

	NATO	NORTH ATLANTIC COUNCIL
	OTAN	CONSEIL DE L'ATLANTIQUE NORD

NATO SANS CLASSIFICATION

25 mars 2022

DOCUMENT
PO(2022)0118-AS1

RAPPORTS SPÉCIAUX DU COLLÈGE INTERNATIONAL DES AUDITEURS EXTERNES DE L'OTAN (IBAN) SUR LA CLÔTURE DES PROJETS DU PROGRAMME OTAN D'INVESTISSEMENT AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ (NSIP)

NOTE SUR LA SUITE DONNÉE

Le 24 mars 2022, au terme d'une procédure d'accord tacite, le Conseil a pris note du rapport du RPPB joint au PO(2022)0118 et des recommandations que celui-ci contient, et il a donné son accord pour que le rapport du RPPB et les deux rapports spéciaux de l'IBAN soient rendus publics.

(signé) Jens Stoltenberg
Secrétaire général

NB : La présente note fait partie du PO(2022)0118 et doit être placée en tête de ce document.

NATO SANS CLASSIFICATION

-1-



	NATO OTAN	INTERNATIONAL STAFF PRIVATE OFFICE OF THE SECRETARY GENERAL SECRÉTARIAT INTERNATIONAL CABINET DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
---	----------------------------	--

NATO SANS CLASSIFICATION

10 mars 2022

DOCUMENT

PO(2022)0118

Procédure d'accord tacite :**24 mars 2022 17:30**

À : Représentants permanents (Conseil)

De : Secrétaire général

**RAPPORTS SPÉCIAUX DU COLLÈGE INTERNATIONAL DES AUDITEURS
EXTERNES DE L'OTAN (IBAN) SUR LA CLÔTURE
DES PROJETS DU PROGRAMME OTAN D'INVESTISSEMENT
AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ (NSIP)**

1. Vous trouverez ci-joint le rapport du Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB) sur deux rapports spéciaux que l'IBAN a consacrés à la clôture des projets d'équipement financés sur le NSIP. Le rapport du RPPB, qui figure en pièce jointe 1, contient également l'évaluation du Comité des investissements et le descriptif des nouvelles mesures que ce dernier a adoptées pour que la transparence, la redevabilité et le respect des procédures de clôture agréées s'améliorent.

2. Je ne pense pas que cette question nécessite un débat au Conseil. Par conséquent, **sauf avis contraire me parvenant d'ici au jeudi 24 mars 2022 à 17h30**, je considérerai que le Conseil aura pris note du rapport du RPPB et des recommandations qu'il contient et donné son accord pour que le rapport du RPPB et les deux rapports spéciaux de l'IBAN soient rendus publics.

(signé) Jens Stoltenberg

3 pièces jointes

Original : anglais

NATO SANS CLASSIFICATION

-1-





NATO SANS CLASSIFICATION

17 décembre 2021

DOCUMENT
AC/335-D(2021)0088
Procédure d'accord tacite :
17 jan 2022 15:00

**BUREAU DE LA PLANIFICATION
ET DE LA POLITIQUE GÉNÉRALE DES RESSOURCES (RPPB)**

**RAPPORTS SPÉCIAUX
DU COLLÈGE INTERNATIONAL DES AUDITEURS EXTERNES DE L'OTAN
SUR LA CLÔTURE DES PROJETS
DU PROGRAMME OTAN D'INVESTISSEMENT AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ (NSIP)**

Note du président

1. Le jeudi 25 novembre 2021, le RPPB a pris note des exposés du Collège international des auditeurs externes de l'OTAN (IBAN) concernant deux rapports spéciaux, l'un sur la nouvelle approche des audits financiers du NSIP et ses incidences sur la redevabilité, et l'autre sur les conversions en somme forfaitaire effectuées dans le cadre du NSIP. Il a par ailleurs examiné le rapport du Comité des investissements sur son évaluation des deux rapports spéciaux de l'IBAN et sur l'adoption de mesures visant à améliorer le respect des procédures de clôture des projets NSIP.

2. L'avis du RPPB est présenté dans le rapport au Conseil qui figure en annexe. Comme convenu en réunion, je sollicite l'approbation de ce rapport selon la procédure d'accord tacite. Par conséquent, sauf avis contraire me parvenant d'ici au **lundi 17 janvier 2022 à 15 heures**, je considérerai que le RPPB aura approuvé les recommandations figurant dans le document ci-annexé, lequel pourra alors être transmis au Conseil pour qu'il en prenne note et approuve la recommandation relative à la communication au public formulée au paragraphe 8.5.

(signé) Tomas Graziunas

NATO SANS CLASSIFICATION

ANNEXE 1
AC/335-D(2021)0088

**RAPPORTS SPÉCIAUX
DU COLLÈGE INTERNATIONAL DES AUDITEURS EXTERNES DE L'OTAN
SUR LA CLÔTURE DES PROJETS
DU PROGRAMME OTAN D'INVESTISSEMENT AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ (NSIP)**

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

Références : (a) C-M(2020)0010
(b) IBA-A(2021)0047-REV1 // IBA-AR(2021)0002
(c) IBA-A(2020)0037 // IBA-AR(2020)0004
(d) C-M(2014)0052 ; C-M(2017)0030 et C-M(2020)0045
(e) PO(2015)0052

INTRODUCTION

1. Une fois achevés, les projets d'équipement financés sur le programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP) doivent être clôturés sur les plans technique et financier. L'expérience montre que, dans de trop nombreux cas, il s'écoule plusieurs années entre l'achèvement des projets et leur clôture, et de ce fait, les projets en attente d'une inspection et d'un audit s'accumulent.

2. Depuis deux ans, le processus de clôture des projets NSIP fait l'objet d'une attention renouvelée. Le Collège international des auditeurs externes de l'OTAN (IBAN) a ainsi établi trois rapports à l'attention du Conseil. Dans le premier, approuvé par le Conseil, il recommandait une nouvelle approche pour les audits financiers du NSIP (document de référence (a)). Dans le deuxième, il faisait le point sur les enseignements à tirer de l'application de cette nouvelle approche (document de référence (b)). Et le troisième portait sur les conversions en somme forfaitaire effectuées dans le cadre du NSIP (document de référence (c)).

3. On trouvera en pièce jointe le rapport du Comité des investissements sur son évaluation des conclusions des deux rapports spéciaux de l'IBAN et sur l'adoption de mesures concrètes visant à améliorer le respect par les pays hôtes des procédures de clôture des projets NSIP.

