilisation démonstrateur drone longue portée, capteur optique et IR dans modèle de conflit (1,1) pour lequel la furtivité du drone est suffisante, périodes de 1 à 3 jours discontinues

19..: capacité tous temps (SAR) dans conflit modèle (1,2) grâce à un niveau de furtivité du drone amélioré

20..: capacité du nouveau système longue endurance, 2 sections livrées autorisant périodes de 15 jours continues sur préavis 2 jours (appelés du contingent)

20..: 6 sections livrées autorisant surveillance en continu, sans préavis (modules professionnels)

A la fin des travaux seront donc précisés à la fois les concepts opérationnels, les systèmes à employer ou développer, les arrangements possibles de systèmes. Une lecture transverse des résultats issus de l'étude des divers modèles de conflits pour un même système permettrait d'en définir la capacité optimale.

Cette démarche très globale n'offre cependant pas un temps de réponse adapté à la résolution de certains problèmes urgents posés aux décideurs.

C'est pourquoi l'Evaluation prospective devra être abordée simultanément selon deux perspectives indissociables et convergentes :

- une perspective systématique qui procède par raisonnement logique en cascade à partir des scénarios. Elle s'inscrit dans la durée du travail des états-majors.
- une perspective ciblée qui fait le choix de systèmes⁽¹⁾ jugés prioritaires et les étudie en référence à leur environnement amont (tâches et scénarios) et aval (moyens) dans des études ponctuelles de courte durée.

23- Références communes et règles d'analyse.

Afin d'assurer la cohérence entre les travaux d'évaluation prospective et d'évaluation rétrospective, et pour pouvoir apprécier l'écart qui existe à divers horizons entre capacités requises et capacités acquises, il est indispensable de fixer des références communes et quelques règles générales.

23-1. → L'ensemble "tâches/systèmes" constitue le centre de gravité de toute la démarche évaluative.

Les tâches à remplir par les forces armées feront appel à tout ou partie des systèmes dont la liste est précisée en annexe (I/a). Cette liste, établie par convention, est elle même ouverte à confirmation ou modification.

C'est au niveau des systèmes qu'il est possible, dans une approche interarmées,

- d'apprécier les efficacités et les coûts,
- de proposer des améliorations en jouant non seulement sur les constituants des systèmes mais aussi sur les relations entre constituants ou entre systèmes,
- de concevoir le futur en imaginant, en liaison notamment avec la prospective technique, de nouveaux arrangements de moyens (équipements, effectifs, organisations, dévolution à telle armée, etc) à l'intérieur d'un système ou en concevant des systèmes nouveaux adaptés aux tâches futures (système d'accompagnement de crise par exemple), en modifiant pour l'avenir l'importance relative des divers systèmes.

23-2. → Une architecture doit être définie pour chaque système.

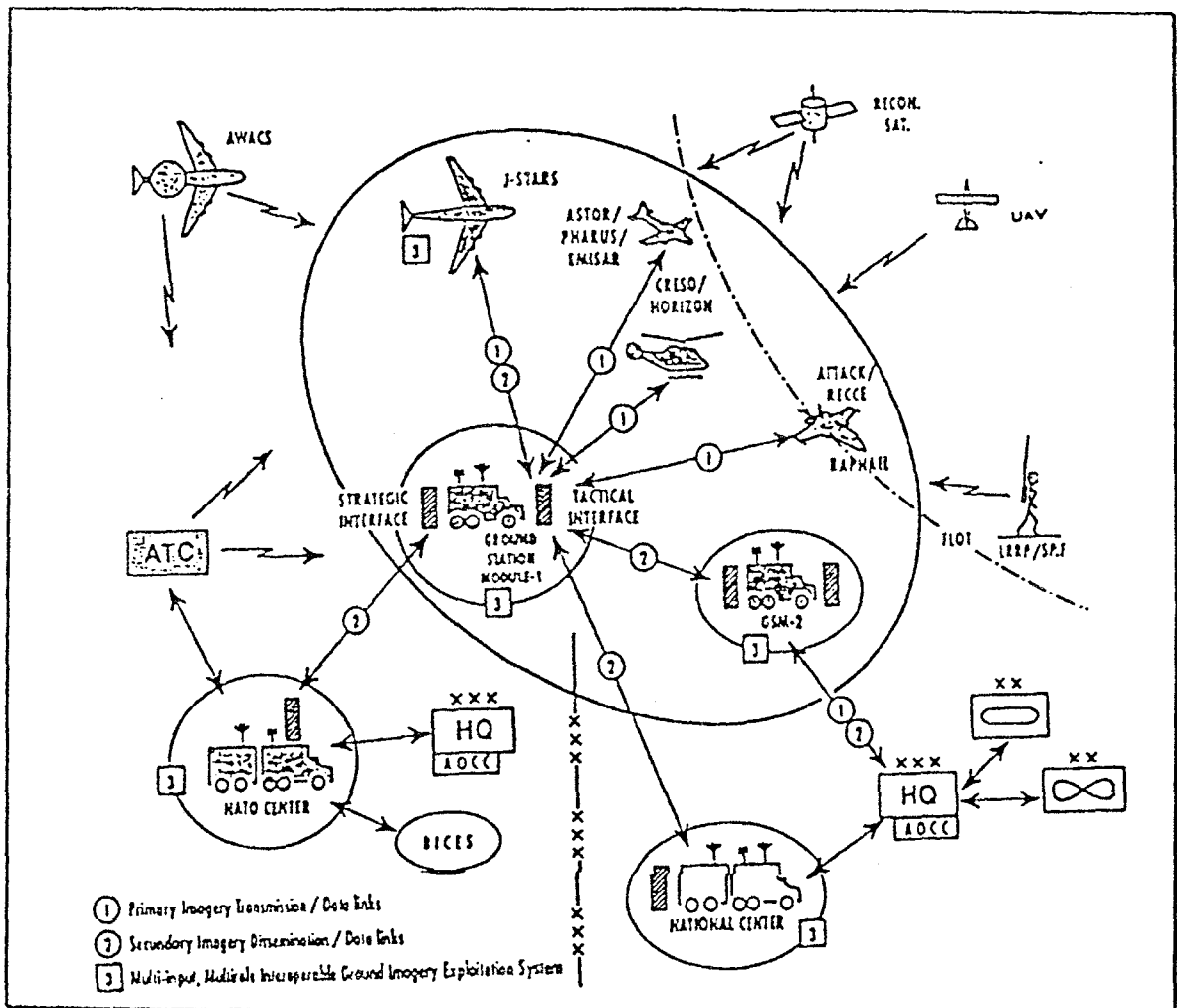
Elle a pour but de décrire le système sous forme de modules ou composants à finalités spécifiques et de mettre en lumière les liaisons entre modules ou composants ainsi que les liaisons nécessaires avec d'autres systèmes.

