

24 octobre 2008

COLLÈGE INTERNATIONAL DES COMMISSAIRES AUX COMPTES DE L'OTAN

RAPPORT SUR LA VÉRIFICATION DES PROJETS DU PROGRAMME OTAN

D'INVESTISSEMENT AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ

POUR L'ANNÉE 2007

TABLE DES MATIÈRES

	Page
RÉSUMÉ	3
1. INTRODUCTION	5
2. PROGRAMME OTAN D'INVESTISSEMENT AU SERVICE DE LA SECURITE	5
3. OBJECTIFS DES AUDITS DU NSIP	6
4. EXECUTION DES AUDITS DU NSIP	7
5. REDRESSEMENTS EFFECTUES SUR LES DEPENSES DONT LE REMBOURSEMENT A ETE DEMANDE	8
6. RESULTATS GLOBAUX DES AUDITS	8
7. MONTANTS VERIFIES ET CERTIFIES PAR PAYS ET PAR ORGANISME	10
8. CLOTURE ACCELEREE DES PROJETS DES TRANCHES DE L'ANCIEN PROGRAMME	11
9. CLÔTURE ACCÉLÉRÉE DES PROJETS DES PAQUETS DE CAPACITÉS	13
10. COMPTE RENDU FINANCIER RELATIF AU NSIP (SUITE DONNEE)	13
11. APPLICATION PAR LE COLLEGE DE LA PROCEDURE DU COUPERET	15
12. REEXAMEN DES PRATIQUES D'AUDIT DU COLLEGE	16
 APPENDICES	
Appendice 1 : Liste des abréviations.....	17
Appendice 2 : Cumuls des montants autorisés, des montants dépensés, des dépenses vérifiées et des dépenses certifiées - situation au 31 décembre 2007	18
Appendice 3 : Pourcentage des dépenses notifiées non vérifiées -1991-2007.....	19
Appendice 4 : Profil des montants dépensés/vérifiés de 1990 à 2007	20
Appendice 5 : Dépenses notifiées vérifiées et certifiées, par pays et par organisme (montants cumulés au 31 décembre 2007)	21
Appendice 6 : Tranches de l'ancien programme - récapitulatif des projets en attente d'inspection, de vérification et de certification	22
Appendice 7 : Paquets de capacités - récapitulatif des projets en attente d'inspection, de vérification et de certification	24

RÉSUMÉ

Le Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (le Collège) vérifie et certifie chaque projet pour lequel des dépenses exposées au titre du programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP) sont mises à la charge de l'OTAN. Les principaux objectifs du Collège sont de s'assurer que les dépenses restent dans les limites des autorisations financières et techniques et qu'elles sont effectuées suivant les règles et les procédures du NSIP.

Conformément à l'article 17 de sa charte, le Collège a établi à l'intention du Conseil le présent rapport résumant les résultats de la vérification des dépenses exposées au titre du NSIP pour l'exercice 2007. Un rapport séparé au Conseil sur les activités du Collège pour la même année a été diffusé le 18 avril 2008 (paragraphe 1.4).

Le Collège a continué de mettre en œuvre son plan stratégique pour 2005-2009. Sur les trois cibles qu'il s'était fixées concernant les audits du NSIP dans son plan annuel de performance pour 2007, il en atteint une (paragraphe 3.3 et 3.4).

En 2007, les audits du Collège se sont traduits par un redressement net de 6,9 millions EUR en faveur du NSIP. Le Collège a vérifié les comptes de 200 projets, dont la valeur totale dépasse 650 millions EUR. Il a délivré, toujours en 2007, 578 certificats d'acceptation financière définitive (COFFA) portant sur un montant total d'environ 542 millions EUR (paragraphe 6.1 et 6.2). Fin 2007, les dépenses non vérifiées représentaient 17 % de l'ensemble des dépenses notifiées, contre 40 % en 1991 (paragraphe 6.3 et 6.5).

Les agences et les commandements de l'OTAN ne respectent pas strictement les règles du NSIP concernant le délai de demande d'inspection (JFAI) (dans les six mois qui suivent l'achèvement du projet) et le délai de demande d'audit (dans les deux ans qui suivent l'achèvement du projet) (paragraphe 7.6).

Les pays, le Bureau OTAN des ressources (NOR) et le Collège ont continué d'appliquer la décision prise en 2004 par le Comité de l'infrastructure visant à accélérer la clôture des projets inscrits aux tranches de l'ancien programme. Le travail de clôture accélérée des projets d'un montant inférieur à 500 000 EUR est presque terminé ; il implique une procédure de JFAI accélérée avec autorisation d'une somme forfaitaire et le repérage des projets annulés avec autorisation des frais d'annulation (paragraphe 8.7 et appendice 6)

En février 2007, le NOR et le Collège ont soumis une proposition commune visant à améliorer la procédure de JFAI accélérée pour les projets des tranches 21 à 45, mais cette proposition n'a pas été acceptée par le Comité de l'infrastructure. Un nouveau document de fond concernant cette procédure a alors été établi par le NOR puis approuvé par le Comité de l'infrastructure en juillet 2008. La teneur de ce document et sa mise en

application sont des questions qui seront traitées dans le rapport du Collège sur le NSIP pour 2008 (paragraphe 8.3 et 8.4).

Le nombre de projets confiés à des pays hôtes souverains qui sont techniquement achevés mais en attente d'inspection, d'audit et de certification reste élevé mais ne semble pas augmenter. Le nombre de projets menés à bien par la NC3A et le SHAPE qui sont en attente d'inspection et de certification est un sujet de préoccupation (paragraphe 9.1 à 9.3 et appendice 7).

Le Collège reste d'avis qu'il faudrait inciter les pays à respecter les délais prescrits pour demander l'inspection et l'audit final de leurs projets. Par conséquent, il se propose de rechercher les moyens d'y parvenir, le but étant toujours d'améliorer le compte rendu financier dans le NSIP (paragraphe 10.9).

Le Collège recommande au Comité de l'infrastructure :

- de faire un suivi régulier de l'exécution des projets du NSIP par les agences et les commandements de l'OTAN, y compris de vérifier le respect des procédures relatives à la clôture administrative des projets ;
- de continuer à étudier la possibilité d'inciter les pays à respecter les délais prescrits pour demander l'inspection et l'audit final de leurs projets.

1. INTRODUCTION

1.1 Le Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (le Collège) est un organe indépendant composé de six membres nommés par le Conseil de l'Atlantique Nord (le Conseil) parmi les candidats désignés par les pays membres. Aux termes de l'article 3 de sa charte, ses membres ne sont responsables de leur travail que devant le Conseil et ne reçoivent ni ne sollicitent d'instructions d'autorités autres que le Conseil. En 2007, le Collège était aidé dans sa tâche par un auditeur principal, deux auditeurs seniors et dix-huit auditeurs, ainsi que par huit agents administratifs.