OBJET

4. Le présent rapport appelle l'attention sur les principales observations du RPPB concernant les deux rapports spéciaux de l'IBAN et l'évaluation du Comité des investissements.

NATO SANS CLASSIFICATION

NATO SANS CLASSIFICATIONANNEXE 1
AC/335-D(2021)0088**EXAMEN DE LA QUESTION**

5. Le RPPB estime que le Comité des investissements a donné la suite voulue aux observations et recommandations formulées dans les rapports spéciaux de l'IBAN. Il souscrit aux mesures concrètes que le Comité des investissements a adoptées en vue d'améliorer le respect par les pays hôtes du processus de clôture des projets d'investissement financés sur le NSIP. Ces mesures constituent un pas dans la bonne direction.

6. Cela étant, le RPPB est fortement préoccupé par le fait que, dans de trop nombreux cas, il s'écoule plusieurs années entre l'achèvement de projets NSIP et leur clôture et que les projets en attente d'une inspection et d'un audit s'accumulent. Au fil des ans, les sommes en jeu ont ainsi atteint 5 milliards d'euros. Le RPPB rappelle qu'en 2014, le Conseil avait demandé que tous les projets achevés soient clôturés dans un délai précis¹ (document de référence (d)). Le RPPB compte sur le Comité des investissements pour qu'il assume pleinement la responsabilité qui est la sienne en tant qu'organe de gouvernance afin d'améliorer le processus de clôture des projets NSIP. Les pays hôtes doivent se conformer pleinement aux procédures NSIP agréées et être tenus comptables lorsque ce n'est pas le cas.

7. Le RPPB indique que le non-respect de l'obligation de rendre compte de l'utilisation qui est faite des fonds NSIP n'est pas conforme aux bonnes pratiques. Les gouvernements des pays qui contribuent aux projets d'équipement financés sur le NSIP doivent être en mesure de prouver à leurs assemblées législatives et à leurs opinions publiques que les fonds versés au NSIP sont employés aux fins prévues et de la meilleure manière qui soit. La redevabilité est non seulement une valeur fondamentale de l'OTAN mais aussi l'un des éléments mis en avant dans le cadre de l'agenda OTAN 2030, les autres étant l'abordabilité et la soutenabilité, et la nécessité d'adopter des mesures d'efficacité. Le RPPB continuera donc de suivre ce dossier. Si les nouvelles mesures ne permettent pas d'enregistrer des progrès tangibles d'ici fin 2022, il sera nécessaire de trouver d'autres outils pour tenter d'obtenir le respect des procédures de clôture des projets NSIP et améliorer la redevabilité.

RECOMMANDATIONS

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

8.1. de prendre note du présent rapport et des rapports spéciaux du Collège international des auditeurs externes de l'OTAN (IBAN) en références (b) et (c) ;

8.2. de noter que le montant total des dépenses qui n'ont pas encore été vérifiées est très élevé et que cela représente un risque sur le plan politique et un risque pour la réputation de l'OTAN ;

¹ Initialement fixé à 2016 et entre-temps prolongé à deux reprises, il est désormais fixé à fin 2022.

NATO SANS CLASSIFICATION

ANNEXE 1
AC/335-D(2021)0088

- 8.3. de prendre note des nouvelles mesures (voir paragraphe 29 de la pièce jointe 1) que le Comité des investissements a approuvées en vue d'obtenir le respect des procédures de clôture des projets d'équipement financés sur le programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP) ainsi que d'améliorer la transparence et la redevabilité ;
- 8.4. de noter qu'il sera nécessaire de trouver d'autres outils si les mesures récemment approuvées ne permettent pas d'enregistrer des progrès tangibles d'ici fin 2022 ;
- 8.5. d'autoriser la communication au public du rapport spécial de l'IBAN sur la nouvelle approche des audits financiers du NSIP et ses incidences sur la redevabilité, du rapport spécial de l'IBAN sur les conversions en somme forfaitaire effectuées dans le cadre du NSIP, ainsi que du présent rapport, en vertu de la politique agréée dans le document de référence (e).



NORTH ATLANTIC COUNCIL
CONSEIL DE L'ATLANTIQUE NORD

NATO UNCLASSIFIED

23 November 2021

DOCUMENT
AC/4-D(2021)0011-FINAL

**INVESTMENT COMMITTEE
IMPROVING NSIP CLOSE-OUT -
ASSESSMENT OF SPECIAL IBAN REPORTS
AND AGREEMENT TO NEW MEASURES
REPORT TO THE RPPB**

Note by the Secretary

References: (a) IBA-A(2021)0047-REV1 & IBA-AR (2021)0002
(b) C-M(2020)0010
(c) IBA-A(2020)0037 & IBA-AR (2020)0004
(d) C-M(2014)0052; C-M(2017)0030; C-M(2020)0045

1. Please find attached at Annex 1 the Investment Committee Report on Improving NSIP Close-Out - Assessment of Special IBAN Reports and Agreement to New Measures, agreed by the Committee at its meeting on 23 November 2021. The latest modification to paragraph 29.8 is incorporated in this version, as decided at the meeting.
2. This document presents the Committee's input to the RPPB ahead of the Board's deliberations on two Special Reports by the International Board of Auditors for NATO. Both Special Reports deal with NSIP close-out matters. One report describes the one-year experience gained from application of a new approach to NSIP financial audits (reference (a)), agreed by Council in June 2020 (reference (b)); a second report is on NSIP Lump Sum Conversions (reference (c)).
3. The document further includes, at Appendix 1, an update on the progress achieved since agreement to extend the deadline for completing the close-out of projects that were physically complete in 2014 (reference (d)).

(Signed) E. PASCANU

1 Annex

Action Officer: B. Haane, ext: 2717
A. Voia, ext: 2430
Original: English

1 Appendix

NATO UNCLASSIFIED



**IMPROVING NSIP CLOSE-OUT –
ASSESSMENT OF IBAN SPECIAL REPORTS
AND AGREEMENT TO NEW MEASURES
REPORT TO THE RPPB**

References: (a) C-M(2020)0010
 (b) IBA-A(2021)0047-REV1 & IBA-AR(2021)0002
 (c) IBA-A(2020)0037 & IBA-AR(2020)0004
 (d) AC/4-D(2020)0009; AC/335-D(2020)0074
 (e) AC/4-DS(2021)0010, item 2.1.1.
 (f) AC/4-WP(2021)0004; -DS(2021)0019, item 1.1
 (g) C-M(2014)0052; C-M(2017)0030; C-M(2020)0045

INTRODUCTION

1. Investment projects funded from the NATO Security Investment Programme (NSIP) are subject to technical and financial close-out processes following physical completion. Experience has shown that in too many cases NSIP project close-out occurs several years after project completion, thus causing a significant backlog of non-inspected and non-audited projects. This situation has been a matter of recurring concern to the International Board of Auditors for NATO (IBAN), the Council, the Resource Policy and Planning Board (RPPB) and the Investment Committee (IC) alike.