⁽¹⁾ou sous-systèmes.

C'est à partir de la trame ainsi constituée qu'il sera possible :

- de vérifier les cohérences d'ensemble (continuité entre les différents maillons),
- de rechercher les maillons faibles et les points d'étranglement,
- d'apprécier les capacités au moyen d'un ensemble de critères que cette analyse d'architecture contribuera par ailleurs à découvrir (§23-4) et qui s'appliqueraient soit aux niveaux des noeuds et des branches internes de l'architecture, soit aux entrées et sorties.

Exemple d'architecture : Système de Renseignement - partie surveillance sol.-, cadre OTAN



23-3. → La multiplicité et la diversité des mesures de capacité interdit de pouvoir disposer d'un instrument unique de mesure applicable à tout niveau pour tout système.

L'expérience des travaux antérieurs qui ressortent à l'évaluation montre à l'évidence que chaque problème posé doit être traité selon une approche spécifique (GTO, panel d'experts, groupe "ad hoc" etc.) avec une méthode de résolution adaptée (étude de coût-efficacité, étude technico-opérationnelle, wargame et simulation, etc).

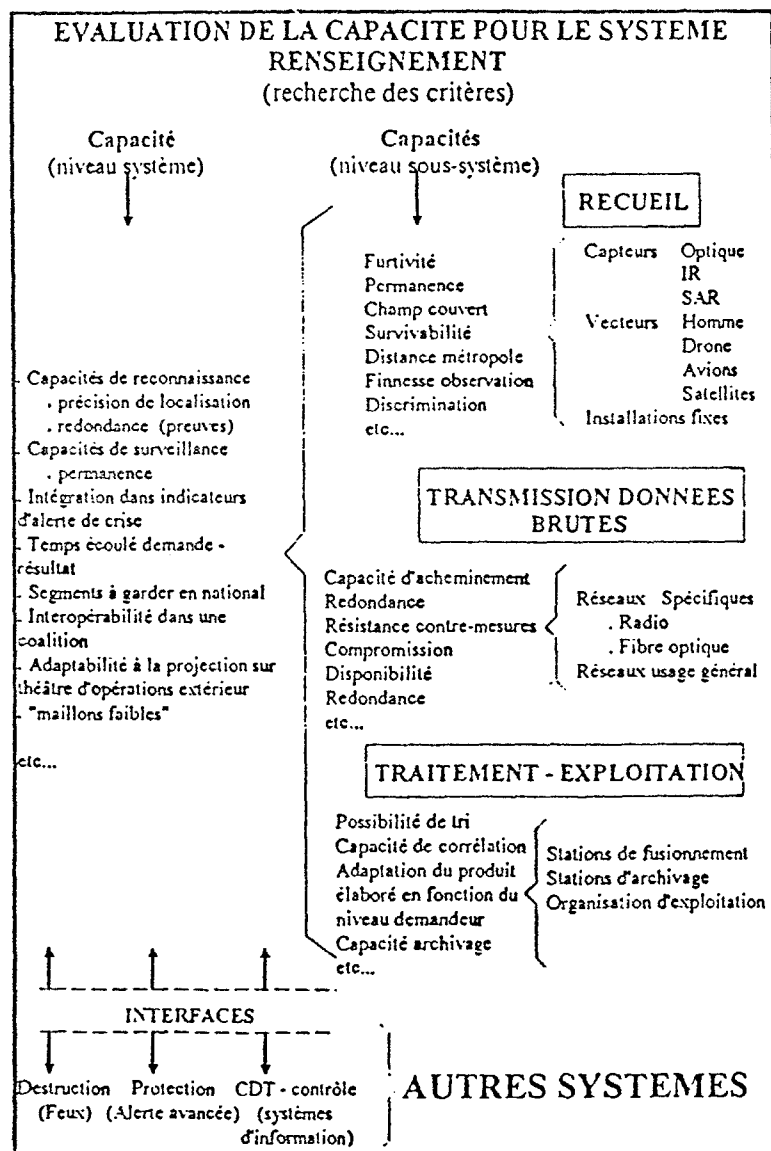
Dans une approche pragmatique, le développement d'une capacité d'analyse conjugué avec la mise en mémoire structurée des produits d'analyse constituera progressivement un ensemble de référence pour l'évaluation.