1.2 La mission essentielle du Collège est de permettre au Conseil et, par le canal des représentants permanents, aux gouvernements des pays membres, de s'assurer que les fonds communs ont été régulièrement employés à l'acquittement des dépenses autorisées.

1.3 Le présent rapport a été établi conformément à l'article 17 de la charte du Collège. Il résume les résultats de la vérification des dépenses exposées au titre du programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP) pour l'exercice 2007.

1.4 Outre les dépenses du NSIP, le Collège vérifie les états financiers des organismes de l'OTAN (agences civiles et militaires, agences des organisations de production et de logistique et commandements). Il vérifie également l'efficacité et l'efficience des opérations et des activités de l'OTAN. Un rapport distinct sur les activités du Collège pour l'année 2007 a été diffusé sous la cote IBA-M(2008)1 le 18 avril 2008.

2. PROGRAMME OTAN D'INVESTISSEMENT AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ

2.1 Le programme OTAN d'investissement au service de la sécurité a été lancé en 1951 en vue de permettre la construction d'installations destinées à répondre aux besoins militaires de l'OTAN (aérodromes, pipelines, sites de missiles, bases navales, installations d'alerte, systèmes de communication, etc.). Le programme est financé en commun par les pays qui y participent en fonction de la quote-part agréée qui incombe à chacun d'eux. Jusqu'à la fin de 1993, le financement du programme d'infrastructure était autorisé dans le cadre de « tranches » annuelles et de projets isolés. En 1994, un système de paquets de capacités (CP) a été introduit afin de rattacher plus directement les divers projets à des besoins militaires précis. Les projets sont toujours inscrits au programme dans le cadre de CP et vérifiés individuellement.

2.2 Le pays où un projet doit être mis en œuvre (ou l'organisme faisant office de pays hôte) est normalement chargé de la planification et de l'exécution de ce dernier. Avant la mise en œuvre, l'OTAN doit procéder à l'examen critique du projet et présenter celui-ci au Comité de l'infrastructure, qui autorisera le volume de travaux et le financement correspondant. Le Comité de l'infrastructure supervise l'exécution du programme au nom du Conseil.

2.3 Chaque semestre, les pays et les organismes présentent des demandes de remboursement fondées sur les dépenses qu'ils prévoient pour leurs projets. Ils notifient également les dépenses effectivement engagées au cours du semestre précédent. L'OTAN utilise l'euro comme unité monétaire depuis le 1^{er} janvier 2003.

2.4 Des équipes techniques de l'OTAN procèdent à l'inspection des projets lorsqu'ils sont achevés. Le rapport d'inspection sert de base à l'inscription d'un projet à l'inventaire de l'OTAN. En règle générale, le Collège n'effectue pas d'audit tant que le rapport découlant de l'inspection mixte de réception officielle (JFAI) n'est pas finalisé.

2.5 En 2007, le Collège a vérifié les états financiers du NSIP pour l'exercice 2005. Comme pour les deux exercices précédents, le Collège a fait état dans ses rapports d'une limitation de l'étendue de ses travaux, qui est due au fait qu'il ne peut pas procéder à la vérification définitive des dépenses relatives aux projets du NSIP tant que ceux-ci n'ont pas été inspectés du point de vue technique et clôturés sur le plan financier.

2.6 Après réflexion, le Collège a annoncé en janvier 2008 qu'il n'était plus nécessaire qu'il vérifie les états financiers du NSIP. Parallèlement, il a approuvé des procédures conçues pour donner aux pays certaines assurances quant à la situation financière du NSIP.

3. OBJECTIFS DES AUDITS DU NSIP

3.1 Selon l'article 16 de sa charte, le Collège est chargé de vérifier que les dépenses communes du NSIP ont été exposées :

- dans le cadre des législations et réglementations nationales applicables ;
- conformément aux décisions du Conseil approuvant les projets d'infrastructure ;
- conformément aux termes des contrats passés pour leur mise en œuvre ;
- conformément aux règles de la concurrence internationale, lorsque celles-ci sont d'application ;
- de la façon la plus économique possible ;
- sans qu'aient été mis à la charge du financement commun des travaux d'un volume dépassant celui qu'ont autorisé les comités compétents.

3.2 Le Collège doit vérifier que toutes les dépenses dont le remboursement est demandé ont bien été facturées et que les paiements ont été effectués, et il doit mettre au jour tout élément non admissible au financement par l'OTAN. L'audit débouche sur la délivrance d'un certificat d'acceptation financière définitive (COFFA), dans lequel est fixé, pour chaque projet vérifié, le montant définitif à la charge des fonds communs de l'OTAN (C-M(53)71).

3.3 Le Collège a continué de mettre en œuvre son plan stratégique pour 2005-2009. L'un des quatre buts qu'il s'est fixés dans ce plan consiste à améliorer le compte rendu financier relatif au NSIP. Dans son plan de performance annuel, le Collège a défini des critères de réussite et des cibles à atteindre en 2007. L'une d'elles consistait à réduire de 30 le nombre de projets vérifiés non encore clôturés. Seulement 10 de ces projets ont été clôturés en 2007, ce qui montre qu'un certain nombre de projets restent difficiles à traiter. Une autre cible consistait à réduire la part des dépenses des pays non certifiées. La part des dépenses non certifiées dans l'ensemble des dépenses des pays déjà vérifiées par le Collège est restée stable, à 15 % (appendice 4). Ces deux cibles n'ont donc pas été atteintes.

3.4 Le montant des dépenses des pays à vérifier en 2007 avait été fixé à 350 millions EUR. Cette cible a été atteinte, puisque le Collège a vérifié 394 millions EUR dans les pays et 255 millions EUR dans les organismes.

4. EXÉCUTION DES AUDITS DU NSIP

4.1 Le Collège vérifie habituellement les projets dans le pays concerné, qui prépare les documents nécessaires à cette fin. Il vérifie uniquement les projets pour lesquels tous les fonds ont été dépensés et dont la réception définitive a été prononcée par le Comité de l'infrastructure. Le nombre de projets et le montant des dépenses vérifiés chaque année dépendent essentiellement du nombre de projets prêts à être vérifiés et présentés à l'audit par les pays.

4.2 Un audit donne lieu, pour chaque projet, soit à un COFFA soit à une lettre d'observations adressée au pays. Cette lettre indique les montants établis après vérification et, s'il y a lieu, les mesures à prendre par le pays pour que le Collège puisse certifier les dépenses liées au projet vérifié. Les projets pour lesquels une lettre d'observations a été envoyée restent non clôturés jusqu'à la délivrance d'un COFFA.