2. Over the past two years, there has been renewed focus on NSIP project close-out. The IBAN submitted three reports to Council. The first recommended a new approach to NSIP financial audits and was agreed by Council with reference (a). This report was followed up by an IBAN Special Report to describe the experience gained with the new approach (reference (b) refers). The third report is a Special IBAN Report on NSIP Lump Sum Conversions (reference (c) refers).

3. The IC in its own right has agreed to actively consider how the timeliness of NSIP project close-out processes and adherence to existing procedures could be improved. This was done in the context of its agreement to higher Advance Planning Funds and National Administrative Expenditure for projects submitted within the framework of the 2018 agreed Common Funded Capability Governance Model (reference (d)).

4. The Committee decided to address the above work strands as one comprehensive endeavour and invited the International Staff to develop an ambitious and robust approach to enable and sustain a close-out process in accordance with agreed policies and procedures (reference (e)). The Staff's proposals were considered during an IC Working Group meeting on 22 September 2021 (reference (f) refers). The views expressed by Nations form the basis for the IC report to the RPPB.

AIM

5. The aim of this report is to present the IC's assessment of the findings in two IBAN Special Reports on NSIP close-out processes and its agreement to some explicit measures to improve Host Nation compliance with NSIP close-out procedures. The report also includes, at Appendix 1, a progress update on the close-out of projects that were physically complete in 2014 and are the subject of a dedicated Council tasking.

BACKGROUND

6. The close-out of NSIP-funded investment projects encompasses a technical¹ and financial² verification and validation process, and a formal discharge process by the IC. The process involves different stakeholders with distinct roles and responsibilities:

6.1. Implementing Host Nations are responsible and accountable for submitting their requests for technical inspection and acceptance and audit and must do so no later than 12 months following project completion. At each project authorisation stage, the Host Nation further commits to the project-specific submission timelines as part of the overall implementation schedule. Without Host Nation submission, the close-out process cannot start.

6.2. The International Staff undertakes the technical verification and validation and prepares a joint final inspection and formal acceptance (JFAI) report for IC consideration.

6.3. The IBAN undertakes the financial verification and validation and provides an Independent External Auditor's Report for IC consideration on behalf of Council.

6.4. The IC is the responsible governance body for NSIP implementation under its delegated authority from Council. Within this wider role, the IC also discharges Host Nations from their implementation and financial responsibilities. This is done based on a Staff report confirming that the project was implemented in conformity with the authorisation, is physically complete and militarily and technically acceptable, and an IBAN independent assurance on the compliance of NSIP expenditures with regulations in force. The formal Host Nation discharge occurs at two stages, through the IC acceptance of a delivered capability/asset into the NATO Inventory, and through IC notation of a List of Financially Completed Projects.

7. Experience has shown that NSIP project close-out often occurred many years after project completion and thus resulted in a backlog of non-inspected and non-audited projects. In 2014, a backlog of 5 billion Euro of physically complete projects led to a dedicated Council tasking to close these projects by 2016; this deadline has since been extended twice to now

¹ I.e. Joint Final Inspection and Formal Acceptance (JFAI) as per AC/4-D/2074 (1988 Edition).

² I.e. financial audit to provide "independent assurance to Council on expenditures incurred by Host Nations on individual investment projects funded by the NSIP in accordance with International Auditing Standards" (IBAN Charter; C-M(2015)0032 refers).

end of 2022 with projects worth 2.2 billion Euro remaining to be closed (reference (g)). The Committee's update to the RPPB on the achieved progress since Council agreement to the extension in December 2020 is provided at Appendix 1.

8. In the meantime, a new backlog of physical complete projects worth 2.5 billion Euro is building up. An assessment of Host Nation submissions between 2010 and 2020 showed that only 35% of requests for technical inspection and only 22% of requests for audit were received within the agreed timelines³.

9. These numbers reflect a persistent problem and illustrate that Host Nations do not submit requests for technical inspection and acceptance and audit within set timelines and thus do not act in compliance with Committee agreed procedures. This is not a new situation; delays in NSIP project close-out have been continuously highlighted by the IBAN and resulted in specific Council reports and taskings over the past forty years⁴. Still, these have not led to any tangible and sustainable improvements and, up to now, failure by Host Nations to comply with the close-out timelines has had no consequences.

IBAN SPECIAL REPORTS

10. The IBAN submitted two Special Reports in 2020 and 2021 respectively that address the close-out of NSIP projects. One report describes the experience gained with a new approach to NSIP financial audits (reference (b)), agreed in June 2020 (reference (a) refers); a second report is on NSIP Lump Sum Conversions (reference (c) refers).

IBAN Special Report on the New Approach to NSIP Financial Audits and its Impact on Accountability

11. The IBAN proposed and Council agreed changes to NSIP financial audits focused on some practical improvements to the audit of NSIP expenditures. The objective was to better align the reporting with the IBAN Charter and the principles of international auditing standards as well as clarifying roles and responsibilities and strengthening overall accountability of NSIP.

12. The new approach was applied for audit reports issued as of 2020. In the past, the IBAN would issue a Certificate of Final Financial Acceptance⁵; these have been replaced by an independent external auditor's report stating an unmodified or modified audit opinion. In 2020, the IBAN issued 72 independent external auditor's reports. Out of 72 audit opinions,

³ IS-NOR presentations to the IC on 16 March (AC/4-DS (2021)0006, item 3.2.1) and 7 May 2021 (reference (f) refers).

⁴ C-M (79)52, C-M (90)46, PO (2013)0253, C-M (2014)0052, C-M (2017)0030 and PO (2018)0259.

⁵ Including for projects for which no audit was undertaken and which had been subject to a lump sum conversion decision by the IC.

44 were unmodified and 28 audit opinions were modified⁶. The main reason for issuing modified audit opinions was due to missing documentation. The missing documentation illustrates a second element of non-compliance because Host Nations are responsible for maintaining technical project and financial documentation until the financial audit is complete and they are formally discharged from their Host Nation responsibilities.