23-4. → L'appréciation d'une capacité (niveau de performance d'un système) passe par l'emploi de batteries de critères d'évaluation.

Ces batteries de critères, découvertes progressivement lors des études entraînées par chaque problème ponctuel, peuvent être constituées :

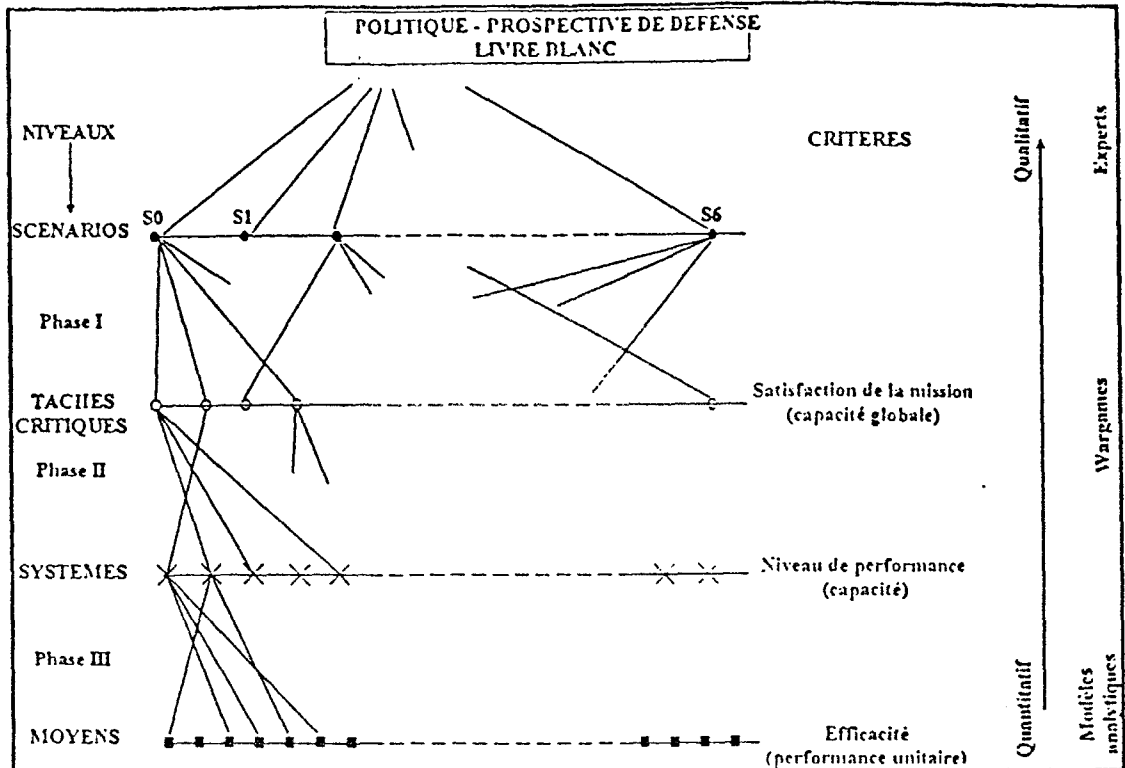
- d'un ou plusieurs indicateurs de performance chiffrés rapportés à des échelles de mesure,
- d'un ou plusieurs indicateurs de qualité, en particulier avis d'experts,
- d'un ou plusieurs indicateurs binaires, relatifs à la satisfaction d'une condition.

Ces indicateurs sont spécifiques pour chaque système considéré, pour chaque niveau⁽¹⁾ voire pour chaque maillon ou constituant à l'intérieur d'un système.



⁽¹⁾ Stratégique, opératif, tactique.

23-5. → Le graphe de pertinence (§22). constitue un guide pour l'emploi des critères d'évaluation.



Dans l'évaluation, on rapporte la contribution de l'élément d'un niveau (ex : un moyen) à la satisfaction du besoin du niveau supérieur (ex : un système). Pour un système donné, les critères d'évaluation à utiliser proviennent donc de l'examen de sa contribution à la réalisation des tâches opérationnelles.