4.3 La lettre explique aussi tous les redressements approuvés ou proposés par rapport au montant dont le remboursement est demandé par le pays en question (section 5). La plupart des redressements sont déjà agréés sur place entre les représentants du pays et l'équipe chargée de l'audit.

4.4 Pour les projets qui ont comme pays hôte un organisme de l'OTAN, le Collège peut procéder différemment. L'équipe chargée de la vérification des états financiers annuels de l'organisme vérifie également les dépenses exposées au titre du NSIP, se fiant comme il convient au dispositif de contrôle interne. Dans un organisme de l'OTAN, financé sur le budget de l'Organisation, le risque d'un dépassement de coûts non autorisé est relativement faible, de même que le risque d'un dépassement du volume de travaux motivé par l'intérêt national. On peut dès lors limiter la vérification à un échantillon de la documentation soumise tandis que, dans le cas des pays, il faut en principe contrôler chaque facture.

4.5 En outre, toujours pour ce qui concerne les organismes de l'OTAN, il n'y a pas beaucoup d'inconvénients à effectuer l'audit avant l'achèvement des projets et avant l'approbation du rapport de JFAI. Naturellement, une fois le rapport de JFAI approuvé, le Collège examine ce document avant de délivrer un COFFA.

5. REDRESSEMENTS EFFECTUÉS SUR LES DÉPENSES DONT LE REMBOURSEMENT A ÉTÉ DEMANDÉ

5.1 Lorsqu'il effectue l'audit des projets du NSIP, le Collège vérifie un certain nombre de points. Tous ces contrôles peuvent mener à des redressements, tant en faveur des pays qu'en faveur du NSIP. Ces redressements peuvent être de deux types.

5.2 Premièrement, l'audit peut entraîner des redressements financiers découlant de la vérification des états de dépenses présentés par les pays. De tels redressements sont nécessaires en cas d'erreurs mathématiques, d'erreurs liées à la conversion de monnaies, de dépassement du volume de travaux, d'absence de factures, etc. Les économies réalisées peuvent être en faveur des pays ou en faveur du NSIP.

5.3 Deuxièmement, des redressements peuvent être effectués par rapport aux rapports financiers semestriels. Dans ces rapports, les pays ont la possibilité de demander des avances sur les fonds autorisés. Idéalement, les dépenses notifiées dans ces rapports devraient correspondre aux dépenses figurant dans les comptes du projet à l'échelon local (états de dépenses). Toutefois, ce n'est pas toujours le cas dans la pratique parce que les pays communiquent parfois un montant supérieur ou inférieur au coût du projet. Au terme de l'audit de chaque projet, le Collège rapproche le montant définitif des dépenses du montant notifié dans les rapports financiers semestriels. Toute différence fait l'objet d'un redressement qui entraîne une économie soit pour le NSIP soit pour le pays concerné.

5.4 En 2007, les audits du Collège se sont traduits par un redressement net de 6,9 millions en faveur du NSIP (8,5 millions EUR en faveur du NSIP et 1,6 million EUR en faveur des pays).

5.5 Les redressements ne représentent que l'aboutissement quantifiable du processus d'audit. L'amélioration qualitative générale du contrôle des dépenses ne peut, quant à elle, être chiffrée, mais elle n'en constitue pas moins un résultat non négligeable de la vérification. Enfin, il convient de noter que le Collège ne vérifie pas les projets pour lesquels les autorisations sont converties en montants forfaitaires.

6. RÉSULTATS GLOBAUX DES AUDITS

6.1 En 2007, le Collège a consacré 2,3 années-personnes aux audits du NSIP, contre 2,5 années-personnes en 2006. Il a effectué 28 missions d'audit dans 12 pays de l'OTAN et 4 organismes de l'OTAN faisant office de pays hôte. Ces audits ont porté sur près de 200 projets, représentant une valeur totale de 650 millions EUR, alors que les dépenses vérifiées atteignaient 614 millions EUR en 2006. Il convient de noter que, dans les pays, le

Collège ne peut vérifier que les dépenses qui ont été présentées à l'audit. Dans les agences de l'OTAN et, depuis 2007, dans les commandements, les opérations effectuées au titre du NSIP sont vérifiées en même temps que les états financiers de ces organismes.

6.2 En 2007, le Collège a délivré 578 COFFA portant sur une valeur totale de 542 millions EUR (contre 630 COFFA portant sur un montant de 660 millions EUR en 2006).

6.3 Le principal objectif du Collège a toujours été de réduire le montant des dépenses non vérifiées et non certifiées. Fin 2006 et fin 2007, la situation globale était la suivante (dépenses en milliards d'euros) :

	2007	2006
Montant cumulé des dépenses notifiées	28,7	28,0
Montant cumulé des dépenses vérifiées	23,9	23,0
Montant cumulé des dépenses non vérifiées	4,8	5,0
Montant cumulé des dépenses certifiées	18,6	18,1
Pourcentage des dépenses notifiées qui sont vérifiées	83 %	82 %
Pourcentage des dépenses vérifiées qui sont certifiées	78 %	79 %
Pourcentage des dépenses notifiées qui sont certifiées	65 %	65 %

6.4 Le montant cumulé des dépenses non vérifiées (4,8 milliards EUR environ) ne correspond pas à celui des dépenses « vérifiables ». En principe, le Collège vérifie les projets lorsqu'ils sont terminés et que l'OTAN a procédé à leur inspection technique. Par conséquent, les projets qui n'ont pas encore été inspectés ne peuvent pas faire l'objet d'une vérification. Certains projets restent non clôturés pour des raisons indépendantes de la volonté du Collège, notamment la non-présentation des dépenses à l'audit, l'absence d'inspection technique, la nécessité d'obtenir des autorisations supplémentaires et l'absence de réponse aux observations d'audit.

6.5 Les montants cumulés des dépenses autorisées, exposées, vérifiées et certifiées figurent à l'appendice 2. Depuis 1991, le pourcentage de dépenses non vérifiées est tombé de 40 % à 17 % (appendice 3). Un profil des dépenses notifiées et des dépenses vérifiées chaque année de 1990 à 2007 figure à l'appendice 4.

6.6 En 2007 comme en 2006, le montant des dépenses vérifiées (875 millions EUR) dépasse celui des dépenses notifiées (658 millions EUR). Toutefois, le montant des dépenses vérifiées tient compte d'un « retraitement » du montant vérifié pour la NC3A, la NACMA et la NAMSA (paragraphe 7.1).