13. The IBAN states that in cases of missing documentation, Host Nations are not able to fully account for the NATO common funds received and, as a result, do not fulfil all of their regulatory responsibilities related to the implementation of the NSIP project as expenditures reported in the cost statement cannot be substantiated by relevant documentation. The IBAN therefore considers the expenditures reported not to be compliant with NSIP Regulations and therefore non-eligible from a financial audit perspective, subject to decision by the IC. The IBAN stresses that the NSIP regulations require that financial records and documents are kept until final project closure and discharge of the Host Nation by the IC, on behalf of Council.

14. Other reasons for modified audit opinions related to non-eligible costs claimed, eligible costs not claimed or eligible costs claimed in excess of authorisations. For these cases, the IBAN points out that sufficient verification and internal controls should be in place in Host Nations when preparing the cost statement to avoid similar errors or mistakes occurring in the future.

15. The IBAN further noted that in two of 72 cases Host Nations were technically discharged and the related capabilities accepted into the NATO Inventory despite the fact that there was insufficient information in the JFAI report to confirm whether the project had been implemented in line with the conditions for formal acceptance or that the delivered asset was militarily acceptable. The IBAN took the view that the expenditures reported for those two cases not to be compliant with NSIP Regulations and therefore non-eligible from a financial audit perspective, subject to decision by the IC.

16. In light of its findings, the IBAN recommends to: develop and document a formal discharge procedure setting out more clearly roles and responsibilities of each party in the process (including when the IC refuses the discharge of host nations), and, annual reporting through the RPPB to Council on the (non)discharge granted by IC. The IBAN further

⁶ IBAN issues a modified audit opinion in those case where it detected, *inter alia*, issues of non-compliance of expenditures incurred in the Cost Statement (affecting some or all elements of the Cost Statement), or where the Cost Statement is missing, documentation intentionally not provided or where material uncertainties severely limit the scope of the audit. The IBAN may issue three types of modified audit opinions in line with international auditing standards.

recommends that all tasking decisions by Council should clearly identify those responsible to take action and set deadlines for the delivery of the expected outcomes⁷.

IBAN Special Report on Lump Sum Conversions

17. Lump sum conversions refer to those “exceptional cases where the accounting documents for works carried out and accepted into the NATO Inventory, no longer existed due to the long time span between the completion of the works and the audit”⁸. Projects for which lump sum authorisations⁹ are granted are not subject to audit. An IC decision converting the original authorisation for a completed project *a posteriori* into a lump sum authorisation implies that the respective project would not have to undergo an audit. In the past, the IC agreement to an *a posteriori* lump sum conversion paved the way for the IBAN not to conduct an audit and simply issue a Certificate for Final Financial Acceptance.

18. In its Special Report on NSIP Lump Sum Conversions at reference (c), the IBAN concluded that out of a total amount of 4.3 billion Euro related to closed NSIP projects between 2015-2019, 9% (or 389 million Euro) were financially closed based on an IC lump sum conversion decision for reasons of missing documentation.

19. The lump sum conversion decisions owing to missing documentation came in addition to a further 8% (or 334 million Euro) in lump sum conversions agreed by the IC as a specific measure to accelerate the close-out of long completed projects to be able to comply with the Council agreed close-out timelines at reference (g). In light of a total percentage of 17% (or 723 million Euro) of projects closed following a lump sum conversion, the IBAN concluded that “the use of lump sum conversions is no longer exceptional, but has become common practice”.

20. In light of its findings, the IBAN recommends: to develop and regularly update a compendium of applicable rules related to the NSIP including responsibilities of Host Nations for implementing NSIP projects; formal Host Nation acknowledgement that roles, responsibilities and applicable rules and procedures are understood; Host Nation confirmation that their archiving policies are fully aligned with NSIP rules or, if not, that these are adjusted accordingly; introduction of a mechanism to improve Host Nation accountability for timely project closure including through the withholding of project management funds; and, to ensure that all NSIP funded projects are subject to audit.

⁷ In the context of its advice to the Council on the Handling Arrangements for 2020 Financial Statements Audit Reports, the RPPB expressed concerns regarding the qualified opinions and open observations especially those that have remained open for more than three years. It therefore invited the IS-NOR, in coordination with IBAN, to advise the Board whether further discussion with the management/governance of those entities or more focused Board recommendations to Council are necessary to accelerate actions on those outstanding items (AC/335-D(2021)0044-REV1 refers).

⁸ AC/4-D/2948 & Addendum; AC/4-R/751 refer.

⁹ A lump sum is defined as a fix, final comprehensive authorisation reflecting all cost elements (AC/4-D/2948 refers).

ASSESSMENT

21. The Committee welcomes both IBAN Special Reports as a pertinent and timely contribution to its own deliberations on how to improve NSIP close-out. First of all, the Committee reiterates that Host Nations are accountable to submit a request for JFAI and audit within explicit timelines. These are clearly spelled out: Host Nations must submit a request for JFAI as soon as the works are completed and in any case not later than six¹⁰ months after project completion¹¹. Host Nations must further submit a request for audit not later than six months following the JFAI request¹².

22. In terms of formal acknowledgement, the JFAI and audit timelines are part of the project's implementation schedule, and at each authorisation stage, the Host Nation formally commits to adhere to these timelines or is otherwise under the obligation to inform the IC of any significant changes in the agreed schedule. The Committee expects Host Nations to follow the agreed timelines and adhere to the obligation to retain project documentation until a Host Nation is discharged from its responsibilities.

23. The Committee strongly welcomes and supports the IBAN decision to audit all NSIP projects regardless of whether documentation is missing or incomplete. Looking at the significant number of lump sum conversions granted over the past years, the Committee recognises that this could give an impression of laxness. On the other hand, it is important to note that prior to mid-2020, when the IBAN agreed its changed approach to also audit projects with incomplete/missing documentation, an *a posteriori* lump sum conversion was believed the only alternative to financially close out an NSIP project with incomplete or missing documentation.

24. As responsible governance body for NSIP implementation, the Committee is firmly committed to improve financial accountability and to exercise firm stewardship over the NSIP. As part of this important role, the IC ensures and actively monitors that Host Nations comply with their close-out responsibilities and adhere to agreed policies and procedures. In this vein, the Committee established a distinct monitoring mechanism whereby it is presented at every other IC meeting with a progress update of the close-out status of projects that are subject to the dedicated Council tasking at reference (g).

25. The Committee acknowledges that NSIP close-out processes are not followed in line with set timelines and recognises that without measures a rapid improvement to the current situation is not to be expected. The Committee is thus strongly in favour of any measure that positively encourages and enables, through a better understanding of NSIP rules and

¹⁰ Three months for Alliance Operations and Mission projects.