Plus on s'élève dans le graphe, plus l'évaluation repose sur l'expertise et le qualitatif. Au niveau des moyens, il sera souvent possible de mesurer des efficacités. Par contre au niveau des systèmes, la capacité dépendra d'une combinaison de moyens et ne sera pas le résultat d'une addition de performances unitaires. De même, la contribution d'un système à l'accomplissement d'une tâche précise ne pourra être évaluée qu'en combinant des indicateurs, des jugements ou dire d'experts, des résultats de simulation, etc...

23-6. → Le graphe de pertinence constitue une représentation dynamique à entrées et sorties multiples facilitant la communication interarmées.

Le graphe de pertinence constitue un guide pouvant être utilisé quel que soit le niveau d'analyse recherchée. Il peut être assorti de sous-graphes, spécifiques d'une problématique particulière d'évaluation, et permet de mettre en évidence :

- les liaisons entre objectifs politiques, objectifs opérationnels, concepts et systèmes,
- les arborescences critiques (une modification de probabilité d'occurrence des scénarios se répercute sur les tâches critiques et entraîne une réévaluation de l'importance relative des systèmes),

- les systèmes importants et leur impact sur les capacités globales,
- les implications en termes de cohérence et de capacité de l'introduction d'un nouveau moyen,
- les tâches opérationnelles critiques ou usuelles. Leur regroupement sous la forme d'un catalogue constitue un élément particulier de la démarche évaluative, à la charnière entre les modèles de conflits et les capacités⁽¹⁾.

Les coûts peuvent être introduits comme indicateurs supplémentaires.

Ce graphe valorisé devra être tenu à jour en fonction des évolutions de l'environnement international (niveau des menaces...), politique (nouvelles missions ou tâches confiées aux armées) et financier (coût-efficacité).

Il s'applique aussi bien au présent qu'au futur.

Il permet, au travers des moyens, un raccordement à la programmation et donc facilite une approche garante de la double cohérence opérationnelle et financière.

23-7. → La mise en mémoire informatique des architectures de systèmes, des indicateurs de capacités, de l'état d'avancement des programmes et des organisations constitue l'amorce d'une base de données opérationnelles.

Les informations de cette base de données seront utilisées pour:

- suivre les évolutions en fonction du temps
 - structures des systèmes intégrant les nouveaux programmes d'équipement,
 - modifications des organisations,
 - criticité des programmes au sens du PERT ⁽¹⁾,
 - suivi des critères d'évaluation par niveau,
 - capacités résultantes, etc.
- amorcer les analyses coût-efficacité par rapprochement des données de capacités avec les informations issues des bases de données financières,
- vérifier la continuité de cohérence des systèmes,
- faire ressortir les maillons faibles,
- tenir à jour au profit du CEMA une visualisation globale de l'évolution des capacités liée à quelques macro-indicateurs de synthèse⁽¹⁾.

23-8. → La démarche d'évaluation implique en aval une stratégie d'emploi des ressources financières et humaines.

Le but de l'évaluation est de présenter au CEMA, employeur des forces, et aux chefs d'états-majors des éléments d'appréciation sur les capacités actuelles et futures de l'outil de défense, l'accent étant mis sur les systèmes les plus interarmées.

⁽¹⁾ en référence au catalogue des services du document directeur pour une démarche d'évaluation interarmées.

La manière dont ces appréciations sont traduites en décisions pour les arrangements de forces futurs relève des responsabilités respectives du CEMA et des CEMs d'armées pour ce qui concerne la PLANIFICATION et la PROGRAMMATION. La construction et l'actualisation de celles-ci font l'objet de procédures distinctes de la démarche évaluative.

Dans un contexte marqué par des incertitudes multiples et des marges de manoeuvre réduites, il sera sans doute moins question d'optimiser des capacités face à un adversaire ciblé que de construire un éventail cohérent de capacités compatible avec les ressources.

L'évaluation contribuera à vérifier que les conséquences des projets d'investissements ou d'organisation au profit des différents systèmes font évoluer en cohérence leurs niveaux de performance.

3- MISE EN OEUVRE DE L'EVALUATION

Une démarche interarmées d'évaluation ne trouvera sa pleine efficacité que si elle est replacée dans une perspective globale d'évaluation au sein du Ministère de la Défense. Cela est en tout point conforme à ce que préconise le décret du 22 janvier 1990 qui, afin d'analyser les politiques publiques, décide la mise en place d'un comité interministériel et d'un conseil scientifique d'évaluation. Pareil élargissement à l'ensemble du Ministère de la Défense concerne aussi bien la fonction évaluation que la fonction prospective.

Ainsi, la cohérence entre les objectifs politiques du Livre Blanc et les finalités opérationnelles étant assurée (EMA et DAS), il faudra aussi s'assurer en permanence de l'adéquation entre les capacités militaires souhaitables, les systèmes techniquement réalisables et les dépenses supportables. C'est pourquoi il convient dès à présent d'associer étroitement à la démarche la DGA afin de maîtriser les coûts ainsi que le SGA, et en particulier la DSF, mais aussi le CGA afin de dessiner progressivement un véritable contrôle de gestion stratégique.

