



NORTH ATLANTIC COUNCIL
CONSEIL DE L'ATLANTIQUE NORD

NATO SANS CLASSIFICATION

19 décembre 2024

DOCUMENT
PO(2024)0426-AS1

RAPPORT DU COLLÈGE INTERNATIONAL DES AUDITEURS EXTERNES DE L'OTAN (IBAN) SUR L'AUDIT DES ÉTATS FINANCIERS 2023 CONSOLIDÉS DU COMMANDEMENT ALLIÉ TRANSFORMATION (ACT)

NOTE SUR LA SUITE DONNÉE

Le 19 décembre 2024, au terme d'une procédure d'accord tacite, le Conseil a pris note du rapport du RPPB et du rapport de l'IBAN joints au PO(2024)0426, approuvé les conclusions et les recommandations contenues dans le rapport du RPPB, et donné son accord pour que les états financiers 2023 consolidés de l'ACT, le rapport de l'IBAN correspondant et le rapport du RPPB soient rendus publics.

(signé) Mark Rutte
Secrétaire général

NB : La présente note fait partie du PO(2024)0426 et doit être placée en tête de ce document.

NATO SANS CLASSIFICATION





NATO SANS CLASSIFICATION

16 décembre 2024

DOCUMENT

PO(2024)0426

**Procédure d'accord tacite :
19 déc 2024 17:30**

À : Représentants permanents (Conseil)

De : Secrétaire général

**RAPPORT DU COLLÈGE INTERNATIONAL DES AUDITEURS EXTERNES
DE L'OTAN (IBAN) SUR L'AUDIT DES ÉTATS FINANCIERS 2023 CONSOLIDÉS
DU COMMANDEMENT ALLIÉ TRANSFORMATION (ACT)**

1. Vous trouverez ci-joint le rapport du RPPB concernant le rapport de l'IBAN sur l'audit des états financiers 2023 consolidés de l'ACT. L'IBAN a émis une opinion avec réserve sur ces états financiers ainsi que sur la conformité pour cet exercice.
2. Je ne pense pas que cette question doive être examinée plus avant au Conseil. Par conséquent, **sauf avis contraire me parvenant d'ici au jeudi 19 décembre 2024 à 17h30**, je considérerai que le Conseil aura pris note du rapport du RPPB et du rapport de l'IBAN, approuvé les conclusions et les recommandations contenues dans le rapport du RPPB, et donné son accord pour que les états financiers 2023 consolidés de l'ACT, le rapport de l'IBAN correspondant et le rapport du RPPB soient rendus publics.

(signé) Mark RUTTE

1 annexe
2 pièces jointes

Original : anglais

NATO SANS CLASSIFICATION



**RAPPORT DU COLLÈGE INTERNATIONAL DES AUDITEURS EXTERNES
DE L'OTAN (IBAN) SUR L'AUDIT DES ÉTATS FINANCIERS 2023 CONSOLIDÉS
DU COMMANDEMENT ALLIÉ TRANSFORMATION (ACT)**

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

Références :

A. IBA-AR(2024)0013	Rapport de l'IBAN sur l'audit des états financiers consolidés du Commandement allié Transformation (ACT) pour l'exercice clos le 31 décembre 2023
B. C-M(2015)0025	Règlement financier de l'OTAN (NFR)
C. C-M(2016)0023	Cadre comptable OTAN (NAF)
D. PO(64)379	Règlement du personnel civil (RPC) de l'OTAN
E. PO(2023)0302 (INV)	Liste des entités et des points de présence de l'entreprise OTAN
F. BC-D(2015)0260-REV3 (INV)	Règles et procédures financières (FRP) de l'OTAN
G. BC-D(2018)0004-REV1	Budget Procurement Guidance
H. Directive 60-70 des deux commandements stratégiques	Directive des commandements stratégiques en matière d'achats et de marchés
I. PO(2015)0052	Mandat issu du sommet du pays de Galles concernant la transparence et l'obligation de rendre compte

INTRODUCTION

1. Le présent rapport du RPPB concerne le rapport de l'IBAN sur l'audit des états financiers 2023 consolidés de l'ACT. L'IBAN a émis une opinion avec réserve sur ces états financiers ainsi que sur la conformité pour cet exercice (référence A).

OBJET

2. Le présent rapport appelle l'attention sur les éléments les plus importants du rapport de l'IBAN afin que le RPPB puisse réfléchir aux questions d'ordre stratégique découlant de l'audit des états financiers de l'entité et, s'il y a lieu, recommander au Conseil une ligne de conduite propre à accroître la transparence, à améliorer le compte rendu et à renforcer la cohérence.

OBSERVATIONS DE L'IBAN ET AVIS DU RPPB

3. À l'issue de l'audit, l'IBAN a formulé sept observations, assorties de recommandations. Deux de ces observations ont eu une incidence sur l'opinion émise au sujet des états financiers et de la conformité. Elles portent sur les lacunes significatives et les manquements à la conformité dans la comptabilisation des immobilisations incorporelles et dans la comptabilisation de la trésorerie et des équivalents de trésorerie. Les cinq autres observations portent sur ce qui suit : nécessité d'obtenir du Conseil de l'Atlantique Nord des précisions quant au statut juridique et réglementaire de l'École de l'OTAN à Oberammergau (NSO) et quant à l'entité sous le contrôle de laquelle elle est placée ; nécessité de clarifier les règles relatives au mécanisme de préfinancement des activités relevant de fonds extrabudgétaires ; non-respect du Règlement financier de l'OTAN (NFR) (référence B) s'agissant des arrangements contractuels relatifs au Centre de guerre interarmées (JWC) qui ont été mis en place par la Norvège pays hôte, et absence de récupération de la TVA ; non-respect du NFR et du cadre comptable OTAN (NAF) (référence C) pour ce qui concerne les actifs financés sur le programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP), et non-respect du Règlement du personnel civil (RPC) de l'OTAN (référence D) s'agissant de la dérogation générale aux dispositions relatives à l'indemnité journalière.

3.1 Observation°1 – Lacunes significatives et manquements à la conformité dans la comptabilisation des immobilisations incorporelles (qui justifie l'opinion avec réserve émise sur les états financiers et la conformité) : le RPPB souscrit à la recommandation de l'IBAN selon laquelle l'ACT doit faire en sorte que le NAF et le NFR soient respectés pour ce qui concerne les immobilisations incorporelles, et prendre à cet effet les mesures suivantes : (a) comptabiliser et présenter dans ses états financiers toutes les immobilisations incorporelles, y compris les moyens en cours de développement, ainsi que le prévoit le NAF (IPSAS 31), et présenter aussi la méthode suivie pour la comptabilisation, l'évaluation et la présentation des immobilisations incorporelles ; (b) mettre en place les procédures de contrôle interne nécessaires pour que l'on dispose de registres comptables complets des immobilisations incorporelles et des moyens en cours de développement, ainsi que le prévoit l'article 12 du NFR ; (c) demander l'autorisation du Comité des budgets pour tout transfert ou don d'immobilisations incorporelles à des tiers, et présenter des informations à ce sujet dans les notes jointes aux états financiers, ainsi que l'exige l'article 17.4 du NFR, et (d) mettre en œuvre une directive ou des instructions permanentes afin de donner la suite voulue aux recommandations (a) à (c).

3.1.1 L'ACT a souscrit à la recommandation formulée par l'IBAN.

3.2 Observation 2 – Lacunes significatives et manquements à la conformité dans la comptabilisation de la trésorerie et des équivalents de trésorerie (qui justifie l'opinion avec réserve émise sur les états financiers et la conformité) : le RPPB souscrit à la recommandation de l'IBAN selon laquelle l'ACT doit se conformer au NFR et au NAF et, à cet effet, doit (a) constater et présenter, dans son état de la situation financière, les actifs financiers que constituent les liquidités que le Quartier général (QG) du commandant suprême allié Transformation (SACT) détient pour le compte de tierces parties et qu'il

contrôle, ainsi que les passifs correspondants, représentant les obligations qui sont les siennes vis-à-vis de ces tierces parties, conformément au NAF ; (b) constater dans l'état de la situation financière, à la rubrique Trésorerie et équivalents de trésorerie, le solde du compte bancaire servant à recueillir les frais d'inscription aux conférences qu'il organise, et (c) renforcer les contrôles internes portant sur le compte rendu de la trésorerie et des équivalents de trésorerie, ainsi que des actifs et des passifs financiers, conformément à l'article 12 du NFR.

3.2.1 Dans ses commentaires officiels concernant l'observation susmentionnée, l'ACT a déclaré qu'il ne souscrivait pas à la recommandation (c), indiquant que la présentation de la trésorerie et des équivalents de trésorerie ainsi que des actifs et des passifs financiers n'était pas une question de contrôle interne, mais une question d'interprétation de la politique. Selon l'IBAN, il s'agit bien d'une question de contrôle interne : en effet, l'article 12 du NFR stipule qu'il faut préserver l'actif, vérifier l'exactitude et la fiabilité des données et registres comptables, et établir et tenir des registres comptables complets répertoriant tous les actifs et passifs. À la réunion du RPPB du 7 novembre 2024, l'ACT a accepté de mettre en œuvre cette recommandation en temps voulu.

3.3 Observation 3 – Nécessité d'obtenir du Conseil de l'Atlantique Nord des précisions quant au statut juridique et réglementaire de la NSO et quant à l'entité sous le contrôle de laquelle elle est placée : en 2023, le Bureau de consultation, commandement et contrôle a approuvé une nouvelle version de la liste des entités et des points de présence de l'entreprise OTAN (référence E). L'IBAN a examiné cette liste et relevé que la NSO y figurait. Dans ce contexte, il a examiné la question du statut juridique et réglementaire de la NSO et a recueilli une série d'éléments qui tendent clairement à indiquer que cette école est une entité OTAN placée sous le contrôle du QG du SACT, qui exerce ses activités sous le couvert de la personnalité juridique dont ce dernier est doté. Parmi ces éléments, on peut citer : (a) le fait qu'en 2003, l'autorité de contrôle opérationnel sur la NSO ait été transférée du Grand quartier général des puissances alliées en Europe (SHAPE) au QG du SACT ; (b) le fait qu'en 2004, la NSO ait été activée, à la demande du QG du SACT, en tant qu'organisme militaire OTAN placé sous le contrôle opérationnel du SACT, et qu'elle ait ainsi obtenu le statut international en vertu du Protocole sur le statut des quartiers généraux militaires internationaux créés en vertu du Traité de l'Atlantique Nord (protocole de Paris), statut dont elle bénéficiait sans aucune restriction et (c) le transfert des actifs d'infrastructure de la NSO au QG du SACT, intervenu en application de l'accord de soutien de 2004. L'IBAN indique dans son rapport qu'un « un accord de soutien concernant le transfert, l'utilisation et la maintenance de sites et bâtiments de la caserne Hötzenhof et des terrains avoisinants pour les besoins de l'école de l'OTAN à Oberammergau a été signé entre le ministère de la Défense de la République fédérale d'Allemagne (FMOD), le Quartier général des forces terrestres et de la septième armée des États-Unis en Europe (QG des USAREUR), agissant également au nom du Quartier général du Commandement des forces des États-Unis pour l'Europe (QG de l'USEUCOM), l'agence de gestion de l'installation des États-Unis – région Europe (IMA-E) et le QG du SACT, agissant également au nom du SHAPE ». La NSO n'est pas citée parmi les parties à cet accord, ce qui, selon l'IBAN, tend à confirmer qu'elle est placée sous le contrôle du QG du SACT. Par conséquent, l'IBAN recommande à l'ACT de demander au Conseil de se prononcer quant au statut juridique et réglementaire de la NSO

et quant à l'entité sous le contrôle de laquelle elle est placée, et d'indiquer en particulier si l'École devrait être soumise au NFR et, lorsqu'il y a lieu, au RPC.

3.3.1 Le QG du SACT considère que sa personnalité juridique ne couvre pas la NSO, et que celle-ci ne lui est pas subordonnée, car tous les documents pertinents approuvés par le Conseil de l'Atlantique Nord depuis 2004 (notamment le MC 58/3, le MC 324/3 et le MC 458/4) indiquent clairement que l'École relève de l'autorité du SACT uniquement pour ce qui concerne la coordination, et qu'elle n'est pas placée sous son contrôle opérationnel. Il estime que la NSO est une entité créée par deux pays au travers d'un accord bilatéral, et l'ACT estime que le statut juridique de l'École n'a pas été modifié par son activation en tant qu'organisme militaire de l'OTAN, en 2004. Le QG du SACT considère que les relations qu'il entretient avec la NSO depuis 2003 sont d'ordre purement fonctionnel et ne portent que sur des activités de coordination visant à soutenir le SACT dans l'exécution des aspects de sa mission qui concernent la formation et l'entraînement individuels. En outre, il fait valoir, en s'appuyant sur le MC 0324/3, que la NSO ne fait pas partie de la structure de commandement de l'OTAN (NCS), et qu'il n'en exerce par le contrôle opérationnel, ce qui prouverait que les relations qu'il entretient avec cette entité ne dépassent pas le simple champ de la coordination.

3.3.2 Dans son rapport d'audit, l'IBAN a indiqué que le QG du SACT avait établi la directive 75-1 (en 2016), qui prévoit que « l'audit annuel des états financiers de la NSO sera effectué par l'auditeur de l'ACT ». En 2023, le QG du SACT a informé la NSO que l'ACT ne pouvait plus effectuer les audits annuels de ses états financiers, et lui a suggéré de se tourner vers l'IBAN.

3.3.3 Le RPPB a examiné l'observation susmentionnée à sa réunion du 7 novembre 2024 (voir plus loin les paragraphes 8 à 10).

3.4 Observation 4 – Nécessité de clarifier les règles relatives au mécanisme de préfinancement des activités relevant de fonds extrabudgétaires : le RPPB souscrit à la recommandation de l'IBAN selon laquelle l'ACT doit demander à l'organe de gouvernance concerné de fournir des éclaircissements sur la question de savoir si le préfinancement d'activités relevant de fonds extrabudgétaires est pleinement conforme au NFR et aux FRP de l'OTAN (référence F), doit donner, dans les notes jointes aux états financiers, des informations appropriées au sujet de l'utilisation de liquidités provenant d'autorisations budgétaires qui relèvent du financement commun pour le préfinancement d'activités relevant de fonds extrabudgétaires, et au sujet des éventuels montants restant à recevoir pour ces activités, et doit joindre à ses états financiers une note donnant des informations sectorielles sur les activités remboursables menées pour des tiers, en application du NAF.

3.4.1 Le RPPB note que l'IBAN a formulé une observation similaire pour plusieurs entités OTAN (pour le Commandement allié Opérations (ACO) et pour le Collège de défense de l'OTAN (qui fait partie du groupe de budgets de l'État-major militaire international (EMI)) dans le cadre de l'audit de leurs états financiers relatifs à l'exercice 2023. Il note aussi que la question a été soumise au Comité des budgets et examinée par celui-ci dans le cadre de l'examen approfondi du budget de l'ACT, le but étant de faire en sorte que les processus de

gouvernance et d'approbation appropriés soient appliqués pour le préfinancement des coûts remboursables. Il note en outre que le Secrétariat international est également favorable à ce que la question soit traitée dans la prochaine directive budgétaire pour l'ensemble des titulaires de budget. Dans ce contexte, le RPPB note que le Comité des budgets, en tant que comité financier, a donné son accord pour que le titulaire du budget de l'ACT puisse continuer de préfinancer les activités relevant d'autorisations budgétaires et les activités relevant de fonds extrabudgétaires selon le principe du remboursement, en indiquant que cet accord s'étend aux arrangements de préfinancement similaires concernant l'ACO et les titulaires de budget de l'EMI (voir le BC-DS(2024)0044).

3.5 Observation 5 – Non-respect du NFR s'agissant des arrangements contractuels relatifs au JWC qui ont été mis en place par la Norvège pays hôte, et absence de récupération de la TVA : le RPPB souscrit à la recommandation de l'IBAN selon laquelle l'ACT doit faire en sorte que l'article 32 du NFR, le point 13 de la disposition XXXII des FRP, le NAF, la directive du Comité des budgets sur les acquisitions (référence G), la directive budgétaire pour 2023 (voir BC-D(2023)0054) et la directive 60-70 des commandements stratégiques en matière d'achats et de marchés (référence H) soient pleinement respectés et doit, pour cela, prendre les mesures suivantes : (a) demander l'autorisation du Comité des budgets pour les dérogations aux procédures d'acquisition normales pour ce qui concerne les actuels arrangements contractuels mis en place par la Norvège pays hôte ; (b) effectuer des enquêtes de marché au moins tous les cinq ans pour s'assurer que les prix fixés dans les arrangements contractuels établis par la Norvège pays hôte demeurent justes et raisonnables ; (c) adresser à la Norvège pays hôte une demande de remboursement de la TVA pour les dépenses faisant l'objet d'un partage des coûts qui ont été effectuées pour des services d'exploitation et de maintenance, de gestion des déchets, de gestion de l'eau et des eaux usées, pour des services de sécurité et pour d'autres services pour lesquels la TVA a été indument payée par le JWC, en application du memorandum d'accord (MoA) avec la Norvège pays hôte et de l'arrangement local y afférent ; (d) comptabiliser les montants à recevoir liés à la TVA et les produits différés/dettes envers les pays correspondants qui sont liés au montant cumulé de la TVA indument payée, après avoir soumis une demande formelle de remboursement de la TVA par la Norvège pays hôte ; (e) veiller au respect des dispositions du MoA passé avec la Norvège pays hôte pour ce qui concerne les services d'approvisionnement en électricité et en gaz et les services de nettoyage, qui doivent être traités selon le principe du remboursement, le JWC devant rembourser la Norvège pays hôte au lieu de payer directement les fournisseurs.

3.5.1 Dans ses commentaires officiels à l'observation de l'IBAN, l'ACT a indiqué qu'il ne souscrivait pas à la recommandation (a), estimant que tant que le MoA était en vigueur, il disposait de la nécessaire « dérogation » aux procédures d'acquisition normales, ni à la recommandation (e), estimant que l'approche suivie était conforme au MoA et que c'était le moyen le plus efficace et efficient de payer les services susmentionnés, de déterminer le montant de la TVA et de demander son remboursement tout en bénéficiant des prix négociés par le ministère norvégien de la Défense. Selon l'IBAN, le fait que le Comité des budgets ait donné son feu vert à la signature du MoA ne signifie pas qu'il ait approuvé formellement une dérogation aux règles d'acquisition normales, avec mise en concurrence,

et, par conséquent, il faut obtenir l'autorisation formelle du Comité des budgets pour les dérogations aux procédures d'acquisition normales pour ce qui concerne les actuels arrangements contractuels mis en place par la Norvège pays hôte. En outre, le fait que le JWC paie directement les fournisseurs au lieu d'effectuer un remboursement à la Norvège n'est pas conforme aux dispositions du MoA signé avec ce pays, qui prévoient que ces coûts doivent être traités selon le principe du remboursement, le JWC devant rembourser ce pays au lieu de payer directement les fournisseurs.

3.6 Observation 6 – Non-respect du NFR et du NAF pour ce qui concerne les actifs financés sur le NSIP : le RPPB souscrit à la recommandation de l'IBAN selon laquelle l'ACT doit faire en sorte que le NAF et le NFR soient pleinement respectés pour ce qui concerne la comptabilisation des actifs financés sur le NSIP, leur présentation et la piste d'audit s'y rapportant. L'ACT devrait veiller en particulier à ce que les moyens SIC (systèmes d'information et de communication) et AIS (systèmes d'information automatisés) qui lui sont remis soient comptabilisés et présentés dans ses états financiers jusqu'à ce qu'ils soient remis formellement à l'Agence OTAN d'information et de communication (NCIA).

3.7 Observation 7 – Non-respect du RPC de l'OTAN s'agissant de la dérogation générale aux dispositions relatives à l'indemnité journalière : le RPPB souscrit à la recommandation de l'IBAN visant à ce que l'ACT respecte pleinement les dispositions de l'article 41.2 du RPC de l'OTAN en faisant en sorte que le remboursement des dépenses réellement engagées dépassant le montant intégral approuvé de l'indemnité journalière ne soit autorisé qu'à titre exceptionnel, si l'exécution de la mission doit s'en trouver facilitée.

3.7.1 Dans ses commentaires officiels, l'ACT a indiqué qu'il ne souscrivait pas à la recommandation de l'IBAN, expliquant que le contrôleur des finances de l'ACT s'est vu déléguer le pouvoir d'autoriser le remboursement de dépenses qui dépassent le montant intégral approuvé de l'indemnité journalière si l'exécution de la mission doit s'en trouver facilitée, sur la base du RPC de l'OTAN. L'IBAN estime toutefois que, de par sa nature, une telle dérogation est contraire au principe de l'exception prévu à l'article 41.2.1 du RPC de l'OTAN.

3.8 Autre observation¹ sur les états financiers : l'IBAN a formulé deux « Autres observations » sur les états financiers : l'une porte sur le statut de la NSO (voir observation 3) et l'autre sur le traitement comptable des appels de contributions pour le NSIP (voir observation 6).

4. L'IBAN a par ailleurs fait le point sur les suites données aux observations et recommandations formulées lors d'audits précédents, et il a constaté que deux questions avaient été traitées et que deux questions étaient toujours en cours de traitement. Les observations faites sont présentées en détail dans le document de référence A.

¹ « Autre observation » : dans ce paragraphe, l'IBAN fournit des informations sur un élément autre que ceux présentés dans les états financiers qui, selon lui, est important pour la compréhension, par l'utilisateur, de l'audit, des responsabilités de l'auditeur ou du rapport d'audit.

5. Le RPPB se félicite des progrès réalisés par l'ACT pour ce qui est de donner suite aux observations et recommandations de l'IBAN. Il encourage le Commandement à continuer de mettre en œuvre des mesures correctives afin de clôturer les questions qui sont encore en cours de traitement.

EXAMEN DE LA QUESTION

6. À la réunion du RPPB du 7 novembre 2024, l'IBAN a présenté les deux observations qui l'ont mené à formuler une opinion avec réserve sur les états financiers et sur la conformité. S'agissant de l'« Autre observation » relative au statut de la NSO, l'IBAN a recommandé à l'ACT de demander au Conseil des précisions quant au statut juridique et réglementaire de cette école et quant à l'entité sous le contrôle de laquelle elle est placée.

7. L'ACT a souscrit aux deux observations de l'IBAN qui ont mené à la formulation d'une opinion avec réserve sur les états financiers et sur la conformité, et s'est dit déterminé à tout mettre en œuvre pour donner suite au plus vite aux recommandations formulées.

8. S'agissant de l'« Autre observation » relative au statut de la NSO, l'ACT ne souscrit pas à l'observation et à la recommandation de l'IBAN et, sur la base du MC 324/3, du 30 janvier 2013, il estime que la NSO ne fait pas partie de la NCS, qu'elle relève du QG du SACT uniquement pour ce qui est de la coordination et qu'elle est placée sous la gouvernance de deux pays. Le QG du SACT a expliqué qu'il n'avait pas le pouvoir de soumettre au Conseil de l'Atlantique Nord une demande d'activation qui remplacerait et annulerait les dispositions existantes pour une entité qui ne lui appartient pas, sauf si, comme cela a été le cas en 2004, les deux pays « propriétaires » de la NSO le lui demandent. S'appuyant sur ce qui précède, l'ACT a réaffirmé qu'il ne souscrivait pas à l'observation et à la recommandation de l'IBAN, mais qu'il était prêt à apporter son soutien aux deux pays au cas où ils souhaiteraient que le QG du SACT soumette une telle demande visant à clarifier le fait que le contrôle opérationnel ne peut être attribué que sur des entités qui font partie de la NCS.

9. À la réunion du RPPB du 7 novembre 2024, les deux pays ont pris note de la position de l'ACT. Sur cette base, le RPPB a indiqué qu'il ne souscrivait pas à la recommandation de l'IBAN visant à demander au Conseil des précisions quant au statut juridique et réglementaire de la NSO et quant à l'entité sous le contrôle de laquelle elle est placée. En outre, il estime que la NSO ne doit pas être intégrée dans les états financiers de l'ACT.

10. Par ailleurs, le RPPB a souligné que la NSO devait continuer de faire l'objet d'un audit, sur la base de l'article 1 de la charte de l'IBAN : « *Le Conseil peut, en consultation avec le Collège comme il convient, autoriser ce dernier à vérifier les comptes d'autres entités ou opérations multinationales auxquelles l'OTAN porte un intérêt particulier.* »

CONCLUSIONS

11. L'IBAN a émis une opinion avec réserve sur les états financiers 2023 consolidés de l'ACT ainsi que sur la conformité pour cet exercice. Il a formulé sept observations, assorties de recommandations. Deux de ces observations ont eu une incidence sur l'opinion formulée au sujet des états financiers et de la conformité. L'IBAN a constaté que deux questions soulevées lors d'audits précédents avaient été traitées et que deux questions étaient toujours en cours de traitement.

12. Le RPPB souscrit à la recommandation de l'IBAN selon laquelle l'ACT doit remédier aux lacunes significatives et aux manquements à la conformité pour ce qui concerne la comptabilisation des immobilisations incorporelles et la comptabilisation de la trésorerie et des équivalents de trésorerie.

13. Suite à sa réunion du 7 novembre 2024, le RPPB a estimé que l'ACT ne devait pas intégrer la NSO dans ses états financiers et ne devait pas demander au Conseil des précisions quant au statut juridique et réglementaire de cette école et quant à l'entité sous le contrôle de laquelle elle est placée. En outre, il recommande d'envisager de confier l'audit de la NSO à l'IBAN, comme c'est déjà le cas pour l'audit d'autres entités multinationales.

14. S'agissant de l'observation de l'IBAN sur le mécanisme de préfinancement des activités relevant de fonds extrabudgétaires, le RPPB note que le Comité des budgets a donné son accord pour que le titulaire du budget de l'ACT puisse continuer de préfinancer les activités relevant d'autorisations budgétaires et les activités relevant de fonds extrabudgétaires selon le principe du remboursement, faisant observer que cet accord s'étend aux arrangements de préfinancement similaires concernant l'ACO et les titulaires de budget de l'EMI (voir le BC-DS(2024)0044). Par ailleurs, il note que le Secrétariat international est aussi favorable à ce que la question soit traitée dans la prochaine directive budgétaire pour l'ensemble des titulaires de budget.

15. Enfin, le RPPB souscrit aux recommandations de l'IBAN visant à ce que l'ACT se conforme au NFR pour ce qui concerne les arrangements contractuels relatifs au JWC qui ont été mis en place par la Norvège pays hôte et pour ce qui concerne la récupération de la TVA, à ce qu'il se conforme au NFR et au NAF pour ce qui concerne les actifs financés sur le NSIP et à ce qu'il se conforme au RPC de l'OTAN s'agissant de la dérogation générale aux dispositions relatives à l'indemnité journalière.

16. Le RPPB prend note des progrès réalisés par l'ACT et se félicite de la détermination de la direction du Commandement à clôturer les questions encore en cours de traitement.

RECOMMANDATIONS

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

- 17.1 de prendre note du présent rapport ainsi que du rapport de l'IBAN sur lequel il porte (référence A) ;
- 17.2 d'approuver les conclusions formulées aux paragraphes 11 à 16 du présent rapport ;
- 17.3 d'autoriser la communication au public des états financiers 2023 consolidés de l'ACT, du rapport de l'IBAN correspondant ainsi que du présent rapport, en vertu de la politique agréée dans le document cité en référence I.



International Board of Auditors for NATO
Collège international des auditeurs externes de l'OTAN

Brussels - Belgium



NATO SANS CLASSIFICATION

27 août 2024

IBA-A(2024)0089

- À : Secrétaire général
(À l'attention du directeur du Cabinet)
- Cc : Représentants permanents auprès de l'OTAN
Chef d'état-major du Commandement allié Transformation
Commandant suprême allié Transformation
Contrôleur des finances du Commandement allié Transformation
Président du Bureau de la planification et de la politique générale des ressources
Chef de la Branche Gestion des ressources du Bureau OTAN des ressources
Bureau d'ordre du Cabinet
- Objet : ***Rapport du Collège international des auditeurs externes de l'OTAN (IBAN) sur l'audit des états financiers du Commandement allié Transformation (ACT) pour l'exercice clos le 31 décembre 2023 – IBA-AR(2024)0013***

Monsieur le Secrétaire général,

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

L'IBAN a émis une opinion avec réserve sur les états financiers 2023 du Commandement allié Transformation (ACT) ainsi que sur la conformité pour cet exercice.

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

Radek Visinger
Président

Pièce jointe : voir ci-dessus.

NATO SANS CLASSIFICATION

-1-

**Note succincte du Collège international des auditeurs externes de l'OTAN (IBAN)
à l'intention du Conseil sur l'audit des états financiers du Commandement allié
Transformation (ACT) pour l'exercice clos le 31 décembre 2023**

Le Collège international des auditeurs externes de l'OTAN (IBAN) a audité les états financiers consolidés du Commandement allié Transformation (ACT) pour l'exercice clos le 31 décembre 2023. L'ACT se compose de quatre entités principales : le Quartier général du commandant suprême allié Transformation (QG du SACT), le Centre de guerre interarmées (JWC), le Centre d'entraînement de forces interarmées (JFTC) et le Centre interarmées d'analyse et de retour d'expérience (JALLC). L'ACT assume, devant le Comité militaire de l'OTAN, la responsabilité des recommandations générales relatives à la transformation de l'Organisation. Il étudie des concepts, s'attache à promouvoir l'élaboration de la doctrine et mène des recherches expérimentales.

En 2023, les charges de l'ACT se sont établies à environ 207 millions d'euros (MEUR) (contre 174 MEUR en 2022).

L'IBAN a émis une opinion avec réserve sur les états financiers ainsi que sur la conformité pour l'exercice clos le 31 décembre 2023.

L'IBAN a formulé deux « Autres observations » sur les états financiers. L'une porte sur le statut de l'École de l'OTAN à Oberammergau (NSO) et l'autre sur le traitement comptable des appels de contributions pour le programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP).

Statut de l'École de l'OTAN à Oberammergau (NSO)

L'IBAN appelle l'attention sur la question du statut juridique et réglementaire de la NSO et sur la question de savoir si le QG du SACT exerce le contrôle sur cette école.

L'IBAN a recueilli une série d'éléments qui tendent clairement à indiquer que la NSO est une entité OTAN placée sur le contrôle du QG du SACT, qui exerce ses activités sous le couvert de la personnalité juridique dont ce dernier est doté. Parmi ces éléments, on peut citer :

- le fait qu'en 2003, l'autorité de contrôle opérationnel sur la NSO ait été transférée du SHAPE au QG du SACT ;
- le fait qu'en 2004, la NSO ait été activée, à la demande du QG du SACT, en tant qu'organisme militaire OTAN placé sous le contrôle opérationnel du SACT, et qu'elle ait ainsi obtenu le statut international en vertu du Protocole sur le statut des quartiers généraux militaires internationaux créés en vertu du Traité de l'Atlantique Nord (protocole de Paris), statut dont elle bénéficiait sans aucune restriction ;
- le transfert des actifs d'infrastructure de la NSO au QG du SACT, intervenu en application de l'accord de soutien de 2004.

Jusqu'ici, le QG du SACT traitait la NSO comme une entité tierce et, de ce fait, il n'a pas exigé qu'elle applique le Règlement financier de l'OTAN (NFR) ni d'autres règlements tels que le Règlement du personnel civil (RPC) de l'OTAN. Il estime que la NSO est une entité créée par l'Allemagne et les États-Unis au travers d'un accord bilatéral et que les relations qu'il entretient avec elle sont d'ordre purement fonctionnel. En outre, il fait valoir que la NSO ne fait pas partie de la structure de commandement de l'OTAN, et que cela prouverait que les relations qu'il entretient avec cette entité ne dépassent pas le simple champ de la coordination.

Compte tenu de ce qui précède, l'ACT n'a pas présenté d'informations financières relatives à la NSO dans ses états financiers 2023 consolidés. L'IBAN n'a trouvé aucune information susceptible d'infirmer son analyse selon laquelle la NSO est une entité OTAN placée sous le contrôle du QG du SACT. À sa connaissance, aucune dérogation à l'article 1 ou à l'article 34 du NFR n'a été accordée pour la NSO.

L'IBAN est donc d'avis qu'il est nécessaire de clarifier le statut juridique et réglementaire de la NSO et de déterminer qui exerce le contrôle sur elle, et de déterminer également si elle devrait être soumise au Règlement financier de l'OTAN et, lorsqu'il y a lieu, au Règlement du personnel civil.

Traitement comptable des appels de contributions pour le programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP)

Dans son rapport sur l'audit des états financiers 2022 de l'ACT (IBA-AR(2023)0011), l'IBAN avait formulé une observation dans laquelle il présentait les insuffisances qu'il avait relevées dans le traitement comptable des appels de contributions pour le NSIP. Suite à cette observation, l'ACT a correctement comptabilisé, dans l'état de la situation financière relatif à l'exercice 2023, les contributions NSIP anticipées relatives au premier trimestre 2024, qui se chiffrent à 0,2 MEUR. Il n'a toutefois pas corrigé les données comparatives, ce qui fait que, pour l'exercice 2022, les éléments d'actif et de passif à court terme sont sous-évalués de 1,4 MEUR au total.

L'IBAN n'a pas été amené à modifier son opinion du fait de cette situation.

L'IBAN a formulé sept observations, assorties de recommandations.

Deux observations ont eu une incidence sur l'opinion émise au sujet des états financiers et de la conformité. Elles portent sur les points suivants :

1. Lacunes significatives et manquements à la conformité dans la comptabilisation des immobilisations incorporelles
2. Lacunes significatives et manquements à la conformité dans la comptabilisation de la trésorerie et des équivalents de trésorerie

Les cinq autres observations n'ont pas eu d'incidence sur l'opinion émise au sujet des états financiers et de la conformité. Elles portent sur les points suivants :

3. Nécessité d'obtenir du Conseil de l'Atlantique Nord des précisions quant au statut juridique et réglementaire de l'École de l'OTAN à Oberammergau et quant à l'entité sous le contrôle de laquelle elle est placée
4. Nécessité de clarifier les règles relatives au mécanisme de préfinancement des activités relevant de fonds extrabudgétaires
5. Non-respect du Règlement financier de l'OTAN s'agissant des arrangements contractuels relatifs au JWC qui ont été mis en place par la Norvège pays hôte, et absence de récupération de la TVA
6. Non-respect du Règlement financier de l'OTAN et du cadre comptable OTAN pour ce qui concerne les actifs financés sur le NSIP
7. Non-respect du Règlement du personnel civil de l'OTAN s'agissant de la dérogation générale aux dispositions relatives à l'indemnité journalière

L'IBAN a fait le point sur les suites données aux observations et recommandations formulées lors d'audits précédents, et il a constaté que deux questions avaient été traitées et que deux questions étaient en cours de traitement.

Les observations et recommandations qui ne figurent pas dans le présent rapport d'audit font l'objet d'une lettre qui a été adressée à la direction de l'ACT. En effet, l'IBAN estime que les questions soulevées relèvent de la responsabilité de celle-ci.

27 août 2024

COLLÈGE INTERNATIONAL DES AUDITEURS EXTERNES DE L'OTAN

RAPPORT SUR L'AUDIT DES ÉTATS FINANCIERS

DU COMMANDEMENT ALLIÉ TRANSFORMATION

(ACT)

POUR L'EXERCICE CLOS LE 31 DÉCEMBRE 2023

PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2025)0009 - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

**OPINION DE L'AUDITEUR EXTERNE
À L'INTENTION DU CONSEIL DE L'ATLANTIQUE NORD*****Audit des états financiers*****Opinion avec réserve sur les états financiers**

Le Collège international des auditeurs externes de l'OTAN (IBAN) a audité les états financiers du Commandement allié Transformation (ACT) portant sur la période de 12 mois ayant pris fin le 31 décembre 2023. Diffusés sous la cote ACT/CG/BUDFIN/TT-8101/SER:NU et soumis à l'IBAN le 18 mars 2024, ces états financiers se composent de l'état de la situation financière au 31 décembre 2023, de l'état de la performance financière, de l'état des variations de l'actif net/situation nette et du tableau des flux de trésorerie pour la période de 12 mois ayant pris fin le 31 décembre 2023, ainsi que d'un résumé des méthodes comptables importantes et d'autres notes explicatives. Ils contiennent en outre un rapport sur l'exécution du budget portant sur la même période de 12 mois.