7. MONTANTS VÉRIFIÉS ET CERTIFIÉS PAR PAYS ET PAR ORGANISME

7.1 On trouvera à l'appendice 5 un tableau récapitulatif, par pays et par organisme, les dépenses notifiées, vérifiées et certifiées au 31 décembre 2007. Il contient deux modifications par rapport au tableau figurant à l'appendice 3 du rapport équivalent pour 2006 :

- outre les informations contenues dans le tableau précédent, le tableau du présent rapport contient une colonne (la plus à droite) indiquant la part des dépenses notifiées qui sont certifiées, de manière à mieux rendre compte de la part des dépenses des pays qui ont été acceptées et certifiées ;
- comme la NC3A, la NACMA et la NAMSA ont toujours inclus les dépenses à la charge du NSIP dans leurs états financiers annuels, le montant des dépenses vérifiées pour ces agences est indiqué comme identique à celui des dépenses notifiées ; il résulte de ce « retraitement » que le montant cumulé des dépenses vérifiées à la fin de 2007 dépasse de 875 millions EUR le montant correspondant pour 2006.

7.2 Dans l'obligation de se conformer aux IPSAS, les commandements stratégiques - ACO et ACT - ont inclus les dépenses à la charge du NSIP dans leurs états financiers pour 2007. Les dépenses de ce type seront désormais vérifiées annuellement dans le cadre de l'audit des états financiers de ces organismes, comme c'est déjà le cas pour la NC3A, la NACMA et la NAMSA. La différence entre les commandements stratégiques et les agences apparaît dans la colonne 2 du tableau en appendice 5¹.

7.3 Le pourcentage de dépenses vérifiées est inférieur à 50 % pour les pays qui ont adhéré à l'OTAN depuis 1999 et pour l'Espagne, qui s'est associée au programme en 1995, car des projets récents y sont en cours d'exécution.

7.4 L'appendice 5 montre que, globalement, la part des dépenses des agences et commandements de l'OTAN qui sont vérifiées (94 %) est supérieure à la part équivalente pour les pays hôtes souverains (80 %). En revanche, la part des dépenses des agences et commandements de l'OTAN qui sont certifiées (45 %) est nettement inférieure à la part équivalente pour les pays hôtes souverains (69 %). Par ailleurs, plus de la moitié des dépenses notifiées par les organismes de l'OTAN (4,5 milliards EUR) le sont par la NC3A (2,5 milliards EUR).

¹ Dépenses notifiées vérifiées et certifiées, par pays et par organisme

7.5 Ces chiffres montrent que, de manière générale, les agences et les commandements de l'OTAN ne respectent pas strictement les règles du NSIP concernant le délai de demande d'inspection (dans les six mois qui suivent l'achèvement du projet) et le délai de demande d'audit (dans les deux ans qui suivent l'achèvement du projet).

7.6 Le Collège recommande que les agences et les commandements de l'OTAN qui s'occupent de l'exécution de projets du NSIP observent strictement les règles du NSIP relatives à la clôture technique et financière de tels projets.

8. CLÔTURE ACCÉLÉRÉE DES PROJETS DES TRANCHES DE L'ANCIEN PROGRAMME

8.1 En 2003, le Comité de l'infrastructure a pris note d'un cadre pour la clôture accélérée des projets inscrits à l'ancien programme entre 1970 (tranche 21) et 1994 (tranche 45) qui se trouvaient à divers stades d'exécution ou d'inspection (technique et financière). Les projets en question ont été regroupés en fonction des mesures qu'il convenait de prendre pour parvenir à leur clôture financière.

8.2 En 2004, le Comité de l'infrastructure a décidé d'appliquer une procédure de JFAI accélérée pour les projets qui répondaient aux critères suivants :

- valeur inférieure à 0,5 million EUR ;
- projet ne répondant pas à un besoin militaire minimum (MMR) en cours de validité ;
- si le projet répond à un MMR en cours de validité, rectification des anomalies dans le cadre d'une autre procédure ;
- pas de dépassement du volume des travaux signalé ;
- ou dépassement du volume de travaux n'exigeant pas de fonds supplémentaires ;
- pas d'autres particularités.

Le Comité de l'infrastructure a également décidé que, pour tous les projets satisfaisant aux conditions d'application d'une JFAI accélérée, on procéderait automatiquement à une conversion des autorisations de fonds en somme forfaitaire².

8.3 En février 2007, le NOR et le Collège ont soumis au Comité de l'infrastructure une proposition commune visant à améliorer la procédure de JFAI accélérée³. Il était proposé de porter le plafond à 2 millions EUR, ce qui n'accroîtrait pas de manière significative le risque d'audit. En revanche, porter le plafond de 2 à 10 millions EUR aurait augmenté sensiblement ce risque et réduit les chances de réaliser des économies grâce à l'audit. En conséquence, il était question dans la proposition de « retenir » un montant correspondant

² AC/4-D(2004)0004 et AC/4-D(2004)0004-ADD1, dont l'approbation est consignée dans le AC/4-DS(2004)0019 et AC/4-DS(2004)0032 respectivement.

³ AC/4-D(2004)0004-ADD2, du 8 mars 2007

à 1,8 % des dépenses avant que celles-ci ne soient converties en sommes forfaitaires et certifiées. Ce pourcentage avait été établi sur la base de l'analyse statistique des montants économisés à la suite des audits en 2002, 2003 et 2004 pour tous les pays. Finalement, cette proposition n'a pas été acceptée par le Comité de l'infrastructure.

8.4 En 2008, le NOR, en concertation avec le Comité de l'infrastructure et les commandements stratégiques, a travaillé activement à l'élaboration d'une nouvelle procédure de JFAI accélérée applicable aux projets des tranches 21 à 45. En juillet, le Comité de l'infrastructure a approuvé un document de fond concernant la nouvelle procédure⁴. La teneur de ce document et sa mise en application sont des questions qui seront traitées dans le rapport du Collège sur le NSIP pour 2008.

8.5 En 2007, 91 projets ont été clôturés selon la procédure de JFAI accélérée. Il a été établi en outre que pratiquement le même nombre de projets (90) avaient été annulés et qu'ils pourraient être clôturés dès que le versement des frais d'annulation serait autorisé.

8.6 On trouvera dans les appendices 6 (tranches de l'ancien programme) et 7 (paquets de capacités) un tableau récapitulatif, par pays, le stade d'avancement des projets non clôturés et leur nombre en juin 2007 et juin 2008 :

- projets achevés sur le plan technique pour lesquels une JFAI doit être demandée par le pays hôte ;
- projets pour lesquels une JFAI a été demandée mais n'a pas encore été exécutée par le NOR ;
- projets dont la réception officielle a été prononcée et qui doivent donc être présentés pour audit par le pays hôte ;
- projets qui ont fait l'objet d'un audit partiel ou final et pour lesquels les pays ou le NOR doivent prendre des mesures.