Décidée par le CEMA, la mise en oeuvre de la démarche interarmées d'évaluation, première étape essentielle au sein du Ministère de la Défense doit être désormais considérée comme une fonction permanente de tous les états-majors ; elle repose sur trois niveaux d'organisation :

- un niveau de décision,
- un niveau de coordination,
- un niveau d'exécution.

31- Le Comité Interarmées d'Evaluation est l'instance décisionnelle de l'Evaluation.

Il réunit, sous la présidence du MGEMA, les sous-chefs PLANS et OPS de l'EMA, le sous-chef d'état-major de chaque armée en charge de la préparation du futur et le chef de la division PPE de l'EMA.

La DGA, le SGA, le CGA, la DAS, la DRM, les Inspections peuvent y être invités. Il en est de même pour la DGGN et, en tant que de besoin, pour le Conseiller Technique du CEMA et les chefs des divisions ou bureaux de l'EMA.

Ce comité travaille selon trois modes :

→ En session annuelle, il se fait rendre compte des résultats des études, prend connaissance des synthèses tirées des travaux d'évaluation retrospective, de l'évolution des indicateurs globaux de capacité (tableau de bord du CEMA), décide des domaines justiciables d'une évaluation systématique, établit les directives en ce qui concerne la conduite des exercices interarmées pour ce qui relève de l'Evaluation.

Il peut être amené à demander des analyses sur des problématiques nouvelles (contraintes budgétaires exceptionnelles, abandon d'une capacité, contraintes légales ou internationales, impact d'irruption technologique), des revues de systèmes où l'ensemble des programmes concourant à un domaine sont examinés simultanément ou des études plus prospectives.

→ En cours d'année, en cas d'apparition d'un problème traduisant une rupture dans un domaine interarmées ou bien plus ordinairement d'une question qui, soit directement, soit après reformulation, entre dans le champ de l'évaluation interarmées, il appartient au MGEMA de décider, sur proposition des sous-chefs PLANS et/ou OPS de l'EMA ou à la demande des sous-chefs d'états-majors de chaque armée, en fonction de la nature et de l'importance du problème, de rassembler le Comité en session extraordinaire ou de simplement solliciter les avis des membres concernés, de valider les questions posées replacées dans une approche système et de décider de l'organisme chargé de l'étude ainsi que de la forme à respecter (délais, formalisation des résultats etc).

32- Le Groupe permanent d'Evaluation forme l'instance de coordination.

Constitué par les représentants de EMA/EG, EMPLOI et PPE, des états-majors d'armées, de la DRM et présidé par le chef de division PPE de l'EMA, il travaille notamment avec un réseau de correspondants "Evaluation" dans la DGA, le SGA, la DAS, la DGGN, les autres divisions de l'EMA, l'EMIA, les commandements opérationnels, le Commandement des Opérations Spéciales, etc.

Il dispose d'un secrétariat permanent assuré par EMA/PPE.

Son rôle consiste :

- à mettre en forme et diffuser entre les états-majors l'aspect méthode et normalisation de l'Evaluation selon les principes définis ci-dessus, et développer les capacités d'analyse nécessaires,
- de préparer les travaux du comité interarmées d'évaluation, notamment de proposer les domaines d'évaluation à étudier et les méthodes de travail,
- d'engager et suivre les études d'évaluation de capacités, y compris celles qui se font à l'étranger,
- de préparer les orientations particulières à donner aux exercices interarmées aux fins d'évaluation d'un système donné,
- de proposer les thèmes d'études qui pourraient être confiés aux états-majors des commandements opérationnels et au potentiel de l'enseignement militaire supérieur, afin de renforcer la capacité d'analyse et de réflexion des états-majors centraux,

- d'assurer la liaison avec le Comité de Coordination des Etudes Technico-Opérationnelles.

Le secrétariat permanent anime et soutient les divers groupes d'évaluation, organise les banques de données et d'expertises utiles à l'évaluation, tient à jour les informations de synthèse utiles au CEMA pour apprécier l'évolution des capacités militaires en relation avec le processus de programmation, organise l'échange d'informations entre l'observatoire des crises et le groupe permanent.

33- L'instance d'exécution est formée des divers groupes "ad hoc" dont les préoccupations rejoignent la démarche d'évaluation.

L'Evaluation ne constitue de fait que la mise en forme et en perspective d'actions menées d'ores et déjà de manière dispersée ou implicite.

Les travaux s'appuieront donc sur une généralisation d'études systématiques menées dans le cadre d'un plan d'action annuel d'évaluation décidé par le comité interarmées ou bien générées ponctuellement par l'émergence d'un problème spécifique.