L'opinion de l'IBAN est que, à l'exception des effets de la question mentionnée au paragraphe suivant, les états financiers donnent une image fidèle et exacte de la situation financière de l'ACT au 31 décembre 2023 ainsi que de sa performance financière, de ses flux de trésorerie et de l'exécution du budget pour la période de 12 mois ayant pris fin à cette date, en application des dispositions comptables et des normes de compte rendu du cadre comptable OTAN.

Justification de l'opinion avec réserve émise sur les états financiers

Le compte rendu relatif aux actifs à long terme qui figure dans les états financiers 2023 consolidés de l'ACT est significativement incomplet. En particulier, les immobilisations incorporelles n'ont pas toutes été comptabilisées et présentées dans l'état de la situation financière de l'ACT, contrairement à ce qu'exige le cadre comptable OTAN (IPSAS 31) : selon les estimations, au 31 décembre 2023, cela concernerait jusqu'à 30 MEUR. Ces immobilisations incorporelles concernent les systèmes d'information intégrés, notamment les licences de logiciel, et les immobilisations incorporelles générées en interne et contrôlées par l'ACT pour la période allant du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2023.

En outre, le compte rendu relatif aux actifs à court terme qui figure dans les états financiers 2023 consolidés de l'ACT est lui aussi significativement incomplet. Les montants inscrits sont sous-évalués en raison de l'omission d'actifs financiers en équivalent euro, notamment des soldes de trésorerie de trois comptes bancaires, qui se chiffraient au total à 3 442 937 dollars des États-Unis (USD) au 31 décembre 2023, et à 4 043 705 USD au 31 décembre 2022. Les soldes de ces trois comptes bancaires, ouverts et gérés par le QG du SACT, n'ont pas été constatés ni présentés en équivalent euro dans les états financiers 2023 consolidés de l'ACT. Deux de ces comptes sont gérés pour le Commandement allié de forces interarmées de Norfolk (JFCNF) et pour les Forces navales OTAN d'intervention et de soutien (STRIKFORNATO), et le solde de clôture cumulé était de 3 441 277 USD au 31 décembre 2023, et de 4 023 380 USD au 31 décembre 2022.

Le solde de clôture du troisième compte, utilisé principalement pour recueillir les droits d'inscription aux conférences organisées par l'ACT, était de 1 660 USD au 31 décembre 2023, et de 20 325 USD au 31 décembre 2022.

Le Règlement financier de l'OTAN prévoit que l'audit externe des entités OTAN présentant des états financiers et des organismes OTAN établis en vertu du Traité de l'Atlantique Nord est effectué par l'IBAN.

L'IBAN a effectué son audit en se fondant sur les principes définis par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), comme le prévoit sa charte, et sur des normes conformes aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI 2000-2899).

L'IBAN est indépendant, comme le prévoit le Code de déontologie de l'INTOSAI, et il s'est acquitté de ses responsabilités dans le respect des dispositions de ce code. Les responsabilités des membres de l'IBAN sont décrites de manière plus détaillée dans la section « Responsabilités de l'IBAN concernant l'audit des états financiers » et dans sa charte.

L'IBAN estime qu'il a obtenu par son audit les éléments probants nécessaires et suffisants pour lui permettre de formuler une opinion.

Autres observations sur les états financiers

Statut de l'École de l'OTAN à Oberammergau (NSO)

L'IBAN appelle l'attention sur la question du statut juridique et réglementaire de la NSO et sur la question de savoir si le QG du SACT exerce le contrôle sur cette école.

L'IBAN a recueilli une série d'éléments qui tendent clairement à indiquer que la NSO est une entité OTAN placée sur le contrôle du QG du SACT, qui exerce ses activités sous le couvert de la personnalité juridique dont ce dernier est doté. Parmi ces éléments, on peut citer :

- le fait qu'en 2003, l'autorité de contrôle opérationnel sur la NSO ait été transférée du SHAPE au QG du SACT ;
- le fait qu'en 2004, la NSO ait été activée, à la demande du QG du SACT, en tant qu'organisme militaire OTAN placé sous le contrôle opérationnel du SACT, et qu'elle ait ainsi obtenu le statut international en vertu du Protocole sur le statut des quartiers généraux militaires internationaux créés en vertu du Traité de l'Atlantique Nord (protocole de Paris), statut dont elle bénéficiait sans aucune restriction ;
- le transfert des actifs d'infrastructure de la NSO au QG du SACT, intervenu en application de l'accord de soutien de 2004.

Jusqu'ici, le QG du SACT traitait la NSO comme une entité tierce et, de ce fait, il n'a pas exigé qu'elle applique le Règlement financier de l'OTAN (NFR) ni d'autres règlements tels que le Règlement du personnel civil (RPC) de l'OTAN. Il estime que la NSO est une entité

créée par l'Allemagne et les États-Unis au travers d'un accord bilatéral et que les relations qu'il entretient avec elle sont d'ordre purement fonctionnel. En outre, il fait valoir que la NSO ne fait pas partie de la structure de commandement de l'OTAN, et que cela prouverait que les relations qu'il entretient avec cette entité ne dépassent pas le simple champ de la coordination.

Compte tenu de ce qui précède, l'ACT n'a pas présenté d'informations financières relatives à la NSO dans ses états financiers 2023 consolidés. L'IBAN n'a trouvé aucune information susceptible d'infirmer son analyse selon laquelle la NSO est une entité OTAN placée sous le contrôle du QG du SACT. À sa connaissance, aucune dérogation à l'article 1 ou à l'article 34 du NFR n'a été accordée pour la NSO.

L'IBAN est donc d'avis qu'il est nécessaire de clarifier le statut juridique et réglementaire de la NSO et de déterminer qui exerce le contrôle sur elle, et de déterminer également si elle devrait être soumise au Règlement financier de l'OTAN et, lorsqu'il y a lieu, au Règlement du personnel civil.

Traitement comptable des appels de contributions pour le programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP)

Dans son rapport sur l'audit des états financiers 2022 de l'ACT (IBA-AR(2023)0011), l'IBAN avait formulé une observation dans laquelle il présentait les insuffisances qu'il avait relevées dans le traitement comptable des appels de contributions pour le NSIP. Suite à cette observation, l'ACT a correctement comptabilisé, dans l'état de la situation financière relatif à l'exercice 2023, les contributions NSIP anticipées relatives au premier trimestre 2024, qui se chiffrent à 0,2 MEUR. Il n'a toutefois pas corrigé les données comparatives, ce qui fait que, pour l'exercice 2022, les éléments d'actif et de passif à court terme sont sous-évalués de 1,4 MEUR au total.

L'IBAN n'a pas été amené à modifier son opinion du fait de cette situation.

Responsabilité de la direction concernant les états financiers

La responsabilité de la direction concernant les états financiers est définie dans le Règlement financier de l'OTAN. Les états financiers de l'ACT sont établis en application des dispositions comptables et des normes de compte rendu du cadre comptable OTAN tel qu'approuvé par le Conseil. Il incombe au contrôleur des finances de soumettre les états financiers à l'IBAN au plus tard le 31 mars qui suit la fin de l'exercice visé dans les états financiers.

Les états financiers sont signés par le chef de l'entité OTAN concernée et par le contrôleur des finances. En apposant leur signature sur ces documents, ceux-ci confirment que des mesures de gouvernance financière, des mécanismes de gestion des ressources, des contrôles internes et des systèmes d'information financière ont été mis en place et maintenus afin de garantir une utilisation efficace et efficiente des ressources.

Cette confirmation couvre l'élaboration, la mise en place et le maintien d'un ensemble de contrôles internes de nature à permettre l'établissement et la présentation d'états financiers qui soient auditables et exempts d'inexactitudes significatives, que celles-ci relèvent d'une fraude ou d'une erreur. Elle couvre aussi le compte rendu relatif à la capacité de l'entité à poursuivre son activité, la présentation, le cas échéant, des questions relatives à la continuité de l'activité, et l'application du principe comptable de continuité d'activité, à moins qu'il soit prévu de liquider l'entité ou de mettre un terme à son activité ou qu'il n'y ait pas moyen de faire autrement.

Responsabilités de l'IBAN concernant l'audit des états financiers

L'audit a pour objectif de permettre à l'IBAN d'obtenir une assurance raisonnable sur le point de savoir si les états financiers considérés dans leur ensemble sont exempts d'inexactitudes significatives, que celles-ci relèvent d'une fraude ou d'une erreur, et de formuler une opinion à leur sujet. L'assurance raisonnable correspond à un degré de certitude élevé, mais elle ne garantit pas qu'un audit effectué sur la base de normes conformes aux ISSAI permettra dans tous les cas de détecter les inexactitudes significatives. Les inexactitudes, qui peuvent résulter d'une fraude ou d'une erreur, sont considérées comme significatives lorsque l'on peut raisonnablement s'attendre à ce que, considérées isolément ou collectivement, elles influent sur les décisions économiques que les utilisateurs des états financiers prennent en se fondant sur ceux-ci.

Dans le cadre d'audits effectués sur la base de normes conformes aux ISSAI, les auditeurs font appel à leur jugement professionnel et à leur esprit critique tout au long de la planification et de la réalisation du travail. Cela nécessite de tenir compte des particularités que présentent les entités du secteur public. L'IBAN s'attache aussi :

- à recenser et à évaluer les risques d'inexactitudes significatives dans les états financiers, que celles-ci relèvent d'une fraude ou d'une erreur, à concevoir et à mettre en œuvre des procédures d'audit sensibles à ces risques ainsi qu'à obtenir par son audit les éléments probants nécessaires et suffisants pour lui permettre de formuler une opinion ; le risque de non-détection d'une inexactitude significative relevant d'une fraude est plus élevé que le risque de non-détection d'une inexactitude significative relevant d'une erreur, car la fraude peut résulter d'une collusion, d'une falsification, d'omissions intentionnelles, de fausses déclarations ou du contournement du contrôle interne ;
- à acquérir une connaissance du contrôle interne qui soit pertinente pour l'audit, le but étant d'élaborer des procédures d'audit qui soient adaptées à la situation considérée et non pas d'exprimer une opinion sur l'efficacité du système de contrôle interne de l'entité ;
- à déterminer si les méthodes comptables appliquées sont appropriées et si les estimations comptables et les informations connexes fournies par la direction sont raisonnables ;

- à se prononcer sur le caractère approprié ou non de l'utilisation du principe comptable de la continuité d'activité et à déterminer, à partir des éléments probants obtenus par l'audit, s'il existe une incertitude significative du fait d'événements ou de circonstances susceptibles de remettre fondamentalement en cause la capacité de l'entité à poursuivre son activité ; si l'IBAN juge qu'une telle incertitude existe, il est tenu d'appeler l'attention, dans son opinion, sur les informations correspondantes figurant dans les états financiers ou, si ces informations sont incomplètes, de formuler une opinion modifiée ; les conclusions de l'IBAN sont fondées sur les éléments probants en sa possession à la date d'établissement de son rapport d'audit ; il n'est toutefois pas exclu que l'entité soit amenée à cesser son activité en raison d'événements ou de circonstances futurs ;
- à évaluer la présentation générale, la structure et le contenu des états financiers, y compris les informations fournies, et à déterminer si les états financiers rendent compte fidèlement des opérations et des événements qui en font l'objet.

L'IBAN est tenu de communiquer avec les organes chargés de la gouvernance, et notamment de les informer du périmètre et du calendrier de la mission d'audit qu'il prévoit d'effectuer, des principales conclusions de l'audit et des lacunes significatives qu'il aura éventuellement constatées dans le contrôle interne au cours de l'audit.

L'opinion que l'IBAN formule à l'intention du Conseil de l'Atlantique Nord doit aider ce dernier à s'acquitter de son rôle. C'est la raison pour laquelle l'IBAN est responsable de ses travaux et de son opinion devant le seul Conseil.

Audit de conformité

Opinion avec réserve sur la conformité

Sur la base des procédures qu'il a appliquées, l'IBAN estime que, dans son audit des états financiers, rien, à l'exception de la question mentionnée au paragraphe suivant, ne lui donne à penser que les fonds n'ont pas été employés aux bonnes fins – pour le règlement de dépenses autorisées – et en conformité avec le Règlement financier de l'OTAN et le Règlement du personnel civil de l'OTAN.

Justification de l'opinion avec réserve émise sur la conformité

Ainsi que le prévoit l'article 12 du Règlement financier de l'OTAN, l'établissement et la tenue d'un inventaire complet des actifs sont des mécanismes de contrôle qu'il est important de mettre en place pour assurer la préservation des actifs de l'ACT.

L'ACT n'a pas encore établi de registres comptables complets répertoriant les immobilisations incorporelles, quelle que soit la date de leur acquisition ou de leur développement, y compris les moyens en cours de développement et les moyens achevés.

En outre, l'ACT n'a pas établi de registres comptables complets pour les fonds en banque placés sous son autorité, alors que cela permettrait de préserver ces fonds de manière appropriée.

L'IBAN a effectué l'audit de conformité en se fondant sur les principes définis par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), comme le prévoit sa charte, et sur des normes conformes aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI 4000-4899).

L'IBAN estime qu'il a obtenu par son audit les éléments probants nécessaires et suffisants pour lui permettre de formuler une opinion.

Responsabilité de la direction concernant la conformité

Tous les membres du personnel – civils et militaires – de l'OTAN sont tenus de respecter le Règlement financier de l'OTAN ainsi que les règles et procédures financières qui s'y rattachent et les directives d'application particulières, dont le Règlement du personnel civil de l'OTAN fait partie. Le commandant suprême est responsable et tenu comptable d'une saine gestion financière.

Les organismes OTAN et les entités OTAN présentant des états financiers doivent administrer leurs finances en s'appuyant sur les principes suivants : adéquation, bonne gouvernance, obligation de rendre compte, transparence, gestion des risques et contrôle interne, audit interne, audit externe, prévention et détection des fraudes.

Responsabilité de l'IBAN concernant la conformité

Selon sa charte, en plus d'être chargé de fournir une assurance raisonnable quant à la question de savoir si les états financiers considérés dans leur ensemble sont exempts d'inexactitudes significatives, l'IBAN doit chaque année rendre au Conseil un avis indépendant lui assurant que les fonds ont été employés aux bonnes fins – pour le règlement de dépenses autorisées (adéquation) – et en conformité avec la réglementation en vigueur (régularité). Par « adéquation », on entend le respect des principes généraux régissant une gestion financière saine ainsi que la conduite des membres de l'administration. Par « régularité », on entend le respect de critères officiels tels que les règlements, règles et procédures applicables.

Il incombe ainsi à l'IBAN d'appliquer des procédures lui permettant d'obtenir en toute indépendance une assurance sur le point de savoir si les fonds ont été employés aux bonnes fins – pour le règlement de dépenses autorisées – et en conformité avec la réglementation en vigueur. De telles procédures prévoient notamment la prise en compte des risques de non-conformité significative.

Bruxelles, le 27 août 2024



Radek Visinger
Président

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

L'IBAN a formulé sept observations, assorties de recommandations.

Deux observations ont eu une incidence sur l'opinion émise au sujet des états financiers et de la conformité. Elles portent sur les points suivants :

1. Lacunes significatives et manquements à la conformité dans la comptabilisation des immobilisations incorporelles
2. Lacunes significatives et manquements à la conformité dans la comptabilisation de la trésorerie et des équivalents de trésorerie

Les cinq autres observations n'ont pas eu d'incidence sur l'opinion émise au sujet des états financiers et de la conformité. Elles portent sur les points suivants :

3. Nécessité d'obtenir du Conseil de l'Atlantique Nord des précisions quant au statut juridique et réglementaire de l'École de l'OTAN à Oberammergau et quant à l'entité sous le contrôle de laquelle elle est placée
4. Nécessité de clarifier les règles relatives au mécanisme de préfinancement des activités relevant de fonds extrabudgétaires
5. Non-respect du Règlement financier de l'OTAN s'agissant des arrangements contractuels relatifs au JWC qui ont été mis en place par la Norvège pays hôte, et absence de récupération de la TVA
6. Non-respect du Règlement financier de l'OTAN et du cadre comptable OTAN pour ce qui concerne les actifs financés sur le NSIP
7. Non-respect du Règlement du personnel civil de l'OTAN s'agissant de la dérogation générale aux dispositions relatives à l'indemnité journalière

L'IBAN a fait le point sur les suites données aux observations et recommandations formulées lors d'audits précédents, et il a constaté que deux questions avaient été traitées et que deux questions étaient en cours de traitement.

Les observations et recommandations qui ne figurent pas dans le présent rapport d'audit font l'objet d'une lettre qui a été adressée à la direction de l'ACT. En effet, l'IBAN estime que les questions soulevées relèvent de la responsabilité de celle-ci.

1. LACUNES SIGNIFICATIVES ET MANQUEMENTS À LA CONFORMITÉ DANS LA COMPTABILISATION DES IMMOBILISATIONS INCORPORELLES

Contexte

1.1 En matière de compte rendu et d'information, le cadre comptable OTAN (NAF) prévoit ce qui suit pour les immobilisations incorporelles.

« Les entités OTAN présentant des états financiers :

- inscrivent à l'actif toute immobilisation incorporelle contrôlée par elles et dont la valeur excède le seuil OTAN applicable ; [...]
- inscrivent à l'actif les systèmes intégrés, y compris la recherche, le développement et l'implémentation ; tant le logiciel que le matériel peuvent être pris en considération ;

[...]

- inscrivent à l'actif les immobilisations incorporelles qui ont été acquises après le 1^{er} janvier 2013 et qui relèvent d'autres catégories, dont les suivantes :
- droits d'auteur ;
- droits de propriété intellectuelle
- développement de logiciels ;

[...]

- peuvent considérer que les immobilisations incorporelles acquises avant le 1^{er} janvier 2013 ont été entièrement passées en charges ;
- comptabilisent dans leurs états financiers les immobilisations incorporelles contrôlées par elles ; [...]
- fournissent, dans les notes jointes aux états financiers, une brève description des immobilisations incorporelles acquises avant le 1^{er} janvier 2013 qui n'étaient pas comptabilisées en tant qu'actifs ; cette description doit préciser au minimum la nature des immobilisations incorporelles concernées, leur emplacement et le nombre approximatif d'éléments par catégorie d'actifs ;

[...]

En cas de divergence entre ces dispositions adaptées et une disposition des IPSAS, ce sont les premières qui s'appliquent. Pour le reste, l'IPSAS 31 demeure d'application. »

1.2 S'agissant des informations à fournir au sujet des immobilisations incorporelles, le NAF prévoit ce qui suit : « En plus de fournir les informations requises en vertu des dispositions qui précèdent, l'entité OTAN présentant les états financiers explicite en détail, dans ses méthodes comptables, l'utilisation qu'elle a faite des IPSAS adaptées. »

1.3 Pour ce qui est de la conformité, l'article 12.1 du NFR stipule ce qui suit : « Le secrétaire général, les commandants suprêmes, les commandants subordonnés, en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués, et les autres chefs d'organisme OTAN veillent à ce que les fonctions de gestion interne nécessaires soient en place pour assurer un contrôle interne efficace qui permette de fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation par l'organisme OTAN des objectifs suivants : (a) préserver l'actif [...] ».

1.4 Selon l'article 12.2 du NFR (Contrôle interne), les organismes OTAN doivent établir et tenir des registres comptables complets répertoriant tous les actifs et passifs. Ces registres doivent comporter un inventaire des immobilisations corporelles et des immobilisations incorporelles, y compris des moyens en cours de construction, et ils doivent préciser par exemple la nature des immobilisations concernées, leur emplacement, leur valeur et le nombre d'éléments par catégorie d'actifs. L'article 12 du NFR s'applique à tous les actifs quelle qu'en soit la date d'acquisition.

1.5 Selon l'article 17.4 du NFR, *« les dons de biens ou d'actifs dont un organisme OTAN a la propriété et le contrôle ne peuvent être autorisés que par le comité financier concerné. Les dons sont consignés dans les états financiers annuels. »*

1.6 Selon les points 11 et 12 (Dons et transferts) de la disposition XXVII des FRP,

« (11) On entend par “ don ” toute opération par laquelle un bien ou un actif radié est cédé à titre gratuit à une entité non OTAN. Tout don est approuvé par le comité financier compétent.

(12) On entend par “ transfert ” toute opération par laquelle une entité OTAN cède un bien ou un actif excédentaire à une autre entité OTAN. Tout transfert est comptabilisé à la valeur comptable nette et est normalement effectué avant que la procédure de radiation ne soit lancée. Le transfert d'actifs excédentaires utilisables est géré par le contrôleur des finances dans le cadre des pouvoirs qui lui ont été délégués, et il en est rendu compte annuellement au comité financier compétent. »

1.7 Selon le NAF, si l'Organisation OTAN d'information et de communication (NCIO) fournit des services aux commandements OTAN s'agissant de moyens SIC (systèmes d'information et de communication) et/ou AIS (systèmes d'information automatisés), y compris le développement de tels moyens, elle est réputée contrôler ces moyens. De ce fait, une partie importante des moyens SIC et AIS de l'OTAN sont sous le contrôle de la NCIO pour ce qui est du compte rendu financier.

1.8 Étant donné que, jusqu'à l'exercice 2022, la NCIO ne comptabilisait pas toutes ses immobilisations incorporelles, contrairement à ce qu'exige le NAF, on ne disposait pas, jusqu'à l'audit de 2023, d'informations financières complètes au sujet de la comptabilisation de ces immobilisations. Dans ses états financiers de 2022, la NCIO a comptabilisé tous les moyens SIC et AIS, mais l'IBAN a noté que son relevé des moyens SIC et AIS acquis et développés au sein de l'OTAN n'était pas complet. Cela comprend les immobilisations incorporelles qui ont été acquises directement et développées par d'autres entités OTAN présentant des états financiers et qui ne sont pas utilisées par la NCIO lorsqu'elle joue le rôle de fournisseur de biens et de services à ses clients.

1.9 Pour ce qui concerne ses précédents états financiers, l'ACT n'avait pas comptabilisé les immobilisations incorporelles ni établi de directive ni d'instruction permanente concernant la comptabilisation des immobilisations incorporelles, leur évaluation et les informations à fournir à leur sujet. Dans le cadre de son audit des états

financiers 2023 de l'ACT, audit fondé sur les risques, l'IBAN a donc cherché à savoir si le Commandement avait acquis ou développé des moyens SIC et/ou AIS qui n'avaient pas été comptabilisés par la NCIO en application du NAF.

1.10 L'IBAN a entrepris ce travail au cours de l'audit intermédiaire des états financiers de l'ACT qu'il a effectué en octobre 2023, et il a mis la main sur des éléments indiquant clairement que l'ACT avait de facto acquis et/ou développé des immobilisations incorporelles en interne, comme des systèmes d'information intégrés, et notamment des licences de logiciel, des droits de propriété intellectuelle, et des immobilisations incorporelles développées en interne décrites plus haut. Cela tient au fait que, dans le cadre de ses activités, l'ACT s'emploie à appliquer le principe de l'innovation aux initiatives de développement de capacités, et notamment de capacités de combat, le but étant de mettre à disposition des moyens opérationnels.

1.11 Premièrement, dans le cadre de son programme Innovation, l'ACT met au point des systèmes d'information intégrés, tels que des produits minimum viables (PMV). Il ressort des informations fournies que, en tout, les dépenses d'innovation de l'ACT se sont élevées à environ 50 MEUR depuis 2016, une part importante de ce montant portant sur la fourniture de systèmes d'information intégrés. Sur ces 50 MEUR, 42 MEUR ont été dépensés depuis 2021. Ce montant ne comprend pas les coûts indirects comme les frais généraux et les frais de déplacement.

1.12 Deuxièmement, l'ACT a fait l'acquisition de plusieurs licences de logiciel valables pour une durée illimitée ou pour plusieurs années et a engagé des dépenses dans ce cadre. Parmi les licences les plus importantes figurent celles qui concernent la simulation interarmées à l'échelle du théâtre (JTLS), la simulation de conflit et de tactique interarmées (JCATS), le programme d'entraînement et d'exercices militaires en ligne (eMTEP), pour les exercices militaires, le programme d'entraînement individuel et de formation en ligne (eITEP) et l'outil OTAN de compte rendu sur la dissuasion (NDRT), pour la formation, l'entraînement et l'évaluation.

1.13 Ces logiciels sont indispensables pour les activités ETEE (formation, entraînement, exercices et évaluation) menées par le QG du SACT, par le Centre de guerre interarmées (JWC) et par le Centre d'entraînement de forces interarmées (JFTC). Depuis 2004, les licences JTLS et JCAST ont été systématiquement renouvelées pour cinq ans, tandis que les licences eITEP et eMTEP ont été acquises et améliorées en interne par l'ACT respectivement depuis 2011 et 2015.

1.14 Enfin, le JWC a acquis au fil des ans un nombre important de droits de propriété intellectuelle et de brevets portant sur l'art de la guerre qui sont nécessaires pour l'établissement des scénarios des exercices militaires. Ces éléments et ces scénarios sont stockés dans une base de données utilisée pour l'organisation des exercices militaires récurrents et pour la mise au point de nouveaux exercices.

Constatations

1.15 En 2023, l'ACT a entrepris un travail d'analyse et, pour la première fois, il a comptabilisé dans ses états financiers consolidés des produits en cours (WiP) d'un montant de 2 MEUR relatifs à des PMV en cours de développement, les présentant dans la catégorie des immobilisations corporelles dans l'état de sa situation financière.

1.16 L'IBAN a constaté que, dans les états financiers 2023 consolidés de l'ACT, le compte rendu relatif aux immobilisations incorporelles était significativement incomplet, car ces immobilisations ne sont pas pleinement comptabilisées dans l'état de la situation financière, contrairement à ce prévoit le NAF (IPSAS 31). Les immobilisations incorporelles en question concernent principalement les systèmes d'information intégrés, et notamment les licences de logiciel, et les immobilisations incorporelles générées en interne et contrôlées par l'ACT pour la période allant du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2023. Plus spécifiquement, l'IBAN a relevé les inexactitudes suivantes :

- a) Le montant des WiP est sous-évalué, car il ne comprend que les charges relatives à la main-d'œuvre externe et à l'infrastructure en nuage pour cinq immobilisations incorporelles en cours de développement. Il ne comprend pas un PMV d'un montant de 0,6 MEUR qui avait été jugé inscriptible à l'actif, mais qui n'a pas été comptabilisé. D'après ce qui ressort des dépenses 2023 de la Branche Innovation de l'ACT, le montant des WiP ne tient pas compte d'une somme d'environ 18 MEUR correspondant à d'autres charges Recherche et développement relatives à 2023, dont certaines pourraient être inscriptibles à l'actif.
- b) La valeur des immobilisations incorporelles achevées et des moyens en cours de développement avant 2023, qui, selon les estimations, porte sur un montant allant jusqu'à 30 MEUR, ce qui se base uniquement sur le budget du programme innovation de l'ACT depuis 2016, n'a pas été comptabilisée dans les états financiers consolidés de l'ACT ni présentée dans les notes jointes à ces états, contrairement à ce qu'exige le NAF.
- c) Dans les états financiers consolidés de l'ACT, le montant comptabilisé en tant que WiP est présenté erronément dans les immobilisations corporelles, alors qu'il aurait dû l'être dans les immobilisations incorporelles, ainsi que l'exige le NAF.
- d) Les immobilisations incorporelles acquises ou développées avant le 1^{er} janvier 2013, comme les licences de logiciel pluriannuelles (JTLS, JCAST, etc.) et précédemment portées en charges ne sont pas présentées dans les notes jointes aux états financiers, contrairement à ce qu'exige le NAF.
- e) La méthode comptable applicable aux immobilisations incorporelles qui est exposée dans les états financiers consolidés de l'ACT ne donne pas d'informations sur l'approche spécifique suivie pour la comptabilisation des moyens en cours de développement, leur évaluation et leur présentation, contrairement à ce qu'exige le NAF.

1.17 Pour ce qui est de la conformité, l'IBAN a constaté que l'ACT n'avait pas encore établi de registres complets des immobilisations incorporelles, quelle que soit la date de leur acquisition ou de leur développement, y compris les moyens en cours de développement ou achevés, contrairement à ce qu'exige l'article 12 du NFR. L'établissement et la tenue d'un inventaire complet des actifs sont des mécanismes de contrôle qu'il est important de mettre en place pour assurer la préservation des actifs de l'ACT.

1.18 En outre, l'ACT a transféré ou donné des systèmes d'information intégrés à des tiers, notamment à des pays et à d'autres organismes OTAN, et a autorisé des tiers à utiliser des systèmes d'information intégrés au travers d'accords de licence contenant des dispositions relatives aux droits de propriété intellectuelle en vue de la protection de ses propres droits en la matière. Ces transferts et ces dons n'avaient pas été autorisés par le Comité des budgets et n'ont pas été présentés dans les états financiers annuels, contrairement à ce qu'exige l'article 17.4 du NFR.

1.19 S'agissant des immobilisations incorporelles, les inexactitudes significatives et les manquements à la conformité relevés dans les états financiers 2023 consolidés de l'ACT qui sont présentés plus haut montrent que, au sein de l'ACT, il y a des insuffisances significatives dans le contrôle interne de ce type d'immobilisations pour ce qui est du respect du NAF et du NFR. Le fait que l'ACT ait pris l'initiative de comptabiliser, dans ses états financiers 2023 consolidés, les actifs relatifs aux systèmes d'information intégrés montre qu'il a cerné ces insuffisances dans le contrôle interne et qu'il entend y remédier dorénavant.

Recommandations

1.20 L'IBAN recommande à l'ACT de faire en sorte que le cadre comptable OTAN (NAF) et le Règlement financier de l'OTAN (NFR) soient respectés pour ce qui concerne les immobilisations incorporelles, et de prendre à cet effet les mesures suivantes :

- a) comptabiliser et présenter dans ses états financiers toutes les immobilisations incorporelles, y compris les moyens en cours de développement, ainsi que le prévoit le NAF (IPSAS 31), et présenter aussi la méthode suivie pour la comptabilisation, l'évaluation et la présentation des immobilisations incorporelles ;
- b) mettre en place les procédures de contrôle interne nécessaires pour que l'on dispose de registres comptables complets des immobilisations incorporelles et des moyens en cours de développement, ainsi que le prévoit l'article 12 du NFR ;
- c) demander l'autorisation du Comité des budgets pour tout transfert ou don d'immobilisations incorporelles à des tiers, et présenter des informations à ce sujet dans les notes jointes aux états financiers, ainsi que l'exige l'article 17.4 du NFR ;
- d) mettre en œuvre une directive ou des instructions permanentes afin de donner la suite voulue aux recommandations formulées ci-dessus.

2. LACUNES SIGNIFICATIVES ET MANQUEMENTS À LA CONFORMITÉ DANS LA COMPTABILISATION DE LA TRÉSORERIE ET DES ÉQUIVALENTS DE TRÉSORERIE

Contexte

2.1 Selon l'article 6 du NFR, il incombe au contrôleur des finances d'exécuter les activités de l'entité OTAN qui concernent l'établissement du budget, la comptabilité et le compte rendu. Ainsi, le contrôleur des finances est notamment responsable du système de contrôle financier interne et de l'établissement des états financiers sur la base du cadre comptable OTAN.

2.2 Aux termes de l'article 12.1 du NFR, *« le secrétaire général, les commandants suprêmes, les commandants subordonnés, en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués, et les autres chefs d'organisme OTAN veillent à ce que les fonctions de gestion interne nécessaires soient en place pour assurer un contrôle interne efficace qui permette de fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation par l'organisme OTAN des objectifs suivants :*

- a) *préserver l'actif ;*
- b) *vérifier l'exactitude et la fiabilité des données et registres comptables ; [...]*».

2.3 Aux termes de l'article 12.2 du NFR, *« afin qu'il soit satisfait aux critères souhaités de contrôle interne, le contrôleur des finances veille à :*

(a) établir un système de contrôle financier et budgétaire interne couvrant tous les aspects de la gestion financière, et notamment les opérations sur autorisations ouvertes et les opérations sur les fonds extrabudgétaires dont il peut autoriser la constitution dans le cadre de ses attributions ; [...]

(c) établir et tenir des registres comptables complets répertoriant tous les actifs et passifs ».

2.4 Aux termes du paragraphe 15 de l'IPSAS 1, à laquelle se réfère le cadre comptable OTAN (NAF), *« les états financiers sont une représentation structurée de la situation financière et de la performance financière d'une entité. L'objectif des états financiers à usage général est de fournir des informations sur la situation financière, la performance financière et les flux de trésorerie de l'entité qui soient utiles à un large éventail d'utilisateurs [...] ».*

2.5 Aux termes du paragraphe 17 de l'IPSAS 1, *« [...] les états financiers fournissent des informations sur : les actifs ; les passifs [...] ; les flux de trésorerie ».*

2.6 D'après le paragraphe 27 de l'IPSAS 1, *« les états financiers doivent présenter une image fidèle de la situation financière, de la performance financière et des flux de trésorerie de l'entité. La présentation d'une image fidèle nécessite une représentation sincère des effets des transactions, autres événements et conditions, selon les définitions et les critères de comptabilisation des actifs, des passifs, des produits et des charges exposés dans les IPSAS. L'application des IPSAS, conjuguée si nécessaire à la présentation*

d'informations complémentaires dans les notes jointes aux états financiers, est présumée déboucher sur l'établissement d'états financiers qui donnent une image fidèle des éléments précités ».

2.7 Aux termes du paragraphe 9 de l'IPSAS 28, « *est un actif financier tout actif qui est : (a) de la trésorerie [...] » ; le même paragraphe dispose qu'« un passif financier est tout passif qui est : (a) une obligation contractuelle : (i) de remettre à une autre entité de la trésorerie ou un autre instrument financier [...] ».*

2.8 De plus, selon le paragraphe 23 de l'IPSAS 28, « *si une entité ne dispose pas d'un droit inconditionnel de se soustraire à la remise de trésorerie ou d'un autre actif financier en règlement d'une obligation contractuelle, l'obligation répond à la définition d'un passif financier [...] ».* Le paragraphe 24 précise ce qui suit : « *un instrument financier qui n'établit pas expressément une obligation contractuelle de régler en trésorerie ou en un autre instrument financier peut créer une obligation indirectement par le biais de ses modalités ».*

2.9 Aux termes des règles et procédures financières de l'OTAN (FRP XXXI), « *le contrôleur des finances est chargé de l'ouverture et de la gestion générale de tous les comptes bancaires et comptes de placements à court terme et à faible risque que doivent utiliser les responsables trésoriers et les responsables payeurs désignés en application de la FRP VI ».*

2.10 Par ailleurs, selon la directive 60-1 de l'ACT (annexe B, article 5-B-2 (b)), « *les contrôleurs des finances sont chargés de veiller à ce que leurs systèmes de comptabilité en usage dans les différents centres de responsabilité permettent de rendre compte, au minimum : [...] 4) des fonds en caisse, des soldes bancaires, des avances fixes et des avances versées aux responsables payeurs ».*

Constatations

2.11 À l'issue de la procédure de confirmation bancaire prévue dans le cadre de son audit, l'IBAN a constaté que le Quartier général du commandant suprême allié Transformation (QG du SACT) avait ouvert et géré trois comptes libellés en dollars au nom de tierces parties. Or, les soldes de ces comptes n'ont pas été constatés ni présentés dans les états financiers 2023 consolidés de l'ACT.

2.12 Deux des comptes en question ont été ouverts par la Division Budget et finances (BUDFIN) du QG du SACT, qui y dépose des fonds détenus, pour l'un, au nom du Commandement allié de forces interarmées de Norfolk (JFCNF) et, pour l'autre, au nom des Forces navales OTAN d'intervention et de soutien (STRIKFORNATO). Le solde cumulé de ces deux comptes s'élevait à 3 441 277 USD au 31 décembre 2023, et à 4 023 380 dollars des États-Unis (USD) au 31 décembre 2022. Ces comptes relèvent de l'autorité du QG du SACT, puisqu'ils ont été ouverts au nom de cette entité, qui a pouvoir de signature auprès des banques concernées. Leurs soldes auraient dû être constatés (en équivalent euro) en tant que passif, en contrepartie d'un élément d'actif, afin de rendre compte des obligations contractuelles du QG du SACT ou de ses obligations de remise de trésorerie vis-à-vis du JFCNF et des STRIKFORNATO.