8.7 Ces tableaux ne reflètent pas l'intégralité des projets non clôturés de chacun des deux programmes (tranches et paquets de capacités), mais uniquement les projets qui se trouvent à un stade compris entre l'achèvement et l'acceptation financière⁵. En revanche, les tableaux indiquent, pour la première fois, le nombre de projets non clôturés exécutés par les agences et les commandements de l'OTAN.

8.8 S'agissant des tranches de l'ancien programme (appendice 6), le nombre total de projets à inspecter et à vérifier a été ramené de 882 à 612⁶. La baisse est particulièrement sensible pour les projets d'une valeur inférieure à 500 000 EUR : entre juin 2007 et juin 2008, le nombre de projets de cette catégorie exécutés par les pays a été ramené de 380

⁴ AC/4-D(2004)0004-ADD2-REV1, dont l'approbation est consignée dans le AC/4-DS(2008)0019.

⁵ N'y figurent pas les projets en cours d'exécution, les projets soumis à confirmation, les projets annulés ou à annuler et les projets ayant déjà fait l'objet d'un COFFA mais en attente de clôture administrative.

⁶ Le total de 2008 inclut 52 projets de la NC3A qui n'étaient pas inclus dans le total de 2007.

à 104⁷. Cette évolution montre que le travail de clôture accélérée des projets, qui implique une procédure de JFAI accélérée avec autorisation d'une somme forfaitaire et le repérage des projets annulés avec autorisation des frais d'annulation, est presque terminé.

8.9 Toujours dans les tranches de l'ancien programme, le nombre de projets d'une valeur supérieure à 500 000 EUR a nettement moins diminué : il est de 455⁸ au lieu de 502, soit une baisse de quelque 10 % seulement.

9. CLÔTURE ACCÉLÉRÉE DES PROJETS DES PAQUETS DE CAPACITÉS

9.1 S'agissant des paquets de capacités (appendice 7), le nombre total de projets exécutés par les pays hôtes souverains qui doivent encore être inspectés, vérifiés et certifiés (888) est resté stable. On observe une augmentation importante du nombre de projets techniquement achevés pour lesquels une JFAI doit être demandée.

9.2 En dehors de ces projets, il y a 329 projets menés à bien par les organismes de l'OTAN qui doivent encore être inspectés et certifiés⁹, dont 154 projets placés sous la responsabilité de la NC3A et 132 sous la responsabilité du SHAPE.

9.3 En conclusion, le nombre de projets confiés à des pays hôtes souverains qui sont techniquement achevés mais en attente d'inspection, d'audit et de certification reste élevé mais ne semble pas augmenter. En revanche, le nombre de projets menés à bien par la NC3A et le SHAPE mais en attente d'inspection et de certification est préoccupant. Tout comme les pays hôtes souverains, les organismes de l'OTAN devraient respecter les règles de mise en œuvre du NSIP fixées par le Comité de l'infrastructure.

9.4 Le Collège recommande au Comité de l'infrastructure de faire un suivi régulier de l'exécution des projets du NSIP par les organismes de l'OTAN, y compris de vérifier le respect par ceux-ci des procédures relatives à la clôture administrative des projets.

10. COMPTE RENDU FINANCIER RELATIF AU NSIP (SUITE DONNÉE)

10.1 Ces cinquante dernières années, le Collège a fait part à plusieurs reprises de ses principales préoccupations, qui restent d'actualité :

- le Collège ne procède à ses vérifications qu'à l'invitation des pays ;
- les pays peuvent demander des avances de fonds équivalant à la totalité du coût estimatif des projets plus une provision pour imprévus, sur la base des montants notifiés par eux ;

⁷ Il n'y a pas de chiffres concernant les organismes de l'OTAN pour juin 2007.

⁸ Projets de la NC3A non compris.

⁹ Les activités des organismes de l'OTAN financées sur le NSIP font l'objet d'une double vérification : premièrement, dans le cadre de l'audit des états financiers annuels de ces organismes (si elles y figurent), deuxièmement, du point de vue du NSIP (JFAI, anomalies, etc.)

- les montants ainsi réclamés prévalent jusqu'à un éventuel redressement découlant de l'audit ;
- il y a davantage de redressements en faveur du NSIP qu'en faveur des pays.

10.2 Du point de vue financier, rien n'incite les pays à soumettre rapidement leurs dépenses à la vérification, sauf dans le cas des dépassements de coût. En outre, ils n'encourent aucune sanction s'ils tardent à demander une JFAI et un audit. Il en résulte que certains projets dont l'autorisation remonte à 1970 n'ont toujours pas été inspectés ni vérifiés.

10.3 Dans son rapport sur la vérification des projets du NSIP pour 2003 (C-M(2004)0073, annexe 1), le Collège suggérait de retenir une partie des fonds autorisés jusqu'à ce que le projet ait fait l'objet d'une JFAI et d'un audit final, et ce pour tenir compte du fait qu'une partie des fonds avancés seraient de toute façon remboursés à l'OTAN à l'issue de l'audit final. Dans son rapport au Conseil, le Comité de l'infrastructure a estimé que les pays avaient le droit de recevoir l'intégralité du montant des dépenses admissibles au financement commun (C-M(2004)0073-ADD1).

10.4 Le Comité de l'infrastructure a noté en même temps qu'il lui appartenait d'examiner la recommandation du Collège et de prendre une décision appropriée (AC/4-DS(2004)0031, alinéa 1.2.1.4). Dans son rapport sur la vérification des projets du NSIP pour 2006 (C-M(2007)0067, annexe 1), le Collège a recommandé au Comité de l'infrastructure d'examiner cette question, l'objectif étant d'inciter concrètement les pays à respecter les délais prescrits pour demander l'inspection puis l'audit final de leurs projets, ce qui permettrait d'améliorer le compte rendu financier relatif au NSIP.

10.5 À sa réunion du 27 février 2007, le Comité de l'infrastructure a noté que, selon le Collège et le NOR, aucune information précise n'était disponible sur la manière dont les administrations nationales ou d'autres organisations traitent la question des avances ou des retenues de fonds mais qu'il semblait courant cependant que les derniers paiements aient lieu seulement après que l'organe de financement a obtenu des assurances définitives concernant le projet.

10.6 Le Collège a donc décidé de réunir de son côté plus d'informations sur les méthodes de financement des programmes et projets sous contrat qui sont appliquées dans les administrations nationales et les organisations internationales.