- ANNEXE I/a -

Système d'évaluation de situation
Système d'aide à la décision interarmées
Système d'information
Système de liaison
Système général de communication
Système de recueil du RENS
Système de transmission du RENS
Système d'élaboration du RENS
Système stratégique Nuc
Système d'ultime avertissement Nuc
Système de transmissions Nuc
Système de destruction directe au contact
Systèmes des feux d'appui
Système des feux dans la profondeur
Système d'agression air-sol
Système de GEO destructif
Système de GEO non destructif
Système de lutte anti-surface
Système de lutte ASM
Système de détection et d'alerte
Système aérien d'interception
Système sol-air
Système de formation des personnels
Système d'entraînement

Système de défense anti-missile balistique du territoire
Système de défense anti-missile balistique des forces projetées
Système de guerre des mines
Système Santé
Système de ravitaillement
Système de maintien en condition
Système SAR
Système Ravitaillement aérien
Système Evacuations aériennes
Système de reconstitution
Système de transport aérien
Système de transport maritime
Système de transport de surface
Système déployé permanent
Système d'alerte et de rassemblement
Système d'aide à la mobilité
Système de contre-mobilité
Système de gestion des prisonniers
Système de gestion d'infrastructure
Système des affaires civiles
Système amphibie
Système de gestion des personnels.
Système de préparation de l'avenir
Système d'infrastructure
Système d'environnement général

ANNEXE 2

Domaines proposés pour une évaluation systématique.

Les sujets proposés tiennent compte d'une part des priorités formulées explicitement dans le Livre Blanc sur la Défense, d'autre part de la méthode de travail développée dans la fiche de référence. Ils concernent donc soit la réalisation de tâches interarmées, soit l'étude intrinsèque d'un système particulier.

Chaque évaluation est confiée à un officier général en 1ère ou 2ème section qui détermine les voies et moyens à employer en fonction du problème posé et fait engager les études nécessaires. Il prépare au profit du chef d'état-major des armées et des chefs d'états-majors de chaque armée les conclusions et recommandations concernant le domaine évalué. L'examen de ces conclusions, ainsi qu'une revue générale des programmes concourant au domaine, formeront l'ossature de la prochaine session annuelle du Comité Interarmées d'Evaluation.

L'officier général chargé d'évaluation dispose d'un groupe "ad hoc" composé:

- d'un représentant de chaque armée,
- d'un représentant de la Direction du Renseignement Militaire,
- d'un représentant de l'Etat-major Interarmées,
- d'un représentant de l'EMA/PPE.

Un représentant d'une armée assure le pilotage au quotidien de ce groupe qui fera appel en tant que de besoin aux compétences d'experts dans les domaines opérationnels et techniques, et par ailleurs travaillera en relation étroite avec le Groupe Permanent d'Evaluation.

ANNEXE.

Proposition n° 1 :

Les actions interarmées de destruction dans la profondeur.

- Chargé d'évaluation : Officier Général Marine (2ème section)
- Pilotage du groupe "ad hoc" : Armée de l'Air

Problématique :

L'aptitude à effectuer des actions de destruction à distance (plus de 100 km) des zones tenues ⁽¹⁾ est une contribution essentielle tant pour une stratégie de prévention mettant en avant une menace d'intervention ou de rétorsion que pour une stratégie d'actions de combat ou de guerre. Dans certaines circonstances, elle peut être associée à l'impératif d'éviter de mettre en jeu des vies humaines ou de risquer la compromission.

Les objectifs potentiels s'échelonnent, sur un théâtre d'opérations comme au niveau stratégique, depuis l'objectif limité d'une action démonstrative ou "décapitante" jusqu'à l'ensemble des cibles à engager simultanément en appui d'une opération massive.

Cette tâche interarmées s'appuie essentiellement sur les systèmes de renseignement et d'évaluation de situation, d'aide à la décision, de destruction, de logistique et de soutien.

Selon les caractéristiques de l'engagement, et notamment les distances d'intervention, les actions destructrices peuvent être accomplies par les moyens sol-sol et air-sol de l'armée de terre, les moyens air-sol de l'armée de l'air, les moyens mer-sol ou air-sol de la marine, les moyens spécifiques des opérations spéciales.

L'évaluation portera sur :

- les divers types d'objectifs et leurs caractéristiques en matière de détectabilité, vulnérabilité, mobilité,
- les divers modes de destruction et leurs caractéristiques (porteurs, procédés de pénétration jusqu'aux objectifs, effets destructeurs, etc.),
- les corrélations et complémentarités entre les divers systèmes mis en jeu, leur adaptation aux types d'objectifs (notamment cibles fixes ou mobiles), les niveaux de performance requis, la cohérence interne de chaque système, la mise en évidence des critères quantitatifs et qualitatifs qui caractériseront d'une part les cohérences internes et externes recherchées, d'autre part les niveaux des performances,
- les capacités actuelles, les éventuelles lacunes ou dysfonctionnements,
- les évolutions prévisibles de capacités en fonction des décisions de programmation, les inflexions ou alternatives souhaitables, les apports potentiels de nouveaux modes d'action ou de nouvelles technologies.

(1) à terre comme en mer

Proposition n° 2 :

La projection des forces.

- Chargé d'évaluation : Officier Général Armée de Terre (2ème section)
- Pilotage du groupe "ad hoc" : Marine.

Problématique :

"L'examen des différentes hypothèses d'emploi des forces montre qu'il leur faudra, dans la très grande majorité des cas, agir loin de nos frontières (...) avec une puissance et dans des délais compatibles avec la nature de la crise ou du conflit" ⁽¹⁾.