¹¹ Project completion is defined as "The project completion date is the date on which technical acceptance (provisional or not) vis-à-vis the contractor (or contractors) is performed by the Host Nation, i.e. the date on which the Host Nation checks that the works have been built according to the contract (or contracts) specifications." (Implementation Management Procedure – AC/4-D(2017)0006-FINAL refers).

¹² Implementation Management Procedure – AC/4-D (2017)0006-FINAL refers.

procedures, Host Nation compliance and brings full transparency to governance on Host Nation close-out activities including through additional and more focused reporting.

26. On the other hand, the Committee also recognises that adherence to close-out processes poses challenge to territorial Host Nations in particular. It considers that this has several reasons: lack of staff within territorial Host Nations to perform the close-out processes in a timely manner, a too limited level of project management funding which is considered inadequate to resource the required close-out activities, insufficient focus within Host Nation organisations owing to other, national priorities, and, finally, situations outside the Nations' control such as claims or lawsuits prohibiting close-out. The latter are considered isolated exceptional cases. With a view to enabling a timely close-out of these cases as well, the IBAN could be approached to undertake a partial audit pending the outcome of the claim or lawsuit. Some Nations have also advocated undertaking a root cause and problem analysis prior to considering any more substantial measures.

27. In discussing different measures put forward by the Staff, several Nations indicated that they would have great difficulty to agree to any measure that would involve the financial retention, or deauthorisation, of funds. The Staff had recommended promoting timely Host Nation submissions for JFAI and audit through retention of funds at the authorisation stage and strengthening accountability through deauthorisation of funds when Host Nation submissions are lacking and no explanation is provided, and where the IBAN issues a modified opinion.

28. Nonetheless, the Committee is committed to initiate a number of measures that encourage Host Nation accountability and compliance with NSIP rules and procedures. These include a more nuanced approach in those cases where there is insufficient information at the JFAI stage to confirm whether a given project had been implemented in line with the conditions for formal acceptance or that the delivered asset was militarily acceptable applicable. The current approach foresees that if a project is physically completed and there are no outstanding deficiencies, the delivered capability/asset would normally be accepted into the NATO Inventory. This would have also been the case in those circumstances when the delivered product did not fully meet the user's requirements¹³.

NEW MEASURES TO IMPROVE NSIP CLOSE-OUT

29. In light of its assessment and taking into account the IBAN findings, with the present document the IC agree to the following measures that aim at improving visibility, transparency and accountability and that put in place additional safeguards to avoid incomplete/missing documentation:

¹³ For future projects implemented under the 2018 agreed Common Funded Capability Delivery Governance Model, a project not delivering the expected capability should not normally occur. This is owing to the close Host Nation – User interaction within the Capability Management Function and because any deviations would have been identified during the implementation process or identified during user acceptance.

29.1. For all projects subject to an IBAN independent auditor's report with a modified opinion, the IC will decide whether to discharge a Host Nation or not in light of the nature of the IBAN modified opinion. Up to now, all Host Nations have been systematically discharged from their technical and financial responsibilities no matter the results of the audit and the level of completeness of the JFAI and audit documentation. The related projects for which no Host Nation discharge was granted will still be closed but recorded in CIRIS and reported on as a separate category.

29.2. The Committee will no longer agree to a *posteriori* lump sum conversions. In the past, Host Nation requests for lump sum conversions were directly submitted to the IS-NOR, and the IS-NOR prepared a report for the Committee's consideration. Host Nations should submit all projects for audit regardless of whether the related financial documentation is incomplete or missing. This provision is applicable to all projects that are not yet financially closed¹⁴. Based on the modified opinion in the independent external auditor's report and the Host Nation justification, the Committee will decide whether to discharge a Host Nation from its responsibilities or not.

29.3. In cases where the JFAI report revealed insufficient information to confirm whether the project had been implemented in line with the conditions for formal acceptance or that the delivered asset was militarily acceptable, the IC will invite ACO, as the accountable user, to confirm the operational usability of the equipment covered by the JFAI report. Based on the user confirmation, the Committee will decide whether a Host Nation will be discharged or not.

29.4. The Committee's new approach to discharge or not a Host Nation from its technical and financial Host Nation responsibilities requires procedural clarity. As recommended by the IBAN, the IC invites the International Staff to develop and document a formal discharge procedure setting out more clearly roles and responsibilities of each party in the process, including when the IC does not discharge a Host Nation. This procedure should also comprise an administrative process to ensure that the related projects do not stay 'on the books' and are closed out. Given that this is a new approach, the new procedure should take into account the lessons identified with the new approach and be agreed no later than end-2022. In the interim, the International Staff will develop clear recommendations in the Committee's decision-making documents.

29.5. The IS-NOR produces quarterly reports on missed implementation milestones. In the future, the International Staff will prepare additional reporting with a focus on completed projects, organised by Host Nation. The Committee invites the International Staff to implement this new measure starting 2022. This reporting will enable the Committee to hold Host Nations to account by seeking clarifications for a significant number of outstanding JFAI and audit requests or long-overdue requests.

29.6. The annual NSIP Financial Activity Reports as at end of December of a given year already provide visibility on the number of closed NSIP projects and a *posteriori* lump sum conversions granted by the IC. In the future, this report should also include information to illustrate which Host Nations were discharged from their Host Nation responsibilities and

¹⁴ This will also include 79 projects from NCIA with a total value of 701 million Euro.

which were not. This is to provide visibility and strengthen accountability both of which represent key elements of good organisational governance. The Committee invites the International Staff to implement this new measure starting with the 2021 report. In response to the IBAN recommendation to provide additional visibility to the Council, the IC will send its annual report to the RPPB ahead of the Board's and Military Committee's deliberations on its joint annual report to Council.

29.7. The IC invites its Chair to send a letter to all Host Nations, at senior responsible official level, presenting an overview of their respective projects which require close-out and highlighting the importance to comply with NSIP rules and procedures. A similar approach was followed in 2020 to encourage improvements to Host Nation forecasting.

29.8. The IC will consider introducing, as a mitigating measure against the possible loss of contract documentation, a new approach whereby Host Nations could be invited in the future to upload contract-related information via a template when recording their contract notification in CIRIS. Such a measure would enable Host Nations to access their contract-related information at project completion, if not retained in-house, and could serve as an opportunity to streamline the requirements for contract notification recordings in CIRIS. The Committee invites the International Staff to prepare such a template for further Committee deliberation in early 2022.