10.7 En février 2008, le Comité de l'infrastructure a noté que certains pays ne pouvaient pas souscrire, pour des raisons juridiques et comptables, à la retenue d'une partie des fonds autorisés pour un projet. Toutefois, les pays étaient tout prêts à essayer de répondre autrement aux préoccupations du Collège concernant le compte rendu financier.

10.8 Le Collège reste d'avis qu'il faudrait inciter les pays à respecter les délais prescrits pour demander la JFAI et l'audit final de leurs projets. Par conséquent, il se propose de rechercher les moyens d'y parvenir, le but étant toujours d'améliorer le compte rendu dans le NSIP.

10.9 Il recommande au Comité de l'infrastructure de continuer à étudier la possibilité d'inciter les pays à respecter les délais prescrits pour demander la JFAI et l'audit final de leurs projets.

11. APPLICATION PAR LE COLLÈGE DE LA PROCÉDURE DU COUPERET

11.1 Le Conseil a autorisé le Collège à recourir à la procédure du couperet en 1979 (C-M(79)52). En vertu de cette procédure, les observations du Collège sont considérées comme acceptées par le pays si, au bout d'un an, le Collège n'a pas obtenu de réponse circonstanciée ou au moins une explication indiquant pourquoi une réponse ne peut être donnée dans ce délai. L'application de cette procédure à un projet a des conséquences non négligeables pour le pays. En effet, les dépenses visées par les observations ne sont plus admissibles au financement par l'OTAN. Cela se répercute directement sur les dépenses dont le pays peut demander le remboursement aux autres membres de l'Organisation ainsi que sur les contributions qu'il doit lui-même verser ou recevoir.

11.2 En 2007, le Collège n'a pas délivré un seul COFFA réduisant les dépenses admissibles.

11.3 En 2007, le Comité de l'infrastructure a autorisé des fonds supplémentaires pour deux projets auxquels le Collège avait appliqué la procédure du couperet (en 2003) et pour lesquels il avait donc délivré un COFFA réduisant les dépenses admissibles. Dans ces deux cas, le Collège a ensuite délivré un COFFA complémentaire. La politique du Collège concernant les demandes de COFFA révisé ou de COFFA complémentaire est énoncée dans son rapport annuel sur le NSIP pour 1999¹⁰. En vertu de cette politique, le Collège ne prend en compte les demandes visant à réviser ou compléter un COFFA que lorsque les conditions suivantes sont réunies :

- il a commis une erreur qui a été détectée dans un délai raisonnable ou il existe d'autres circonstances exceptionnelles ;
- le montant en jeu est important ;
- il existe une autorisation de fonds suffisante.

11.4 Le Collège est d'avis que cette politique n'est pas censée s'appliquer lorsqu'il a fait usage de la procédure du couperet, comme le Conseil l'a autorisé à le faire. Par conséquent, à l'avenir, le Collège évitera toute formule pouvant laisser espérer qu'un COFFA complémentaire puisse être émis après la délivrance d'un COFFA réduisant les

¹⁰ C-M(2001)7, annexe 1, section 12.

dépenses admissibles. Il considère les deux cas susmentionnés comme des cas exceptionnels qui ne créent pas de précédent.

11.5 En conclusion, le Collège ne délivrera pas de COFFA complémentaire après avoir émis un COFFA réduisant les dépenses admissibles, même si le Comité de l'infrastructure approuve des autorisations de fonds complémentaires. Il estime que cette règle est nécessaire pour éviter que le pouvoir que lui a conféré le Conseil ne soit dévalorisé.

12. RÉEXAMEN DES PRATIQUES D'AUDIT DU COLLÈGE

12.1 Après avoir procédé en 2003 et 2004 au réexamen de ses pratiques en matière d'audit d'organismes, le Collège a revu les pratiques qu'il utilise pour les audits du NSIP en vue de rendre ce travail plus efficace et plus efficient. Le Collège a adopté les mesures suivantes :

- regroupement dans un seul document des décisions et instructions du Collège relatives à la politique et aux pratiques à suivre pour les audits du NSIP ;
- établissement d'un guide des meilleures pratiques pour les audits des projets du NSIP menés dans les agences et les commandements (y compris méthode d'échantillonnage) ;
- attribution de la responsabilité d'un ou de plusieurs pays et/ou organismes s'occupant de la mise en œuvre de projets du NSIP à des commissaires et auditeurs précis de manière à améliorer la cohérence des travaux ainsi que la connaissance et la compréhension du cadre juridique, de l'organisation et des situations spécifiques.

12.2 En 2007, le Collège a décidé d'entamer un audit de performance portant sur la gestion du NSIP. Les objectifs en sont les suivants :

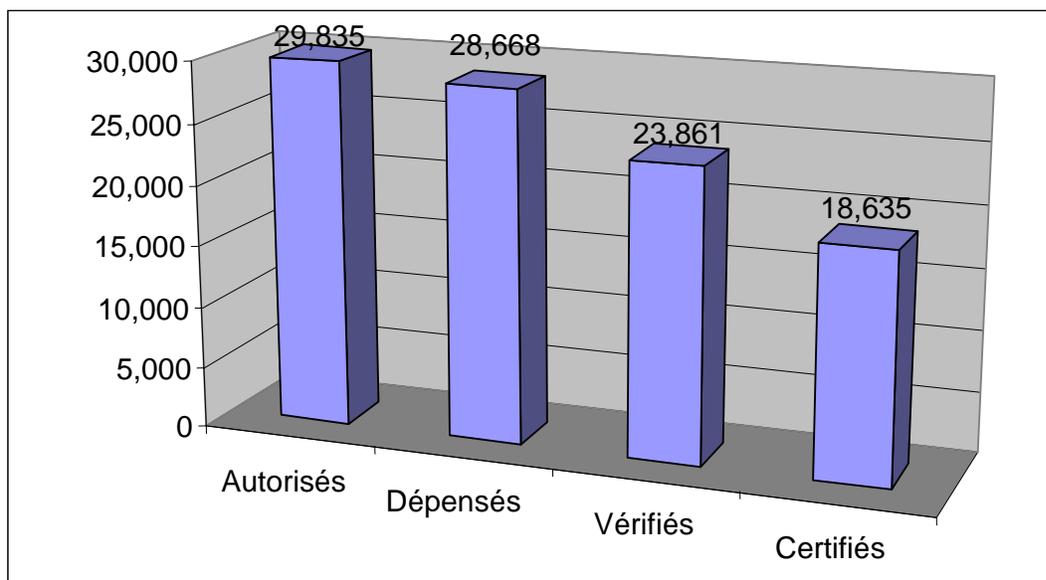
- évaluer le souci de l'économie, l'efficacité et l'efficacité des processus de gestion du NSIP appliqués lors des phases de planification, de mise en œuvre et de réception ;
- évaluer le degré d'adéquation des processus actuels à l'évolution des besoins de l'OTAN.