2.13 L'IBAN a également constaté l'existence d'un compte, créditeur de 1 660 USD au 31 décembre 2023 et de 20 325 USD au 31 décembre 2022, utilisé pour recueillir les droits d'inscription que les participants aux conférences organisées ou accueillies par le QG du SACT payent anticipativement par voie électronique. Le solde de ce compte n'a pas été constaté ni présenté (en équivalent euro) à la rubrique Trésorerie et équivalents de trésorerie dans les états financiers 2023 consolidés de l'ACT.

2.14 Du point de vue de la conformité, il est important de vérifier l'exactitude et la fiabilité des données et des registres comptables et d'établir et de tenir des registres répertoriant la totalité des actifs et des passifs, afin que les avoirs en banque de l'ACT soient dûment préservés, conformément aux principes énoncés à l'article 12 du NFR.

2.15 Il ressort de ce qui précède que les états financiers 2023 consolidés de l'ACT contiennent des inexactitudes significatives et ne sont pas conformes au NAF ni aux exigences relatives au contrôle interne énoncées à l'article 12 du NFR.

Recommandations

2.16 L'IBAN recommande à l'ACT de se conformer au Règlement financier de l'OTAN et au cadre comptable OTAN, en veillant :

- a) à constater et à présenter, dans son état de la situation financière, les actifs financiers que constituent les liquidités que le QG du SACT détient pour le compte de tierces parties et qu'il contrôle, ainsi que les passifs correspondants, représentant les obligations qui sont les siennes vis-à-vis de ces tierces parties, conformément au cadre comptable OTAN ;
- b) à constater dans l'état de la situation financière, à la rubrique Trésorerie et équivalents de trésorerie, le solde du compte bancaire servant à recueillir les frais d'inscription aux conférences qu'il organise ;
- c) à renforcer les contrôles internes portant sur le compte rendu de la trésorerie et des équivalents de trésorerie, ainsi que des actifs et des passifs financiers, conformément à l'article 12 du NFR.

3. NÉCESSITÉ D'OBTENIR DU CONSEIL DE L'ATLANTIQUE NORD DES PRÉCISIONS QUANT AU STATUT JURIDIQUE ET RÉGLEMENTAIRE DE L'ÉCOLE DE L'OTAN À OBERAMMERGAU ET QUANT À L'ENTITÉ SOUS LE CONTRÔLE DE LAQUELLE ELLE EST PLACÉE

Contexte

3.1 En 2023, le Bureau de consultation, commandement et contrôle (C3B) a approuvé une nouvelle version de la liste des entités et des points de présence de l'entreprise OTAN (voir annexe au PO(2023)0302 (INV)). L'IBAN a examiné cette liste et relevé que l'École de l'OTAN à Oberammergau (ci-après la « NSO ») y figurait. Or, n'ayant pas été informé que la NSO avait le statut d'entité de l'entreprise OTAN, l'IBAN ne la traitait pas comme telle jusqu'ici. Il est important de déterminer le statut juridique et réglementaire de la NSO, étant donné que tous les quartiers généraux et autres organismes civils et militaires établis en vertu du Traité de l'Atlantique Nord et soumis aux dispositions de la convention d'Ottawa (1951) ou du protocole de Paris (1952) sont des organismes OTAN au sens du NFR, qui relèvent de l'autorité du Conseil de l'Atlantique Nord et qui, à ce titre doivent appliquer les dispositions dudit NFR.

3.2 L'IBAN a donc examiné la question du statut juridique et réglementaire de la NSO, afin de déterminer si cette entité était un organisme OTAN exerçant ses activités sous le couvert de l'une des trois personnalités juridiques créées par les États membres de l'Alliance au travers de la convention d'Ottawa et du protocole de Paris.

3.3 Le document d'activation de chaque quartier général et de chaque organisme militaire international précise les conditions dans lesquelles le statut international est octroyé à l'entité concernée, conformément au document énonçant les procédures à suivre pour la mise en service et la réorganisation, en temps de paix, des organismes militaires de l'OTAN et les règles régissant l'octroi à ces organismes du statut et du financement internationaux (C-M(69)22). L'IBAN s'est procuré le document d'activation de l'École de l'OTAN à Oberammergau (C-M(2004)0076-AS1). Il en ressort que, le 6 septembre 2004, comme suite à la demande officielle formulée par le QG du SACT et avalisée par le Comité militaire (MCM-166-04), le Conseil a approuvé l'activation de la NSO en tant qu'organisme militaire de l'OTAN, en vertu de l'article XIV du protocole de Paris, protocole dont les dispositions s'appliqueraient sans restriction.

3.4 Le paragraphe 4.a. (Statut international) de la demande d'activation avalisée par le Comité militaire se lit comme suit : « *Conformément au paragraphe 12 (c) du C-M(69)22, les organismes militaires de l'OTAN autres que les quartiers généraux militaires internationaux pourront se voir octroyer le statut international par le Conseil s'ils sont composés d'éléments importants de plusieurs pays membres, si leur mission est de caractère réellement international et si le Conseil considère que l'exécution de leur mission du temps de paix est conditionnée par la jouissance d'un tel statut. La NSO est un organisme international qui n'est pas visé par les définitions figurant aux paragraphes b. et c. de l'article I du protocole de Paris. En conséquence, il est demandé par la présente que les dispositions pertinentes du protocole de Paris s'appliquent sans restriction à la NSO*

en vertu de l'article XIV du protocole, et que soit accordé à l'École le statut international conformément au paragraphe 11 (a) de l'annexe au C-M(69)22 ».

3.5 Ainsi, le statut international a été octroyé à l'École de l'OTAN à Oberammergau au travers de ce document d'activation. Une fois activés et dotés du statut international, les quartiers généraux interalliés, les quartiers généraux militaires internationaux et les organisations militaires internationales jouissent du même statut en vertu de l'article XIV du protocole de Paris, sauf indication contraire formulée par le Conseil.

3.6 L'article XIV.1 du protocole de Paris dispose ce qui suit : *« Tout ou partie du présent protocole ou de la Convention peut, par décision du Conseil de l'Atlantique Nord, être appliquée à tout quartier général militaire international ou à toute organisation militaire internationale (n'entrant pas dans les définitions figurant aux paragraphes b. et c. de l'article premier du présent protocole) institués en vertu du Traité de l'Atlantique Nord ».*

3.7 En son article premier, le protocole de Paris dispose également ce qui suit :

« b. Par « Quartier général suprême », on entend tout quartier général suprême des Forces alliées en Europe [le SHAPE], le Quartier général suprême des Forces alliées de l'Atlantique [devenu le QG du SACT] et tout autre quartier général équivalent institué en vertu du Traité de l'Atlantique Nord ;

c. Par « Quartier général interallié », on entend tout quartier général suprême et tout quartier général militaire international créé en vertu du Traité de l'Atlantique Nord et directement subordonné à un quartier général suprême ».

3.8 La question de la capacité juridique des quartiers généraux suprêmes et de leurs organes subordonnés est traitée à l'article X du protocole de Paris, qui se lit comme suit : *« Chaque quartier général suprême a la capacité juridique. Il a la capacité de contracter, d'acquérir et d'aliéner. Toutefois, l'État de séjour peut soumettre l'exercice de cette capacité à des accords particuliers entre lui-même et le quartier général suprême ou tout quartier général subordonné agissant au nom du quartier général suprême ».*

3.9 Le document par lequel le Comité militaire a avalisé la demande d'activation de la NSO en tant qu'organisme militaire de l'OTAN (MCM-166-04) précisait également ce qui suit :

Pour ce qui est du besoin relatif à l'activation :

« Conformément au MC 324/1 (Définitif), du 28 mai 2004, la NSO est l'une des installations de formation de l'OTAN utilisées pour former et entraîner les responsables et les spécialistes. Conformément à la décision de l'OTAN de réaligner les responsabilités de ses deux commandants suprêmes alliés selon des axes fonctionnels et opérationnels et, dans le cadre de ce réalignement, de synchroniser les programmes d'entraînement, de formation et d'exercices de l'OTAN, le contrôle opérationnel de la NSO a été transféré du SHAPE au QG du SACT le 27 juin 2003. [...] L'exécution de la mission de la NSO souffrirait de l'absence d'un traitement cohérent et équitable pour l'ensemble de son corps professoral et

de son état-major, et elle est donc conditionnée par l'obtention du statut prévu par le protocole de Paris ».

3.10 Sur la base de ces éléments, il est établi que la NSO a été activée par le Conseil en tant qu'organisme militaire de l'OTAN. Ainsi, en ce qui concerne les relations de commandement :

« La NSO est exploitée dans le cadre d'un arrangement multinational à frais partagés entre le commandement des forces des États-Unis en Europe et le ministère allemand de la Défense, sous le contrôle opérationnel du commandant suprême allié Transformation (SACT). Au nom du SACT, le sous-chef d'état-major adjoint de la formation et de l'entraînement interarmées (SCEMA JET) est la principale autorité de coordination pour les questions de formation et d'entraînement relatives à la NSO. Le soutien administratif et logistique est fourni par la République fédérale d'Allemagne, l'agence de gestion de l'installation des États-Unis – région Europe (IMA-E) et les forces terrestres des États-Unis en Europe (USAREUR). Des représentants du siège de l'OTAN (Secrétariat international et État-major militaire international), les commandements stratégiques et leurs subordonnés, les pays et des experts en la matière apportent un soutien en fournissant des conférenciers, les principaux officiers responsables (OPR)/les co-OPR, un soutien relatif aux stages offerts et aux programmes d'études et d'autres formes d'assistance pour ce qui est des stages ».

3.11 De ce qui précède, il ressort que le contrôle opérationnel de la NSO revient au SACT et que le sous-chef d'état-major adjoint de la formation et de l'entraînement interarmées (SCEMA JET), qui relève de l'ACT, fait fonction, au nom du SACT, de principale autorité de coordination pour les questions de formation et d'entraînement relatives à la NSO.

Par ailleurs, au sujet des responsabilités :

« Le commandant de la NSO est le représentant du SACT pour tout ce qui concerne l'exploitation de l'École.

Le commandant :

- (a) Dirige l'ensemble du personnel rattaché ou affecté à la NSO.*
- (b) Veille à ce que le soutien nécessaire en matière d'administration, de logistique, de personnel et de sécurité soit assuré par les agents désignés conformément aux accords existants.*
- (c) Coordonne directement avec le ministère allemand de la Défense (MDN), le QG du SACT, le GQ de l'USEUCOM, les USAREUR et l'IMA-E les questions de soutien opérationnel et logistique pour la NSO.*
- (d) Négocie avec les MDN nationaux, en coordination avec les représentants nationaux de liaison (NLR) au QG du SACT, selon les besoins, en vue de la nomination de personnel adapté à occuper des postes non américains et non allemands à la NSO, et informe le SACT.*
- (e) Met en œuvre des accords spécifiques selon les besoins en vue de pourvoir les postes américains et allemands.*
- (f) Présente des rapports périodiques au SACT par l'intermédiaire du SCEMA JET.*

(g) Exécute le processus annuel de soumissions et d'attributions de places aux stages de la NSO.

(h) Agit à titre de président de la conférence des Centres d'entraînement PPP ».

En outre, en ce qui concerne le financement international :

« La NSO est un organisme financé par le client qui compte principalement sur les droits d'inscription pour ses dépenses d'exploitation et d'entretien. Les États-Unis et l'Allemagne apportent dans une certaine mesure un soutien logistique. Compte tenu des paramètres actuels de la mission, la NSO est appelée à rester un organisme financé par le client ; l'approbation d'un financement commun par l'OTAN au-delà du paquet de capacités actuel n'est donc ni nécessaire ni demandée ».

Enfin, pour ce qui est de la continuité des engagements juridiques :

« La NSO a conclu des contrats, des accords de stationnement, des mémorandums d'entente et des mémorandums d'accord avec les pays hôtes et d'autres tierces parties, au bénéfice et à l'appui de sa mission. Ces engagements de soutien ne seront pas touchés par l'octroi du statut prévu par le protocole de Paris à la NSO et à son état-major ».

3.12 En 2004, dans le contexte de l'activation de la NSO en tant qu'organisme militaire de l'OTAN, un accord de soutien concernant le transfert, l'utilisation et la maintenance de sites et bâtiments de la caserne Hötzenndorf et des terrains avoisinants pour les besoins de l'école de l'OTAN à Oberammergau a été signé entre le ministère de la Défense de la République fédérale d'Allemagne (FMOD), le Quartier général des forces terrestres et de la septième armée des États-Unis en Europe (QG des USAREUR), agissant également au nom du Quartier général du Commandement des forces des États-Unis pour l'Europe (QG de l'USEUCOM), l'agence de gestion de l'installation des États-Unis – région Europe (IMA-E) et le QG du SACT, agissant également au nom du SHAPE. La NSO n'est pas citée parmi les parties à cet accord, ce qui tend à confirmer qu'elle est placée sous le contrôle du QG du SACT.

Les termes de cet accord de soutien se lisent comme suit :

« [...] CONSIDÉRANT que l'autorité de contrôle opérationnel et les responsabilités en matière de soutien pour l'École de l'OTAN, qui relevaient du SHAPE, ont été transférées au QG du SACT le 27 juin 2003,

CONSIDÉRANT que le fonctionnement, la dotation en effectifs et les modalités de financement de l'École de l'OTAN sont régis par de nombreux accords et arrangements conclus entre le SHAPE et l'École de l'OTAN ou entre le SHAPE et des entités nationales (dont les autorités des États-Unis et de l'Allemagne), et que ceux-ci seront maintenus et honorés par le QG du SACT conformément au mémorandum d'accord signé le 27 juin 2003 par le SHAPE et le QG du SACT concernant le transfert, du premier au second, de l'autorité sur l'École de l'OTAN ;

CONSIDÉRANT que [...] le QG du SACT prendra des mesures visant à ce que l'École de l'OTAN obtienne le statut international en vertu de l'article XIV du protocole de Paris, et qu'après quoi, au terme d'un délai raisonnable, d'autres mesures seront prises en vue d'établir un mécanisme approprié de partage des coûts ;

[...]

DÉSIREUX d'établir les conditions d'utilisation par l'École de l'OTAN des sites et bâtiments visés, [les Participants] sont convenus de ce qui suit :

Article premier

(1) Le FMOD met à la disposition du QG du SACT et de l'École de l'OTAN, à leur usage exclusif et à titre gracieux, les sites enregistrés au cadastre de Garmisch-Partenkirchen [...] comprenant les bâtiments nos 615, 616, 617 et 622, ainsi que toutes les autres structures présentes sur ces sites qui sont utilisées par l'École de l'OTAN, sous le contrôle opérationnel du QG du SACT, en tant que bâtiments d'enseignement et bâtiments administratifs. Les présentes dispositions s'appliquent également aux bâtiments nos 630 et 633, que le FMOD a mis à la disposition du QG des USAREUR [...]

(4) Les Participants conviennent que les bâtiments nos 615 et 616 seront remis au QG du SACT conformément aux procédures OTAN applicables une fois que les travaux d'adaptation et de rénovation nécessaires à l'utilisation de ces bâtiments à des fins d'enseignement et à des fins administratives auront été réalisés, dans le cadre d'un projet financé sur le NSIP, et que le bâtiment n° 617 lui sera remis « en l'état ».

(5) Les Participants notent qu'en sus de ceux visés au paragraphe 1 du présent article, les sites et bâtiments cités ci-après sont mis à disposition par les USAREUR, l'IMA-E et/ou le FMOD, à l'usage exclusif de l'École de l'OTAN, ou pour utilisation conjointe, selon les modalités actuelles, à savoir que :

(a) les bâtiments nos 612, 613, 632, 634, 761, 762, 763 et 764 et les sites environnants seront à l'usage exclusif de l'École de l'OTAN ;

(b) les bâtiments nos 602, 604, 607, 608, 609, 610, 614, 618, 619, 620 et 621, l'aire d'atterrissage pour les hélicoptères et les places de stationnement seront utilisées conjointement par l'École de l'OTAN et la Bundeswehr [...] ».

3.13 Cet accord de soutien confirme que la NSO est placée sous le contrôle opérationnel du QG du SACT et que des actifs d'infrastructure ont été transférés en vue de leur utilisation par ce dernier et par l'École de l'OTAN.

3.14 Avant son activation, la NSO relevait de l'autorité du SHAPE. Le 27 juin 2003, le QG du SACT et le SHAPE ont signé un mémorandum d'accord concernant le transfert, au profit du premier, de l'autorité que le second exerçait sur l'École de l'OTAN. On trouvera ci-dessous les dispositions de ce mémorandum.

Cadre général :

« 1. Conformément à la décision de l'OTAN de réaligner les responsabilités des commandants suprêmes alliés selon des axes fonctionnels et opérationnels et, dans le cadre de ce réalignement, de synchroniser les programmes de formation, d'entraînement et d'exercices de l'OTAN, le contrôle opérationnel de la NSO est transféré du SHAPE au QG du SACT.

2) Le présent mémorandum d'accord donne partiellement suite aux décisions relatives à l'école de l'OTAN prises conjointement par le SACEUR et le SACLANT le 13 mars 2003. Ces décisions prévoyaient notamment :

- a. que l'autorité de contrôle opérationnel exercée par le SHAPE sur l'École de l'OTAN serait transférée au QG du SACT en partant du principe que l'Allemagne et le Commandement des forces des États-Unis pour l'Europe (USEUCOM) continueraient de fournir un soutien à l'École jusqu'à ce qu'une solution de long terme soit définie ;
- b. qu'un mémorandum d'accord serait établi en vue de définir les responsabilités qui incomberaient aux commandements suprêmes vis-à-vis de l'École de l'OTAN, notamment pour ce qui est des fonctions administratives, du soutien financier et des fonctions de supervision ;

[...]

3. Le fonctionnement, la dotation en effectifs et les modalités de financement de l'École de l'OTAN sont régis par de nombreux accords et arrangements conclus entre le SHAPE et l'École ou entre le SHAPE et des entités nationales (dont les autorités des États-Unis et de l'Allemagne). Dans la mesure du possible, selon les besoins de l'Alliance et conformément aux termes du présent mémorandum, le QG du SACT maintiendra et honorera tous les engagements, accords et arrangements que le SHAPE a précédemment conclus avec des organismes publics ou privés concernant le fonctionnement de l'École de l'OTAN ;

Pour ce qui est des dispositions particulières :

« [...]

7. À compter du 27 juin 2003, la Division Budget et finances (BUDFIN) du QG du SACT assumera la supervision financière de l'École de l'OTAN, assurée jusqu'à présent par la Division BUDFIN du Commandement allié en Europe, pour le compte du SHAPE ».

3.15 En application de ce mémorandum d'accord, l'autorité de contrôle opérationnel sur la NSO, y compris l'exercice de la fonction de supervision financière, a été transférée du SHAPE au QG du SACT.

3.16 La directive 75-1, qui a été établie par le QG du SACT à la suite de l'activation de la NSO, définit les liens qui existent entre l'École de l'OTAN et le QG du SACT ainsi que les responsabilités qui incombent à chacune de ces entités. En matière de compte rendu financier et d'audit, cette directive prévoit ce qui suit : « Pour ce qui est de sa gestion des

ressources et de ses procédures budgétaires et comptables, la NSO appliquera les normes comptables internationales du secteur public (IPSAS), qui constituent le cadre comptable OTAN. Les directives budgétaires du QG du SACT ne s'appliqueront pas à la NSO. Cependant, le budget de la NSO sera audité par le QG du SACT au moins une fois par an.

(1) L'audit annuel de la NSO sera effectué par l'auditeur ACT.

(2) La portée de cet audit sera déterminée de manière à ce qu'il permette d'obtenir une assurance raisonnable sur le point de savoir si les états financiers donnent une image fidèle de la situation financière de la NSO en fin d'exercice, conformément aux ISPAS.

(3) L'auditeur ACT pourra formuler des avis et établir des rapports concernant l'efficacité et l'efficacité des opérations et processus financiers de la NSO, à l'intention du SACT et du commandant de la NSO. Ces avis et rapports sont désignés sous le nom d'« études ad hoc ». Toutes les demandes d'études ad hoc devront être approuvées par le chef d'état-major du QG du SACT. Les conclusions de ces études seront systématiquement communiquées aux deux pays de soutien ».

3.17 Par ailleurs, le cadre conceptuel des IPSAS pose la définition suivante :

« 4.1 Une entité du secteur public présentant l'information financière se compose d'un État ou de toute autre entité du secteur public, programme ou domaine d'activité identifiable (appelée ci-après entité ou entité du secteur public) qui prépare des rapports financiers à usage général.

4.2 Une entité du secteur public présentant l'information financière peut être composée de plusieurs entités distinctes qui présentent un rapport financier à usage général unique comme s'il s'agissait d'une seule entité. Cet ensemble est appelé un groupe présentant l'information financière. [...]

4.3 Les caractéristiques essentielles d'une entité du secteur public présentant l'information financière sont les suivantes :

- l'entité prélève des ressources auprès des administrés, ou dans leur intérêt, et/ou utilise des ressources dans le cadre des activités qu'elle entreprend au bénéfice de ces administrés ou dans leur intérêt ;
- il existe des bénéficiaires de services ou des contributeurs financiers qui ont besoin des rapports financiers à usage général de l'entité pour l'évaluation de la reddition de comptes et la prise de décision.

4.4 Une administration peut mettre en place et/ou fonctionner par l'intermédiaire d'unités administratives telles que des ministères ou des départements ministériels. Elle peut également mettre en place des fiducies (« trust »), des autorités légalement compétentes et des entreprises publiques ou d'autres entités dotées d'une personnalité juridique propre, ou disposant de l'autonomie nécessaire pour fournir ou contribuer à la fourniture de services aux administrés. D'autres entités du secteur public, dont les organisations internationales du secteur public et les autorités municipales, peuvent également entreprendre certaines activités par l'intermédiaire d'entités dotées d'une personnalité juridique distincte ou d'une

autonomie opérationnelle et en conséquence en tirer des avantages ou être exposées à des charges financières ou à des pertes.

4.5 Les rapports financiers à usage général fournissent des informations utiles aux utilisateurs pour l'évaluation de la reddition de comptes et la prise de décision. Les bénéficiaires de services et les contributeurs financiers sont les utilisateurs premiers des rapports financiers à usage général. Par conséquent, l'une des caractéristiques essentielles d'une entité présentant l'information financière, y compris un groupe présentant l'information financière, est l'existence de bénéficiaires de services ou de contributeurs financiers qui ont besoin des rapports financiers à usage général de l'entité pour l'évaluation de la reddition de comptes et la prise de décision ».

3.18 De plus, aux termes du paragraphe 15 de l'IPSAS 1, à laquelle se réfère le cadre comptable OTAN (NAF) :

« Les états financiers sont une représentation structurée de la situation financière et de la performance financière d'une entité. L'objectif des états financiers à usage général est de fournir des informations sur la situation financière, la performance financière et les flux de trésorerie de l'entité qui soient utiles à un large éventail d'utilisateurs pour la prise des décisions et l'évaluation en matière d'allocation de ressources. En particulier, les objectifs des états financiers à usage général dans le secteur public doivent consister à fournir des informations en vue de la prise de décision et à faire la preuve de la manière dont l'entité s'acquitte de son mandat relatif aux ressources qui lui sont confiées en :

- (a) fournissant des informations sur les sources, la répartition et l'utilisation des ressources financières ;*
- (b) fournissant des informations sur la manière dont l'entité a financé ses activités et a fait face à ses besoins de trésorerie ;*
- (c) fournissant des informations utiles pour l'évaluation de la capacité de l'entité à financer ses activités et à honorer ses passifs et ses engagements ;*
- (d) fournissant des informations sur la situation financière de l'entité et sur son évolution ; et*
- (e) fournissant des informations globales utiles pour l'évaluation de la performance de l'entité en termes de coût du service, d'efficacité et de réalisations. »*

3.19 En outre, toujours aux termes du NAF (IPSAS 1, paragraphe 27), *« les états financiers doivent présenter une image fidèle de la situation financière, de la performance financière et des flux de trésorerie de l'entité. La présentation d'une image fidèle nécessite de représenter sincèrement les effets des opérations, les autres événements et les circonstances, selon les définitions et les critères de comptabilisation des actifs, des passifs, des produits et des charges énoncés dans les IPSAS. L'application des IPSAS, conjuguée si nécessaire à la présentation d'informations complémentaires dans les notes jointes aux états financiers, est présumée déboucher sur l'établissement d'états financiers qui donnent une image fidèle des éléments précités ».*

3.20 Par ailleurs, selon l'article 1 du Règlement financier de l'OTAN (NFR), « *le [...] Règlement énonce les principes qui régissent la gestion financière de tous les quartiers généraux et autres organismes, civils et militaires, établis en vertu du Traité de l'Atlantique Nord (ci-après dénommés "organismes OTAN")* ».

3.21 En outre, les alinéas 1 à 3 de l'article 3 du NFR (Responsabilité et obligation de rendre compte) disposent ce qui suit :

« 3.1 Le secrétaire général, les commandants suprêmes et les autres chefs d'organisme OTAN sont chargés d'assurer à tout moment une saine gestion financière et de mettre en place les mécanismes de gouvernance nécessaires à cet effet, tout en respectant leur obligation de rendre compte. Dans ce contexte, ils veillent notamment à mettre en place des mesures de gouvernance financière, des pratiques de gestion des ressources, des contrôles internes et des systèmes d'information financière, puis à les tenir à jour, afin de garantir une utilisation efficace et efficiente des ressources.

3.2 L'attachement à l'article 3.1 est confirmé chaque année par la signature des états financiers et des déclarations sur le contrôle interne. Les uns et les autres doivent être signés par le chef d'organisme OTAN et le contrôleur des finances.

3.3 [...]Tous les membres du personnel civil international, membres du personnel temporaires et consultants de l'OTAN sont soumis aux dispositions du Règlement du personnel civil de l'OTAN relatives aux sanctions disciplinaires. »

3.22 Comme indiqué en préambule du Règlement du personnel civil de l'OTAN (RPC), « *le [RPC] s'applique à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord dans son ensemble et régit l'administration du personnel de chacun des organismes OTAN appartenant aux catégories suivantes :*

personnel civil international

consultant(e)s

personnel (civil) temporaire. »

3.23 De plus, selon l'alinéa 2 de l'article 4 (Gestion financière) du NFR :

« 4.2 Les organismes OTAN, se fondant sur des délégations de pouvoirs bien précises, doivent administrer leurs finances en veillant à faire un usage optimal des ressources, conforme aux exigences d'efficacité, d'efficience et d'économie, compte tenu des principes suivants :

- (a) adéquation ;
- (b) bonne gouvernance ;
- (c) obligation de rendre compte ;
- (d) transparence ;
- (e) gestion des risques et contrôle interne ;
- (f) audit interne ;
- (g) audit externe ;
- (h) prévention et détection des fraudes. »

3.24 Les alinéas 1 et 2 de l'article 6 (Gestion financière) du NFR disposent quant à eux que :

« 6.1 Le secrétaire général, les commandants suprêmes et les autres chefs d'organisme OTAN disposent parmi leur personnel d'un contrôleur des finances qui est leur conseiller financier principal et qui exerce en leur nom les attributions ci-après, cette liste n'étant pas limitative :

- a) exécuter les activités de l'organisme OTAN qui concernent l'établissement du budget, la comptabilité et le compte rendu ;*
- b) veiller au respect des principes de saine gestion financière énoncés à l'article 4 ;*
- (c) assurer la gestion des autorisations budgétaires et des fonds extrabudgétaires ;*
- (d) organiser et administrer le système de contrôle financier interne établi conformément à l'article 12.1 ;*
- (e) donner son accord préalable pour les engagements, conformément à l'article 25 ;*
- (f) assurer la gestion des engagements, conformément à l'article 25 ;*
- (g) procéder aux transferts des autorisations ouvertes qui sont admissibles aux termes de l'article 26 ;*
- (h) coordonner, inspecter et contrôler les tâches des contrôleurs des finances des organismes OTAN subordonnés au sien.*

6.2 Le contrôleur des finances est responsable devant le chef d'organisme OTAN et rend compte au comité financier concerné de la gestion des autorisations budgétaires et des fonds extrabudgétaires. »

3.25 En ce qui concerne le compte rendu financier, l'article 34 (Prescriptions) précise ce qui suit : *« 34.1 Les organismes OTAN adoptent des prescriptions comptables et des normes de compte rendu conformes au cadre comptable OTAN, tel qu'approuvé par le Conseil ».*

Constatations

3.26 Dans le cadre de son examen de la question du statut juridique et réglementaire de la NSO, l'IBAN a recueilli une série d'éléments qui tendent clairement à indiquer que l'École est une entité OTAN placée sous le contrôle du QG du SACT, qui exerce ses activités sous le couvert de la personnalité juridique dont ce dernier est doté. Parmi ces éléments, on peut citer :

- le fait qu'en 2003, l'autorité de contrôle opérationnel sur la NSO ait été transférée du SHAPE au QG du SACT ;
- le fait qu'en 2004, la NSO ait été activée, à la demande du QG du SACT, en tant qu'organisme militaire OTAN placé sous le contrôle opérationnel du SACT, et qu'elle ait ainsi obtenu le statut international en vertu du Protocole sur le statut des quartiers

généraux militaires internationaux créés en vertu du Traité de l'Atlantique Nord (protocole de Paris), statut dont elle bénéficiait sans aucune restriction ;

- le transfert des actifs d'infrastructure de la NSO au QG du SACT, intervenu en application de l'accord de soutien de 2004.

3.27 De plus, l'IBAN n'a trouvé aucune information susceptible d'infirmier son analyse. Rien ne laisse donc penser que la NSO ne serait pas tenue d'appliquer le NFR, les FRP et les autres règlements applicables aux entités OTAN, notamment le RPC, ni que l'ACT ne devrait pas se conformer aux dispositions du NAF pour ce qui est de cette entité. À la connaissance de l'IBAN, aucune dérogation à l'article 1 du NFR n'a été accordée pour la NSO.

3.28 Jusqu'ici, le QG du SACT a traité la NSO comme une entité tierce et non comme une entité OTAN lui étant subordonnée qui exercerait ses activités sous le couvert de la personnalité juridique dont il est doté. De ce fait, l'ACT n'a pas exigé de la NSO qu'elle applique le NFR, les FRP et les autres règlements applicables aux organismes OTAN, notamment le RPC.

3.29 Le QG du SACT considère que sa personnalité juridique ne couvre pas la NSO, et que celle-ci ne lui est pas subordonnée. Sa position est que la NSO est une entité créée par l'Allemagne et les États-Unis au travers d'un accord bilatéral et que son statut juridique n'a pas été modifié par son activation en tant qu'organisme militaire de l'OTAN, en 2004. Le QG du SACT convient que la responsabilité de la coordination des interactions de l'OTAN avec la NSO dans le cadre de la mission de l'ACT, responsabilité qui incombait antérieurement au SHAPE, lui a été transférée en 2003. Il considère néanmoins que les relations qu'il entretient avec la NSO depuis 2003 sont d'ordre purement fonctionnel et ne portent que sur des activités de coordination visant à soutenir le SACT dans l'exécution des aspects de sa mission qui concernent la formation et l'entraînement individuels. Il fait valoir de plus que la NSO ne fait pas partie de la structure de commandement de l'OTAN, et que cela prouverait que les relations qu'il entretient avec cette entité ne dépassent pas le simple champ de la coordination.

3.30 En 2023, sur la base de cette interprétation, le QG du SACT a informé la NSO que l'ACT ne pouvait plus effectuer les audits annuels prévus par la directive 75-1, et lui a suggéré de se tourner vers l'IBAN.

3.31 Sur le plan du compte rendu financier, l'IBAN a constaté que les informations relatives à la NSO n'étaient pas présentées dans les états financiers 2023 consolidés de l'ACT. Il n'a pas connaissance d'une décision ou d'un accord quelconque qui aurait remplacé les dispositions énoncées au moment de l'activation de la NSO en tant qu'organisme militaire de l'OTAN placé sous le contrôle opérationnel du SACT et, à sa connaissance, la NSO n'a pas non plus été autorisée à déroger à l'article 34 du NFR.

3.32 L'IBAN est donc d'avis qu'il est nécessaire de clarifier le statut juridique et réglementaire de la NSO et de déterminer qui exerce le contrôle sur elle, et de déterminer

également si elle devrait être soumise au Règlement financier de l'OTAN et, lorsqu'il y a lieu, au Règlement du personnel civil.

Recommandations

3.33 L'IBAN recommande à l'ACT de demander au Conseil de se prononcer quant au statut juridique et réglementaire de l'École de l'OTAN à Oberammergau et quant à l'entité sous le contrôle de laquelle elle est placée, et d'indiquer en particulier si l'École devrait être soumise au Règlement financier de l'OTAN et, lorsqu'il y a lieu, au Règlement du personnel civil.

4. NÉcessité de clarifier les règles relatives au mécanisme de préfinancement des activités relevant de fonds extrabudgétaires

Contexte

4.1 Selon l'article 12.2 du Règlement financier de l'OTAN (NFR), « *afin qu'il soit satisfait aux critères souhaités de contrôle interne, le contrôleur des finances veille à :*

(a) établir un système de contrôle financier et budgétaire interne couvrant tous les aspects de la gestion financière, et notamment les opérations sur autorisations ouvertes et les opérations sur les fonds extrabudgétaires dont il peut autoriser la constitution dans le cadre de ses attributions ; [...] ».

4.2 Aux termes de l'article 25.1 du NFR, « *dès que leurs budgets annuels et supplémentaires sont approuvés, le secrétaire général, les commandants suprêmes, les commandants subordonnés, en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués, et les autres chefs d'organisme OTAN : [...] (b) peuvent, avec l'assentiment du contrôleur des finances, effectuer les paiements concernant les autorisations budgétaires ouvertes, sans dépassement du plafond de ces autorisations ; [...] ».*

4.3 Selon la définition donnée dans le NFR, une autorisation budgétaire est une « *autorisation accordée par les pays membres représentés au sein de l'organe directeur ou du comité financier concerné pour allouer des fonds, contracter des obligations juridiques et effectuer des paiements à des fins spécifiées* ».

4.4 Selon les points 28 à 30 de la disposition XXV des FRP, relatifs aux engagements avant approbation du budget, « *(28) l'utilisation de fonds appelés sur le budget approuvé à des fins différentes de celles initialement prévues, qui ne peut être qu'une solution provisoire, n'est possible que si toutes les conditions suivantes sont réunies :*

(a) les fonds permettent d'exécuter des activités opérationnelles non prévues, urgentes et exceptionnelles conformément à des décisions du Conseil ;

(b) le Comité des budgets estime impossible de faire face aux besoins supplémentaires avec les dotations approuvées disponibles ;

(c) la nécessité de financer les activités visées est apparue après présentation au Conseil des recommandations relatives au budget ;

(d) le Comité des budgets s'est vu déléguer des pouvoirs à cet égard dans le cadre des recommandations relatives au budget annuel approuvées par le Conseil.

(29) Le Comité des budgets notifie immédiatement au RPPB sa décision d'appliquer le mécanisme décrit ci-dessus et les motifs de cette décision.

(30) Une telle utilisation de fonds est enregistrée au moyen d'un compte d'attente et donne lieu, dès que possible, à une régularisation soit dans le cadre du processus budgétaire normal (préparation ou exécution) soit sur accord exprès du Conseil ».

4.5 Le NFR ne contient donc pas de dispositions relatives au préfinancement, sujet à remboursement, d'activités que des organismes OTAN financés en commun mènent pour le compte de tiers tels que d'autres organismes OTAN, des pays ou des entités multinationales.

4.6 En outre, selon l'article 31.2 du NFR, relatif aux dépôts et placements, « *les chefs d'organisme OTAN sont autorisés à effectuer des placements à court terme et à faible risque avec les fonds qui ne leur sont pas immédiatement nécessaires, conformément aux principes de base d'une saine gestion financière. Ils déclarent le revenu de ces placements au comité financier concerné en le consignnant dans leurs états financiers annuels sous la rubrique des recettes diverses* ».

4.7 L'IPSAS 18 (*Information sectorielle*), qui fait partie du cadre comptable OTAN (NAF), impose aux entités de fournir des informations sur leurs secteurs d'activité, c'est-à-dire sur ceux de leurs éléments constitutifs dont l'activité (fourniture de biens ou de services) donne lieu à la constatation de produits et de charges comptables qui font l'objet d'examens réguliers par la structure de gouvernance de l'entité.