29.9. The IC reiterates that the International Staff is due to review the 2012 NSIP Manual¹⁵, notably to reflect the changes in roles and responsibilities arising from the 2018 agreed Governance Model. In light of the IBAN recommendation, the IC invites the International Staff to put a particular focus on applicable rules related to the NSIP including responsibilities of Host Nations for implementing NSIP projects.

29.10. With a view to ensuring compliance with NSIP retention rules, invite Host Nations to confirm in a letter to the IC Chair by 31 March 2022 that their archiving policies are fully aligned with NSIP rules or, if not, what steps will be undertaken to adjust these accordingly.

RECOMMENDATIONS

30. The Resource Policy and Planning Board is invited to:

30.1. note the IC assessment of the findings on the IBAN Special Reports on NSIP close-out processes as a contribution to the Board's deliberations on the IBAN Special Reports;

30.2. note the IC progress update at Appendix 1 on the close-out of projects that were physically complete in 2014 and that are the subject of a dedicated Council tasking;

30.3. note the IC agreed measures to improve Host Nation compliance with NSIP close-out processes.

¹⁵ IC Operationalisation Roadmap for the Common Funded Capability Delivery Governance Model (AC/4-N(2019)0027-REV2 refers.

**CLOSE-OUT OF COMPLETED PROJECTS
SITUATIONAL UPDATE AS AT OCTOBER 2021
REPORT TO THE RESOURCE POLICY AND PLANNING BOARD**

References: (a) C-M(2014)0052
(b) AC/4-N(2017)0011-FINAL (INV)
(c) C-M(2017)0030
(d) AC/4-N(2020)0021-FINAL
(e) C-M(2020)0010
(f) C-M(2020)0045
(g) AC/4(PP)N(2015)0024+ADD1+ADD2+ADD3+ADD4
(h) AC/4(PP)N(2016)0068+ADD1+ADD2+ADD3+ADD4

INTRODUCTION

1. In August 2014, as part of the assessment of the International Board of Auditors for NATO (IBAN) report on the Audit of the NATO Security Investment Programme (NSIP) for 2012, the Investment Committee (IC) received a Council tasking to close, by mid-2016, projects that were physically complete by mid-2014 (reference (a)). At that time, these physically completed projects had an estimated value of € 5 billion.
2. The Committee provided an update on the tasking and requested an extension of the deadline to 2020 (reference (b)). The Resource Policy and Planning Board (RPPB) agreed the proposed extension, and Council endorsed it at reference (c).
3. In 2020, the Committee requested an additional extension of the tasking deadline to end 2022 (reference (d)). The report noted that close-out efforts were impacted by the COVID-19 pandemic as well as by the implementation of the new audit procedure (reference (e)). The RPPB agreed the request and Council endorsed the Board's recommendation at reference (f).

AIM

4. The 2020 situational report (reference (d)) foresees updates from the Investment Committee to the Board on achieved progress. Therefore, the purpose of this report is to provide information on the status of projects in the tasking as at October 2021, as well as to provide information on actions taken by the Committee.

BACKGROUND

5. The Investment Committee agreed on dedicated action plans to comply with the Council tasking and to monitor its progress (references (g) and (h)). The approach taken was to treat the closure of completed projects in support of ISAF and of completed NSIP projects programmed before 2011 as separate exercises. The overall value to be closed was approximately € 5 billion as depicted in the next table:

Close-out exercise	No. of sub-projects	Value	Status
ISAF Projects	530	€ 1.5 billion	Completed
Projects programmed before 2011	1,111	€ 3.6 billion	Ongoing

SITUATION UPDATE AS AT OCTOBER 2021

6. With the ISAF portion closed (as per reference (d)), the present update focuses on the projects programmed before 2011 that are as part of the close-out tasking. This work strand includes **1,111 sub-projects** with a value of approximately **€ 3.6 billion**, managed in four categories:

- projects with an authorised amount below € 3 million;
- projects with an authorised amount above € 3 million;
- projects that were technically accepted (or partially accepted) at the time the close-out exercise began; and
- “special cases” for projects that do not fit any of the three categories above (for example projects that needed to be de-programmed or that reported operational deficiencies at the time of the technical acceptance).

7. The two tables below present an overview of projects programmed before 2011 that are part of the tasking. The summary information relates to the full list of projects, from the technical acceptance (JFAI¹⁶) and financial closure perspective.

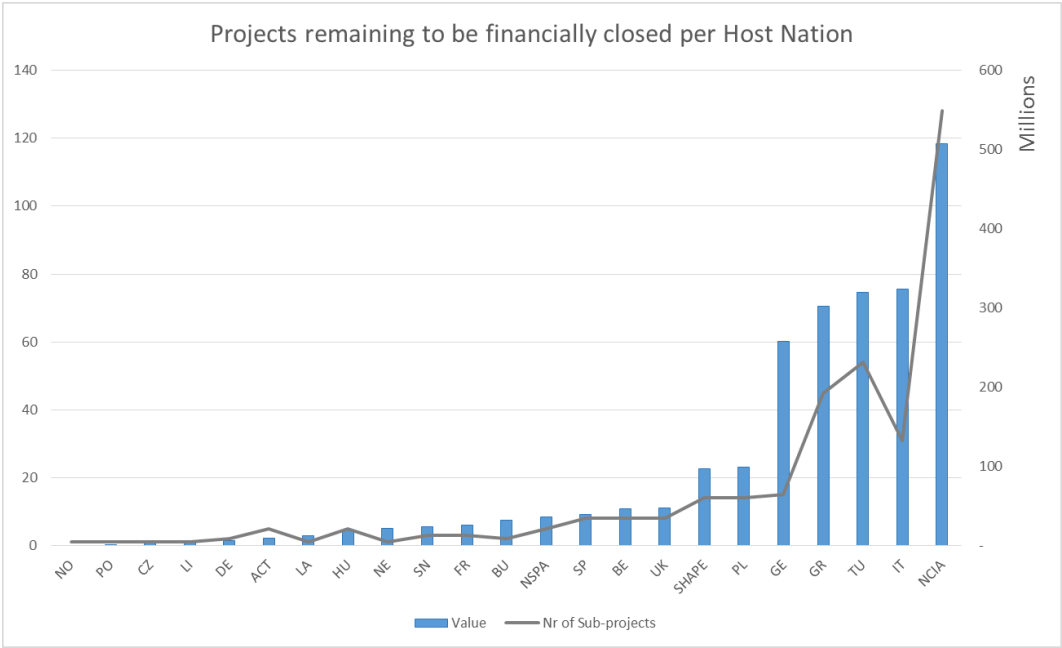
Close-out overview	
of 1,111 projects:	of € 3.6 billion:
JFAI'd	
87%	75%
Financially closed	
68%	38%