12.3 Cet audit a été annoncé à divers acteurs du NSIP en juin 2008.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

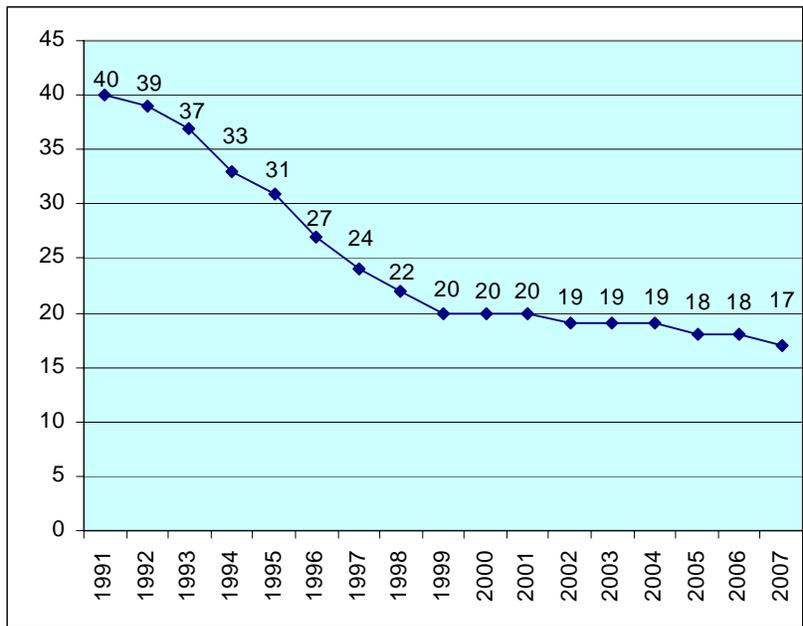
ACT	Commandement allié Transformation
CEPMA	Agence de gestion des oléoducs en Centre-Europe
Collège	Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN
COFFA	Certificat d'acceptation financière définitive
Conseil	Conseil de l'Atlantique Nord
EUR	Euro
IPSAS	Norme comptable internationale du secteur public
JFAI	Inspection mixte de réception officielle
NACMA	Agence OTAN de gestion du système de commandement et de contrôle aériens
NADGEMO	Organisation de gestion de l'infrastructure électronique de la défense aérienne de l'OTAN
NAMSA	Agence OTAN d'entretien et d'approvisionnement
NC3A	Agence des C3 (consultation, commandement et contrôle) de l'OTAN
NOR	Bureau OTAN des ressources
NSIP	Programme OTAN d'investissement au service de la sécurité
SHAPE	Grand quartier général des puissances alliées en Europe

Cumuls des montants autorisés, des montants dépensés, des dépenses vérifiées et des dépenses certifiées - situation au 31 décembre 2007

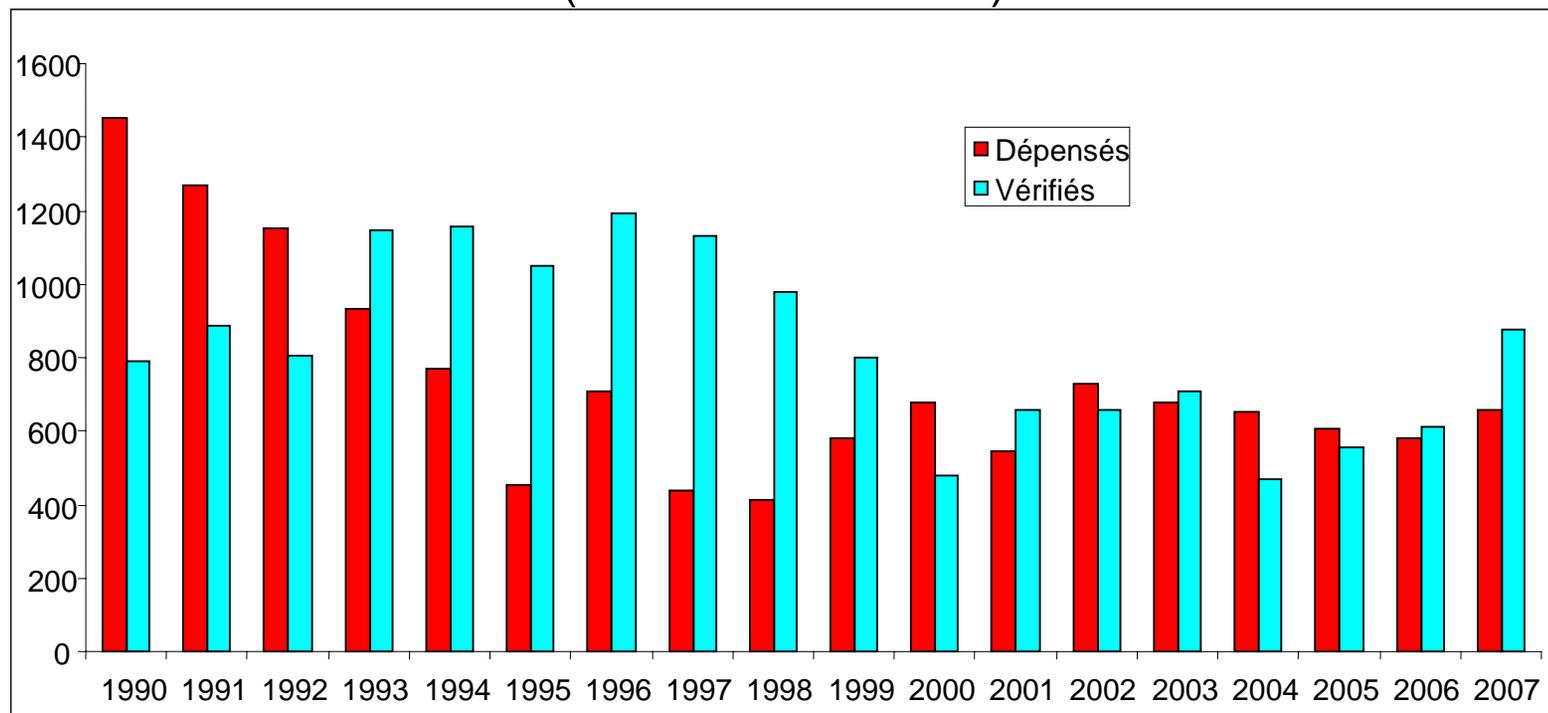


(en millions d'euros)

**Pourcentage des dépenses notifiées non vérifiées
1991 - 2007**



Profil des montants dépensés/vérifiés de 1990 à 2007 (en millions d'euros)