L'étude d'une projection des forces ne peut donc séparer l'aspect "mobilité stratégique" (aller sur le théâtre) de l'aspect "aptitude de la force déployée" (agir sur le théâtre). Elle s'articule en fonction des critères contradictoires que sont la rapidité de déploiement et la puissance de la force déployée.

L'analyse systématique des scénarios rapportés à des cadres "espace-temps-menace" choisis est indispensable pour établir un bilan des capacités nécessaires, disposer d'une référence à partir de laquelle mesurer les écarts entre l'indispensable et l'acquis et ainsi pouvoir éclairer les choix.

Ce travail est entrepris par ailleurs. Il sera suivi, dans une phase ultérieure, par une étude de conception sur différents modules de forces, adaptés aux divers scénarios et optimisés selon un compromis entre rapidité de déploiement / protection / létalité / besoin en soutien.

Pour se préparer à ces travaux, en ne considérant que l'aspect mobilité stratégique, il s'agit dans l'immédiat :

- de dresser un bilan des capacités actuelles en termes de projection de forces (mise en place initiale, renforcement, entretien),
- de mesurer l'évolution de ces capacités en tenant compte des programmes en cours,
- de dessiner les architectures des systèmes mis en oeuvre dans les opérations de projection et leurs interdépendances,
- de dresser l'inventaire des critères qualitatifs et quantitatifs à prendre en compte pour mesurer les capacités, pouvoir comparer des alternatives en termes d'équipements, d'organisation et de doctrine, tout en assurant les cohérences de ces solutions alternatives,
- de répertorier les logiciels de simulation existant dans le domaine et proposer les adaptations ou développements nécessaire pour disposer à court terme d'un outil de simulation adapté à l'analyse des problèmes de projection de forces,
- de définir les macro-indicateurs⁽¹⁾ permettant de suivre dans le temps l'évolution de la capacité en projection de forces.

⁽¹⁾ Livre Blanc sur la Défense.

⁽¹⁾ au sens du document directeur sur l'évaluation (B. LORIMY et associés).

Si l'état d'avancement de l'analyse des scénarios le permet, cette étude préliminaire pourra être immédiatement suivie par l'étude de conception mentionnée ci-dessus.

Proposition n° 3 :

Le système de défense aérienne élargie.

- Chargé d'évaluation : Officier général (Armée de l'Air)
- Pilotage du groupe "ad hoc" : Terre.

Problématique :

La Défense Aérienne Elargie vise à contrer en vol, par des moyens conventionnels, l'ensemble de la menace aérienne que des missiles tactiques, des missiles de croisières ou tout véhicule aérobic ennemi font peser sur les moyens amis en utilisant l'espace aérien ⁽²⁾.

L'élaboration d'un concept d'ensemble, la supervision et la cohérence des actions, les aspects études et programmes et la coordination dans le domaine des coopérations internationales sont de la responsabilité de la structure conjointe Etats-majors-Délégation Générale pour l'Armement présidée, pour les Etats-majors, par le MGEMA.

Le groupe chargé de l'évaluation aura à travailler en collaboration étroite avec cette structure. Il pourra également faire appel aux capacités d'étude et de simulation du CAD. Si nécessaire, un protocole sera établi à cet égard entre l'EMA et la DGA, à l'image de ce qui a cours entre EMA/FN et le CAD.

Les questions à étudier portent sur :

- hiérarchisation des menaces, définition des modes d'action, typologie des zones à protéger,
- structure et critères dimensionnants des fonctions alerte, identification, C2, répartition des missions, interception/destruction, évaluation des dommages. Une attention particulière sera portée aux critères de permanence (tous temps) et de vulnérabilité des fonctions de veille, alerte et interception,
- organisation du BMC3, niveau de décentralisation des décisions, automaticité des réponses, place du décideur dans la boucle,
- critères d'optimisation entre moyens d'interception aériens, systèmes sol-air ou mer-air, niveau des stocks de munitions,
- intéropérabilité et procédures de coopération et décision entre moyens terrestres, aériens et navals en zones littorales,

⁽²⁾Définition du Conseil de l'Atlantique Nord

- efficacité et avenir des politiques de durcissement et de protection des infrastructures,
- interfaces entre DRM et DAE (analyse de la menace, prolifération, état d'alerte des forces, identification),
- évaluation des capacités actuelles, évolutions prévisibles en fonction des programmes en cours, emploi possible des simulations nationales ou alliées, moyens de simulation à développer pour mesurer les niveaux de performance des systèmes de défense aérienne élargie,
- projection d'un sous-ensemble sur un théâtre d'opérations (moyens, adaptation des procédures, cohérences, interopérabilité dans une coalition, intégrations dans l'organisation du commandement...).

Proposition n° 4 :

Le système de renseignement.

- Chargé d'évaluation : Officier Général Armée de l'Air (2ème section), expérience du renseignement niveau théâtre d'opérations.
- Pilotage du groupe "ad hoc" : Direction du Renseignement Militaire.