4.8 Aux termes du NAF (IPSAS 18), un secteur est « *une activité distincte ou un groupe d'activités d'une entité pour laquelle il est approprié de publier des informations financières séparées dans le but d'évaluer sa performance passée en termes de réalisation d'objectifs et [de prendre des] décisions d'allocation future de ressources* ».

4.9 Enfin, selon les paragraphes 51 à 66 du NAF (IPSAS 18), « *une entité doit indiquer ses produits sectoriels et ses charges sectorielles pour chaque secteur.*

Les produits sectoriels provenant d'autorisations budgétaires ou assimilés, les produits sectoriels d'autres sources externes, et ceux provenant d'opérations avec d'autres secteurs doivent être présentés séparément.

Une entité doit indiquer la valeur comptable totale des actifs sectoriels pour chaque secteur. Une entité doit indiquer la valeur comptable totale des passifs sectoriels pour chaque secteur.

Une entité doit indiquer, pour chaque secteur, le total des coûts encourus au cours de l'exercice pour l'acquisition d'actifs sectoriels qu'elle compte utiliser durant plusieurs exercices ».

4.10 Depuis un certain nombre d'années, l'ACT applique un mécanisme de préfinancement des activités remboursables menées pour le compte de tiers, et il fournit au Comité des budgets des informations sur ce type d'activité. En 2020, après avoir reçu l'accord du Comité des budgets, le Commandement a passé en pertes et profits un montant de 0,3 MEUR qui lui était dû depuis longtemps au titre d'activités remboursables préfinancées qui avaient été menées pour le compte de tiers. Cela tient au fait que certains tiers, qui s'étaient pourtant engagés à rembourser l'ACT, ont contesté le montant de 0,3 MEUR portant sur des factures que l'ACT n'a pas été en mesure de valider par rapport aux informations initiales. L'ACT a expliqué que ce montant sans correspondance était probablement admissible au financement commun et qu'il fallait donc le passer en pertes et profits (voir le BC-D(2020)0211).

« [...] Bien que l'ACT ait fait tout ce qu'il pouvait pour contester les coûts exposés et/ou fournir des informations complémentaires aux pays participants en vue d'un remboursement, il estime que ces montants auraient probablement dû être imputés sur les fonds communs OTAN à l'époque, et non pas facturés aux pays à titre individuel. De ce fait, il y a peu, voire pas de solutions, si ce n'est passer le montant en question en pertes et profits en tant que créance irrécouvrable [...] ».

Constatations

4.11 Dans le cadre de notre audit des états financiers 2023 consolidés de l'ACT, nous avons constaté que celui-ci avait préfinancé en 2023 des activités remboursables menées pour des tiers pour un montant de pas moins de 6 MEUR, en utilisant à titre temporaire des liquidités provenant d'autorisations budgétaires qui relèvent du financement commun. Ce mécanisme de préfinancement présente un coût d'opportunité, puisqu'il prive l'ACT des intérêts bancaires que ces liquidités pourraient générer. En outre, cela entraîne un risque – certes jugé faible par l'ACT – de non-récupération des fonds, ce qui pourrait mener à nouveau à ce que des montants à recevoir soient passés en pertes et profits.

4.12 Dans son projet de budget 2023, l'ACT a fourni des informations partielles au Comité des budgets au sujet des activités remboursables menées pour des tiers, indiquant ce qui suit :

« En outre, le JALLC exécutera une série de budgets remboursables relatifs à la fourniture – au personnel et aux entités rattachés au QG (par exemple les éléments de soutien nationaux) – d'autres services de soutien qui, actuellement, ne peuvent être fournis que par lui-même, ainsi que le prévoient les dispositions légales locales. À quelques exceptions près, toutes ces sources de financement ne sont pas liées à la mission fondamentale du JALLC, mais servent à alimenter des services de soutien sans lesquels de tels organismes ne seraient pas en mesure de fonctionner.

[...]

En outre, le JWC finance des activités remboursables menées pour divers organismes OTAN et agences gouvernementales, pour un montant se situant en général dans une fourchette allant de 6 à 10 millions de couronnes norvégiennes (MNOK) par exercice financier ».

4.13 Le projet de budget 2023 ne contient aucune référence aux activités remboursables menées par le QG du SACT et par le JFTC pour des tiers. En 2023, les charges pour de telles activités s'élèvent à environ 4 MEUR pour le QG du SACT, 1 MEUR pour le JWC, 0,4 MEUR pour le JFTC et 0,3 MEUR pour le JALLC.

4.14 L'article 25.1 du NFR prévoit que le commandant suprême peut, dès que les budgets annuel et supplémentaire sont approuvés et avec l'assentiment du contrôleur des finances, effectuer les paiements concernant les autorisations budgétaires ouvertes, sans dépassement du plafond de ces autorisations.

4.15 Cet article ne précise toutefois pas si des paiements peuvent être effectués pour préfinancer, au moyen de liquidités provenant d'autorisations budgétaires qui relèvent du financement commun, des activités financées sur des fonds extrabudgétaires. Par ailleurs, selon la définition des termes « autorisation budgétaire » qui est donnée dans le NFR, ces paiements doivent être effectués « à des fins spécifiées ».

4.16 Selon le point 28 de la disposition XXV des FRP, des fonds appelés sur un budget approuvé peuvent être utilisés à des fins différentes de celles initialement prévues, mais uniquement dans des conditions bien précises. S'agissant des activités remboursables menées pour des tiers évoquées, aucune de ces conditions n'est remplie, et aucune disposition du NFR et des FRP ne prévoit le préfinancement, au moyen de liquidités provenant d'autorisations budgétaires qui relèvent du financement commun, d'activités financées sur des fonds extrabudgétaires.

4.17 Par conséquent, nous estimons qu'il n'est pas certain que le processus consistant actuellement à préfinancer des activités relevant de fonds extrabudgétaires au moyen d'autorisations budgétaires relevant du financement commun soit pleinement conforme au NFR et aux FRP. Cela tient au fait qu'on pourrait raisonnablement arguer que, selon le NFR et les FRP, des liquidités provenant de telles autorisations budgétaires ne peuvent servir que pour certaines activités financées en commun bien précises.

4.18 Pour terminer, l'IBAN a constaté que les états financiers 2023 consolidés de l'ACT ne contenaient pas de note sur l'information sectorielle pour ce qui concerne les activités remboursables menées pour des tiers, au contraire de ce que prescrit le NAF (IPSAS 18).

Recommandations

4.19 L'IBAN recommande à l'ACT :

- a) de demander à l'organe de gouvernance concerné de fournir des éclaircissements sur la question de savoir si le préfinancement d'activités relevant de fonds extrabudgétaires est pleinement conforme au NFR et aux FRP, en appelant l'attention sur le coût d'opportunité lié à l'absence de perception d'intérêts bancaires et sur le risque de non-récupération de certains des fonds ;

- b) de donner, dans les notes jointes aux états financiers, des informations appropriées au sujet de l'utilisation de liquidités provenant d'autorisations budgétaires qui relèvent du financement commun pour le préfinancement d'activités relevant de fonds extrabudgétaires, et au sujet des éventuels montants restant à recevoir pour ces activités ;
- c) de joindre à ses états financiers une note donnant des informations sectorielles sur les activités remboursables menées pour des tiers, en application du cadre comptable OTAN (IPSAS 18).

5. NON-RESPECT DU RÈGLEMENT FINANCIER DE L'OTAN S'AGISSANT DES ARRANGEMENTS CONTRACTUELS RELATIFS AU JWC QUI ONT ÉTÉ MIS EN PLACE PAR LA NORVÈGE PAYS HÔTE, ET ABSENCE DE RÉCUPÉRATION DE LA TVA

Contexte

5.1 Le Centre de guerre interarmées (JWC) et le ministère de la Défense du Royaume de Norvège ont conclu un mémorandum d'accord (MoA) portant sur le périmètre du soutien à fournir par le pays hôte. Ce mémorandum est entré en vigueur le 1^{er} avril 2014. Certains des coûts liés à ce soutien font l'objet d'un partage avec la Norvège pays hôte, tandis que d'autres lui sont remboursés en fonction de ce que le JWC a réellement consommé. Le paragraphe 4 de l'annexe B du MoA explique que les services opérationnels qui ne font pas l'objet d'un partage des coûts mais dont le calcul est fondé sur la consommation effective et les prestations sont fournis au JWC « *par le pays hôte, sujet à remboursement, sauf si le JWC choisit une solution ne faisant pas appel au pays hôte* ». Cela signifie que, alors que le JWC peut être un bénéficiaire tiers des marchés passés par le pays hôte, il est autorisé à choisir une autre solution ne faisant pas appel à ce pays. Actuellement, le JWC applique les dispositions du MoA, qui prévoient que le pays hôte détient les droits de passation de marché : c'est ce pays qui choisit le fournisseur et qui a autorité sur les marchés conclus.

5.2 Le pays hôte passe des marchés pour les services opérationnels qui ne font pas l'objet d'un partage des coûts mais dont le calcul est fondé sur la consommation effective et les prestations (par exemple électricité, gaz, chauffage et nettoyage), et le JWC doit les payer selon le principe du remboursement. Pour 2023, le coût total de ces services s'élève à environ 19 MNOK (1,7 MEUR), répartis comme suit :

- électricité : 12 MNOK (1,1 MEUR) ;
- services de nettoyage : 6 MNOK (0,5 MEUR) ;
- gaz : 1 MNOK (0,1 MEUR).

5.3 En outre, le JWC dépense chaque année environ 6 MNOK (soit environ 0,5 MEUR) pour des services d'exploitation et de maintenance (O&M) faisant l'objet d'un partage des coûts, ainsi que pour d'autres services comme la gestion des déchets, la gestion de l'eau et des eaux usées et des services de sécurité. Ces coûts sont partagés avec la Norvège pays

hôte, et les services nécessaires font l'objet d'une passation de marché dans le cadre des actuels arrangements contractuels établis par ce pays sur la base du MoA. Certains de ces services sont fournis par des entreprises privées qui facturent la TVA (taux standard de 25 % en 2023), et le JWC a le droit de récupérer sa part des frais de TVA. Les factures pour les services O&M, la gestion des déchets, la gestion de l'eau et des eaux usées et les services de sécurité sont adressées au JWC par le Service Comptabilité du ministère norvégien de la Défense.

5.4 Le JWC et la Norvège pays hôte ont conclu un arrangement local pour la mise en œuvre des dispositions de soutien prévues dans le MoA. Selon le paragraphe 9.13 de cet arrangement, *« comme le prévoit l'article 8 du protocole de Paris, toutes les entités OTAN sont exemptées du paiement de taxes et de droits nationaux. Par conséquent, aucune taxe ou redevance locale ou nationale ne doit être facturée au JWC. Au cas où le pays hôte facturerait des biens et/ou des services qui ont fait l'objet de taxes (TVA par exemple), que ces biens et/ou services aient été fournis par le pays hôte ou par un tiers, toutes ces taxes doivent être déduites, ou au moins signalées précisément, afin que le remboursement puisse se faire sur la base des actuels arrangements avec le ministère norvégien de la Défense ».*

5.5 Selon l'article 32.1 du NFR (Acquisition et passation de marchés),

« l'activité d'acquisition et de passation de marchés à l'OTAN doit être conforme aux principes suivants :

(a) l'acquisition, en temps voulu, de biens et de services se fait autant que possible par appel à la concurrence, le but étant de parvenir à la solution la plus efficace, la plus efficiente et la plus économique par application des procédures d'acquisition approuvées ; [...] ».

5.6 Selon le point 13 de la disposition XXXII des FRP, *« les dérogations aux prescriptions exposées ci-dessus ne peuvent être accordées par le contrôleur des finances que pour des raisons de sécurité, en cas d'urgence, à des fins de normalisation de matériels ou dans des circonstances exceptionnelles. Lorsque le montant total est supérieur au niveau E des LFE [limites financières établies] (800 000 EUR), le dossier est soumis à la décision du Comité des budgets ».*

5.7 Par ailleurs, les paragraphes 25 et 26 de la directive du Comité des budgets sur les acquisitions prévoient ce qui suit :

« 25. Les titulaires de budget doivent faire en sorte que toutes les demandes de dérogation soient soumises en temps utile afin qu'elles puissent faire l'objet d'un examen approprié par le Comité des budgets. Ils ne doivent pas partir du principe que les demandes de dérogation aux procédures d'acquisition normales seront automatiquement approuvées.

26. Tout en ayant à l'esprit les principes d'acquisition définis à l'article 32 du NFR, il peut être souhaitable, dans certains cas, de se procurer les biens et services destinés à un organisme OTAN (qui fait partie de la structure de commandement de l'OTAN) en s'appuyant sur les actuels arrangements contractuels mis en place par le pays hôte

souverain plutôt qu'en ayant recours à la procédure d'acquisition normale, avec mise en concurrence. Dans de tels cas, l'accord du Comité des budgets est nécessaire. Dans ces cas particuliers, il faut mener au moins tous les cinq ans des études de marché pour s'assurer que le prix demeure juste et raisonnable et justifie donc le maintien de la dérogation permanente. Le mode de financement précis doit être défini dans des accords formels conclus entre le pays hôte souverain concerné et l'autorité OTAN chargée des achats ».

5.8 Selon le paragraphe 1-1g de la directive 60-70 des commandements stratégiques en matière d'achats et de marchés, *« les spécialistes des marchés et les PRM [personnes responsables des marchés] doivent exercer leurs responsabilités en matière d'achats en veillant à ce que des mécanismes contractuels efficaces soient en place pour toutes les activités liées aux achats ».* En outre, le paragraphe 1-2 (4) de cette directive stipule que *« la PRM doit assurer la passation efficace des marchés, veiller au respect des clauses et des conditions d'achat et préserver les intérêts de l'ACO et de l'ACT dans toutes leurs relations contractuelles ».*

5.9 Par ailleurs, il est souligné au paragraphe 2-5 de la directive 60-70 qu'il est important que les PRM effectuent des études de marché, ce qui est exprimé en ces termes : *« la PRM doit promouvoir au maximum l'utilisation de produits standard du commerce ainsi que l'application des conditions générales standard du commerce. Afin d'y parvenir, il importe que le personnel du service des achats et marchés procède à des études de marché afin de déterminer l'étendue de la concurrence ».*

5.10 Le paragraphe 2-4 de la directive 60-70 décrit les cas de dérogation aux procédures d'achat normales :

« a. Dans certains cas, l'application pure et simple des règles de procédure détaillées dans la présente directive pourrait ne pas servir au mieux les intérêts de l'organisme OTAN. Moyennant justification fournie en bonne et due forme par le demandeur, la PRM peut demander au contrôleur des finances de l'autoriser à déroger aux règles de mise en concurrence minimales ou à d'autres procédures établies.

b. Toute demande d'exception ou de dérogation doit être intégralement justifiée, et le dossier du marché doit contenir toute la documentation à l'appui. La demande doit être soumise à l'approbation de l'autorité compétente, qui statue au cas par cas. Les dérogations peuvent être accordées pour des raisons de sécurité, d'urgence opérationnelle et de normalisation ou en fonction d'autres considérations pratiques. Les demandes de dérogation doivent reposer sur l'incapacité pour l'ACO ou l'ACT de respecter raisonnablement les critères de mise en concurrence.

c. L'échelon susceptible d'accorder la dérogation dépend de la valeur estimative cumulée du marché. Dans la mesure où les règlements applicables ne l'interdisent pas, le contrôleur des finances peut, dans les limites de son mandat (c'est-à-dire jusqu'au niveau D des LFE, et, pour les contrôleurs des finances de l'ACO et de l'ACT, jusqu'au niveau E des LFE), autoriser des dérogations par rapport aux règles et procédures d'achat lorsque les besoins spécifiques de chacun des programmes ou QG de l'ACO et de l'ACT l'exigent.

d. Les demandes de dérogation dépassant les pouvoirs délégués aux contrôleurs des finances sont soumises à l'approbation du contrôleur des finances de l'ACO ou de l'ACT. Toutes les dérogations aux procédures d'achat normales concernant des montants dépassant le niveau E des LFE sont soumises par l'intermédiaire du contrôleur des finances de l'ACO ou de l'ACT au Comité des budgets de l'OTAN afin que celui-ci prenne une décision à leur sujet ».

5.11 La directive budgétaire pour 2023 prévoit ce qui suit : *« Toute dérogation [nécessitant l'accord du Comité des budgets] aux règles d'acquisition normales doit être présentée séparément du projet de budget et idéalement avant que les budgets soient approuvés ».*

5.12 Selon l'article 8 du protocole de Paris, toutes les entités OTAN sont exonérées du paiement de taxes et de droits nationaux. En outre, comme le prévoit le paragraphe 2-19 de la directive 60-70, les commandements OTAN sont exonérés du paiement de la TVA : *« Les accords internationaux ratifiés par les pays de l'OTAN et par la majorité des pays partenaires prévoient que les QG de l'OTAN sont exonérés du paiement de taxes et de droits sur les biens et services acquis dans le commerce. Il s'agit notamment du Protocole de Paris (Protocole sur le statut des quartiers généraux militaires internationaux créés en vertu du Traité de l'Atlantique Nord [référence B] et des accords connexes conclus avec les pays hôtes en application de l'Article XVI dudit protocole. D'autres protocoles peuvent également être applicables. D'une manière générale, les services des achats et des marchés doivent acquérir des biens et des services sans payer de taxes (p. ex. la taxe sur la valeur ajoutée ou TVA) ou de droits, ou doivent prévoir une procédure, sous la direction du contrôleur des finances, pour récupérer les taxes ou autres redevances similaires payées ».*

5.13 D'après le cadre comptable OTAN (NAF) (IPSAS 1), *« les états financiers doivent présenter une image fidèle de la situation financière, de la performance financière et des flux de trésorerie de l'entité. La présentation d'une image fidèle nécessite une représentation sincère des effets des transactions, autres événements et conditions selon les définitions et les critères de comptabilisation des actifs, des passifs, des produits et des charges exposés dans les IPSAS ».*

Constatations

5.14 L'IBAN a constaté que le JWC n'avait pas soumis de demande de dérogation au Comité des budgets et n'avait pas mené d'études ni d'enquêtes de marché formelles indépendantes pour s'assurer que les prix des services opérationnels ne faisant pas l'objet d'un partage des coûts – qui s'élèvent à environ 19 MNOK (1,7 MEUR) par an dans le cadre des actuels arrangements contractuels établis par la Norvège pays hôte – demeuraient justes et raisonnables, alors qu'il s'agit d'une exigence prévue dans la directive du Comité des budgets sur les acquisitions et la directive 60-70 des commandements stratégiques en matière d'achats et de marchés.

5.15 L'IBAN note aussi que, contrairement à ce prévoient le MoA et l'arrangement local, le JWC reçoit directement et paie les factures pour l'électricité, le gaz et les services de nettoyage. Selon le MoA, ces services doivent être traités selon le principe du remboursement, le JWC devant rembourser la Norvège pays hôte. Le fait que, actuellement, le JWC paie directement les fournisseurs sans qu'il ait autorité sur les marchés passés n'est pas conforme aux dispositions agréées.

5.16 En outre, l'IBAN a constaté que, depuis 2014, et peut-être aussi avant, certaines factures portant sur des dépenses O&M faisant l'objet d'un partage des coûts ainsi que sur d'autres services comme la gestion des déchets, la gestion de l'eau et des eaux usées et des services de sécurité incluaient la TVA, mais que le JWC n'avait pas adressé à la Norvège pays hôte de demande de remboursement de la TVA payée. Le JWC a expliqué que, jusqu'en 2023, il n'était pas possible de déterminer le montant de la TVA pour certaines factures, car le Service Comptabilité du ministère norvégien de la Défense ne fournissait pas suffisamment d'informations détaillées, par exemple une indication séparée du montant de la TVA dans certaines factures, alors qu'il s'agit d'une exigence prévue au paragraphe 9.13 de l'arrangement local. Par conséquent, le JWC estime qu'il n'est pas en mesure d'évaluer avec exactitude le montant de la TVA à récupérer, car il faudrait pour cela examiner avec la Norvège pays hôte plus de 700 factures émises depuis 2014 au moins.

5.17 La façon de procéder décrite plus haut n'est pas conforme au NAF (IPSAS 1), et a donné lieu à une sous-évaluation des montants à recevoir par le JWC pour ce qui concerne la TVA et les produits différés/dettes envers les pays au 31 décembre 2023, en raison du paiement indu de la TVA, qui doit être récupérée et restituée aux pays. Selon une estimation haute, le montant de la TVA indument payée s'élève à 1,5 MNOK (environ 0,2 MEUR) par an depuis au moins 2014, ce qui fait en tout 1,2 MEUR depuis cet exercice.

Recommandations

5.18 L'IBAN recommande à l'ACT de faire en sorte que l'article 32 du NFR, le point 13 de la disposition XXXII des FRP, le cadre comptable OTAN (NAF), la directive du Comité des budgets sur les acquisitions, la directive budgétaire pour 2023 et la directive 60-70 des commandements stratégiques en matière d'achats et de marchés soient pleinement respectés et, pour cela, de prendre les mesures suivantes :

- a) demander l'autorisation du Comité des budgets pour les dérogations aux procédures d'acquisition normales pour ce qui concerne les actuels arrangements contractuels mis en place par la Norvège pays hôte, ainsi que l'exigent l'article 32 du NFR, la directive du Comité des budgets sur les acquisitions, la directive budgétaire pour 2023 et le point 13 de la disposition XXXII des FRP ;
- b) effectuer des enquêtes de marché au moins tous les cinq ans pour s'assurer que les prix fixés dans les arrangements contractuels établis par la Norvège pays hôte demeurent justes et raisonnables et justifient donc le maintien des dérogations dans le respect de la directive du Comité des budgets sur les acquisitions et de la directive 60-70 des commandements stratégiques en matière d'achats et de marchés ;

- c) adresser à la Norvège pays hôte une demande de remboursement de la TVA pour les dépenses faisant l'objet d'un partage des coûts qui ont été effectuées pour des services d'exploitation et de maintenance, de gestion des déchets, de gestion de l'eau et des eaux usées, pour des services de sécurité et pour d'autres services pour lesquels la TVA a été indument payée par le JWC, en application du mémorandum d'accord avec la Norvège pays hôte et de l'arrangement local y afférent ;
- d) comptabiliser les montants à recevoir liés à la TVA et les produits différés/dettes envers les pays correspondants qui sont liés au montant cumulé de la TVA indument payée, en application du NAF (IPSAS 1), après avoir soumis une demande formelle de remboursement de la TVA par la Norvège pays hôte ;
- e) veiller au respect des dispositions du mémorandum d'accord passé avec la Norvège pays hôte pour ce qui concerne les services d'approvisionnement en électricité et en gaz et les services de nettoyage, qui doivent être traités selon le principe du remboursement, le JWC devant rembourser la Norvège pays hôte au lieu de payer directement les fournisseurs.

6. NON-RESPECT DU RÈGLEMENT FINANCIER DE L'OTAN ET DU CADRE COMPTABLE OTAN POUR CE QUI CONCERNE LES ACTIFS FINANCÉS SUR LE NSIP

Contexte

6.1 Comme le prévoit l'article 6 du Règlement financier de l'OTAN (NFR), il incombe au contrôleur des finances d'exécuter les activités de l'entité OTAN qui concernent l'établissement du budget, la comptabilité et le compte rendu. Ainsi, le contrôleur des finances est notamment responsable du système de contrôle financier interne et de l'établissement des états financiers sur la base du cadre comptable OTAN.

6.2 Selon l'article 12.1 du NFR, « *le secrétaire général, les commandants suprêmes, les commandants subordonnés, en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués, et les autres chefs d'organisme OTAN veillent à ce que les fonctions de gestion interne nécessaires soient en place pour assurer un contrôle interne efficace qui permette de fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation par l'organisme OTAN des objectifs suivants :*

préserver l'actif ;

vérifier l'exactitude et la fiabilité des données et registres comptables ; [...] ».

6.3 Selon l'article 12.2 du NFR, « *afin qu'il soit satisfait aux critères souhaités de contrôle interne, le contrôleur des finances veille à :*

(a) établir un système de contrôle financier et budgétaire interne couvrant tous les aspects de la gestion financière, et notamment les opérations sur autorisations ouvertes et les

opérations sur les fonds extrabudgétaires dont il peut autoriser la constitution dans le cadre de ses attributions » ; [...]

(c) établir et tenir des registres comptables complets répertoriant tous les actifs et passifs ».

6.4 Selon l'article 12.2 du NFR (Contrôle interne), les organismes OTAN doivent établir et tenir des registres comptables complets répertoriant tous les actifs et passifs. Ces registres doivent comporter un inventaire des immobilisations corporelles et des immobilisations incorporelles, y compris des moyens en cours de construction, et ils doivent préciser par exemple la nature des immobilisations concernées, leur emplacement, leur valeur et le nombre d'éléments par catégorie d'actifs. L'article 12 du NFR s'applique à tous les actifs quelle qu'en soit la date d'acquisition.

6.5 Selon le point 1 h) de la disposition III des FRP, qui concerne le(s) responsable(s) de la comptabilité de biens, « [...] Le(s) titulaire(s) de ce poste est/sont chargé(s) de recevoir tous biens internationaux, d'en assurer la garde matérielle, de les comptabiliser et de tenir à jour le registre des actifs de l'entité ».

6.6 Selon le cadre comptable OTAN (NAF) (IPSAS 17), les immobilisations corporelles sont des actifs corporels « qui sont détenus par une entité soit pour être utilisés dans la production ou la fourniture de biens ou de services, soit pour être loués à des tiers, soit à des fins administratives » et « dont on s'attend à ce qu'ils soient utilisés sur plus d'une période de reporting ».

6.7 Selon le NAF, les entités OTAN « inscrivent à l'actif toute immobilisation corporelle contrôlée par elles et dont la valeur excède le seuil OTAN applicable » et « pour un compte rendu adéquat, [les entités] veillent à ce que les informations relatives à ces équipements apparaissent au bilan et dans le registre des immobilisations ».

6.8 La méthode comptable OTAN relative aux immobilisations corporelles précise en outre que « le coût d'acquisition d'un bien est porté à l'actif dans les états financiers de l'entité OTAN :

- a) s'il est probable que les avantages économiques futurs ou le potentiel de service associé(s) à ce bien iront à l'entité ;*
- b) si le coût ou la juste valeur de l'élément peut être évalué(e) de façon fiable (les estimations sont permises) ;*
- c) si l'entité OTAN contrôle ce bien ;*
- d) si ce bien est destiné à être utilisé pendant une durée supérieure à celle de l'exercice, soit 12 mois ».*

6.9 En outre, toujours selon le NAF (IPSAS 17, paragraphe 24) : « Des parties de certaines immobilisations corporelles peuvent exiger un remplacement à intervalles réguliers. Par exemple, une route peut avoir besoin d'un nouveau revêtement après quelques années ; au bout d'un certain nombre d'heures d'utilisation, un four peut nécessiter le renouvellement du revêtement intérieur, ou bien les équipements intérieurs d'avions tels que les sièges et les cuisines peuvent demander à être remplacés plusieurs fois au cours de la vie de l'appareil. Des immobilisations corporelles peuvent également être tenues

d'effectuer un remplacement se reproduisant moins fréquemment, comme le remplacement des murs intérieurs d'un immeuble ou pour effectuer un remplacement non récurrent. Selon le principe de comptabilisation énoncé au paragraphe 14, une entité comptabilise dans la valeur comptable d'une immobilisation corporelle le coût d'un remplacement partiel au moment où ce coût est encouru, si les critères de comptabilisation sont satisfaits ».

6.10 Les biens corporels que les entités OTAN présentant des états financiers comptabilisent en tant qu'immobilisations corporelles peuvent être financés au moyen de diverses sources. Dans la présente observation, les immobilisations corporelles financées sur le programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP) sont appelées « actifs financés sur le NSIP ».

6.11 S'agissant du moment de la comptabilisation des actifs financés sur le NSIP, la méthode comptable OTAN relative aux immobilisations corporelles stipule que « *la comptabilisation d'un actif s'opère au moment où l'utilisateur final de l'entité OTAN prend possession du bien pour utilisation opérationnelle (paragraphe 3.1.6) plutôt qu'au moment où l'inspection mixte de réception officielle (JFAI) est effectuée en application des procédures NSIP* ».

6.12 S'agissant de la date et de la valeur d'acquisition des actifs financés sur le NSIP, la méthode comptable OTAN relative aux immobilisations corporelles prévoit ce qui suit : « *Si un pays hôte souverain chargé de la construction d'un bien ne communique pas en temps voulu les informations financières complètes et fiables dont l'entité OTAN a besoin, celle-ci est autorisée à attendre la fin de la construction et la remise du bien pour l'inscrire à l'actif. L'entité OTAN est tenue de demander les informations financières nécessaires (voir paragraphe 3.5.1) au pays hôte souverain afin d'être en mesure de comptabiliser le bien dans ses états financiers. Si le pays hôte souverain ne communique pas toutes les informations requises, l'utilisateur final est autorisé à utiliser des estimations pour l'inscription des coûts à l'actif* ».

6.13 Selon les principes et procédures régissant l'inspection mixte définitive et la réception officielle des ouvrages d'infrastructure de l'OTAN (AC/4-D/2074(Édition 1988),

« le pays hôte doit demander officiellement l'inspection définitive des travaux dès qu'ils sont achevés et, en tout état de cause, dans un délai maximum de six mois après leur achèvement (Note 3). Si possible, il dépose une demande d'inspection pour les parties du projet indépendamment utilisables, sans attendre l'achèvement de l'ensemble. L'utilisateur et (s'il y a lieu) le pays détenteur sont informés que l'inspection définitive de réception officielle a été demandée. [...] ».

« Note 3 : La date d'achèvement est la date de la réception technique (provisoire ou non) par le pays hôte de l'ouvrage remis par le (ou les) contractant(s), c'est-à-dire la date à laquelle le pays hôte vérifie que les travaux ont été exécutés conformément aux spécifications du contrat ».

6.14 Cela signifie que lorsqu'un pays hôte soumet une demande de JFAI, les travaux effectués par le contractant ont été achevés, qu'ils ont fait l'objet d'une réception technique par le pays hôte et que le bien a été remis à l'utilisateur.

6.15 Le logiciel de comptabilité actuellement utilisé par l'ACT ne contient pas de module de comptabilisation des actifs corporels, et le Commandement nous a signalé qu'il attendait depuis de nombreuses années qu'un nouveau logiciel de comptabilité soit déployé. En l'absence d'un tel module, les registres et documents comptables relatifs aux immobilisations corporelles sont actuellement gérés manuellement en dehors du logiciel de comptabilité de l'ACT. Chacun des commandements de l'ACT tient son propre registre comptable des immobilisations corporelles, qu'il met à la disposition du QG du SACT pour l'établissement des états financiers consolidés de l'ACT, le QG du SACT se chargeant de calculer le montant consolidé des immobilisations corporelles de l'ACT en rassemblant manuellement toutes les informations reçues à ce sujet.

Constatations

6.16 L'IBAN a constaté que deux actifs financés sur le NSIP d'un montant total d'environ 1,4 MEUR, autorisés par le Comité des investissements et destinés à répondre à des besoins du JWC, n'ont pas été comptabilisés dans l'état de la situation financière de l'ACT ni présentés dans les notes jointes à ces états. Ces actifs concernent les deux projets NSIP mentionnés ci-après, pour lesquels le JWC a été désigné pays utilisateur. La Norvège pays hôte a soumis une demande formelle de JFAI pour ces projets en octobre 2023.

- Restauration de l'alimentation électrique (projet NSIP 2021/9TI11126-M-NO-30B). Ce projet porte sur un montant d'environ 1 MEUR. Le dispositif est utilisé depuis décembre 2022 selon les informations données dans la demande de JFAI soumise par la Norvège pays hôte. L'objectif était notamment de fournir deux diesel-dynamos de 600 KV/A, des tableaux de commande, des câbles de transport d'énergie et un répartiteur principal et de connecter le nouveau dispositif au système de gestion des bâtiments existant.
- Restauration du câblage « données » et du câblage électrique (projet NSIP 2018/9TI11115-00-NO-29B). Ce projet porte sur un montant d'environ 0,3 MEUR. Le dispositif est utilisé depuis mai 2023, selon les informations données dans la demande de JFAI et dans le rapport sur la JFAI (AC/4(PP)FA/13660(INV)). L'objectif était de fournir 100 modules d'accès au réseau (NAM) supplémentaires pour l'accès aux câblages données et électricité. L'IBAN note qu'il est possible que ce projet englobe des moyens SIC et AIS n'ayant pas fait l'objet d'une remise formelle à l'Agence OTAN d'information et de communication (NCIA). L'ACT est donc tenu de comptabiliser ces actifs financés sur le NSIP jusqu'à leur remise formelle à la NCIA.

6.17 Selon le NAF, les actifs financés sur le NSIP dont il est question plus haut répondent aux critères de comptabilisation en tant qu'immobilisations corporelles et ils auraient dû être

consignés dans le registre des actifs de l'ACT. Comme cela n'a pas été fait, l'état de la situation financière 2023 de l'ACT est sous-évalué de 1,3 MEUR, et les notes présentant le montant cumulé et les soldes des immobilisations corporelles sont inexactes.

6.18 Cela fait quatre années de suite que l'IBAN relève des insuffisances dans la comptabilisation des actifs financés sur le NSIP (voir l'IBA-AR(2021)0001, l'IBA-AR(2022)0006 et l'IBA-AR(2023)0011). Par conséquent, l'IBAN souligne qu'il est important de remédier à ces insuffisances dans le contrôle interne pour faire en sorte que la comptabilisation des actifs financés sur le NSIP, leur présentation et la piste d'audit s'y rapportant soient correctes, ainsi que l'exigent l'article 12 du NFR et les dispositions du NAF (IPSAS 17).

Recommandations

6.19 L'IBAN recommande à l'ACT de faire en sorte que le cadre comptable OTAN et le Règlement financier de l'OTAN soient pleinement respectés pour ce qui concerne la comptabilisation des actifs financés sur le NSIP, leur présentation et la piste d'audit s'y rapportant. L'ACT devrait veiller en particulier à ce que les moyens SIC (systèmes d'information et de communication) et AIS (systèmes d'information automatisés) qui lui sont remis soient comptabilisés et présentés dans ses états financiers jusqu'à ce qu'ils soient remis formellement à l'Agence OTAN d'information et de communication (NCIA).

7. NÉCESSITÉ DE VEILLER AU PLEIN RESPECT DU RÈGLEMENT DU PERSONNEL CIVIL DE L'OTAN S'AGISSANT DE LA DÉROGATION GÉNÉRALE AUX DISPOSITIONS RELATIVES À L'INDEMNITÉ JOURNALIÈRE

Contexte

7.1 Selon l'article 41.2 du Règlement du personnel civil (RPC) de l'OTAN,

« 41.2.1 À titre exceptionnel, les chefs d'organisme OTAN peuvent autoriser le remboursement des dépenses réellement engagées qui dépassent le montant intégral approuvé de l'indemnité journalière si l'exécution de la mission doit s'en trouver facilitée.

41.2.2 Lorsque, dans certaines circonstances, les frais d'hébergement (et de petit-déjeuner) représentent plus de 60% du montant intégral approuvé de l'indemnité journalière, le chef d'organisme OTAN a la faculté d'accorder le remboursement partiel ou total de la différence sur présentation de pièces justificatives et à condition qu'il soit établi que ces dépenses supplémentaires étaient inévitables. Normalement, ce remboursement ne doit pas être supérieur à 30% de l'indemnité journalière. »

7.2 La directive 60-1 de l'ACT, relative à sa politique financière, a été approuvée par le chef d'état-major du QG du SACT, au nom du SACT, le 27 mai 2022.

7.3 Selon le paragraphe 6.27 de la directive 60-1 de l'ACT, qui définit les dispositions générales relatives à l'indemnité journalière pour le personnel civil international, « [...] (h) *À titre exceptionnel, les chefs d'organisme OTAN peuvent autoriser le remboursement des dépenses réellement engagées qui dépassent le montant approuvé de l'indemnité journalière si l'exécution de la mission doit s'en trouver facilitée. Au QG du SACT, ce pouvoir est délégué au contrôleur des finances.* »

7.4 Le 5 septembre 2023, le Service Déplacements du QG du SACT a rediffusé, au nom du contrôleur des finances de l'ACT, une politique interne autorisant de manière générale l'octroi d'un supplément à l'indemnité journalière pour les séjours dans six hôtels proches du siège de l'OTAN, à Bruxelles, jusqu'à un tarif moyen par nuitée pouvant dépasser jusqu'à 35 % la limite fixée pour les frais d'hébergement (ce qui représente 65 EUR de plus par nuitée). En 2023, Bruxelles a été la principale destination des déplacements des membres du personnel du QG du SACT.