**Dépenses notifiées vérifiées et certifiées, par pays et par organisme
(montants cumulés au 31 décembre 2007)**

	Dépenses notifiées (millions EUR)	Dépenses vérifiées (millions EUR)	Dépenses notifiées vérifiées %	Dépenses certifiées (millions EUR)	Dépenses vérifiées certifiées %	Dépenses notifiées certifiées %
	(1)	(2)	(2): (1)	(3)	(3):(2)	(3): (1)
Belgique	748	592	79	557	94	74
Canada	80	80	100	80	100	100
République tchèque	78	9	12	9	100	12
Danemark	721	649	90	617	95	86
France	1 000	934	93	934	100	93
Allemagne	5 589	4 869	87	4 325	89	77
Grèce	1 733	1 022	59	896	88	52
Hongrie	108	2	2	2	100	2
Italie	2 031	1 442	71	1 176	82	58
Lituanie	25	9	38	9	100	38
Luxembourg	59	59	100	59	100	100
Pays-Bas	884	820	93	769	94	87
Norvège	2 053	1 777	86	1 390	78	68
Pologne	176	25	9	14	56	8
Portugal	563	416	74	322	77	57
Espagne	116	26	22	26	100	22
Turquie	4 433	3 645	82	3 185	87	72
Royaume-Uni	2 488	2 267	91	1 700	75	68
États-Unis/Islande	1 217	852	70	527	62	43
Total pays	24 105	19 489	80	16 597	85	69
CEPMA (Note 1)	155	109	70	109	100	70
NC3A	2 502	2 502	100	1 051	42	42
NACMA	713	713	100	117	16	16
NAMSA	231	231	100	113	49	49
SHAPE	918	783	85	613	78	67
ACT	11	1	9	1	100	9
NADGEMO (Note 2)	33	33	100	33	100	100
Total organismes	4 563	4 372	94	2 037	47	45
TOTAL	28 668	23 861	83	18 635	78	65

(1) Faisant office de pays hôte pour le compte de la France

(2) Les projets de la NADGEMO sont clôturés.

**Tranches de l'ancien programme - récapitulatif des projets en attente d'inspection, de vérification et de certification
(situation en juin 2007 et juin 2008)**

	Dépenses inférieures à 500 000 EUR									
	Projets achevés mais JFAI pas encore demandée		JFAI demandée mais pas encore exécutée		Réception officielle prononcée mais dépenses pas encore vérifiées		Dépenses vérifiées mais pas encore certifiées		Nombre total de projets	
	Jun 08	Jun 07	Jun 08	Jun 07	Jun 08	Jun 07	Jun 08	Jun 07	Jun 08	Jun 07
Belgique	1							1	1	
Danemark	1			1		1	2	2	4	
Allemagne	2	5	5	7		7	6	14	25	
Grèce	3	44	1	22		43	6	6	115	
Italie	7	9	33	37	4	16	7	50	69	
Pays-Bas						1		1	1	
Norvège	3	2	1	5		7		6	14	
Turquie	1	10		9		33		1	57	
Royaume-Uni	1	14		5	3	66		23	90	
États-Unis		3				1		0	4	
CEPMA			1					1	S. O.	
NC3A	7		1					15	S. O.	
SOUS-TOTAL	26	87	42	86	7	175	45	32	120	380

**Tranches de l'ancien programme - récapitulatif des projets en attente d'inspection, de vérification et de certification
(situation en juin 2007 et juin 2008)**

	Dépenses supérieures ou égales à 500 000 EUR									
	Projets achevés mais JFAI pas encore demandée		JFAI demandée mais pas encore exécutée		Réception officielle prononcée mais dépenses pas encore vérifiées		Dépenses vérifiées mais pas encore certifiées		Nombre total de projets	
	Juin 08	Juin 07	Juin 08	Juin 07	Juin 08	Juin 07	Juin 08	Juin 07	Juin 08	Juin 07
Belgique	9	14	4		2	1		1	15	16
Canada								1	0	1
Danemark	2	2			5	6	3	3	10	11
France					1	2			1	2
Allemagne	10	11	4	6	17	10	23	33	54	60
Grèce	50	41	7	7	18	25	8	17	83	90
Italie	28	20	40	46	14	12	29	43	111	121
Pays-Bas	1	1	2	3	2	3			5	7
Norvège	13	17	8	9	11	23	14	1	46	50
Portugal	2			2					2	2
Turquie	29	21	9	15	16	12	16	25	70	73
Royaume-Uni	8	11	2	3	26	24	3	9	39	47
États-Unis	8	7	3	2	8	10		3	19	22
NC3A	23		3				11		37	S.O.
SOUS-TOTAL	183	145	82	93	120	128	107	136	492	502
TOTAL TRANCHES	209	232	124	179	127	303	152	168	612	882

**Paquets de capacités - récapitulatif des projets en attente d'inspection, de vérification et de certification
(situation en juin 2007 et juin 2008)**

	Projets achevés mais JFAI pas encore demandée		JFAI demandée mais pas encore exécutée		Réception officielle prononcée mais dépenses pas encore vérifiées		Dépenses vérifiées mais pas encore certifiées		Nombre total de projets	
	Juin 08	Juin 07	Juin 08	Juin 07	Juin 08	Juin 07	Juin 08	Juin 07	Juin 08	Juin 07
Belgique	4	4	7	3	5	10			16	17
Canada	1	1			1	1			2	2
République tchèque	11	14	3	1		1		2	14	18
Danemark	10	5	9	8	7	4	1	2	27	19
France	1	1		1	5	4			6	6
Allemagne	129	93	7	56	72	50	14	12	222	211
Grèce	87	76	7	6	12	13	1		107	95
Hongrie	2	10	1	1	10	1			13	12
Italie	91	65	10	24	6	2			107	91
Lituanie	1	1				3			1	4
Pays-Bas	17	7	1	5	18	34	9	1	45	47
Norvège	2	5	15	12	4	5	2	6	23	28
Pologne	9	21	5	8	6	10	3	1	23	40
Portugal	6	6	10	10	8	18	1	1	25	35
Espagne	6	6	3	2			1	1	10	9
Turquie	91	52	12	42	58	74	8	5	169	173
Royaume-Uni	20	14	9	4	22	32	8	4	59	54
États-Unis	3	6	12	16	3	3	1	2	19	27
TOTAL	491	387	111	199	237	265	49	37	888	888
CEPMA	1		2		24				27	
NC3A	62		36				56		154	
NACMA	4						1		5	
NAMSA	4		2				1		7	
ACT	3		1						4	
SHAPE	81		31		10		10		132	
TOTAL	155		72		34		68		329	S.O.