Problématique :

Qualifiant le Renseignement de "fonction essentielle de la stratégie de défense de la France", le Livre Blanc sur la Défense

- distingue les niveaux stratégique, opératif et tactique,
- mentionne la nécessité de réévaluer les centres d'intérêt prioritaires,
- souligne l'effort à porter sur l'organisation pour le recueil, la fusion et l'exploitation des données afin de mettre le renseignement en temps opportun à la disposition des responsables de chacun des trois niveaux mentionnés.

Des actions sont engagées qui visent à formaliser le besoin en informations du CEMA. Les analyses de scénarios permettront simultanément de préciser les besoins aux divers niveaux. La mise en perspective d'ensemble doit donner naissance à un concept global de renseignement.

Dans l'immédiat, mené de pair avec les actions ci-dessus, le travail d'évaluation portera sur :

- la définition de l'architecture générale du système de renseignement⁽¹⁾ (recueil, transmissions, fusion, moyens de traitement sol, diffusion), la définition des "boucles" d'échange aux niveaux tactique, opératif et central et entre niveaux, et les concepts d'emploi associés,

⁽¹⁾ Le système global ne comprend pas les moyens de recueil et de transmission d'un renseignement univoquement et exclusivement lié à un système d'arme.

- la reconnaissance des batteries de critères dimensionnants destinés à l'évaluation, en particulier pour l'optimisation du parc des moyens de recueil (avions, drones, satellites; HUMINT, moyens sol) en fonction des zones d'intérêt prioritaires et l'optimisation de l'architecture générale en fonction des besoins complémentaires ou contradictoires situation / documentation.
- l'interconnexion du système de renseignement avec d'autres systèmes (aide à la décision, commandement, communications générales) et les critères de cohérence associés, et en particulier les connexions entre le système de surveillance du champ de bataille et les systèmes d'agression,
- l'intérêt, la faisabilité, les limites et l'impact de l'élaboration et diffusion en temps réel d'une image de la situation tactique / opérative commune interarmées, la notion de champ de bataille "transparent",
- la mesure des niveaux de performance actuels et les évolutions prévisibles compte tenu des programmes en cours, l'intéropérabilité présente et future avec les alliés,
- l'intérêt, la configuration, l'alimentation et l'utilisation souhaitables d'une banque de données "menaces" au sein de la DRM,
- la définition des macro-indicateurs⁽²⁾ permettant de suivre dans le temps l'évolution de la capacité en Renseignement,
- le recensement des questions en suspens, notamment de la typologie des données d'emploi opérationnel dont la connaissance est nécessaire pour dimensionner en quantité et qualité le système de renseignement (moyens, organisation, doctrine d'emploi).

Proposition n° 5 :

Les actions d'environnement des crises

- Chargé d'évaluation : Officier Général (Armée de Terre)
- Pilotage du groupe "ad hoc" : Commandement des Opérations Spéciales.

Problématique :

Le conflit du golfe et les opérations menées depuis, tant dans le cadre de l'ONU que dans un cadre national, ont mis en évidence la nécessité d'envisager des conditions nouvelles d'engagement.

Dans un contexte fortement marqué par les actions de projection de forces, les actions d'environnement des crises ont pour but, d'une part de contribuer plus efficacement au maintien ou au retour de la stabilité dans le pays en crise latente ou ouverte, d'autre part de faciliter l'engagement des unités quel que soit le cadre dans lequel elles sont employées. Elles accompagnent toute stratégie de prévention immédiate et/ou de gestion de crise.

⁽²⁾ au sens du document directeur sur l'évaluation (B. LORIMY et associés).

A ce titre, elles comprennent :

- les actions d'assistance pour stabiliser ou désamorcer des situations de crise potentielles,
- la coordination ou l'exécution par moyens militaires ou civils de ce qui ressortit normalement à la responsabilité des autorités locales,
- l'établissement des relations entre la force militaire, les autorités civiles gouvernementales ou non gouvernementales et la population,
- l'aide au déploiement des forces par l'aménagement, l'adaptation, voire la création d'infrastructures nécessaires à la vie des hommes et à leur logistique.

Un groupe de travail piloté par EMA/EG est chargé de définir un concept général. Le Commandement des Opérations Spéciales, pour sa part, a reçu mission d'étudier le développement de capacités nouvelles et le rôle des forces spéciales en matières d'affaires civiles et de communication opérationnelle locale.

Tirant parti des expériences acquises et s'appuyant sur les réflexions et les conclusions des travaux de ces deux instances, et principalement sur les types d'actions à mener en matière de maintien ou de rétablissement des grandes fonctionnalités nécessaires à la vie d'un pays, d'aide au déploiement des forces, de relations entre civils et militaires et de maîtrise des informations sur le théâtre d'opérations, ainsi que sur les finalités, conditions et limites de la participation des forces à de telles actions,

le groupe d'évaluation s'attachera à :

- évaluer dans leur globalité les capacités nécessaires pour les actions d'environnement des crises dans un cadre national ou multinational,
- définir un système adapté à ces actions (doctrine d'emploi et modes d'action, équipements, organisation, unités spécialisées, etc) en fonction des capacités reconnues nécessaires,
- rechercher notamment la cohérence et la synergie entre les capacités d'aide au déploiement des forces et les capacités d'affaires civiles.