Constatations

7.5 L'IBAN a constaté que la politique interne autorisant de manière générale l'octroi d'un supplément à l'indemnité journalière qui a été diffusée pour le compte du contrôleur des finances de l'ACT ne respectait pas pleinement les dispositions de l'article 41.2 du RPC ni celles de la directive 60-1 de l'ACT, qui prévoient qu'une telle autorisation ne peut être accordée qu'à titre exceptionnel et que si l'exécution de la mission doit s'en trouver facilitée.

7.6 D'après la Division Budget et finances (BUDFIN) du QG du SACT, la politique interne évoquée a un caractère exceptionnel par nature, car elle ne concerne qu'un petit nombre d'hôtels dans une ville bien précise parmi toutes les destinations possibles pour les déplacements professionnels des membres du personnel. La dérogation s'applique uniquement à six hôtels situés à proximité immédiate du siège de l'OTAN, à Bruxelles. En outre, la Division BUDFIN du QG du SACT a expliqué que la dérogation visait à réduire la charge administrative des membres du personnel qui, sans cela, devraient soumettre des demandes de supplément à l'indemnité journalière pour les périodes où l'on sait que les tarifs des hôtels à Bruxelles sont élevés.

7.7 L'IBAN estime qu'il n'est pas justifié d'autoriser de manière générale l'octroi d'un supplément à l'indemnité journalière sur la base de cette interprétation des règles. Il considère donc qu'il s'agit d'une dérogation au RPC qui a été octroyée par le contrôleur des finances de l'ACT en vertu des pouvoirs qui lui ont été délégués par le SACT.

Recommandations

7.8 L'IBAN recommande à l'ACT de respecter pleinement les dispositions de l'article 41.2 du Règlement du personnel civil de l'OTAN en faisant en sorte que le remboursement des dépenses réellement engagées dépassant le montant intégral approuvé de l'indemnité journalière ne soit autorisé qu'à titre exceptionnel, si l'exécution de la mission doit s'en trouver facilitée.

SUITES DONNÉES AUX OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

L'IBAN a fait le point sur les suites données aux observations formulées lors d'audits précédents. On trouvera dans le tableau ci-après un récapitulatif de ces observations et recommandations et des mesures prises par l'entité (pour autant qu'elles aient été examinées par l'IBAN), ainsi que l'état de la question.

Une question est considérée comme étant « à traiter » lorsqu'aucun progrès notable n'a encore été réalisé en vue de son règlement. Une question est considérée comme étant « en cours de traitement » lorsque l'entité a commencé à mettre en œuvre la recommandation correspondante ou lorsque certains éléments de la recommandation (mais pas tous) ont été suivis d'effets. Une question est considérée comme étant « traitée » lorsque la recommandation correspondante a été mise en œuvre ou qu'elle a été rendue ou est devenue caduque. Lorsque la recommandation se subdivise en plusieurs éléments, l'état de la question est indiqué pour chacun d'eux dans la colonne « Mesures prises ».

OBSERVATION/RECOMMANDATION	MESURES PRISES PAR L'ENTITÉ	ÉTAT DE LA QUESTION
(1) Exercice 2022 IBA-AR(2023)0011, paragraphe 1.17 INSUFFISANCES DANS LE TRAITEMENT COMPTABLE DES APPELS DE CONTRIBUTIONS POUR LE NSIP Recommandation de l'IBAN L'IBAN recommande à l'ACT de prendre les mesures suivantes : a) renforcer le contrôle interne des données relatives au NSIP qui sont introduites chaque trimestre dans le CIRIS, en faisant en sorte que ces données correspondent à celles qui se trouvent dans ses registres comptables, ou que les éventuelles différences constatées dans le rapprochement des données du CIRIS et des données des registres comptables puissent être justifiées ; b) sur la base de la recommandation (a), comptabiliser toutes les contributions NSIP à recevoir, ou à payer, en suivant les instructions relatives au versement des appels de contributions NSIP telles qu'elles ont	a) L'IBAN a noté que, en 2023, l'ACT avait mis en place un processus de rapprochement pour s'assurer que les rapports trimestriels du CIRIS concordaient avec les registres comptables. Toutefois, les données comparatives n'ont pas fait l'objet d'un rapprochement, car l'ACT n'a pas corrigé les soldes d'ouverture. Sous-question en cours de traitement. b) L'IBAN a constaté que l'ACT avait, certes, comptabilisé en 2023 un montant de 0,2 MEUR pour les contributions NSIP relatives au premier trimestre 2024, mais qu'il n'avait toujours pas corrigé les données	Question en cours de traitement.

OBSERVATION/RECOMMANDATION	MESURES PRISES PAR L'ENTITÉ	ÉTAT DE LA QUESTION
été approuvées par le Comité des investissements ; c) dans son état de la situation financière, comptabiliser séparément les actifs financiers et les passifs financiers concernant les contributions NSIP, sauf dans les cas où la compensation de ces actifs et passifs est compatible avec l'IPSAS 28.	comparatives. De ce fait, pour 2022, les montants à recevoir et le passif financier concernant les contributions NSIP restent sous-évalués de 1,4 MEUR au total. Sous-question en cours de traitement. c) Même mesure que celle qui concerne la recommandation b). Sous-question en cours de traitement.	
(2) Exercice 2022 IBA-AR(2023)0011, paragraphe 2.15 JWC – CAS DE NON-CONFORMITÉ AVEC LA RÉGLEMENTATION RELATIVE AUX ACHATS Recommandation de l'IBAN L'IBAN recommande à l'ACT : a) de faire en sorte que les contrats, y compris les modifications qui y sont apportées, soient dûment signés et qu'ils précisent les conditions qui doivent être remplies pour que ces documents soient considérés comme valablement signés par l'ACT, en application des dispositions des FRP XXXII et de la directive des commandements stratégiques en matière d'achats et de marchés ; b) de veiller à ce que la publicité des marchés portant sur un montant supérieur au double du niveau B des LFE soit faite sur les pages concernées de son site web ainsi que le prévoient les dispositions des FRP XXXII, le but étant de favoriser la transparence et de faciliter la mise en concurrence ;	a) Dans le cadre de l'audit des activités de passation de marché que nous avons effectué au JWC, nous n'avons relevé aucun cas de non-conformité qui serait lié à l'absence de signature de modifications apportées à un contrat. Sous-question traitée. b) Dans le cadre de l'audit des activités de passation de marché que nous avons effectué au JWC, nous n'avons relevé aucun cas d'absence de publicité pour les marchés portant sur un montant supérieur au double du niveau B des LFE. Sous-question traitée.	Question traitée.

OBSERVATION/RECOMMANDATION	MESURES PRISES PAR L'ENTITÉ	ÉTAT DE LA QUESTION
c) d'organiser à l'intention du personnel du JWC une formation supplémentaire sur les règles relatives aux achats, de conserver une piste d'audit adéquate tout au long du processus d'acquisition et de renforcer la supervision de la passation de marchés, le but étant d'éviter tout risque de non-conformité avec la réglementation relative aux achats.	c) L'IBAN a noté que, en 2023, le QG du SACT avait fourni de nouvelles instructions et organisé des formations visant à conserver une piste d'audit adéquate tout au long du processus d'acquisition et à renforcer la supervision de la passation de marché au sein du JWC. Sous-question traitée .	
(3) Exercice 2022 IBA-AR(2023)0011, paragraphe 3.12 JFTC – NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER LA GESTION DES ACTIFS FINANCÉS SUR LE NSIP Recommandation de l'IBAN L'IBAN recommande à l'ACT de veiller à ce que le registre des immobilisations corporelles répertoriant les actifs financés sur le NSIP qui sont sous le contrôle du JFTC contienne les informations minimales nécessaires telles que définies dans le paragraphe 8.2 de la méthode comptable OTAN applicable aux immobilisations corporelles et, à cette fin, de faire en sorte que tous les actifs financés sur le NSIP soient répertoriés dans le registre de gestion des actifs tenu par le JFTC.	L'IBAN a noté que le registre des actifs financés sur le NSIP qui sont sous le contrôle du JFTC contenait les informations minimales nécessaires telles que définies dans le paragraphe 8.2 de la méthode comptable OTAN applicable aux immobilisations corporelles, et qu'il contenait aussi les actifs financés sur le NSIP qui avaient été remis au 31 décembre 2023. Sous-question traitée.	Question traitée .
(4) Exercice 2021 IBA-AR(2022)0006, paragraphe 2.17 INSUFFISANCES DANS LA COMPTABILISATION DES ACTIFS FINANCÉS SUR LE NSIP Recommandation de l'IBAN L'IBAN recommande à l'ACT : a) de faire en sorte que tous ses commandements utilisent la même méthode pour la comptabilisation des actifs financés sur le NSIP, en diffusant à cette fin des orientations écrites spécifiant comment déterminer la date et la valeur d'acquisition des actifs financés sur	a) En 2023, l'ACT a établi un projet d'orientations écrites relatives à la comptabilisation des actifs financés sur le NSIP, et la question a été examinée avec toutes les équipes des commandements	Question en cours de traitement .

OBSERVATION/RECOMMANDATION	MESURES PRISES PAR L'ENTITÉ	ÉTAT DE LA QUESTION
le NSIP et quels documents les commandements doivent demander aux pays hôtes souverains concernés ; b) d'indiquer aux pays hôtes souverains de quels documents les commandements de l'ACT ont besoin pour comptabiliser en temps voulu et de manière complète, exacte et uniforme les actifs financés sur le NSIP, sur la base des orientations écrites qui auront été établies en réponse à la sous-recommandation (a) ; c) de mettre en place un mécanisme de contrôle par le PAO du QG du SACT de l'exhaustivité, de l'exactitude et de l'uniformité des registres comptables des biens de tous les commandements de l'ACT dans le cadre du processus d'établissement des états financiers consolidés, le but étant de réduire le risque d'erreurs dans la comptabilisation des actifs financés sur le NSIP qui ont été remis à ces commandements.	subordonnés au cours d'une formation conjointe. Néanmoins, il n'existe toujours pas de document officiel contenant des orientations, alors que c'est nécessaire afin que les commandements suivent tous la même approche. Sous-question en cours de traitement. b) L'IBAN a noté que, dans le cadre de l'élaboration des orientations écrites, il est prévu que l'ACT adopte en 2024 un formulaire standard qui devra être complété chaque fois qu'un actif financé sur le NSIP sera remis à son utilisateur. Sous-question en cours de traitement. c) Nous avons constaté que, au 31 décembre 2023, des actifs financés sur le NSIP d'un montant d'environ 1,3 MEUR ne figuraient pas dans les immobilisations corporelles présentées dans les états financiers consolidés de l'ACT (voir observation 6 du rapport sur l'audit des états financiers de 2023). Sous-question en cours de traitement.	

**COMMENTAIRES OFFICIELS DU COMMANDEMENT ALLIÉ TRANSFORMATION (ACT)
SUR LE RAPPORT D'AUDIT
ET POSITION DU COLLÈGE INTERNATIONAL DES AUDITEURS EXTERNES DE
L'OTAN (IBAN)**

**OBSERVATION N° 1 :
LACUNES SIGNIFICATIVES ET MANQUEMENTS À LA CONFORMITÉ DANS LA
COMPTABILISATION DES IMMOBILISATIONS INCORPORELLES**

Commentaires officiels de l'ACT

L'ACT souscrit à la recommandation.

Pas de commentaire.

**OBSERVATION N° 2 :
LACUNES SIGNIFICATIVES ET MANQUEMENTS À LA CONFORMITÉ DANS LA
COMPTABILISATION DE LA TRÉSORERIE ET DES ÉQUIVALENTS DE TRÉSORERIE**

Commentaires officiels de l'ACT

Recommandation a) : L'ACT souscrit à la recommandation.

Selon le paragraphe 5.11 du cadre conceptuel de l'information financière à usage général à l'intention des entités publiques, établi par le Conseil des normes comptables internationales du secteur public (IPSASB),

« une entité doit contrôler la ressource.

Le contrôle de la ressource correspond à la capacité, pour l'entité, d'utiliser la ressource (ou d'en diriger l'utilisation par d'autres parties) de manière à utiliser son potentiel de service ou ses avantages économiques pour mener à bien ses activités de prestation de services ou atteindre d'autres objectifs. »

Il est clair que, en aucune façon, le QG du SACT ne tire un avantage du potentiel de service ou des avantages économiques de la ressource considérée, car les comptes bancaires à l'examen ne sont pas utilisés pour les activités du QG du SACT, mais pour celles des STRIKFORNATO et du JFCNF.

En outre, selon l'IPSAS 1, « les actifs sont des ressources contrôlées par une entité du fait d'événements passés et dont cette entité attend des avantages économiques futurs ou un potentiel de service » ». Sur la base de cette définition, les liquidités relatives aux STRIKFORNATO et au JFCNF ne peuvent pas être considérées comme des actifs de l'ACT, car celui-ci n'en tirera jamais un potentiel de service.

En outre, toujours selon l'IPSAS 1, « une entité économique [ACT] est un groupe d'entités composé d'une entité contrôlante et d'une ou plusieurs entités contrôlées ». Ni les STRIKFORNATO ni le JFCNF, qui sont gérés en tant qu'unités opérationnelles bien distinctes, ne répondent aux critères énoncés dans cette définition. Pour cette raison, ces entités n'ont pas été prises en considération dans le cadre des états financiers consolidés de l'ACT. Cette position est d'ailleurs étayée par l'IPSAS 6, qui précise qu'un groupe consolidé d'entités est composé de l'entité contrôlante et des entités contrôlées.

Ni les STRIFORNATO ni le JFCNF ne sont des entités contrôlées.

Pour les raisons qui précèdent, l'ACT estime que l'intégration du solde de ces liquidités (même avec un élément de passif correspondant) donnerait une image erronée de la situation financière de l'ACT.

Recommandation b) : L'ACT souscrit à la recommandation.

Ces soldes sont minimes en fin d'exercice, mais si l'IBAN estime qu'ils posent problème, l'ACT les transférera intégralement vers des comptes bancaires ordinaires.

Recommandation c) : L'ACT ne souscrit pas à la recommandation.

Voir plus haut les commentaires concernant les comptes bancaires du JFCNF et des STRIFORNATO. Il ne s'agit pas d'une question de contrôle interne, lequel fonctionne bien et n'a pas besoin d'être renforcé, mais bien d'une question d'interprétation de la politique de l'ACT.

Position de l'IBAN

Recommandation c)

L'IBAN réaffirme que, étant donné que les comptes bancaires en question sont ouverts au nom de l'ACT (QG du SACT), leur solde doit être présenté dans l'état de la situation financière figurant dans les états financiers consolidés du Commandement.

Si, finalement, l'ACT estime qu'il n'exerce pas le contrôle sur ces comptes bancaires (notamment sur leur ouverture et leur fermeture), sur les fonds y afférents et sur la manière dont ces fonds sont dépensés, il doit déterminer pourquoi ces comptes bancaires sont ouverts à son nom (QG du SACT).

L'IBAN prend note du commentaire de l'ACT selon lequel il ne s'agit pas d'une question de contrôle interne, mais plutôt d'une question d'interprétation de la politique. Il estime que la question concerne le contrôle interne : en effet, l'article 12 du NFR stipule qu'il faut préserver l'actif, vérifier l'exactitude et la fiabilité des données et registres comptables et établir et tenir des registres comptables complets répertoriant tous les actifs et passifs.

L'IBAN maintient donc son observation et sa recommandation.

OBSERVATION 3 :

NÉCESSITÉ D'OBTENIR DU CONSEIL DE L'ATLANTIQUE NORD DES PRÉCISIONS QUANT AU STATUT JURIDIQUE ET RÉGLEMENTAIRE DE L'ÉCOLE DE L'OTAN À OBERAMMERGAU ET QUANT À L'ENTITÉ SOUS LE CONTRÔLE DE LAQUELLE ELLE EST PLACÉE

Commentaires officiels de l'ACT

L'ACT ne souscrit pas à la recommandation.

Suite à son activation sur décision du Conseil, l'École de l'OTAN à Oberammergau (NSO) a obtenu le statut international tel que défini dans le protocole de Paris. Elle ne fait pas partie de la structure de commandement de l'OTAN (NCS) et ne bénéficie pas d'un financement international.

La NSO est une entité multinationale, reconnue en tant qu'établissement de formation et d'entraînement de l'OTAN (NETF) (MC 458/4), et le SACT en est l'autorité de coordination (MC 324/3). La NSO s'est vu octroyer le statut international tel que défini dans le protocole de Paris et dans le C-M(69)22. Elle n'est pas rattachée à la NCS. Le contrôle et l'approbation de son budget ne relèvent pas du contrôleur des finances de l'ACT. La NSO n'est pas financée sur des fonds communs et ne dispose pas d'un tableau d'effectifs approuvé par le Conseil. Le QG du SACT entretient plutôt des relations d'ordre fonctionnel avec la NSO, le but étant de faciliter l'exécution de la mission du SACT en matière de formation et d'entraînement. Deux pays, à savoir l'Allemagne et les États-Unis, sont chargés de la gouvernance de la NSO. Ils ont réaffirmé récemment, en avril 2024, leur indéfectible engagement à l'égard de la NSO et des activités qu'elle mène pour l'OTAN en tant que NETF ne faisant pas partie de la NCS, et le QG du SACT continuera d'assurer la coordination avec les deux pays évoqués et avec la NSO.

L'arrangement conclu en avril 2024 confirme que la NSO est gérée par les deux pays évoqués, que ceux-ci réfléchissent à la mise en place d'un cadre de gouvernance, et que la mission de la NSO en tant que NETF placé sous l'autorité du SACT pour ce qui est de la coordination reste inchangée et est toujours en phase avec le MC 324/3 (para.23), avec le mandat du SACT et avec le MC 458/4.

S'appuyant sur le MC 324/3 et sur la position exprimée par l'Allemagne et les États-Unis, le QG du SACT estime qu'il n'y a pas lieu de demander au Conseil des précisions sur la question du statut juridique et réglementaire de la NSO et sur la question de savoir qui exerce le contrôle sur cette école.

Pour qu'il soit clairement établi que le NFR ne s'applique pas directement aux entités multinationales qui ne relèvent pas du financement commun, le QG du SACT propose que le NFR soit adapté en ce sens lors de sa prochaine révision. L'AAP-16 contient une disposition qui pourrait être prise en considération à cette fin. Le RPC spécifie déjà que ses dispositions ne s'appliquent pas dans ce contexte.

Position de l'IBAN

L'IBAN prend note des commentaires de l'ACT concernant la structure de commandement, les modalités de financement et le statut des effectifs de la NSO. Toutefois, considérant les éléments, répertoriés dans son observation, qui montrent clairement que la NSO est une entité OTAN contrôlée par le QG du SACT qui exerce ses activités sous le couvert de la personnalité juridique dont celui-ci est doté, l'IBAN estime qu'il est nécessaire de demander au Conseil de l'Atlantique Nord de donner des précisions sur le statut juridique et réglementaire de l'École et sur la question de savoir qui exerce le contrôle sur l'École et si celle-ci doit être soumise au Règlement financier de l'OTAN et, lorsqu'il y a lieu, au Règlement du personnel civil. L'IBAN maintient donc son observation et sa recommandation.

**OBSERVATION N° 4 :
NÉCESSITÉ DE CLARIFIER LES RÈGLES RELATIVES AU MÉCANISME DE
PRÉFINANCEMENT DES ACTIVITÉS RELEVANT DE FONDS EXTRABUDGÉTAIRES****Commentaires officiels de l'ACT**

Recommandation a) : L'ACT souscrit à la recommandation.

L'ACT veillera à obtenir des autorisations plus claires pour les activités remboursables dans son projet de budget 2025.

Recommandation b) : L'ACT souscrit à la recommandation.

Pas de commentaire.

Recommandation c) : L'ACT souscrit à la recommandation.

Pas de commentaire.

**OBSERVATION N° 5 :
NON-RESPECT DU RÈGLEMENT FINANCIER DE L'OTAN S'AGISSANT DES
ARRANGEMENTS CONTRACTUELS RELATIFS AU JWC QUI ONT ÉTÉ MIS PLACE
PAR LA NORVÈGE PAYS HÔTE, ET ABSENCE DE RÉCUPÉRATION DE LA TVA****Commentaires officiels de l'ACT**

Recommandation a) : L'ACT ne souscrit pas à la recommandation.

Le JWC a pour seul fournisseur la Norvège. Toutefois, l'ACT soutient que lorsque le Comité des budgets l'a autorisé à signer le MoA, il a de facto donné son accord pour que la Norvège soit le seul fournisseur de ces services pour le JWC. L'ACT estime que tant que le MoA est en vigueur, il dispose de la nécessaire

« dérogation » aux procédures d'acquisition normales et que rien ne l'oblige à demander chaque année son renouvellement au Comité des budgets.

Recommandation b) : L'ACT souscrit à la recommandation.

Il est à noter que la Norvège est chargée de fournir les services et de passer les marchés avec les fournisseurs et que l'agence norvégienne responsable de la gestion du patrimoine immobilier militaire (NDEA) effectue régulièrement des enquêtes de marché. Le JWC estime que les enquêtes de marché qu'il effectue périodiquement pour s'assurer que les prix sont justes et raisonnables sont suffisantes.

Recommandation c) : L'ACT souscrit à la recommandation.

L'ACT reconnaît qu'il est possible que le JWC n'ait pas pleinement réclamé le remboursement de la TVA à la Norvège pays hôte. Il fait toutefois remarquer que, fin 2023, le système norvégien n'était pas en mesure de fournir des factures présentant distinctement le montant de la TVA. Le travail se poursuit avec la NDEA pour perfectionner le système afin que l'on puisse déterminer les éléments des factures mensuelles et annuelles pour lesquels les taxes payées peuvent être récupérées. En 2024, les résultats sont encourageants et on espère que cette distinction sera faite dans les futures factures.

L'ACT collaborera avec les autorités norvégiennes pour essayer de déterminer les montants restant à récupérer concernant la TVA. Il estime que l'estimation de 1,2 MEUR donnée dans le projet de rapport d'audit est surévaluée, car une part importante de la facture mensuelle envoyée par la Norvège se compose de paiements pour le personnel de la NDEA, qui ne sont pas soumis à la TVA.

Recommandation d) : L'ACT souscrit à la recommandation.

Pas de commentaire.

Recommandation e) : L'ACT ne souscrit pas à la recommandation.

Le rapport d'audit donne à penser que le JWC ne respecte pas pleinement le MoA pour ce qui concerne les paiements effectués aux fournisseurs d'électricité et de gaz (services basés sur un relevé de la consommation) et les services de nettoyage (contrat distinct établi par la Norvège), du fait que le Centre paie directement les fournisseurs plutôt que d'effectuer un remboursement à la Norvège pour les services fournis.

L'ACT estime que l'approche suivie par le JWC est conforme au MoA, qui stipule que « le ministère norvégien de la Défense fournit, par l'intermédiaire du point de contact du pays hôte, le complément nécessaire concernant les commodités et les services fournis au JWC lorsque les services opérationnels et les consommables

sont fournis par le pays hôte sujet à remboursement, sauf si le JWC choisit une solution ne faisant pas appel au pays hôte (annexe B, paragraphe 4a). »

Selon l'ACT, cette approche est non seulement conforme au MoA, mais c'est aussi le moyen le plus efficace et efficient de payer ces services, de déterminer le montant de la TVA et de demander son remboursement tout en bénéficiant des prix négociés par le ministère norvégien de la Défense.

Position de l'IBAN

Recommandation a)

L'IBAN note que l'ACT considère que le JWC a pour seul fournisseur la Norvège et qu'il soutient que lorsque le Comité des budgets l'a autorisé à signer le mémorandum d'accord, il a de facto donné son accord pour que la Norvège joue le rôle de seul fournisseur. Toutefois, selon le MoA signé avec la Norvège, les services opérationnels qui ne font pas l'objet d'un partage des coûts mais dont le calcul est fondé sur la consommation effective et les prestations (électricité, gaz et services de nettoyage) sont fournis au JWC *« par le pays hôte, sujet à remboursement, sauf si le JWC choisit une solution ne faisant pas appel au pays hôte »*. Cela veut dire que, alors que le JWC a décidé que la Norvège serait son seul fournisseur pour ces services spécifiques, le MoA prévoit toutefois que le Centre peut choisir d'autres solutions ne faisant pas appel au pays hôte.

Par conséquent, selon l'IBAN, le fait que le Comité des budgets ait donné son feu vert à la signature du MoA ne signifie pas qu'il ait approuvé formellement une dérogation aux règles d'acquisition normales, avec mise en concurrence, pour la fourniture de services opérationnels qui ne font pas l'objet d'un partage des coûts mais dont le calcul est fondé sur la consommation effective et les prestations. Par conséquent, il faut obtenir l'autorisation formelle du Comité des budgets pour les dérogations aux procédures d'acquisition normales pour ce qui concerne les actuels arrangements contractuels mis en place par la Norvège pays hôte, ainsi que l'exigent l'article 32 du NFR, la directive du Comité des budgets sur les acquisitions, la directive budgétaire pour 2023 et le point 13 de la disposition XXXII des FRP. L'IBAN maintient donc la recommandation a).

Recommandation e)

L'IBAN note que l'ACT reconnaît que le JWC paie directement les fournisseurs d'électricité, de gaz et de services de nettoyage, plutôt que d'effectuer un remboursement à la Norvège. Cette façon de procéder n'est pas conforme aux dispositions du MoA signé avec la Norvège pays hôte, qui prévoient que ces coûts doivent être traités selon le principe du remboursement, le JWC devant rembourser la Norvège pays hôte au lieu de payer directement les fournisseurs. L'IBAN maintient donc la recommandation e).

OBSERVATION N° 6**NON-RESPECT DU RÈGLEMENT FINANCIER DE L'OTAN ET DU CADRE COMPTABLE OTAN POUR CE QUI CONCERNE LES ACTIFS FINANCÉS SUR LE NSIP****Commentaires officiels de l'ACT**

L'ACT souscrit à la recommandation, mais souhaite faire le commentaire suivant.

Bien que la Norvège pays hôte ait soumis en octobre 2023 une demande de JFAI pour le projet de restauration de l'alimentation électrique au JWC (2021/9TI11126-M), l'ACT estime que les mesures d'accès et de contrôle nécessaires concernant les générateurs n'étaient pas en place, et qu'il n'y avait donc pas lieu d'inscrire ces actifs financés sur le NSIP dans l'état de sa situation financière :

- 1. le contrat passé avec le fournisseur prévoyait que les générateurs resteraient en phase de test jusqu'au 1^{er} janvier 2024 ;*
- 2. le local où se trouvent les générateurs est situé dans le bloc 0-1 de l'installation creusée dans la roche, inaccessible au personnel du JWC en 2023.*

OBSERVATION 7 :**NÉCESSITÉ DE VEILLER AU PLEIN RESPECT DU RÈGLEMENT DU PERSONNEL CIVIL DE L'OTAN S'AGISSANT DE LA DÉROGATION GÉNÉRALE AUX DISPOSITIONS RELATIVES À L'INDEMNITÉ JOURNALIÈRE****Commentaires officiels de l'ACT**

L'ACT ne souscrit pas à la recommandation.

Selon l'article 41.2.1 du RPC,

« à titre exceptionnel, les chefs d'organisme OTAN peuvent autoriser le remboursement des dépenses réellement engagées qui dépassent le montant intégral approuvé de l'indemnité journalière si l'exécution de la mission doit s'en trouver facilitée. »

Au QG du SACT, ce pouvoir a été délégué au contrôleur des finances de l'ACT. Sur la base de cette délégation de pouvoir, l'ACT a diffusé une politique qui prévoit, pour six hôtels situés à proximité du siège de l'OTAN, à Bruxelles, une autorisation permanente s'agissant du tarif OTAN négocié avec ces établissements.

L'ACT estime qu'il s'agit d'une mesure exceptionnelle par nature et qu'elle est donc conforme au RPC.

Position de l'IBAN

L'IBAN prend note de la façon dont l'ACT interprète l'article 41.2.1 du RPC pour ce qui concerne la dérogation générale aux dispositions relatives à l'indemnité journalière. Il estime que, de par sa nature, une telle dérogation est contraire au principe de l'exception prévu dans cet article. Il maintient donc sa recommandation.

SUITES DONNÉES AUX OBSERVATIONS ANTÉRIEURES**(1) Exercice 2022**

IBA-AR(2023)0011, paragraphe 1.17

INSUFFISANCES DANS LE TRAITEMENT COMPTABLE DES APPELS DE CONTRIBUTIONS POUR LE NSIP**Commentaires officiels de l'ACT**

Recommandation a) : L'ACT est d'accord.

Pas de commentaire.

Recommandation b) : L'ACT n'est pas d'accord.

L'ACT estime que les contributions NSIP ont été reçues au cours de l'exercice pendant lequel l'appel de contributions a été diffusé.

Recommandation c) : L'ACT n'est pas d'accord.

L'ACT estime que c'est bien ce qu'il a fait dans ses états financiers de 2023.

Position de l'IBAN**Recommandations b) et c)**

L'IBAN note que l'ACT a comptabilisé en 2023 les contributions NSIP relatives au premier trimestre 2024, qui s'élèvent à 0,2 MEUR, et les a présentées dans ses états financiers 2023 consolidés. L'ACT n'a toutefois pas corrigé les données comparatives, alors que l'IBAN le lui avait recommandé dans son rapport sur l'audit des états financiers de 2022 (IBA-AR(2023)0011). De ce fait, s'agissant des contributions NSIP, les montants à recevoir et le passif financier relatifs à l'exercice 2022 sont sous-évalués de 1,4 MEUR dans les états financiers 2023 consolidés de l'ACT. L'IBAN maintient par conséquent sa décision de considérer les sous-questions b) et c) comme étant en cours de traitement.

(2) Exercice 2022

IBA-AR(2023)0011, paragraphe 2.15

JWC – CAS DE NON-CONFORMITÉ AVEC LA RÉGLEMENTATION RELATIVE AUX ACHATS

Commentaires officiels de l'ACT

Recommandation a) : l'ACT est d'accord.

Pas de commentaire.

Recommandation b) : l'ACT est d'accord.

Pas de commentaire.

Recommandation c) : l'ACT est d'accord.

Pas de commentaire.

(3) Exercice 2022

IBA-AR(2023)0011, paragraphe 3.12

JFTC – NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER LA GESTION DES ACTIFS FINANCÉS SUR LE NSIP

Commentaires officiels de l'ACT

L'ACT est d'accord.

Pas de commentaire.

(4) Exercice 2021

IBA-AR(2022)0006, paragraphe 2.17

INSUFFISANCES DANS LA COMPTABILISATION DES ACTIFS FINANCÉS SUR LE NSIP

Commentaires officiels de l'ACT

Recommandation a) : L'ACT n'est pas d'accord.

Des orientations écrites et une formation ont été fournies aux commandements subordonnés.

Recommandation b) : L'ACT est d'accord.

Pas de commentaire.

Recommandation c) : L'ACT n'est pas d'accord.

L'ACT conteste l'évaluation de la réception des actifs financés sur le NSIP qui est présentée dans l'observation 6 du rapport de l'IBAN sur ses états financiers de 2023.

Le QG du SACT a bien effectué un contrôle approfondi de l'exhaustivité, de l'exactitude et de l'uniformité des registres comptables des biens.

Position de l'IBAN

Recommandations a) et c)

S'agissant de la recommandation a), l'IBAN prend note du commentaire selon lequel des orientations écrites et une formation ont été fournies aux commandements subordonnés. Il n'a toutefois pas reçu d'éléments probants à l'appui de cette affirmation et il examinera la suite donnée à la question au cours de l'audit des états financiers de 2024.

S'agissant de la recommandation c), l'IBAN prend note du commentaire de l'ACT. Toutefois, sur la base de l'observation 6 relative aux actifs financés sur le NSIP qui a été formulée à l'issue de l'audit des états financiers de 2023, il maintient sa décision de considérer cette question comme étant en cours de traitement.

GLOSSAIRE

En application de la norme internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) 2705, les opinions émises au sujet des états financiers et au sujet de la conformité peuvent être des opinions sans réserve, des opinions avec réserve, des déclarations d'abstention ou des opinions défavorables.

- L'IBAN émet une opinion sans réserve (*unqualified opinion*) lorsqu'il estime que les états financiers et le rapport sur l'exécution du budget sont exacts et que rien ne lui donne à penser que les fonds n'ont pas été employés aux bonnes fins – pour le règlement de dépenses autorisées – et en conformité avec la réglementation en vigueur.
- L'IBAN émet une opinion avec réserve (*qualified opinion*) lorsque, d'une manière générale, il est satisfait de la présentation des états financiers mais que, pour certains éléments clés, il constate que les états n'ont pas été correctement établis ou que l'ampleur de l'audit a été limitée, ou lorsque des problèmes particuliers lui donnent à penser que les fonds n'ont pas été employés aux bonnes fins – pour le règlement de dépenses autorisées – et en conformité avec la réglementation en vigueur.
- L'IBAN se déclare dans l'impossibilité d'exprimer une opinion (*disclaimer of opinion*) lorsque l'ampleur de l'audit est extrêmement limitée – au point qu'il n'est pas en mesure d'exprimer une opinion – ou lorsque d'importantes incertitudes entourent les états financiers ou l'emploi des fonds.
- L'IBAN émet une opinion défavorable (*adverse opinion*) lorsqu'une erreur ou une anomalie présente dans les états financiers a des conséquences si étendues et si importantes que, selon lui, une réserve n'est pas suffisante pour faire apparaître le caractère trompeur ou incomplet des états financiers.

En application des normes d'audit, trois types de paragraphe peuvent figurer dans le rapport d'audit :

- Questions clés de l'audit (ISSAI 2701) – Paragraphe qui concerne des questions qui, selon le jugement professionnel de l'IBAN, sont les plus importantes parmi celles qui ressortent de l'audit des états financiers de la période considérée. Les questions clés de l'audit sont portées à l'attention du Conseil.
- Observation particulière (ISSAI 2706) – Paragraphe que l'IBAN ajoute dans la section « Opinion » du rapport d'audit afin d'appeler l'attention sur un élément présenté dans les états financiers dont l'importance est telle, selon lui, qu'il est indispensable à l'utilisateur pour sa compréhension de ces documents.
- Autre observation (ISSAI 2706) – Paragraphe que l'IBAN ajoute dans la section « Opinion » du rapport d'audit pour fournir des informations sur un élément autre que ceux présentés dans les états financiers qui, selon lui, est important pour la compréhension, par l'utilisateur, de l'audit, des responsabilités de l'auditeur ou du rapport d'audit.