Close-out category	Number of Sub-projects	Value (MEUR)	JFAI perspective			Financial Closure perspective		
			HN to Submit	Submitted not yet JFAI'd	JFAI'd	HN to Submit	Submitted not yet Financially Closed	Financially Closed
Below EUR 3M	357	199	0	0	357	0	0	357
Above EUR 3M	196	1,427	35	41	120	106	75	15
Already JFAI'd (or partially JFAI'd)	374	1,629	11	6	357	34	53	287
Special cases	184	337	25	24	135	67	21	96
TOTAL	1,111	3,592	71	71	969	207	149	755
			Value (€ million)			Value (€ million)		
			484	429	2,680	1,459	782	1,350

¹⁶ JFAI stands for Joint Formal Acceptance Inspection which is the technical acceptance of NSIP projects

8. As of October 2021, 356 sub-projects with a value of approximately € 2.2 billion are pending closure. The next sections of the paper provide further breakdowns of these projects.

9. The figure below depicts projects pending closure and provides information on the financial volume and the number of sub-projects for each Host Nation. The information is organized by financial volume, with the higher values on the far right of the chart.



10. The next section includes a summary table from the JFAI and Audit perspective. This information complements the figure presented under the previous paragraph, by showing where these projects are in the closure process.

Close-out overview	JFAI Status			Audit Status		
	HN to submit	Submitted not yet JFAI'd	JFAI'd	HN to Submit	Submitted not yet Audited ¹⁷	Audit Completed
No. of sub-projects	71	71	214	207	87	62
Value (€ million)	483	429	1,329	1,459	454	327
To close: € 2.2 billion; 356 sub-projects						

¹⁷ Of this group, projects with a value of ~ € 109 million are pending JFAI acceptance; therefore, an audit will be planned once the projects are technically accepted.

CONSIDERATIONS

11. With the tasking deadline of end-2022 rapidly approaching, the technical acceptance portion of the process seems to be on a better track than the financial closure. To date, concerning the portion pending closure (€ 2.2 billion), about 60% of the projects have undergone a full JFAI; in terms of value, this amounts to about 59%. This is not the case for the financial closure, where the opposite applies, with about 58% of projects pending an audit request; in terms of value, this represents about 65%. However, considering that the deadline is in approximately one year, the submission pace needs to increase significantly for both JFAI and audit stages. Looking at past submission trends, the target cannot be met unless efforts to complete the tasking are increased.

12. Bearing in mind that the audit takes place after technical acceptance, and to allow time for subsequent activities, it is important that outstanding JFAIs are processed as soon as possible. It is also worthwhile to note that Host Nations are not required to wait for the JFAI report in order to submit an audit request.

13. The Committee is closely monitoring the situation in the form of regular status updates. This has been set up as of end-May 2021 and the updates occur every other IC meeting. The Committee receives overviews on the projects pending full closure and on the number of requests for JFAI and Audit received since the previous update.

14. Additionally, during June 2021, the IC Chair initiated a series of meetings with representatives from Nations, concentrating on Nations with high value projects in their list (above € 20 million). As shown in the chart under paragraph nine, a significant portion of the value pending closure is divided among few Nations. The aim of the meetings was to achieve some immediate results by focusing on projects with a high value. Naturally, the effort to close these projects is not limited to Nations having high value projects; all Host Nations that have outstanding actions are to submit requests as soon as possible in order to meet the deadline.

15. The result of these meetings is still materializing; however, Nations expressed their commitment to complete the tasking. During the June-October interval, the value of projects pending a JFAI submission decreased by 28%. Throughout the same period, the value of projects for which an audit was requested increased by 10%.

16. These are good signals; however, a significant workload lays ahead of stakeholders. The Committee continues to closely monitor the situation and the IC Chair resumed, in October, the series of bilateral meetings on the topic with representatives of nations with pending high-value projects. The Chair equally foresees to coordinate and send to these nations, on behalf of the IC, written communications to increase the momentum and visibility on the tasking and its deadline, and emphasise the specific actions that can help improve close-out for their respective portfolios.

17. The Committee will keep the Board informed on progress at the beginning of 2022.



NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION
ORGANISATION DU TRAITÉ DE L'ATLANTIQUE NORD
INTERNATIONAL BOARD OF AUDITORS
COLLÈGE INTERNATIONAL DES AUDITEURS EXTERNES DE L'OTAN

NATO SANS CLASSIFICATION

IBA-A(2021)0047-REV1

19 mai 2021

À : Secrétaire général
À l'attention de : Directeur du Cabinet

Cc : Représentants permanents auprès de l'OTAN
Commandant suprême des forces alliées en Europe
Commandant suprême allié Transformation
Directeur général de l'Agence OTAN de soutien et d'acquisition
Directeur général de l'Agence OTAN d'information et de communication
Contrôleur des finances du Commandement allié Opérations
Contrôleur des finances du Commandement allié Transformation
Contrôleur des finances de l'Agence OTAN de soutien et d'acquisition
Contrôleur des finances de l'Agence OTAN d'information et de communication
Président du Bureau de la planification et de la politique générale des ressources
Président du Comité des investissements
Représentants du Bureau de la planification et de la politique générale des ressources, délégations des pays de l'OTAN
Bureau d'ordre du Cabinet

Objet : ***Rapport spécial du Collège international des auditeurs externes de l'OTAN (IBAN) sur la nouvelle approche des audits financiers du programme OTAN d'investissement au service de la sécurité et ses incidences sur la redevabilité – IBA-AR(2021)0002***

Monsieur le Secrétaire général,

Vous trouverez ci-joint le rapport spécial de l'IBAN à l'intention du Conseil.

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

Daniela Morgante
Présidente

Pièce jointe : voir ci-dessus.

NATO SANS CLASSIFICATION



Rapport spécial

du Collège international des auditeurs
externes de l'OTAN (IBAN)

sur la nouvelle approche des audits financiers
du programme OTAN d'investissement
au service de la sécurité
et ses incidences sur la redevabilité.

NATO SANS CLASSIFICATION

IBA-AR(2021)0002

AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE

J'ai le plaisir de vous présenter, au nom du Collège international des auditeurs externes de l'OTAN, le rapport spécial au Conseil sur la nouvelle approche des audits financiers du programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP) et ses incidences sur la redevabilité.