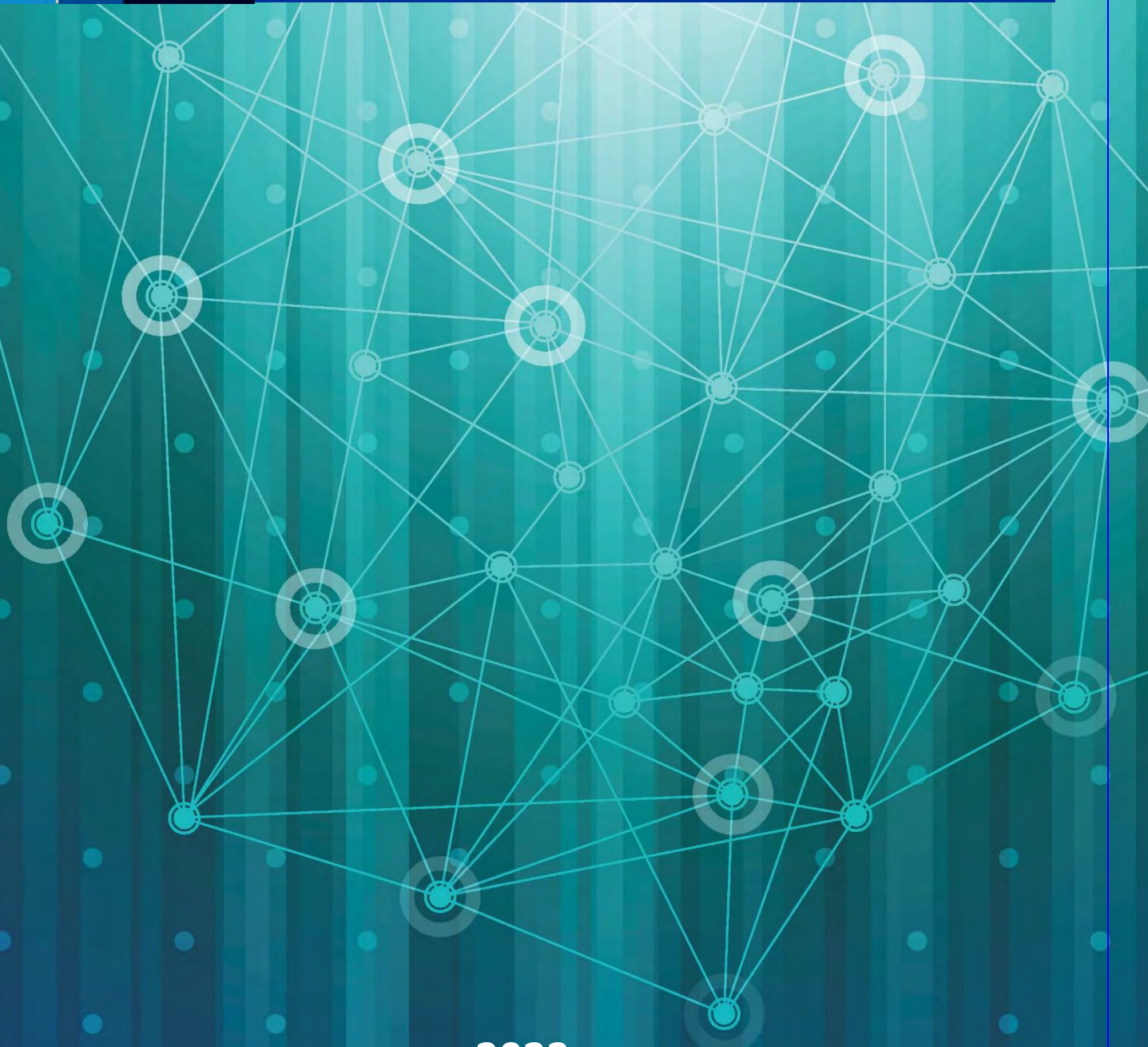


NATO
OTAN

ALLIED COMMAND TRANSFORMATION

NORFOLK, VA

PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2025)0009 - MIS EN LECTURE PUBLIQUE



2023

ALLIED COMMAND TRANSFORMATION
CONSOLIDATED FINANCIAL STATEMENTS

NATO'S WARFARE DEVELOPMENT COMMAND



HQ Supreme Allied Commander Transformation
Command Group, Office of Budget and Finance
Norfolk, Virginia | USA



ACT/CG/BUDFIN/TT-8101/SER:NU

TO: Mr Radek Visinger, Chairperson, International Board of Auditors
for NATO

SUBJECT: **2023 ALLIED COMMAND TRANSFORMATION
CONSOLIDATED FINANCIAL STATEMENTS**

DATE: 18 March 2024

REFERENCE: A. NATO Financial Regulations Article 34 and 35.

1. In accordance with the Reference, we herewith forward the 2023 Annual Consolidated Financial Statements for Allied Command Transformation (ACT).
2. The financial information contained in the Statements agrees with the ACT financial records, showing the position at the end of the financial year for each of the items listed in Article 34 of the NATO Financial Regulations (NFRs).
3. For these 2023 Financial Statements, ACT has again met the timeline set out at the Reference, which states that Financial Statements are to be produced by 31 March.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Lavigne".

Philippe Lavigne
General, French Air & Space Force
Supreme Allied Commander Transformation

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Garland".

Nicholas Garland
Financial Controller
Allied Command Transformation

NATO UNCLASSIFIED

DISTRIBUTION:

External -

Action:

ACT Board Member, IBAN
Budget Committee Secretariat

Information:

Commander JWC
Commander JFTC
Commander JALLC
SACTREPEUR

NATO UNCLASSIFIED

TABLE OF CONTENTS

Supreme Allied Commander Transformation Foreword and Report	4
Statement of Internal Control	13
ACT Consolidated Statement of Financial Position	20
ACT Consolidated Statement of Net Assets & Equity.....	21
ACT Consolidated Statement of Financial Performance	22
ACT Consolidated Cashflow Statement	23
ACT Budget Execution Statements.....	24
ACT Accounting Policies	31
Notes to the Accounts.....	35

SUPREME ALLIED COMMANDER TRANSFORMATION FOREWORD AND REPORT



In the face of a persistent, boundless, and multifaceted security environment, our competitors seek to place us in a position of disadvantage. We are operating in an ever more unsettled security environment. All around us, the digital revolution is shortening all cycles: research and development cycles, training cycles, and user cycles. We have entered the era of agility, open architectures, constant questioning and unprecedented levels of complexity and volumes of data.

At the Madrid Summit in June 2022, the Heads of States and Government agreed to a new and transformational NATO Strategic Concept in order for NATO to adapt to a more dangerous and fast changing world. The nations agreed to increase support to Ukraine and to reinforce NATO's deterrence and defence posture, as well as inviting Finland and Sweden to join the Alliance. Since then Finland has joined the Alliance and the NATO nations have agreed to the Political Guidance 2023, which serves as ACT's guide for our capability development work.

Our mission is to contribute to preserving the peace, security and territorial integrity of the Alliance member states by leading the strategic warfare development of military structures, forces, capabilities and doctrines. ACT is positioned to constantly look ahead to prepare for the necessary adaptation and transformation of our Military Instrument of Power. In 2022 we delivered the conceptual framework and NATO's North Star 20 year vision. In 2023 we started to incorporate that framework through the Warfare Development Agenda and its five Warfare Development Imperatives¹ into the delivery of our Programme of Work. To support us in our endeavours, the decisions made in Madrid became a reality as €30M of additional funding was applied to our Programme of Work with a particular focus on evolving NATO beyond the Joint Operations of armies, navies and air forces to a more multi-domain approach that leverages the full scope of Alliance capabilities. These include Space and Cyber as well as creating the foundations for a data-driven Alliance through the implementation of its Digital Transformation Strategy.

In 2023 we marked the 20 year anniversary for the Command. As NATO's warfare development command, now more than ever, the success of our Alliance depends on ACT's strategic understanding of the security environment and on the transformation and modernization of the Military Instrument of Power. ACT leads transformation in a unified, agile and cross-functional approach within the entire strategic community, with SACEUR, in close collaboration with all NATO entities, and in recognition of the Allied consensus. Our unique responsibilities enable collaboration with institutions, industry, academia and think tanks. Our location in the United States allows for fruitful interactions with American partners. The outcome is an adaptable, foresighted and powerful combination to enhance NATO's posture, military mindset, structures, forces, capabilities, policy, and doctrines. We transform through strategic thinking, defence planning, innovation and experimentation, capability and interoperability development. We understand that defence planning fosters harmonization, synchronization and fair burden sharing amongst Allies. We provide common-funded capabilities, interoperability initiatives, doctrine and education for our talented workforce as the glue among national capabilities, which enable the Alliance to meet its core tasks. Transformational efforts are found throughout ACT, which has its Headquarters in Norfolk, Virginia, along with three subordinate entities in Norway (Joint Warfare Centre), in Poland (Joint Force Training Centre) and in Portugal (Joint Analysis & Lessons Learned Centre). ACT also includes SACT Representative Europe (SACTREPEUR) at NATO Headquarters in Brussels, and ACT Staff Element Europe (SEE), which sits alongside Allied Command Operations (ACO) Headquarters at Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE). ACT conducts experiments,

¹ Cognitive Superiority, Layered Resilience, Influence and Power Projection, Cross Domain Command and Integrated Multi-Domain Defence

develops doctrine, innovates solutions and delivers new, necessary tools to the Allied warfighters to ensure they are able to deter, defend and fight today and tomorrow.

In the paragraphs below, I have highlighted ACT's key outputs, financial overview, and vision for the future.. As it is impossible to report on everything the Command has undertaken in 2023, the following sections present some of our most significant achievements.

Key Outputs

Policy and Doctrine Development

Following the reinvigoration of the Strategic Foresight Cycle in 2022, we delivered the Strategic Foresight Analysis 2023. This analysis will educate and improve Alliance-wide future understanding over general trends assessment, and serves as the foundation of the Future Operating Environment 2024 report. In 2023, we also established a China Analysis and Cross-Function Support Capacity. This capacity will support NATO's efforts to better understand the People's Republic of China's capabilities, policies, and potential effects on NATO, and its impact on the security environment.

Work on our Four Square and Integrated Deterrence Study focussed on improving deterrence through better integration and coherence across the Diplomatic, Information, Military, and Economic instruments of power and the conventional and nuclear capabilities. As part of this Study, ACT conducted a revolutionary deterrent wargame at NATO Headquarters in 2023, pitting senior country delegates against a top-tier group of diversified experts. The game was instrumental in drawing insights on strategic thinking, decision-calculus, deterrence, and escalation dynamics.

We initiated work on the Cross-Domain Command Concept, which will establish the basis for strengthening the Military Instrument of Power through reviewing, revising, and as necessary, adapting, refining and advancing current conceptual approaches to Command and Control in a multi-domain perspective. The Cross-Domain Command concept is designed to provide the foundation for the development of requirements to inform Digital Transformation and the NATO Command Information Services Initiative. We expect the delivery of this Concept by the end of 2024.

Other notable outputs include the delivery of the Multi Domain Operations in Urban Environment Concept, NATO Military Resilient Risk Assessment Methodology, Cognitive Superiority Implementation Strategy and Long Term Military Strategic Shaping Strategic Framework, as well as a non-classified NATO Warfighting Capstone Concept.

As Allied forces require clearly understood and agreed joint doctrine to plan, execute, assess and sustain operations, ACT continued to play an essential role in Allied joint doctrine development. We provided the best military advice and recommendations to 25 Military Committee Standardization Boards and Working Groups.

In addition, ACT managed the Allied Joint Doctrine Campaign Plan on behalf of the Military Committee Joint Standardization Board. The purpose was to manage the development of NATO's joint, operational-level publications by programming the staggered revision of all publications over a five-year cycle to ensure coherence between doctrine and other publications. Nine revisions were initiated through a doctrine task approved by the Joint Standardization Board. All doctrine tasks, including a new publication for Space Operations, will contain guidance to consider the Allied Multi-domain Operations concept to enable the mind-set shift to move from joint to Multi-Domain Operations.

Capability Development



NATO UNCLASSIFIED

With the delivery of the ACT-produced Strategic Capability Development Plan in July 2023, NATO now has a strategically aligned portfolio-level view against which NATO capabilities will be planned, delivered and maintained. It is a key document to prioritize and sequence our common funded capabilities.

Digital Transformation

In close collaboration with Allied Command Operations, nations and the wider NATO community, ACT had a leading role to align and accelerate data centricity, data exploitation and AI capability delivery programmes, thus leveraging the latest technologies such as Large Language Models. In response to the Allies' Digital Transformation Implementation Strategy, ACT is leading 19 Lines of Effort and supporting 17 others as a cross-directorate endeavour. At the forefront of the NATO Artificial Intelligence Strategy, we provided the military requirements and recommendations for applying the NATO Principles of Responsible Use for AI in defence, which will help steer NATO's transatlantic efforts in alignment with Alliance values and norms and with international law.

To support the Digital Transformation, the NATO Command Information Systems Initiative facilitated the delivery of a NATO Digital Backbone for the Alliance. This initiative exploits the current and planned capability programming in close coordination with the Federated Mission Networking community to ensure the necessary "Interoperability Continuum" among NATO nations and partners.

ACT working groups have been analysing the Individual Training requirements to support Digital Transformation. ACT is also leading the effort to establish a digital employment framework for Individual Training. Additionally, analysis of Digital Transformation themes and the conduct of pilot training courses has resulted in the identification of new NATO requirements. During their Orientation training, all NATO newcomers will use e-learning to enhance their digital awareness through achievement of the "NATO Digital Literacy Standard". This focuses on areas such as Cyber Security, Networks and Knowledge Management, Data, Applications, and more. The future warfighters will increase their proficiency and their decision-making in the digital world by understanding the connection between Multi-Domain Operations and Digital Transformation.

Interoperability



In 2023, ACT led several efforts aiming at improving NATO's communications and information systems interoperability, from the strategic to the tactical levels of command. We organized and ran our largest ever Coalition Warrior interoperability exercise, where more than 40 nations conducted over 22,000 tests among more than 400 capabilities, which made a significant contribution to improving the Alliance's interoperability. In addition, our TIDE Sprint and iO360 events advanced the Alliance's future interoperability by prioritizing the elements needed to make significant progress in NATO's Digital Transformation and to enable Multi-Domain Operations.

Space and Cyber

The implementation of the 5-phased Space Domain Action Plan for NATO progressed in 2023. As threats in cyberspace have continued to grow in number and complexity, the initiation of a Cyber Operations Concept will further operationalize the implementation of the Cyber Domain in NATO's operational environment.

Other Capability Development

The Alliance Future Surveillance and Control (AFSC) programme progressed significantly in 2023 with the delivery of technical concepts by industry. NATO's operational requirements will start the incremental approach to meet AFSC 2035

NATO UNCLASSIFIED

objectives, which will provide tactical data exchange pathways and gateways to enable a system-of-systems approach consisting of legacy and next generation warfighting assets. Often described as the Tactical Multi-Domain Operations programme, AFSC is a demonstrator of future NATO required capabilities.

Work progressed on the main enablers for the NATO Command Information Systems Initiative: Core Services, Communication Services, IT Service Management and Deployable Communications Information System. Specifically, the delivery of the NATO Enterprise Wide Core Communications and Multi-Media Access Services programme will provide the foundation for the Operational Network and is essential to enhance interoperability through development of a smaller, more resilient NATO network.

In 2023, ACT led the development and coordination of the delivery of common funded capabilities supporting the Warfare Development Imperative “Influence and Power Projection” through the delivery of functional Joint Effects capabilities, while building the initial framework to synchronize joint effects across functions, disciplines, and domains. Efforts included the implementation of the Command and Control of Electronic Warfare and Information Environment Assessment Capability Programme Plans to formulate early non-kinetic integration and the development of a holistic Joint Targeting Advanced Rapid Targeting and Effects Mission Information System (ARTEMIS) Capability Programme Plan.

As part of the Layered Resilience Warfare Development Imperative, ACT, supported by 31 Territorial Host Nations, continued to make progress in the production of Infrastructure capability delivery but also to facilitate the Reception, Staging and Onward movement of Allies within SACEUR’s Area of Responsibility.

In the logistics domain, the Command has initiated a “Collective Logistics Concept” that aims to align multinational logistics efforts within the Alliance. The NATO “Fuel Supply Chain” programme for improving resilience across the Alliance made huge steps in 2023 and will lead to a Capability Programme Plan to be delivered by the end of 2024. ACT participated in the development of the Multinational Ammunition Warehousing Initiative and coordinated the development of updated Stockpile Planning Guidance.

Innovation

ACT will continue to push the limits for Alliance-wide innovation initiatives, in close collaboration with NATO’s Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic (DIANA), industry and academia, continuously seeking to investigate new ideas that can support the warfighter in being faster than the adversary. The development of Minimal Viable Products, together with operational users at the forefront of the military requirements, will leverage emerging technologies or critical capabilities to test and demonstrate solutions to implement and operationalize MDO. In 2023, Emerging & Disruptive Technologies (EDTs) were leveraged to support data science & AI, quantum technologies, secure communication-enabled protocols, Cloud-based capabilities, and the protection of critical undersea infrastructure. We successfully ran our bi-annual innovation challenges, organized with a host nation, to tackle military problems of interest, bringing together a wide range of innovation partners.

Exercises

Support to NATO Current Operations: The Joint Force Training Centre delivered three iterations of pre-deployment training in support of NATO Mission Iraq, designed to educate and train personnel filling both advisory and/or Command and Control Crisis Establishment positions within the mission. The training was conducted in a blended format of virtual and residential phases and was supported by key representatives of the Iraqi Armed Forces and Iraqi Focus Groups. This ensured the training was realistic and up-to-date with all current in-theatre issues.

NATO UNCLASSIFIED

Support to NATO Future Operations: With all support to NATO future operations based on SACEUR's requirements, the Joint Warfare Centre successfully executed two major computer-assisted exercises/command post exercises (CAX/CPX) and concurrently planned and prepared for seven others to be executed in 2024 and 2025. This included Exercise STEADFAST JUPITER 2023, the largest CPX in the history of the Alliance, involving nearly 7,000 civilian and military personnel and 24 training audiences. Additionally, eight NATO Centres of Excellence and seven international/non-governmental organizations participated in the exercise. These exercises enabled the certification of 11 NATO Command Structure/Force Structure HQs. The Joint Force Training Centre (JFTC) designed, programmed, planned and executed the NATO Command Structure Key Leaders Exercises STEADFAST PYRAMID and STEADFAST PINNACLE. JFTC also designed, planned and set the conditions for the successful execution of the major Land Domain Exercise LOYAL LEDA to be held in early 2024, aimed at certifying a NATO Warfighting Corps HQ. Further support was provided to the NATO Force Structure by hosting the 1st German/Netherlands Corps and the Rapid Reaction Corps France in their interoperability and readiness exercises, GRIFFIN LIGHTNING 23 and CITADEL BONUS 23.



Support the Partnership Programme: The Joint Force Training Centre maintained its close ties with the Georgian Joint Training and Evaluation Centre and facilitated seven iterations of Ukrainian Armed Forces training with NATO Command Structure Mobile Training Teams.

Looking ahead, we see opportunities and challenges for 2024, especially in light of the transition to the new exercise model, as ACT Training Commands serve as Officer Directing the Exercise (ODE) for STEADFAST DETERRENCE, DUEL, DAGGER, FOXTROT and LOYAL LEDA.

Individual Training

ACT continued to manage and develop the electronic Individual Training and Education Programme (e-ITEP), NATO's in-use Training Management System designed to manage NATO Education and Individual Training within the Global Programming framework. There are currently 205 Education Training Facilities and 2554 users registered in e-ITEP, and the tool is under continuous development to adapt its capabilities to existing needs.

A priority in 2023 was working towards a Multi-Domain Operations (MDO)-enabled Alliance made possible through Digital Transformation. As one of the initial steps towards shifting mind-sets towards Multi-Domain Operations, ACT developed an online MDO course, which is expected to be released to the NATO Enterprise in early 2024. Additionally, in 2023 ACT undertook a comprehensive NATO training analysis to establish the requirement for individual training courses to be modified to incorporate MDO themes and vignettes in line with new doctrine.

Warfare Development & Experimentation

ACT commenced a new initiative entitled Warfare Development in Exercises that employed Warfare Development Exploitation Teams in exercises, with the initial deployment to STEADFAST JUPITER 23. Its intent was to establish a baseline of Alliance knowledge about the Concept for Multi-Domain Operations and the use of MDO Instruments of Power during Article V operations. The baseline is to be used for implementation and for MDO in upcoming exercises in 2024 and beyond.

NATO UNCLASSIFIED

With regard to wargaming and experimentation, ACT continues to grow its capacity both in the Headquarters in Norfolk and through the extension of the Joint Warfare Centre's trial structure, which has been extended until the end of 2025.

The first combined 2023 Experimentation and Wargaming Programme of Work was executed in four contexts: Standalone Experimentation, Experimentation in Exercises, Experimentation in Operations, and Standalone Wargames. Four areas are noteworthy:

- The applicability of the Multi-Domain Operations in an Urban Environment Concept as an operational level concept was evaluated via a two-week wargame at JFC Naples in February 2023. The analytical effort focussed on validating the six MDO in Urban Environment principles.
- The second iteration of dedicated Experimentation Exercise DYNAMIC MESSENGER 23 was conducted in September 2023 in Troia (Portugal) under the joint leadership of ACT and Maritime Command in Northwood (UK). It was an opportunity to test the interoperability of new maritime unmanned systems, ensuring that Allies can work together to counter security challenges, such as submarines and sea mines.
- A second round of 5G experimentation took place in October 2023 at Adazi Base (Latvia). One experiment explored the application of 5G networks to enable telehealth on the field in military settings, and to compare different telehealth equipment and assess their use under different 5G networks.
- ACT involvement in the US-led Multinational Capability Development Campaign, participating in the following projects: Allies & Partners Experimentation Network, Artificial Intelligence Enabled Sensor Fusion, and Multinational Wargaming.

Modelling and Simulation

As the provision of quantifiable data to inform the military advice given to strategic-level analytical studies is critical, ACT's Modelling and Simulation team tested both the Resilience Prototype and the Resilience Data Analytics Minimum Valuable Product in NATO's 2023 Crisis Management Exercise. Additionally, ACT's work on the Political Military Assisted Decision Making programme reached an important milestone with the delivery of the Capability Requirements Brief to the Military Committee and Resource Policy and Planning Board in 2023.

ACT continually investigates emerging technologies and provides development and delivery of e-Learning solutions. In 2023, the main focuses were the development of Augmented Reality supported trainers. In 2024, the main focus will be investigation and implementation of Artificial Intelligence (AI) enabled solutions for adaptive learning.

Lessons Learned

ACT provided a comprehensive report on military strategic considerations and recommendations in regards to the effects Russia's war against Ukraine have on the Military Instrument of Power (MIoP). The report focuses on the significant and long-lasting impacts, which require NATO's continuous observation, deduction, and assessment.

The Joint Analysis and Lessons Learned Centre completed Joint Analysis reports on NATO Involvement in Evacuation Operations – Lessons from Operation ALLIED SOLACE for SHAPE Comprehensive Crisis and Operations Management Centre. The reports provided substantial evidence and analysis, which will enable the customers to drive forward important policy and structural changes in NATO. Further reports on Technical Exploitation and Battlefield Evidence in NATO were undertaken in 2023, with the report on Human Security in Operations for SHAPE J9 due for completion in the third quarter of 2024. The Joint Analysis and Lessons Learned Centre completed a Short Term Analysis report on Chemical Biological Radiological and Nuclear (CBRN) expertise and Operational Assessment at the Military Strategic Level and a further two Short Term Analysis Reports on Ukraine Operations lessons with the aim to influence the development of training and exercises provided by the Joint Force Training Centre. Additionally, the Joint Analysis Lessons Learned Centre (JALLC) provided support through implementing the NATO Lessons Learned Capability to NATO entities, Nations, and Partners and providing 22 outreach engagements and nine different courses in 2023.

NATO UNCLASSIFIED

Also in 2023, JALLC conducted several innovation-related activities developing the Lessons Learned Ontology and Semantic Representation for Lessons Learned Exploitation, as well as the developing the Observation Collection and Analysis Tool. These activities were focussed on supporting the future implementation of the user requirements for a new NATO Lessons Learned Toolset while remaining connected to a wider NATO innovation network.

Accession and Integration of Finland and Sweden:

Finland formally acceded to the Alliance on 04 April 2023. This enabled ACT to lead the Finnish Accession and Integration Working Group culminating in the Final Integration Conference, followed by a Joint Signing Ceremony, held at the Presidential Palace in Helsinki, where SACT and the Finnish Chief of Defence signed a joint declaration as an affirmation of the fulfilment of Finland's Integration Phase objectives on 12 June 2023.

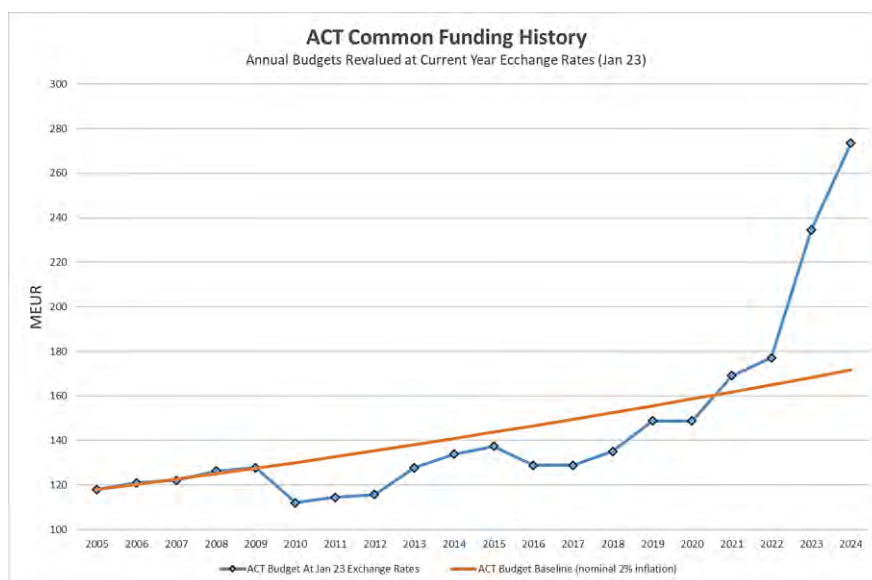
The Military Integration of Sweden led by ACT progressed in 2023 to the point where it could be formally completed at a Final Integration Conference. However, this can only take place after the final ratification of the Accession Protocol by all NATO Allies.

NATO Centres of Excellence:

ACT conducted seven periodic assessments for the NATO-accredited Centres of Excellence (COE) in 2023. In addition, we continued to support the establishment and accreditation of the two new COEs under development: the new Climate Change and Security COE, located in Montreal (Canada), and the NATO SPACE COE in Toulouse (France). On 15 October 2023, ACT launched a new system of coordination and management of the COEs with the main objective to synchronize the Community of Interest and sharpen the focus on NATO priorities and common opportunities.

Financial Overview

To support this level of activity, NATO Nations awarded ACT a budget of €229M (revalued to €234M (Jan 23 Exchange Rates) for comparison purposes). As can be seen from the chart opposite, this award represents a step change increase in the level of investment made by the Nations in support of transformational activity as a direct consequence of the 2022 MADRID Summit declaration to award an increase to the NATO Military Budget of 25%. This trend continues into 2024 with an awarded ACT budget of €273M.

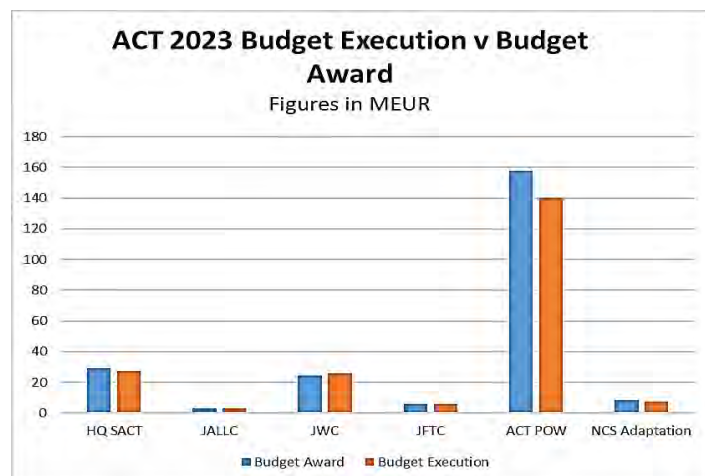


The ACT funds are provided in a number of currencies (Euros, US Dollars, Norwegian Krone and Polish Zloty) but are consolidated and presented in the financial statements in Euros. The 2023 execution in budget currency can be examined in the detailed Budget Execution Statements.

The ACT group of budgets are split into three categories. Firstly, there are the budgets supporting the ACT Command Headquarters: the Joint Warfare Centre (JWC) in Stavanger, Norway, Joint Force Training Centre (JFTC) in Bydgoszcz, Poland and the Joint Analysis Lessons Learned Centre (JALLC) in Lisbon, Portugal, as well as the budget supporting Headquarters Supreme Allied Command Transformation (HQ SACT) based in Norfolk, Virginia, USA. Secondly, there are budgets

NATO UNCLASSIFIED

supporting the ACT programmes of work, and thirdly, the final ACT budget supports the specific ACT requirements in transitioning to the adapted NATO Command Structure.



As shown in the graph at left, the vast majority of the additional €55M in funding was allocated to ACT's programme of work. Unfortunately, the Command struggled to commit these funds. The necessary enablers were not foreseen or in place in 2022 to facilitate a fast start to committing the additional resources in 2023. As a consequence, there were delays in developing our programmes which, when combined with a lack of relevant capacity in both NATO suppliers and industry, resulted in lower-than-expected budget execution rates. Although ACT committed its highest ever total of €210M (91.7%), it did result in ACT returning €19M to the NATO nations.

Vision for the Future

In order to contribute to shaping and contesting our adversaries today, while at the same time preparing our Military Instrument of Power for the battlespace of tomorrow, I tasked the ACT team to further incorporate the Warfare Development Agenda aligned development activities into our future activity. Some highlights of ongoing work include:

Cognitive Superiority: Understanding the operating environment and potential adversaries relative to the Alliance's own capabilities, capacities and objectives. Work in 2024 will focus on delivering cognitive and warfighter development through ACT's exercise programme, implementation and sustainment of NATO's lessons learned process, further exploitation of data of an ACT data science, analytics and artificial intelligence capacity, the development of cognitive warfare concept, and Intelligence, Surveillance & Reconnaissance (ISR) and Communications & Information System (CIS) capability development. Our long-term military transformational work will continue focussing on understanding the future operating environment and on future military strategic shaping to support development of strategic advice, scenarios for experimentation and evaluation of NATO activities.

Layered Resilience: The ability of NATO's Military Instrument of Power to absorb shock and fight on, across all layers, military, civil-military and military-civilian. In order to enhance the Military Instrument of Power, ACT will continue delivery of Common Funded Infrastructure to alleviate capability shortfalls in the NATO Command Structure regarding maritime, air basing and land as well as ammunition storage, bulk fuel and training facilities. We plan to develop logistic capabilities to support NATO during Multi-Domain Operations and improve logistics effectiveness through work on the NATO Fuel Supply Chain, and energy and medical functional concepts for NATO operations. Lastly, ACT will continue countering threats in the underwater domain to develop innovative solutions utilizing autonomous underwater vehicles for conducting NATO naval mine warfare and seabed surveillance operations.

Influence and Power Projection: Shaping positively the environment to the Alliance's strengths, including generating options and imposing dilemmas on adversaries. In order to improve NATO's ability to effectively address multi-domain, multi-region, and multi-actor escalation, ACT will focus on joint effects and multi-domain capabilities in order to plan, direct and synchronize lethal and non-lethal effects. This will allow the Alliance and our Partners to anticipate, deter, defend against and defeat any potential threats. Resultant effects across domains will be synchronized in time and space to achieve NATO's strategic, operational, and tactical objectives. In the area of cyberspace, we will focus on warfare and capability

NATO UNCLASSIFIED

development, security enhancements, and situational awareness for resilience and mission assurance. Lastly, our space programme will improve space capabilities and support the implementation of the space domain.

Cross-Domain Command: Revitalizing and enabling a commander's ability to understand the multi-domain operating environment and act rapidly and effectively. Robust and continuously refreshed communications and information systems are fundamental in achieving this. I have placed special emphasis on NATO's broader digital transformation through the creation of the NATO Command Information Systems Initiative programme, the creation of a Digital Transformation Section and the delivery of a modern Digital Backbone. Furthermore, ACT will continue to be engaged in delivering core capability products across air command and control; interoperability verification; alliance future surveillance and control; ballistic missile defence; core communications including deployable, satellite and wireless communications; core services; joint multi domain, air, maritime, land, special operations forces command and control; and nuclear consultation, command and control.

Integrated Multi-Domain Defence: In the future operating environment of more persistent and boundless competition, the Alliance needs to move towards an integrated, multi-domain approach to defence and a more persistent operation posture. A connected and ready-enabled joint force will be supported through the design, programming, planning and execution of a range of ACT-delivered exercises incorporating experimentation. Our work in cyberspace operationalization supports integrated multi-domain defence through concept development, the delivery of a coherent Cyberspace Domain Services portfolio of capabilities, common-funded governance and the delivery of our annual Cyber Coalition exercise. Additionally, in 2024 we plan to deliver a Pol-Mil Assisted Decision Making demonstrator to support high level decision making. Lastly, work in our environmental knowledge and operational effectiveness maritime and anti-submarine warfare programmes will enhance the Alliance's ability to operate in the maritime domain (surface or underwater) through greater understanding of the operating environment, improvement in decision making and domain awareness, along with innovative future solutions to conduct NATO operations.

Warfare Development Agenda Critical Enablers: As well as fulfilling central functions for the Alliance, including investigating strategic trends and drivers through the Strategic Foresight Analysis process, apportioning the Capability Targets to Nations in Step 3 and supporting the delivery of Steps 2 and 5 in the NATO Defence Planning Process, ACT will work on the six critical enablers to ensure that the Command is fit for purpose. In order to ensure we have the Right People Right Skills, ACT will embrace the use of additional civilian workforce, manage NATO's education and training programmes and coordinate and accredit NATO's Centres of Excellence (COE). In building a data-enabled technological advantage, ACT will expand its work on the use AI and data analytics while engaging in emerging and disruptive technologies and maintaining an Innovation programme focused on closing current capability gaps. In advancing agility, ACT will continue to lead the enterprise-level effort regarding common-funded capability, refine the Strategic Development Capability Plan and work on agile procurement methods. Our work on exercise scenarios, wargaming and the delivery of the next generation of modelling and simulation solutions support persistent preparation and readiness enhancement grown out of improved training and exercises. Finally, ACT will continue to lead and coordinate the military aspects of Day Zero Integration with Non-NATO entities.



Philippe Lavigne
General, French Air & Space Force
Supreme Allied Commander Transformation

STATEMENT OF INTERNAL CONTROL

The Scope of Responsibility

As Supreme Allied Commander Transformation (SACT), I have the responsibility for maintaining effective governance and a sound system of internal control that supports the achievement of the Allied Command Transformation (ACT) policies, aims and objectives, while safeguarding the Nations' funds and assets for which I am personally responsible, in accordance with the responsibilities assigned to me by the Nations.

Working closely with me is the ACT Financial Controller, who has the responsibility for safeguarding the Nations' common funds and assets assigned to him in accordance with the NATO Financial Regulations.

Internal Control Statement

The Nations ensure that an annual Internal Control Statement is prepared under our direction. This statement forms part of the Command's annual consolidated financial statements. As such, it is reviewed by our external auditors, the International Board of Auditors for NATO, as part of their annual certification of our accounts.

This Statement describes the extent to which ACT has, for financial year 2023, complied with its internal controls and the requirements of the NATO Financial Regulations. It also describes how the effectiveness of the internal control arrangements have been monitored and evaluated during the year and sets out any changes planned for the financial year 2024. This statement, therefore, aims to provide assurance and an assessment of the risk profile and the effectiveness in managing those risks.

Control Environment

Internal Control Framework

ACT's governance structure has been developed and implemented in accordance with the requirements of the NATO Member Nations, either directly during their annual Summits, or through the Nations' appointed NATO Committees, who exercise proportionate and independent oversight and controls over our operations.

Our Internal Control Framework described in ACT Directive 60-2 consists of the systems and processes by which the Command is directed and controlled and through which it accounts to, engages with and leads on behalf of NATO. It also includes our values and culture. It enables us to monitor the achievements of our objectives and to consider whether these have led to the delivery of appropriate, cost-effective outputs. The application of internal controls cannot eliminate all risks of failure in meeting our aims and objectives; it can only provide reasonable but not absolute assurance of the Command's effectiveness. The Directive was reviewed and updated in 2023 and now includes a dashboard for measuring the effectiveness of the ACT Internal Control Framework. The first assessment using this dashboard will be undertaken in 2024.

As the Command improves the way it delivers its outputs and migrates towards the delivery of the Warfare Development Agenda, it is important that the governance arrangements remain robust but also flexible and proportionate. In order to review the effectiveness of the governance framework, assurances are provided to, and challenged by, the Senior Leadership Team, the Audit Advisory Panel and externally by the NATO Nations.

Leadership Team

As SACT, I am supported by a leadership team, which meets regularly and provides executive, management and governance guidance and advice on the operations of the Command. The leadership team provides effective support and challenge in improving the Command's operations, and by providing additional rigour and discipline in decision making to inform the

NATO UNCLASSIFIED

strategic thinking of ACT. Under my direction, the strategy and priorities for the Command, an estimate of the Command's resources for each financial year and an annual report on the Command's activities are prepared and submitted to the Nations.

I expect clear leadership at all levels, based upon mission command and a clearly structured battle rhythm. To achieve that I have asked the Leadership Team to:

- Focus on priorities: understand what must be done, not what could be done.
- Seek simplicity: deliver products that are informative and easily understood.
- Work as a team: our collective efforts are our greatest strength. Collaboration across the organization is critical (within ACT directorates but also within the NATO Command Structure).
- Be ambitious: use every opportunity to try, innovate, experiment and scale up; be ready to accept failure to learn fast, and move on.
- Be agile: work in an incremental way across boundaries, directorates and divisions.
- Maintain accountability: understand what we own, then own it.
- Consider DOTMLPFI1 implementation in all your transformational efforts.
- Add value to the Alliance: you are the lookout into the future.

Mission and Values

The success of our Alliance depends on ACT's strategic understanding of the continuously evolving global security environment and ACT leading the transformation and modernization of the Military Instrument of Power. By understanding better and deciding faster, together we ensure the Alliance's warfighter is able to deter, shape and contest, defend and fight, tonight and tomorrow. Anticipation, capabilities, and talents are our distinctive trademarks!

ACT leads NATO's enduring, fast and massive military transformation with a unified, agile and cross-functional approach within the entire ACT community. This action is accomplished in close collaboration with ACO and all NATO entities, and in recognition of the Allied consensus. Our unique responsibilities also enable collaboration with institutions, industry, academia and think tanks. In addition, our location in the United States allows for fruitful interactions with American partners. The outcome is an adaptable, foresighted and powerful combination to enhance NATO's posture, military mindset, structures, forces, capabilities, policy, concepts and doctrines. We transform through strategic thinking, defence planning, innovation, wargaming and experimentation, and capability and interoperability development. We understand that defence planning fosters harmonization, synchronization and fair burden sharing amongst Allies. We develop common-funded capabilities, norms and standards, interoperability solutions, doctrine and education for our talented workforce, as glue among national capabilities, which enables the Alliance to meet its core tasks.

Core to both the delivery of our output in 2023 and delivery in the future are our core values (updated in May 2023) of Integrity, Loyalty, Accountability, Impartiality and Professionalism. ACT shares NATO's core values, which form the benchmark used to measure our conduct and ethical standards. We will aim together to act and behave at all times in a manner that meets and operationalizes these values. We must apply these values in order to retain our credibility with all the stakeholders in our work, including the NATO Command Structure, NATO Headquarters, the Nations, and the international community.

ACT Culture

As NATO staff, we are professionals who are entrusted to carry out our duties to the utmost of our abilities for the common good and for the advancement of the goals of the Alliance. Equally, we must always maintain the highest standards of

NATO UNCLASSIFIED

personal conduct, ensuring that we comply with NATO and Command guidance, and remain fit and proper persons to undertake the work assigned to us.

As SACT, I am committed to maintaining the highest standards of integrity and ethical values, for it is my responsibility to ensure that the correct environment and culture are in place and are adhered too. In support of this, we are committed to attracting, developing and retaining a competent and diverse workforce. These standards are outlined in the following ACT Directives: ACT Code of Conduct and Core Values, Strengthening Gender Perspective in ACT and Ethical Conduct with Contractors and Other Entities. I am committed to a thorough and complete investigation of all reports of breaches to either our values or code of conduct and will adopt a “zero tolerance” attitude when such a breach occurs.

To support this ACT culture, we continue to adapt and modernise our physical infrastructure, improve our working practices and updating the tools used by the Command. We regularly review and develop our induction programme, introduce training updates on ACT working practices and outputs, and support the use of team building activities.

Authorities and Responsibilities

Authorities and responsibilities are clearly articulated in the ACT Statement of Functions and individual job descriptions. Evaluation of our structures takes place on a periodic basis and is a key tenet of our desire to maintain a flexible and agile workforce. Following on from the NATO Command Structure Adaptation implementation, ACT has submitted further refinements to our Peacetime Establishment to optimize our contribution to Warfare Development. The formal adjustment to ACT’s workforce structure takes time, and in order to implement the NATO Warfighting Concept as well as the resource decisions following the 2022 Summit, a number of trial structures have been authorized. Towards the end of 2023 I have asked DSACT, with the support of our Business Change Team, to review our organization to determine whether we have the right structures, workflows, authorities and responsibilities in place to support the implementation of the Warfare Development Agenda. This work will be finalized in 2024.

Accountability

Personal objective setting is a core element of the ACT personnel management process, as well as evaluations at all levels within the organization. Equally important is the establishment of goals and targets on ACT outputs, which were identified and outlined in the 2023 ACT Warfare Development Plan.

The Warfare Development Steering Board reviewed our output based on our first Warfare Development Plan throughout 2023. I also created the Warfare Development Board Finance Steering Committee to focus purely on resource realignment (workforce and funding).

Risk Assessment

Identification and assessment of risk

The Command's overall approach to risk management is captured in the ACT Risk Management Directive 20-3.2, dated 3 November 2020. This contains detailed guidance and ACT's policy on the effective execution of risk management based on the Management of Risk (MoR®) best practices methodology.

As SACT, I recognize the responsibility for ensuring that a comprehensive and effective risk management structure is in place. To achieve this, the Command will continue to strengthen its extant risk management processes, as well as introduce additional reporting and monitoring mechanisms, covering governance risk and internal control. The review of these processes and mechanisms is an integral element of ACT audit function and will be reviewed by the Command's Audit Advisory Panel prior to the outcomes being brought to me.

NATO UNCLASSIFIED

Our internal controls framework is outlined in ACT Directive 60-2 and has been in place throughout 2023. Our aim is to design a system of controls, which mitigate these risks. Such systems are not designed to eliminate all risk but to strike an appropriate, proportionate balance, between control, cost and risk management. Our tolerance for individual risks is informed by their potential impact on ACT's ability to fulfil its function as a NATO Strategic Command and the likelihood of their occurrence. The assessment of how the achievement of our policies, aims and objectives might be affected by the risks we face is made in the Warfare Development Board.

The Command's risk maturity continues to develop. Our eventual aim is to enable the Command to reach a maturity level where we are managing our risks in a structured manner as a means to support and inform our wider strategic management and decision-making. An audit on ACT risk management was launched in September 2023. A risk management health check and a 'provisional' maturity assessment were presented at the November Audit Advisory Panel. Finalization of the audit and exploitation of the results of the audit will be conducted in 2024 with a view to achieving a 'consolidated' Maturity Level for the organization.

In addition to our evolving overall risk implementation process, our specific aims continue to be that:

- Our budgetary systems are fit for purpose so that they are effectively tied to the budget and resource allocation management and reporting process.
- The Command's management boards effectively review periodic and annual financial reports so that they are able to manage financial performance against forecasts and possible risks.
- Meaningful targets exist to measure ACT's output performance in-year.
- Effective project management disciplines are in place.
- Proper risk management training is delivered based on the Management of Risk (MoR®) best practices methodology.
- The Command's key risks are identified, regularly reviewed, and, where appropriate, actions are taken to mitigate the effects of any identified risks affecting the Command.

Each strategic risk is owned by a member of the leadership team, with lower level risks being owned and managed at the lowest effective level across the Command, the whole being integrated into a single ACT Risk Register. We continue to strive to ensure that there is an appropriate framework of controls and mitigating actions in place to manage identified and potential exposures.

Throughout the course of 2023 the Warfare Development Board, chaired by the ACT Chief Of Staff, assessed performance against the delivery of SACT's objectives. The Board further actively reviewed and managed board-level risks that had been identified along the lines of ACT's ability to Disrupt, Deliver, Implement and Inform.

Tackling Fraud and Corruption

In February 2022, ACT issued its own directive ACT 015-28 on the prevention, detection and response to fraud and corruption and established the mechanisms for reporting fraud and corruption. In 2023, the ACT 015-28 directive was reviewed and updated in several areas. A prominent new feature is that ACT subject matter experts must provide progress reports to the Committee and input concerning efforts to implement new and/or strengthened preventive and detective fraud and corruption controls.

The ACT Anti-Fraud Committee met periodically throughout 2023 and zero incidents were reported to the Committee. During 2023, we started work on an on-line training module which will form part of the ACT induction/annual training process and ran a second fraud awareness campaign in November 2023. Finally, in 2023 the Committee approved, and ACT introduced, a Fraud Reporting Mailbox. Here all ACT staff can report suspected fraud and/or corruption cases. This mailbox

NATO UNCLASSIFIED

is managed centrally by the Office of the Chief of Staff with support of the HQ SACT anti-fraud focal points (AFFP) to ensure independent oversight, management and reporting.

Control Activities

Control activities are the tools that help identify, prevent or reduce the risks that can impede the achievement of ACT's objectives. They are contained within the policies and procedures to ensure that our directives and instructions are carried out. They occur throughout the Command, at all levels and in all areas of work and activity.

Control activities include diverse processes and actions such as clear delegation of authority, required approvals, authorizations, reconciliations, operating performance reviews, quality control, asset verification and segregation of duties. As SACT, I am responsible for ensuring that these processes are in place, that we have an effective way to review them and that our systems of internal control is communicated throughout. As such, we are committed to a policy of continuous improvement, to our procedures, regulations and internal processes, in order to provide a comprehensive and relevant process of risk management, compliance and assurance.

The development of NATO Common Funded Capabilities is a key, if not the key, output of the Command, and the fundamental control activities supporting the delivery of this output is our participation in the Capability Management Function. ACT acts as the Capability Requirements Authority and works with the other Capability Management Authorities in developing and implementing NATO Common Funded Capabilities. We, along with the other Capability Management Authorities, apply a programmatic approach to capability development and the application of tolerances. Across ACT, significant effort is placed on monitoring and reporting performance against these tolerances, the identification of programme risks and the preparation of remedial action plans for consideration by Governance (NATO Nations). To support our own understanding, as well as provide a mechanism for external stakeholders, in 2023 ACT developed an initial Strategic Capability Development Plan. This plan provides a high-level, structured view aligned to the Common Funded Capability Framework of all extant and planned common-funded capability activity over a ten-year period. Further development will take place in 2024 based on direction and guidance from NATO Governance.

Our biggest asset is our workforce, so the ACT Personnel Continuity Plan is the key tool in providing the command leadership with an up-to-date holistic view of the current and predicted Peacetime Establishment workforce. In 2023, this tool was thoroughly updated in order to reflect not only ACT's Peacetime Establishment but also project-linked NATO International Civilians and contractors. This visibility of ACT's total workforce requirements allows for proper mitigation efforts to be developed and executed prior to emergence of shortfalls in our capability and capacity.

As a military organization, security is fundamental. All newcomers received a security course, and existing staff undertook annual security training as a mandatory requirement. A new security course was developed, aimed at senior management to support their understanding of their roles and responsibilities with regard to security. Finally, the security arrangements for HQ SACT were inspected by the NATO Office for Security. While the final report has yet to be received, the overall status for HQ SACT was considered satisfactory. Current plans are for the Office of Security to inspect the ACT subordinate commands during 2024.

Technology controls are particularly important, as the Command is totally reliant on technology to access data and information in order to discharge its responsibilities assigned by the Nations. Security Controls need to be in place to cover not only the technology infrastructure across the Command but also the security of the information held on this infrastructure. During 2023, we introduced enhanced CIS security measures to protect ACT's public facing web portals, a process that will continue in 2024. Additionally, with ACT's increasing use of prototypes and experimentation, there also needs to be controls on the acquisition, development and maintenance testing and service provision of technology.

NATO UNCLASSIFIED

The NATO Communications and Information Agency provides information and communications services. Control of these services is generated through the annual Service Level Agreement, which sets out both the level and performance of services required and was the subject of an internal audit in 2023.

The information held on these systems needs to be appropriate in terms of both its content and classification. ACT Directives on Information and Knowledge Management (25-1) and Records Management (25-2) outline what information should be held on the systems. In addition, ACT's Personal Data Privacy Protection (40-13) outlines how personal data should be held and maintained across the Command's information systems.

Finally, security threats both internal and external are a part of our daily lives, so I have directed that we focus attention not only on preserving the security of information currently held, but also that we scan the horizon to ensure that we can do so for the future. While assurance cannot be absolute, the controls in place have been designed to reduce the occurrence of security incidents and/or to provide early warning that an incident has occurred, or is likely to occur. These measures include:

- In partnership with the relevant host nation, ensuring that security protection measures exist which align with the threat level;
- The adoption of information technology measures, including those to protect against cyber threats. In the case of ACT, this has been developed in close coordination with our communications and information technology supplier, the NATO Communications and Information Agency;
- The implementation of information security measures, including a network of information asset owners;
- Adoption of measures for personnel security;
- Annual mandatory security training of staff to ensure that they are kept up-to-date on current security policies and procedures;
- A focus, by management, on security risk;
- Horizon scanning through regular assessments of current and emerging threats.

Monitoring Activities

Monitoring of ACT activities and transactions occur as a normal part of operations across the Command. The routine process of quality assurance is a key component of management responsibilities and is designed to ensure that the internal controls are being adhered to and any observations on quality failings are adequately and promptly resolved.

The ACT Audit Advisory Panel (AAP), chaired by the ACT Chief of Staff, is charged with the regular review of the Commands internal control framework, the adequacy of our policies and practices and the compliance with relevant standards and codes. It is there not only to provide advice but also to challenge the Command's approach to internal control. During 2023, the AAP reviewed 59 audit recommendations from a total of 6 ACT internal audit reports. The result was that the AAP closed 31 of the outstanding 59 recommendations/improvements from reports. After its last meeting in 2023, ACT has issued two additional internal audit reports, resulting in a total of 50 recommendations being carried forward into 2024.

At its November meeting, the AAP endorsed the 2024 Risk Based Audit Plan, which incorporates performance audits, financial audits and Internal Control assessments, as well as the systematic follow-ups on outstanding recommendations. This balanced programme of work includes audits of HQ SACT Travel, ACT Wargaming, ACT Partnerships, ACT Intangibles, JWC MWA Financial Statement Review, and JFTC MWA Financial Statement Review. In addition, two audit recommendation follow-up processes are planned for 2024.

Internal audits play a key role in monitoring efficiency, effectiveness, economy and compliance. The ACT Office of Internal Audit is part of the HQ SACT Staff Advisory Group, under the Office of the Chief of Staff. Tasked by the ACT Audit Advisory

NATO UNCLASSIFIED

Panel, the Office of Internal Audit implemented the ACT Risk Based Audit Plan for 2023. The Office had its full workforce available after the first quarter of 2023 and successfully executed approximately 90 percent of the planned number of deliverables and activities. In addition, the office contributed to work in the areas of enhancing fraud prevention and detection, provided internal control in several administrative areas, and performed a number of advisory engagements and tasks for the Chief of Staff and other ACT Senior Leadership. Finally, the Office enhanced its data analytical capability and moved the procurement of a modern audit management and analysis software into its final stage.

Effectiveness

Everyone in ACT is responsible for reviewing the effectiveness of the systems of internal control that support the achievement of the Command's policies, aims and objectives, as set out by the Nations. Our review of the effectiveness of these systems is informed by the work of our budget holders and other senior leaders throughout ACT, who have responsibility for the development and maintenance of the internal control framework, as well as comments made by our internal and external auditors.

We have a further responsibility for the development and maintenance of the Command's internal control framework. In particular, this responsibility includes ensuring that:

- Governance processes operate in an efficient and effective manner;
- Comprehensive budget management systems exist, which are linked to NATO's resource management process;
- Regular reviews occur, by the Command's management boards, to monitor and manage budget activity and financial performance.

As in the past, we will continue to ensure that:

- Qualified officials are assigned to the financial positions reflected in the Command's internal organization;
- The tasks and responsibilities of those officials are clearly reflected in the relevant job descriptions;
- Formal delegation of authority for financial matters is in place;
- Effective controls are in place, areas of concern are being highlighted, and where necessary, effective remedial action is undertaken;
- All members of staff are conscious of their individual responsibilities, as set out in the Command's Code of Conduct.



Philippe Lavigne
General, French Air & Space Force
Supreme Allied Commander Transformation



Nicholas Garland
Financial Controller
Allied Command Transformation

SUPREME ALLIED COMMAND TRANSFORMATION FOREWORD AND REPORT

ACT STATEMENT OF FINANCIAL POSITION FOR THE YEAR ENDING 31 DECEMBER 2023

(all figures are in Euros)

Notes

2023

2022

ASSETS**Current Assets**

Cash and Cash Equivalents	2	134,878,785	81,256,776
Receivables	3	5,263,204	3,172,467
Prepayments	4	1,421,392	1,356,039

Non-Current Assets

Property, Plant & Equipment	5	52,653,621	52,477,747
-----------------------------	---	------------	------------

TOTAL ASSETS

194,217,002	138,263,029
-------------	-------------

LIABILITIES**Current Liabilities**

Payables	6	46,181,366	20,095,975
Deferred Revenue & Liabilities to Nations	7	38,049,002	21,317,305
Military Budget Advance Contributions	8	57,180,400	44,375,108
NSIP Advance Contributions	8	211,250	
Other Advances	8	10,338	

TOTAL LIABILITIES

141,632,356	85,788,388
-------------	------------

NET ASSETS

Capital contributions	9	66,460,628	63,523,895
Accumulated surpluses/(deficits)	9	(13,807,007)	(11,046,148)

TOTAL NET ASSETS/EQUITY*

52,653,621	52,477,747
------------	------------

Unrealised exchange rate gain / (loss)		(68,975)	(3,106)
--	--	----------	---------

52,584,646	52,474,641
------------	------------

*Total Net Assets/Equity is equal to the total Property, Plant and Equipment shown under Non-Current Assets.

ACT STATEMENT OF CHANGES IN NET ASSETS / EQUITY FOR THE YEAR ENDING 31 DECEMBER 2023

(all figures are in Euros)	Capital Contributions	Accumulated Surplus / (Deficit)	Unrealised Exchange Rate Gain/(Loss)	Total
Balance as at 1 January 2023	63,523,895	(11,046,148)	(3,106)	52,474,641
Changes in net assets / equity for the year				
Adjustment to value of PP&E				
Disposal of PP&E	(673,002)			(673,002)
Additions to PP&E	3,609,735			3,609,735
Surplus / (deficit) for the period		(2,760,859)		(2,760,859)
Reverse unrealised exchange gain / (loss) 2022			3,106	3,106
Unrealised exchange rate gain / (loss) 2023			(68,975)	(68,975)
Balance as at 31 December 2023	<u>66,460,628</u>	<u>(13,807,007)</u>	<u>(68,975)</u>	<u>52,584,646</u>

ACT CONSOLIDATED STATEMENT OF FINANCIAL PERFORMANCE FOR THE YEAR ENDING 31 DECEMBER 2023

(all figures are in Euros)

	Notes	2023	2022
REVENUE			
Revenue	10	199,064,876	168,782,340
Other revenue	11	2,214,788	2,151,453
Financial revenue	12	2,641,694	643,902
Total Operating Revenue		203,921,358	171,577,695
OPERATING EXPENSES			
Personnel	13	47,777,558	45,192,480
Contractual Supplies and Services	13	153,012,694	123,031,819
Capital and Investments	13	695,265	801,654
Depreciation charges	5	2,760,859	2,192,632
Other Expenses	15	2,214,788	2,151,453
Finance Costs	16	221,053	400,289
Total Operating Expenses		206,682,217	173,770,327
NET SURPLUS / (DEFICIT) FOR THE YEAR		(2,760,859)	(2,192,632)

ACT CONSOLIDATED CASHFLOW STATEMENT FOR THE YEAR ENDING 31 DECEMBER 2023

(all figures are in Euros)

	2023	2022
Cash Flow from Operating Activities		
Surplus (Deficit)	(2,760,859)	(2,192,632)
Capital contributions for PP&E (ACT procured)	(2,936,733)	(746,196)
Non-cash movements		
Capital contributions for PP&E (NSIP handover)		(26,570,417)
Decrease in capital contributions due to Disposals	0	375,454
Depreciation Charges	2,760,859	2,192,632
Increase (decrease) in payables	26,085,391	1,252,428
Increase (decrease) in current liabilities deferred revenue	29,758,577	(1,811,027)
Increase (decrease) in PP&E due to Capital Contributions		26,570,417
Disposals - PP&E handover		(375,454)
Decrease (increase) in receivables	(2,090,737)	(40,997)
Decrease (increase) in current assets	(65,353)	(267,757)
	53,512,004	579,083
Extraordinary Item		
Net cash flow from operating activities	50,751,145	(1,613,549)
Purchase of PPE	2,936,733	746,196
Net cash flow from investing activities	2,936,733	746,196
Net increase (decrease) in cash and cash equivalents	53,687,878	(867,353)
Effect of exchange rate changes on cash and cash equivalents on translation	(65,869)	(10,199)
Cash and cash equivalents at beginning of period	81,256,776	82,134,328
Cash and cash equivalents at end of period	134,878,785	81,256,776

NATO UNCLASSIFIED

ACT CONSOLIDATED BUDGET EXECUTION STATEMENT FOR THE YEAR ENDING 31 DECEMBER 2023 (All Figures Shown in Budget Currency)

201 Budget – HQ SACT

(all figures in USD)	Initial Authorisation (BA1)	Movement	2 nd Mid Year Authorisation (BA3)	Movement	Final Authorisation	Net Commitment	Actual Expenses	Total Commitment / Spend	Special Carry Forward	Total Carry Forward	Lapse
2023											
Personnel	29,332,570	(383,524)	28,949,046	(418,623)	28,530,423	85,592	26,757,341	26,842,932	0	85,592	1,687,491
Contractual Supplies & Services	3,283,235	169,214	3,452,449	340,983	3,793,432	143,095	3,155,889	3,298,984	0	143,095	494,447
Capital Investments	0	395,976	395,976	23,940	419,916	0	371,986	371,986	0	0	47,931
Total 2023	32,615,805	181,666	32,797,471	(53,700)	32,743,771	228,687	30,285,215	30,513,902	0	228,687	2,229,869
2022											
Personnel	0	0	0	0	0	0	(10,879)	(10,879)	0	0	10,879
Contractual Supplies & Services	231,161	0	231,161	0	231,161	0	206,432	206,432	0	0	24,729
Capital Investments	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total 2022	231,161	0	231,161	0	231,161	0	195,552	195,552	0	0	35,609
2021											
Personnel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contractual Supplies & Services	0	0	0	0	0	0	(96,179)	(96,179)	0	0	96,179
Capital Investments	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total 2021	0	0	0	0	0	0	(96,179)	(96,179)	0	0	96,179
<i>Budget Code 201 Grand Total</i>	32,846,966	181,666	33,028,632	(53,700)	32,974,932	228,687	30,384,589	30,613,275	0	228,687	2,361,657

NATO UNCLASSIFIED

211 Budget – NATO Command Structure - Adaptation

(all figures in USD)	Initial Authorisation (BA1)	Movement	2 nd Mid Year Authorisation (BA3)	Movement	Final Authorisation	Net Commitment	Actual Expenses	Total Commitment / Spend	Special Carry Forward	Total Carry Forward	Lapse
2023											
Personnel	8,929,346	0	8,929,346	0	8,929,346	750	7,996,610	7,997,360	0	750	931,986
Contractual Supplies & Services	451,139	0	451,139	0	451,139	0	419,501	419,501	0	0	31,638
Capital Investments	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total 2023	9,380,485	0	9,380,485	0	9,380,485	750	8,416,111	8,416,861	0	750	963,624
2022											
Personnel	0	0	0	0	0	0	(1,412)	(1,412)	0	0	1,412
Contractual Supplies & Services	7,200	0	7,200	0	7,200	0	3,768	3,768	0	0	3,432
Capital Investments	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total 2022	7,200	0	7,200	0	7,200	0	2,356	2,356	0	0	4,844
2021											
Personnel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.00
Contractual Supplies & Services	0	0	0	0	0	0	(400)	(400)	0	0	400
Capital Investments	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total 2021	0	0	0	0	0	0	(400)	(400)	0	0	400
Budget Code 211 Grand Total	9,387,685	0	9,387,685	0	9,387,685	750	8,418,067	8,418,817	0	750	968,868

NATO UNCLASSIFIED

257 Budget – ACT USD Programme of Work

(all figures in USD)	Initial Authorisation (BA1)	Movement	2 nd Mid Year Authorisation (BA3)	Movement	Final Authorisation	Net Commitment	Actual Expenses	Total Commitment / Spend	Special Carry Forward	Total Carry Forward	Lapse
2023											
Personnel	609,160	164,276	773,436	(96,697)	676,739	0	622,828	622,828	0	0	53,911
Contractual Supplies & Services	89,518,263	(3,806,160)	85,712,103	111,398	85,823,501	3,011,338	65,254,995	69,973,093	1,706,760	4,718,098	15,850,408
Capital Investments	0	201,200	201,200	0	201,200	0	192,485	192,485	0	0	8,715
Total 2023	90,127,423	(3,440,684)	86,686,739	14,701	86,701,440	3,011,338	66,070,308	70,788,406	1,706,760	4,718,098	15,913,034
2022											
Personnel	0	0	0	0	0	0	(8,984)	(8,984)	0	0	8,984
Contractual Supplies & Services	1,417,271	0	1,417,271	0	1,417,271	164,894	612,013	776,907	0	164,894	640,364
Capital Investments	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total 2022	1,417,271	0	1,417,271	0	1,417,271	164,894	603,029	767,923	0	164,894	649,348
2021											
Personnel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contractual Supplies & Services	0	0	0	0	0	0	(7,243)	(7,243)	0	0	7,243
Capital Investments	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total 2021	0	0	0	0	0	0	(7,243)	(7,243)	0	0	7,243
Budget Code 257 Grand Total	91,544,693	(3,440,684)	88,104,010	14,701	88,118,711	3,176,232	66,666,095	71,549,086	1,706,760	4,882,992	16,569,624

NATO UNCLASSIFIED

252 Budget – Joint Analysis and Lessons Learned Centre

(all figures in Euros)	Initial Authorisation (BA1)	Movement	2 nd Mid Year Authorisation (BA3)	Movement	Final Authorisation	Net Commitment	Actual Expenses	Total Commitment / Spend	Special Carry Forward	Total Carry Forward	Lapse
2023											
Personnel	1,880,774	30,844	1,911,618	170,196	2,081,814	0	2,026,085	2,026,085	0	0	55,728
Contractual Supplies & Services	1,179,976	(30,844)	1,149,132	(170,196)	978,936	36,000	797,973	833,973	0	36,000	144,963
Capital Investments	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total 2023	3,060,750	(0)	3,060,750	0	3,060,750	36,000	2,824,058	2,860,058	0	36,000	200,691
2022											
Personnel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contractual Supplies & Services	4,030	0	4,030	0	4,030	0	(39,411)	(39,411)	0	0	43,441
Capital Investments	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total 2022	4,030	0	4,030	0	4,030	0	(39,411)	(39,411)	0	0	43,441
2021											
Personnel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contractual Supplies & Services	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Capital Investments	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total 2021	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Budget Code 252 Grand Total	3,064,780	0	3,064,780	0	3,064,780	36,000	2,784,647	2,820,647	0	36,000	244,133

NATO UNCLASSIFIED

258 Budget – ACT Euro Programme of Work

(all figures in Euros)	Initial Authorisation (BA1)	Movement	2 nd Mid Year Authorisation (BA3)	Movement	Final Authorisation	Net Commitment	Actual Expenses	Total Commitment / Spend	Special Carry Forward	Total Carry Forward	Lapse
2023											
Personnel	203,460	11,410	214,870	0	214,870	0	200,608	200,608	0	0	14,262
Contractual Supplies & Services	77,339,036	273,635	77,612,671	34,750	77,647,421	1,357,526	73,144,310	74,501,836	0	1,357,526	3,145,585
Capital Investments	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total 2023	77,542,496	285,045	77,827,541	34,750	77,862,291	1,357,526	73,344,919	74,702,444	0	1,357,526	3,159,847
2022											
Personnel	0	0	0	0	0	0	(1,820)	(1,820)	0	0	1,820
Contractual Supplies & Services	2,250,394	0	2,250,394	0	2,250,394	150,000	1,729,003	1,879,003	0	150,000	371,391
Capital Investments	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total 2022	2,250,394	0	2,250,394	0	2,250,394	150,000	1,727,183	1,877,183	0	150,000	373,211
2021											
Personnel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contractual Supplies & Services	188,401	0	188,401	0	188,401	0	140,471	140,471	0	0	47,930
Capital Investments	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total 2021	188,401	0	188,401	0	188,401	0	140,471	140,471	0	0	47,930
Budget Code 258 Grand Total	79,981,291	285,045	80,266,336	34,750	80,301,086	1,507,526	75,212,573	76,720,098	0	1,507,526	3,580,988

NATO UNCLASSIFIED

255 Budget – Joint Warfare Centre

(all figures in NOK)	Initial Authorisation (BA1)	Movement	2 nd Mid Year Authorisation (BA3)	Movement	Final Authorisation	Net Commitment	Actual Expenses	Total Commitment / Spend	Special Carry Forward	Total Carry Forward	Lapse
2023											
Personnel	120,116,966	2,390,000	122,506,966	572,700	123,079,666	158,298	122,465,523	122,623,821	0	158,298	455,845
Contractual Supplies & Services	125,295,572	18,406,689	143,702,261	(572,700)	143,129,561	10,676,271	124,001,943	134,678,214	0	10,676,271	8,451,347
Capital Investments	550,000	1,000	551,000	0	551,000	0	550,830	550,830	0	0	170
Total 2023	245,962,538	20,797,689	266,760,227	0	266,760,227	10,834,568	247,018,297	257,852,865	0	10,834,568	8,907,362
2022											
Personnel	8,538	0	8,538	0	8,538	0	(44,818)	(44,818)	0	0	53,356
Contractual Supplies & Services	3,766,500	0	3,766,500	0	3,766,500	367,200	2,435,678	2,802,879	0	367,200	963,621
Capital Investments	561,535	0	561,535	0	561,535	0	561,535	561,535	0	0	0
Total 2022	4,336,573	0	4,336,573	0	4,336,573	367,200	2,952,395	3,319,596	0	367,200	1,016,977
2021											
Personnel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contractual Supplies & Services	0	0	0	0	0	0	(5,725)	(5,725)	0	0	5,725
Capital Investments	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0
Total 2021	0	0	0	0	0	0	(5,725)	(5,725)	0	0	5,725
Budget Code 255 Grand Total	250,299,111	20,797,689	271,096,800	0	271,096,800	11,201,769	249,964,967	261,166,736	0	11,201,769	9,930,064

NATO UNCLASSIFIED

256 Budget – Joint Force Training Centre

(all figures in PLN)	Initial Authorisation (BA1)	Movement	2 nd Mid Year Authorisation (BA3)	Movement	Final Authorisation	Net Commitment	Actual Expenses	Total Commitment / Spend	Special Carry Forward	Total Carry Forward	Lapse
2023											
Personnel	11,703,156	(1,388,767)	10,314,389	(126,450)	10,187,939	27,614	9,705,977	9,733,591	0	27,614	454,348
Contractual Supplies & Services	14,534,307	3,804,287	18,338,594	126,450	18,465,044	293,236	17,320,557	17,613,793	0	293,236	851,251
Capital Investments	303,890	61,310	365,200	0	365,200	0	365,191	365,191	0	0	9
Total 2023	26,541,353	2,476,830	29,018,183	0	29,018,184	320,850	27,391,726	27,712,576	0	320,850	1,305,608
2022											
Personnel	29,906	0	29,906	0	29,906	0	20,270	20,270	0	0	9,636
Contractual Supplies & Services	34,352	0	34,352	0	34,352	0	(273,005)	(273,005)	0	0	307,358
Capital Investments	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total 2022	64,259	0	64,259	0	64,259	0	(252,735)	(252,735)	0	0	316,994
2021											
Personnel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contractual Supplies & Services	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Capital Investments	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total 2021	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Budget Code 256 Grand Total	26,605,612	2,476,830	29,082,442	0	29,082,442	320,850	27,138,991	27,459,840	0	320,850	1,622,602

ACT NOTES TO THE FINANCIAL STATEMENTS FOR THE YEAR ENDED 31 DECEMBER 2023

All amounts stated in Thousands of Euros (€'000), unless otherwise stated

1. Statement of Accounting Policies**1.1 Basis of preparation**

The financial statements of Allied Command Transformation (ACT) have been prepared in accordance with the NATO Accounting Framework

The accounting framework for all NATO Reporting Entities is an adapted version of International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) as issued by the International Public Sector Accounting Standards Board of the International Federation of Accountants.

This Accounting Framework has been developed to provide minimum requirements for financial reporting for all NATO Reporting Entities following approval by the North Atlantic Council on 14 February 2013 of an IPSAS-adapted accounting framework for the Alliance.

The financial statements comply with the accounting requirements of the NATO Financial Regulations (NFRs) and the relevant entity directives and policies. In instances where there is a conflict between IPSAS and the NFRs this has been noted.

The financial statements have been prepared on a going-concern basis and the historical cost basis, except for financial instruments that are measured at fair value at the end of each reporting period. The principal accounting policies are set out below. They have been applied consistently to all periods presented. The accounting principles recognized as appropriate for the recognition, measurement and reporting of the financial position, performance and cash flows on an accrual based accounting using historical costs have been applied consistently throughout the reporting period.

In accordance with Article 2.1 of the NFRs, the financial year of ACT is 1 January to 31 December.

1.2 Accounting estimates and judgments

In accordance with the Accounting Framework and generally accepted accounting principles, the financial statements necessarily include amounts based on estimates and assumptions made by the management and based on historical experience as well as on the most reliable information available. In exercising the judgements to make the estimates, a degree of caution was included in light of the principle of 'prudence' required by IPSAS in order not to overstate assets or revenue or understate liabilities or expenses.

The estimates and underlying assumptions are reviewed on an ongoing basis. These estimates and assumptions affect the amounts of assets, liabilities, revenue and expenses reported. By their nature, these estimates are subject to measurement uncertainty. The effect of changes to such estimates and assumptions in future periods could be significant to the financial statements.

1.3 Changes in Accounting Policy and Standards (if applicable)

The same accounting policies are applied within each period and from one period to the next, unless a change in accounting policy meets one of the criteria set in IPSAS 3. For the 2023 Financial statements, the accounting policies have been applied consistently throughout the reporting period.

The impacts of any other change to the entity accounting policy have been identified in the notes under the appropriate headings.

1.4 Changes in pronouncements

The IPSAS Board has published a number of new standards. However, the Standards detailed below are either pending the implementation date and under review, or not expected to have a significant effect on the financial statements of the entity.

NATO UNCLASSIFIED

IPSAS	Name	Effective date for periods beginning on or after	Comment
42	Social Benefits	01 January 2023	Annual periods beginning on or after 1 January 2023, with earlier application encouraged. This will not impact the ACT consolidated group
43	Leases	01 January 2025	ACT is reviewing the impact (if any) and will implement accordingly
44	Non-current Assets held for sale & discontinued operations	01 January 2025	ACT is reviewing the impact (if any) and will implement accordingly
45	Property, Plant & Equipment (replaces IPSAS 17)	01 January 2025	No significant changes to ACT

1.5 Foreign currency

These financial statements are presented in Euro, which is NATO's reporting currency. The functional currency of each ACT Headquarter (HQ) is detailed below under "Consolidation" and data from each HQ is converted into Euro to facilitate the consolidation process. Foreign currency transactions are translated into the functional currency of the HQ at the NATO exchange rates prevailing at the date of the transaction.

ACT HQs that have a functional currency other than Euro are translated into the reporting currency. All assets and liabilities of such entities at year-end were translated using the NATO exchange rates that were applicable at 31 December 2023. Revenue and expenses were translated using an average of the NATO exchange rates applicable during the reporting period. Unrealised gains and losses resulting from the translation of statements in currencies other than Euro are recognized in the Statement of Financial Position.

1.6 Consolidation

The consolidated financial statements include the financial results of the controlling entity and its controlled entities. Inter-entity balances and transactions have been eliminated in consolidation. Entities which are consolidated into the financial statements are listed below.

Name	Location	Functional Currency
HQ Supreme Allied Command Transformation (SACT)	Norfolk, Virginia, USA	Euro and US Dollar
Joint Analysis Lessons Learned Centre (JALLC)	Lisbon, Portugal	Euro
Joint Force Training Centre (JFTC)	Bydgoszcz, Poland	Polish Zloty
Joint Warfare Centre (JWC)	Stavanger, Norway	Norwegian Kroner

1.7 Services in-kind

In these financial statements, services in kind are not recognized.

1.8 Financial Instruments disclosure/presentation

Financial assets and financial liabilities are recognized when the entity becomes a party to the contractual provisions

NATO UNCLASSIFIED

of the instrument. ACT uses only non-derivative financial instruments as part of its normal operations. These financial instruments include cash and cash equivalents, accounts receivable, liabilities and loans between NATO entities.

1.9 Cash and cash equivalents

Cash and cash equivalents include cash on hand, petty cash, current bank accounts, deposits held with banks, and other short-term investments (with a maturity of three months or less).

1.10 Short-term investments

These are short-term investments (with a maturity of more than three and less than twelve months).

1.11 Receivables

Receivables are stated at net realisable value, after provision for doubtful and uncollectible debts. It can also include amounts due by other NATO entities and nations.

Contribution receivables are recognized when a call for contribution has been issued to the member nations. No allowance for impairment loss is recorded with respect to member nations' assessed contributions receivable except for exceptional and agreed technical reasons (if applicable).

1.12 Property, Plant and Equipment (PP&E)

PP&E with the exception of land are stated at cost less accumulated depreciation and accumulated impairment losses. ACT entities are acting in the capacity of a principal. Where ACT receives an item of PP&E through a nation acting as Host Nation of an NSIP project, all efforts will be made to establish precise costs at the time of capitalisation. However, ACT may use cost estimations in cases where a Host Nation has yet to confirm final expenditure.

Depreciation is recognized so as to write off the cost of the assets less their residual values over their estimated useful lives, using the straight-line method. The estimated useful lives, residual values and depreciation method are reviewed at the end of each reporting period, with the effect of any changes in estimate accounted for on a prospective basis.

An item of PP&E is derecognized upon disposal or when no future economic benefits are expected to arise from the continued use of the asset. Any gain or loss arising on the disposal or retirement of an item of PP&E is determined as the difference between the sales proceeds and the carrying amount of the asset and is recognized in the statement of financial performance. PP&E categories are listed in the table below:

Category	Threshold	Depreciation	Method
Land	€200,000	N/A	N/A
Buildings	€200,000	40 years	Straight-line
Other infrastructure	€200,000	40 years	Straight-line
Installed equipment	€30,000	10 years	Straight-line
Machinery	€30,000	10 years	Straight-line
Vehicles	€10,000	5 years	Straight-line
Mission equipment	€50,000	3 years	Straight-line
Furniture	€30,000	10 years	Straight-line
Communications	€50,000	3 years	Straight-line
Automated information systems	€50,000	3 years	Straight-line

NATO UNCLASSIFIED

During 2023, ACT staff conducted a thorough analysis of all purchases made during the year to establish if any fell within the categories and capitalisation thresholds detailed in the table above. PP&E held in ACT is detailed in Note 5.

1.13 Leases

Leases are classified as finance leases whenever the terms of the lease transfers substantially all the risks and rewards of ownership to the lessee.

All other leases are classified as operating leases.

Rental payable under lease contract are recognized as an expense in the statement of financial performance on a straight line basis over the lease term (if applicable). As at 31 December 2023, ACT had the following amounts owed on non-cancellable leases at HQ SACT, JFTC and JALLC.

Item	Amounts paid in 2023	Amounts due in 2024 – 2026
Various vehicles	77.75	49.1

1.14 Intangible assets

Intangible assets with finite useful lives that are acquired separately are carried at cost less accumulated amortisation and accumulated impairment losses.

Amortisation is recognized on a straight-line basis over their estimated useful lives. The estimated useful lives, and amortisation method are reviewed at the end of each reporting period, with the effect of any changes in estimate accounted for on a prospective basis.

An intangible asset is derecognized upon disposal or when no future economic benefits are expected to arise from the continued use of the asset. Any gain or loss, arising on the disposal or retirement of an intangible asset, is determined as the difference between the net disposal proceeds and the carrying amount of the asset and is recognized in the statement of financial performance.

1.15 Payables

Payables (including amounts due to other NATO entities) are amounts due to third parties for goods and services received that remain unpaid as of the reporting date. They are recognized at their face value. This includes estimates of accrued obligations for goods and services received at year-end but not yet invoiced.

1.16 Deferred Revenue

Deferred revenue represents income/contributions from member nations and/or third parties that have been called for current or prior years' budgets and that have not yet been recognized as revenue.

1.17 Advances

Advances are income/contributions from member nations/third parties called or received related to future years' budgets.

1.18 Employee benefits

ACT's employees participate in one of the two NATO pensions funds: the Coordinated Pension Scheme or the Defined Contribution Pension Scheme (DCPS) administered by NATO and the Retirees Medical Claims Fund (RMCF). The assets and liabilities for these pension schemes are accounted for centrally at NATO Headquarters and therefore are not recognized in these financial statements. Note 14 below refers.

1.19 Provisions

Provisions are recognized when ACT has a legal or constructive obligation as a result of past event, and where it is probable that an outflow of resources will be required to settle the obligation, and where a reliable estimate of the

NATO UNCLASSIFIED

amount of the obligation can be made. If the effect is material, provisions are determined by discounting the expected future cash flows to their present value.

1.20 Net Assets

Net assets represent the residual interest in the assets of the entity after deducting its liabilities. NATO entities perform their activities on a no-profit / no loss basis globally over the reporting period. However, this does not prohibit the realisation of operating surplus or deficit in the financial reporting period.

1.21 Revenue and expense recognition

Revenue

Revenue comprises contributions from Member Nations and income from other customers to fund ACT's budgets. It is recognized in the year when these contributions are used for their intended purpose as envisioned by ACT's budgets. Revenue is recognized to the extent that it is probable that the economic benefits will flow to the entity and the revenue can be measured reliably. Unused contributions and other revenue that relate to future periods are deferred accordingly.

Interest income is accrued on a time-basis, by reference to the principal outstanding and at the effective interest rate applicable. Bank interest earned and accrued as of 31 December 2023; exchange rate revenue due to transactions in foreign currency; and realized exchange rate revenue are recognized as financial revenue.

Finance costs

Bank charges and exchange rate losses due to transactions in foreign currency are recognized as finance costs.

1.22 Surplus or deficit for the period

In accordance with entity accounting policies entity revenue is recognized up to the amount of the matching expenses.

1.23 Cash-flow statement

The cash flow statement is prepared using the indirect method and the format follows the layout provided by IPSAS 2 (Cash flow statement).

2. Cash and cash equivalents

Cash and cash equivalents consist of cash held on deposit in financial institutions in instant access accounts.

	2023	2022
Total Euro Account	45,972	28,397
Total non-Euro Account	88,907	52,860
	134,879	81,257

All non-Euro denominated currencies were converted to Euros using the NATO spot exchange rate for applicable currencies in the Statement of Financial Position as at 31 December 2023. The cash holdings reflect the fact that all nations settled their cash call contributions by the end of 2023. This was also the case in the previous year.

Deposits are partly held in interest-bearing current bank accounts in immediately available funds. Current bank accounts are held in Euro, US Dollar, Polish Zloty and Norwegian Kroner. Funds are held in highly reliable non-interest and interest-bearing bank accounts.

NATO UNCLASSIFIED

3. Receivables

	2023	2022
Receivables	5,263	3,172

Receivables includes invoices amounting to €371 that were raised at the year end to recognize revenue corresponding to reimbursable expenditure incurred during the last quarter of 2023. It is necessary to show the receivable in these financial statements under the matching concept as the expense has been recognized. These receivables were largely cleared in a timely manner in the following year.

4. Prepayments

The following prepayments were recorded:

	2023	2022
Prepayments to 3rd Party Suppliers	1,421	1,356

Prepayments to third party suppliers relate to payments made in advance of goods or services rendered, which will reflect terms and conditions of a contract or agreement. Such prepayments are offset against final payments upon receipt of a final invoice.

5. Property, plant and equipment

In accordance with the NAC approved Accounting Framework and the ACT policy on accounting for PP&E, consolidated entities will consider PP&E acquired before 01 January 2013 as fully expensed. PP&E held prior to 01 January 2013, and not previously recognized as an asset, are disclosed in the table below:

PP&E category	Approximate number of items	Location of asset	Comments
Buildings	5 buildings in 1 geographical HQ location	HQ SACT, Norfolk, Virginia	Buildings were either provided free of charge or fully expensed prior to 01 January 2013. Includes installed equipment
Buildings	5 buildings in 1 geographical HQ location	JWC, Stavanger, Norway	
Buildings	4 buildings in 1 geographical HQ location	JFTC, Bydgoszcz Poland	
Buildings	2 buildings in 2 geographical HQ locations	JALLC, Lisbon, Portugal	
Vehicles	4	HQ SACT, Norfolk, Virginia	All vehicles held at the HQs were purchased prior to 01 January 2013 and have been fully expensed in the year of purchase
Vehicles	7	JWC, Stavanger, Norway	
Vehicles	0	JFTC, Bydgoszcz Poland	
Vehicles	0	JALLC, Lisbon, Portugal	

The buildings detailed above contain both installed equipment and numerous items of furniture that pre-date the 01 January 2013 date referred to in the NATO Accounting Framework document. The nature and specific number of

NATO UNCLASSIFIED

furniture items is not considered material but has been included, where possible, in the appropriate Property Accounting register

	Buildings & infrastructure	Installed Equipment	furniture	Vehicles	Machinery	Auto Info systems	Work in progress	Total
	EUR	EUR	EUR	EUR	EUR	EUR	EUR	EUR
Balance at 1 January 23	52,375,313	6,644,685	2,324,629	1,247,874	258,392	-	673,002	63,523,895
Additions		1,107,739	-	153,992		278,552	2,069,451	3,609,735
Disposals							(673,002)	(673,002)
Revaluation								-
Balance at 31 December 23	52,375,313	7,752,424	2,324,629	1,401,866	258,392	278,552	2,069,451	66,460,628
Accumulated depreciation								
Balance at 1 January 23	5,814,630	2,966,580	1,427,088	772,263	65,587	-		11,046,148
Depreciation expense	1,550,627	747,549	232,463	183,455	25,839	20,926		2,760,859
Balance at 31 December 23	7,365,257	3,714,129	1,659,551	955,718	91,426	20,926	-	13,807,007
Net book value								
Balance at 1 January 23	46,560,683	3,678,105	897,541	475,611	192,805	-	673,002	52,477,747
Balance at 31 December 23	45,010,056	4,038,296	665,078	446,148	166,966	257,626	2,069,451	52,653,621

During 2023, a main addition to the PP&E of ACT was the capitalisation of Work in Progress (WiP) on several Intangible Assets, which amounted to €1.886M. ACT also has WiP on an AI Server, amounting to €183M was also completed through the NSIP programme on the heating and air conditioning system at HQ SACT. The previous amount of €673 was removed from Work in Progress and together with the additional amount of €435 spent in 2023, a total asset of €1,108 was added to installed equipment

The depreciation charge for the year was €2,761

NATO UNCLASSIFIED

6. Accounts payable

Accounts Payable is detailed below:

	2023	2022
Suppliers	23,784	9,147
Staff Members	356	392
Non-Consolidated NATO Entities	20,959	9,529
Governments	1,082	1,028
	<u>46,181</u>	<u>20,096</u>

A number of services were received for which ACT had yet to receive an invoice and so consequently these are reflected in the end of financial year payable position.

Payables include invoices received that have not been settled, as well as accruals recognized at the reporting date.

7. Deferred revenue & liabilities to nations

Deferred revenue is detailed below:

	2023	2022
Military Budget related	11,208	6,528
NSIP related	3,122	2,088
Other	523	638
Lapses to be returned to nations in cash call	23,196	12,063
	<u>38,049</u>	<u>21,317</u>

Deferred revenue includes budget credits carried forward which have been committed following a legal and contractual obligation entered into with a supplier but for which the goods and services have not yet been received. The corresponding charges will be incurred after the reporting date.

Liabilities to nations are the budgetary credits lapsing at the end of 2023. In accordance with FRP XXIX, *"all lapsed appropriations have to be returned to the Nations. Such refunds shall be effected by deduction from the first call following submission of the financial statements."* ACT will therefore coordinate with IS Treasury staff to return these lapsed credits to nations through the second cash call process of 2024

8. Advances Contributions

Advanced contributions are detailed below:

	2023	2022
Mil Budget Advanced Contributions	57,180	44,375
NSIP Advanced Contributions	211	

Advance Contributions correspond to cash called from the Nations for the following financial year and represent approximately 25% of the total ACT budget allocation. The figure is higher than the previous year, which reflects the budget increases that nations have approved for 2024, as well as an adjustment made to retain and offset lapsed credits

NATO UNCLASSIFIED

9. Net assets

Net assets are detailed below:

	2023	2022
Capital contributions	66,461	63,524
Accumulated surpluses/(deficits)	(13,807)	(11,046)
Net assets / equity	52,654	52,478
Unrealised Exchange Rate Gain/Loss	(69)	(3)
Total net assets / equity adjusted for exchange rate gain or loss	52,585	52,475

Net assets relate to PP&E recognized by ACT, less depreciation charges accumulated in the current and prior years. The PP&E recognized was not necessarily purchased by ACT, as it includes assets that ACT has assumed control of through their use. Note 5 above details PP&E holdings and the associated depreciation charges.

10. Revenue

The revenue recognition is matched with expenses against the entity budgets. Contributions from nations are booked as an advance under deferred revenue and subsequently recognized as revenue when it is earned.

The following key revenue items are presented:

	2023	2022
Assessment Calls/Contributions	198,410	167,685
NSIP Revenue	525	895
Other Income	130	203
	199,065	168,782

An analysis of ACT's cash receipts from Nations' is as follows:

	Euro '000	USD '000	NOK '000	PLN '000
Cash Receipt by currency during 2023	80,692	131,639	259,599	28,452
Amount in Euros (for comparison only)	80,692	121,707	22,746	6,255

11. Other revenue

This consists of reimbursable activity within ACT, which is comprised of two elements: activity undertaken between entities within the ACT consolidation group (inter-entity) and activity undertaken between the ACT group and a 3rd party (reimbursable). The inter-entity activity has been eliminated from the ACT consolidated accounts. That is to say that revenue and expenses has only been recorded once in the accounts and not by both consolidating entities. In addition, the end of year asset and liability position between consolidating entities has also been balanced and eliminated.

NATO UNCLASSIFIED

Furthermore, following on the issue of Principle vs Agent, ACT has removed €6.67M of transactions where ACT acted in an Agent capacity.

With regard to 3rd party reimbursable activity some €2.21M of activity has been undertaken during 2023.

12. Financial revenue

Financial revenue relates to interest earned on deposits during the financial year across all ACT headquarters. The majority of the interest was earned on short term USD deposits.

13. Expenses

The expenses shown in the Statement of Financial Performance has been calculated after charging the following main elements:

	2023	2022
Personnel Costs (Chapter 1)		
Salaries & associated costs	46,253	43,471
Consultants	3	23
Training	1,066	1,291
Other	56	407
Total Chapter 1	47,778	45,192

Mission Support Costs (Chapter 2)		
General Support and Utility Costs	9,115	7,659
Contracted services	75,712	48,415
Travel and Subsistence	8,153	7,210
AIS Support	61,013	57,837
Mission Equipment Costs	62	75
Communications	693	1,080
Training	151	761
Total Chapter 2	154,899	123,037

Capital & Investments (Chapter 3 & NSIP)		
Mission Equipment Assets	0	0
NSIP Funded Contractor Support	598	802
Other	97	69
Total Chapter 3	695	871

NATO UNCLASSIFIED

Expenses relating to contractors are reflected in Chapter 2 and reflects the Budget Committee guidance set out in BC-D(2021)0046 Rev 2. A significant part of this category of expense is with the CMRE. In 2023, ACT incurred €26,99M of expenses relating to contractor services provided by CMRE. The other significant amount expensed by ACT in relation to contractor costs were payments made to NCIA, which totalled €47,99M in 2023. Included in this amount were payments totalling €26.93M for the NCIA Programme of Work and €21.06M for expenses incurred under the NCIA SLA. The remainder were ad hoc expenses that ACT incurred with NCIA during the year. Additionally, ACT expended €981K on contractor expenses related to FMS contracts, which are reported by the US authorities on a non-accrual basis.

Overall, the levels of expenses across categories have increased from the prior year.

14. Staff resources

A) Analysis of staff costs - the aggregate staff costs, including grants and allowances paid, are detailed below.

	2023	2022
Salaries of Civilian Staff	28,283	26,799
Allowances of Civilian Staff	7,047	6,851
Contributions to Health Insurance (c)	5,843	5,620
Contributions to Pension Funds (d)	2,731	2,468
	43,904	41,738

B) Analysis of staff numbers - the number of full-time equivalent persons employed as at 31 December 2023 was:

	HQ SACT	JWC	JFTC	JALLC
Military	480	170	99	28
Civilian	147	56	28	16
Temporary Civilian	22	0	0	0
Reimbursable Civilian	3	0	1	0
Local Wage Rate (LWR)	0	12	20	0
Total	652	238	148	44

Voluntary National Contributions (VNC)	34	1	5	2
Partnership for Peace (PfP)	0	0	1	0
Overages in addition to VNC	2	1	4	0
Host Nation	21	5	0	1
Legacy Transition	1	0	0	0

C) Health Insurance - all civilian members of ACT are members of the NATO Health Insurance Scheme, providing sickness, maternity, accident, disablement and death benefits to staff members, their spouses and children. Staff members pay contributions of approximately 3.342% to 21.098% of gross salary, which are matched by contributions paid by ACT. For 2023 ACT contributions totalled €5,843M

D) Contributions to Pension Funds

The NATO Defined Contribution Pension Scheme: came into effect on 1 July 2005 and provides for the communal investment of contributions in respect of civilian staff of ACT accorded international status under the NATO Charter. Staff pay contributions equivalent to 8% of their monthly basic salary, and ACT pays a 12% contribution. The assets and liabilities for this scheme are accounted for centrally at NATO Headquarters, located in Brussels, Belgium and are not recognized in these financial statements.

The NATO Coordinated Pension Scheme: staff members make contributions representing 11.8% of their monthly salary.

Contributions are expensed during the year in which the services are rendered and represent the total pension obligation for ACT. Total pension contributions of ACT across the 2 schemes outlined above totalled €2,731M during 2022.

E) Untaken Leave

NATO regulations allow civilian staff to carry forward untaken leave days to the following year. The regulation stipulates that any days carried forward must be taken by 01 April of the following year IAW NCPR Article 42.3 or the leave days are forfeited. At the end of 2023, ACT civilian staff across all Headquarters carried forward 2,647 leave days. In monetary terms, this equates to approximately €1,407M but ACT has a policy of not making an actual financial payment to staff in lieu of this. ACT staff either take the untaken leave by 01 April of the following year or lose the days. In view of this policy, and the fact that the vast majority of days are taken by 01 April of the following year, ACT does not recognize a liability in these financial statements.

15. Other expenses

Other expenses consists of reimbursable activity within ACT, which is comprised of two elements: activity undertaken between entities within the ACT consolidation group (inter-entity) and activity undertaken between the ACT group and a 3rd party (reimbursable). The inter-entity activity has been eliminated from the ACT consolidated accounts. That is to say that revenue and Expenses has only been recorded once in the accounts and not by both consolidating entities. In addition, the end of year asset and liability position between consolidating entities has also been balanced and eliminated. See Note 12 for the Principle vs Agent adjustment to the prior year.

16. Finance costs

This includes the sum of realized exchange rate gains and losses of €211; bank interest of €2,641; as well as bank charges incurred by ACT entities for normal business transactions (€9.3).

17. Related Party Transactions

NATO is an organization set up under the 1949 Washington Treaty. Those countries that were or have become parties to the Convention, the Member Nations, are regarded as related parties. ACT, as one of the two NATO Strategic Commands, has during the year, had various material transactions with these Member Nations.

Key Management Personnel

Under IPSAS 20 Parties are considered to be related if one party has the ability to control or exercise significant influence over the other party in making financial and operating decisions. IPSAS 20 requires the disclosure of the existence of related party relationships, where control exists, and the disclosure of information about entities and

NATO UNCLASSIFIED

its related parties. This information is required for accountability purposes and to facilitate a better understanding of the financial position and performance of the reporting entity.

No related party disclosure is made in these financial statements as key management personnel have no significant party relationships that could affect the operation of this reporting entity. The Key Management Personnel are defined as senior members of the Command Group, who together constitute the Management Board of ACT. Remuneration received by individuals has been in accordance with an individual's national military pay scale or in accordance NATO published salary scales. During the period, no key managerial staff or other related parties has undertaken any material transactions that could affect the operation of this reporting entity.

In addition to the key management personnel of the Command Group, ACT has implemented several controls on staff who are involved in the contract award process to ensure that no related party factors could influence this procedure. All key management personnel are in the process of being asked to sign a related party disclosure document. This will be in place prior to publication of the audit report into the 2023 ACT Consolidated Financial Statements.

18. Representation allowance

Representation Funds are provided to SACT by the Nations' Permanent Representatives to NATO for use at his discretion. These funds are allocated in USD to the HQ SACT 257 budget but all numbers have been converted to Euro for the purpose of these financial statements.

SACT allocates these funds to his subordinate Commanders, as he considers reasonable. For 2023 the Representation Funds allocated to SACT, and subsequently delegated, where as follows:

	2023	2022
HQ SACT & STRE	39.9	33.7
JWC	2.7	3.7
JFTC	1.3	1.1
JALLC	.7	0.6
Total	44.6	39.1

The ACT Directive governs the processes to cover the operation of Representation Funds. The use of these funds is monitored on a monthly basis through the office of the Financial Controller and they are also subject to annual audit by the IBAN.

During the course of 2023, €13.5K of available funds were lapsed.

19. Budget Execution Statement Overview

Exchange Rates applicable to Budget Execution Statement:

Year	Initial Authorisation	Mid Year Authorisation	Final Authorisation	Net Commitment	Actual Expenses	Carry Forward
FY 2023	Jan 22 ¹	Jan 22	Jan 22	Dec 23 ²	Average 23	Dec 23
FY 2022/21				Dec 23 ²	Average 22 ³	Dec 23
¹ Rate used in 2023 Budget Authorisation ² Rate used to revalue outstanding commitments at year end prior to rolling forward to 2024. FY 2022 & 2023 only ³ Rate used in determining expenditure throughout the year						

NATO UNCLASSIFIED

Expenditure Reconciliation: Budget Execution Statement / Statement of Financial Performance. IPSAS 24 requires a reconciliation of Budget Execution Statement data with the expenses recorded in the Statement of Financial Performance. The expenditure data is in the currency of the budget and then translated using an average exchange rate for the year.

Financial Expenditure recorded in Budget Execution Statements (BES):

Budget 201 – HQ SACT	28,092	
Budget 211 – NCS – Adaptation	7,783	
Budget 252 – JALLC	2,785	
Budget 255 – JWC	21,902	
Budget 256 – JFTC	5,966	
Budget 257 – ACT Programme of Work (USD)	61,636	
Budget 258 – ACT Programme of Work (EUR)	75,213	
Total		203,377

Expenses recorded in Statement of Financial Performance:

Chapter 71	47,778	
Chapter 72	154,900	
Chapter 73	699	
Total Expenditure equal to BES	203,377	
NSIP expenditure	1,033	
Less capitalized Chapter 2, 3 & NSIP expenditure (PP&E)	(2,925)	
Depreciation charges	2,761	
Other expenses	2,215	
Finance Costs	221	
Total Expenses in Statement of Financial Performance		206,682

IPSAS 24. This Standard requires reconciliation between Budget Execution Statements and actual amounts presented in the financial statements where the financial statement and budget are not prepared on a comparable basis. Whilst the table above reconciles the actual expenses recorded in ACT's Budget Execution Statements and the Statement of Financial Performance, the remainder of the Budget Execution Statements is prepared using a different basis.

The Statements of Financial Position, Financial Performance, Changes in Net Assets and Statement of Cash Flow are prepared on a full accrual basis, whereas the Budget Execution Statements, apart from "actual expenses," are prepared on a commitment accounting basis. Significant budgetary transfers are detailed in the table below.

NATO UNCLASSIFIED

Budgetary Lapses

Lapses recorded on the Budget Execution Statement have a value of €23M. This figure is generated as a direct result of the exchange rates. Lapses occur in the original currency in which the budget was approved by the BC.

Budget Code	Budget Currency	Value of Lapse in Budget Currency (figures shown as complete amounts)				Value of Lapse in Euro (End of Year Exchange)
		2021	2022	2023	Total	
201	USD	96,179	35,609	2,229,869	2,361,657	2,150,284
211	USD	400	4,844	963,624	968,868	882,152
252	EUR	0	43,441	200,691	244,132	244,133
255	NOK	5,725	1,016,977	8,907,362	9,930,064	877,602
256	PLN	0	316,944	1,305,608	1,622,602	373,846
257	USD	7,243	649,348	15,913,034	16,569,624	15,086,610
258	EUR	47,930	373,211	3,159,847	3,580,988	3,580,988
Total						23,195,615

20. Statement of Budgetary Transfers

In accordance with the NATO Financial Regulations (NFR Section V, Article 26) budgetary transfers are recorded on the face of the accounts. All transfers were executed between budgets at the 1 January 2023 rate of exchange. The totality of transfers undertaken in 2023 do not breach the authorized Budget Authority outlined in BC-BA(2023)0003 dated 09 November 2023.

In order to comply with the requirements of IPSAS 24 the significant budgetary transfers are detailed in the Budget Execution Table included with these financial statements.

21. Statement of Special Carried Forward Credits

As required by the NATO Financial Regulations, credits committed and carried forward are separately disclosed by budget and by year in the Budget Execution Statements.

During 2023, ACT was also given specific permission to also make the following Special Carry Forwards. The BC-D(2023)0243 (INV) dated 13 Dec 2023 refers:

ACT USD POW (BC 257) – 320,770 EUR – Command Data Architecture Assessment. ACT requires an in-depth assessment of its Data Architecture and processes currently in place to identify hurdles to an effective transition to Digital Transformation and bring forward potential solutions for ACT and the whole NATO-Enterprise.

ACT EUR POW (BC 257) – 1,200,000 EUR – Integration Core (INT-Core) - Fully align and implement NCDF Data Lake Application Programming Interface (API) in INT-Core.

22. Morale & Welfare Activities

Under the NAC approved NATO Accounting Framework implemented with effect from 01 January 2013, NATO entities should capture financial information in support of morale and welfare activities by way of a note disclosure to the financial statements and not consolidated in the financial statements.

In accordance with NATO reference documents PO(97)98 and MBC-DS(97)23, the consolidated 2023 Annual Report on MWA activity within the ACT Budget Group, has been submitted to the Budget Committee.

Summary data for MWA activity across ACT is shown in the table below

ACT MWA Special Purpose Financial Report Financial Year ending 31 December 2023 (actual number in currency)				
	HQ SACT	JWC	JFTC	JALLC
	USD	NOK	PLN	EUR
Total Assets	125,213	13,109,723	2,075,567	1,018,050
Total Liabilities	20,917	6,669,651	5,275	49,765
Total Equity (Reserves)	104,296	6,440,072	2,070,292	968,285
Total Liability and Equity	125,213	13,109,723	2,075,567	1,018,050
Total Revenue	185,029	9,484,573	1,200,432	665,800
Total Expenditure	(190,557)	(9,023,310)	(756,521)	(676,120)
Other Gain or Loss	11,147	437,329		
Net Profit/(Loss)	5,619	898,591	443,911	(10,320)
Net Worth Beginning Balance	98,677	5,541,481	1,626,381	978,605
Net Profit/(Loss) Current Year	5,619	898,591	443,911	(10,320)
Net Worth Ending Balance	104,296	6,640,072	2,070,292	968,285
Number of Employees Full Time Equivalents (FTE)				
Full Time Employees	-	2	-	3
Part Time Employees	-	11	12	-
Total FTEs	-	13	12	3

23. Statement of Write-Off

A summary table of write off is attached at Annex A to these financial statements. A full statement will be sent under separate cover to the Budget Committee.

24. Statement of Performance & Position per Entity

The tables on the following pages show the Statements of Position and Performance of the ACT Headquarters that are part of the consolidated group. There is also a table showing the entries made on consolidation.

NATO UNCLASSIFIED

For the year ended 31 December 2023 (Amounts in EUR)

STATEMENT OF FINANCIAL POSITION PER HEADQUARTER

	HQ SACT			JWC			JFTC		
	2023	2022	Difference	2023	2022	Difference	2023	2022	Difference
Current Assets									
Total Cash & Cash Equivalents	121,378,028	70,741,436	50,636,592	7,099,834	6,044,826	1,055,008	2,607,360	2,093,108	514,252
Receivables	3,800,441	1,847,397	1,953,044	1,088,358	1,055,412	32,946	385,283	392,073	(6,790)
Total Advances & Prepayments	852,234	923,710	(71,476)	546,644	495,304	51,340	29,209	31,848	(2,639)
Non-Current Assets									
Property, Plant & Equipment	23,482,284	21,946,780	1,535,504	26,622,300	27,691,110	(1,068,810)	2,549,035	2,839,856	(290,821)
Total Assets	<u>149,512,987</u>	<u>95,459,323</u>	<u>54,053,663</u>	<u>35,357,136</u>	<u>35,286,652</u>	<u>70,484</u>	<u>5,570,887</u>	<u>5,356,885</u>	<u>214,002</u>
Liabilities									
Payables	42,080,728	16,706,246	25,374,482	3,140,019	2,456,834	683,185	803,130	723,146	79,984
Deferred Revenue	33,863,565	18,777,416	15,086,149	159,554	225,591	-66,037	628,970	363,880	265,090
Advance Contributions	50,155,386	38,031,987	12,123,398	5,435,263	4,913,116	522,147	1,589,752	1,430,004	159,748
Other Advances	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total Liabilities	<u>126,099,679</u>	<u>73,515,649</u>	<u>52,584,030</u>	<u>8,734,836</u>	<u>7,595,541</u>	<u>1,139,295</u>	<u>3,021,852</u>	<u>2,517,030</u>	<u>504,822</u>
Net Assets									
Capital Contributions	33,018,671	30,164,461	2,854,210	29,326,900	29,326,900	0	4,115,057	4,032,534	82,523
Accumulated surplus (deficit)	-9,536,387	(8,217,683)	(1,318,704)	(2,704,600)	(1,635,790)	(1,068,810)	(1,566,022)	(1,192,678)	(373,344)
Unrealised exchange rate gain	-68,975	(3,105)	(65,870)						
Total assets / equity	<u>23,413,309</u>	<u>21,943,673</u>	<u>1,469,636</u>	<u>26,622,300</u>	<u>27,691,110</u>	<u>(1,068,810)</u>	<u>2,549,035</u>	<u>2,839,856</u>	<u>(290,821)</u>

Note: Deferred Revenue includes the lapses to be returned to nations detailed in the Budget execution Statement. It does not recognise the cash related to budgetary movements between ACT entities. This is accounted for through the ACT cash call procedure.

NATO UNCLASSIFIED

For the year ended 31 December 2023 (Amounts in EUR)

STATEMENT OF FINANCIAL POSITION PER HEADQUARTER

	JALLC			NSIP			Total	Consolidation	Published
	2023	2022	Difference	2023	2022	Difference	2023	Postings	2023
Current Assets									
Total Cash & Cash Equivalents	344,934	146,975	197,959	3,403,229	2,202,655	1,200,574	134,833,385	45,400	134,878,785
Receivables	81,512	71,123	10,389				5,355,594	(92,391)	5,263,203
Total Advances & Prepayments	143,306	71,576	71,730				1,571,393	(150,000)	1,421,393
Non-Current Assets									
Property, Plant & Equipment	0	0	0	0	0	0	52,653,619		52,653,619
Total Assets	<u>569,752</u>	<u>289,674</u>	<u>280,078</u>	<u>3,403,229</u>	<u>2,202,655</u>	<u>1,200,574</u>	<u>194,413,991</u>	<u>(196,990)</u>	<u>194,217,001</u>
Liabilities									
Payables	284,353	427,643	(143,290)	70,127	114,268	(44,141)	46,378,357	(196,991)	46,181,366
Deferred Revenue	275,061	(137,970)	413,031	3,121,853	2,088,388	1,033,465	38,049,003		38,049,003
Advance Contributions				211,250		211,250	57,391,651		57,391,651
Other Advances	10,338		10,338				10,338		10,338
Total Liabilities	<u>569,752</u>	<u>289,673</u>	<u>280,079</u>	<u>3,403,230</u>	<u>2,202,656</u>	<u>1,200,574</u>	<u>141,829,349</u>	<u>(196,991)</u>	<u>141,632,358</u>
Net Assets									
Capital Contributions	0	0	0	0	0	0	66,460,628		66,460,628
Accumulated surplus (deficit)	0	0	0	0	0	0	-13,807,007		-13,807,007
Unrealised exchange rate gain							-68,975		-68,975
Total assets / equity	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>52,584,646</u>	<u>0</u>	<u>52,584,646</u>

Note: Deferred Revenue includes the lapses to be returned to nations detailed in the Budget execution Statement. It does not recognise the cash related to budgetary movements between ACT entities. This is accounted for through the ACT cash call procedure.

NATO UNCLASSIFIED

For the year ended 31 December 2023 (Amounts in EUR)

STATEMENT OF FINANCIAL PERFORMANCE PER HEADQUARTER

	HQ SACT			JWC			JFTC		
	2023	2022*	Difference	2023	2022	Difference	2023	2022	Difference
Total Revenue	205,032,130	167,391,751	37,640,379	23,234,066	22,124,900	1,109,167	7,483,442	6,880,437	603,005
Total Expenses	206,350,832	169,584,383	36,766,449	24,302,877	22,124,900	2,177,977	7,856,787	6,880,437	976,350
End of Year Result	(1,318,703)	(2,192,632)	873,930)	-1,068,811	0	-1,068,810	(373,345)	0	(373,345)

	JALLC			NSIP			Consolidation	Published
	2023	2022	Difference	2023	2022	Difference	Eliminations	2023
Total Revenue	1,114,616	1,271,330	(156,714)	1,015,861	1,567,663	(551,802)	(33,958,758)	203,921,358
Total Expenses	1,114,616	1,271,330	(156,714)	1,015,861	1,567,663	(551,802)	(33,958,758)	206,682,217
End of Year Result	0	0	0	0	0	0	0	(2,760,859)

Note: Inter-entity revenue and expenses have been removed from the originating entity (mainly HQ SACT) and are shown at the subordinate level. IPSAS 18 applies

* the end of year result for HQ SACT, JWC & JFTC represents the depreciation charge on capitalised assets. In the prior year all the depreciation for ACT was reported under HQ SACT

NATO UNCLASSIFIED

Statement of Position		Statement of Performance	
	Inter-Entity Eliminations		Inter-Entity Eliminations
Assets		Revenue	
Current Assets			
Cash and Cash Equivalents	45,400	Operating Revenue	32,629,957
Receivables	(92,391)	Inter-Entity Revenue	1,328,800
Advance to Consolidated Entity	<u>(150,000)</u>		<u> </u>
Total Current Assets	(196,991)	Total Revenue	33,958,758
Liabilities		Expenses	
Payables	196,991	Inter-Entity Expenses	(33,958,758)
	<u> </u>		<u> </u>
Total Liabilities	<u>196,991</u>	Total Expenses	<u>(33,958,758)</u>

NATO UNCLASSIFIED

ANNEX A TO
ACT CONSOLIDATED FINANCIAL STATEMENTS 2023
DATED 18 MARCH 2024

ACT WRITE OFF REPORT OF INTERNATIONAL PROPERTY 2023

Command	Headquarters Property	Net Book Value (in currency)	Number of Reports of Survey	Comments
HQ SACT	Vehicle	\$3,800	1	Written off for disposal due to year, high mileage, and maintenance and is not economically salvageable.
JFTC	Furniture	PLN 0.00	2	Beyond economical repair, no longer usable by JFTC
JFTC	Equipment	PLN 0.00	5	After long and intensive use, no longer usable by JFTC
JWC	Furniture	NOK 0.00	3	After long and intensive use, no longer usable by JWC
JWC	Equipment	NOK 70,014.51	6	After long and intensive use, no longer usable by JWC
JWC	Stock	NOK 122,877.66	4	No longer usable by JWC