Le rapport présente les principaux changements approuvés par le Conseil en juin 2020 et leur finalité, les principales constatations faites en 2020 suite à leur mise en application, les incidences de la nouvelle approche sur la redevabilité, ainsi que des recommandations visant à améliorer de manière générale l'exercice du compte rendu dans le contexte du NSIP.

Le NSIP est le principal programme d'équipement de l'OTAN. Il s'agit d'un mécanisme essentiel, financé en commun, qui permet de renforcer et de moderniser les moyens de l'OTAN, l'objectif étant d'acquérir des capacités militaires venant en dépassement des moyens requis par les pays membres pour leur seule défense nationale. En juin 2018, l'OTAN a adopté un nouveau modèle pour la gouvernance du processus de mise à disposition des capacités financées en commun, qui visait, entre autres, à définir plus clairement les rôles et les responsabilités des parties prenantes et à améliorer l'exercice de la redevabilité. L'IBAN estime que sa nouvelle approche des audits financiers du NSIP contribue elle aussi à renforcer l'exercice du compte rendu en termes de gouvernance d'entreprise et qu'elle permet de clarifier la responsabilité des pays hôtes, des organes de gouvernance et de l'auditeur externe.

En informant autrement et mieux, l'IBAN entend rendre le Conseil encore plus à même de superviser le NSIP et d'en répondre, et renforcer ainsi la transparence et la redevabilité quant à l'utilisation des ressources de l'OTAN.



Daniela Morgante
Présidente
Collège international des auditeurs externes de l'OTAN

TABLE DES MATIÈRES

Page

Sommaire

AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE2

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE.....4

1.1 Mandat de l'IBAN concernant les audits du NSIP4

1.2 Objet du présent rapport4

1.3 Finalité du NSIP et rôle de l'IBAN dans l'audit des dépenses relevant du NSIP4

2. NOUVELLE APPROCHE DES AUDITS FINANCIERS DU NSIP6

2.1 Introduction6

2.2 Changements principaux et finalité6

2.3 Principales constatations découlant des audits réalisés selon la nouvelle approche8

3. INCIDENCES SUR LA REDEVABILITE ET LA RESPONSABILITE13

4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....14

4.1 Conclusions.....14

4.2 Recommandations16

Appendices

1. Abréviations17

2. Glossaire18

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE

1.1 Mandat de l'IBAN concernant les audits du NSIP

1.1.1 En application de l'article 1 de sa charte, le Collège international des auditeurs externes de l'OTAN (IBAN) est chargé de réaliser, au nom du Conseil de l'Atlantique Nord, des audits du programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP). Le mandat de l'IBAN concernant les audits du NSIP s'étend aux pays membres de l'OTAN et aux entités OTAN qui perçoivent des fonds communs au titre du NSIP. Aux termes de l'article 2 de sa charte, l'IBAN a pour fonction, s'agissant du NSIP,

« de donner au Conseil et, par le canal des représentants permanents y siégeant, aux gouvernements des pays membres, un avis indépendant les assurant [que] [...] les dépenses exposées par des pays membres (en qualité de pays hôtes) ou par des organismes OTAN dans le cadre du NSIP l'ont été conformément à la réglementation en vigueur (audit du NSIP) ».

1.1.2 En outre, au travers de ses audits de performance, l'IBAN peut évaluer dans quelle mesure la gestion et les procédures du programme sont conformes aux principes d'économie, d'efficience et d'efficacité.

1.2 Objet du présent rapport

1.2.1 En application de l'article 14 de sa charte, l'IBAN peut adresser au Conseil un rapport spécial concernant toute question à laquelle il y a lieu, à son avis, de prêter attention. Le présent rapport a pour objet de fournir au Conseil un premier point sur la nouvelle approche des audits financiers du NSIP, que ce dernier a approuvée en juin 2020, et de ses incidences sur la redevabilité, ainsi que de proposer différentes pistes pour améliorer l'exercice de la redevabilité de manière générale. Il présente ainsi les principaux changements et leur finalité, les principales constatations faites en 2020 suite à leur mise en application, les premières incidences de la nouvelle approche sur la redevabilité, ainsi que des recommandations visant à améliorer de manière générale l'exercice du compte rendu. Les données utilisées dans le présent rapport proviennent des opinions formulées entre juin et décembre 2020.

1.3 Finalité du NSIP et rôle de l'IBAN dans l'audit des dépenses relevant du NSIP

Finalité du NSIP

1.3.1 Mis en place en 1951, le NSIP est le principal programme d'équipement de l'OTAN. Il s'agit d'un mécanisme essentiel, financé en commun, qui permet de renforcer et de moderniser les moyens de l'OTAN, l'objectif étant d'acquérir des capacités militaires venant en dépassement des moyens requis par les pays membres pour leur seule défense nationale. Le NSIP est financé par les pays en fonction de la quote-part agréée qui incombe à chacun d'eux.

NATO SANS CLASSIFICATION

IBA-AR(2021)0002

1.3.2 Le programme fournit les fonds nécessaires à l'étude, à la construction et à la mise en œuvre des capacités militaires dont les commandements stratégiques ont besoin pour mener à bien leur mission. Sur la base des règles d'admissibilité au financement commun, le programme doit avant tout permettre la mise en place des moyens d'infrastructure nécessaires en plus de ceux dont on peut s'attendre à disposer grâce aux ressources nationales. Concrètement, il peut être fait appel au NSIP pour acquérir, remettre en état ou améliorer des infrastructures fixes (construction de nouveaux bâtiments ou remise en état d'aérodromes par exemple), des systèmes d'information et de communication (SIC) (nouveaux logiciels ou nouveau matériel informatique par exemple) ou des équipements stratégiques déployables (véhicules militaires de transport par exemple). Le NSIP peut également, sur la base de règles d'admissibilité spéciales, financer les besoins liés aux opérations et missions de l'Alliance (AOM), les fonds communs servant alors à couvrir les coûts qui ne sont pas imputables à un seul pays.

1.3.3 Outre le Conseil, les principaux intervenants NSIP sont le Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB), le Comité des investissements, le Comité militaire et les commandements stratégiques, secondés par le Secrétariat international (SI), l'État-major militaire international (EMI) et les pays hôtes. Une fois autorisés, les projets du NSIP sont pris en charge par un pays hôte – ce peut être le pays sur le territoire duquel le projet est réalisé, une agence OTAN ou un commandement stratégique –, qui s'occupera de gérer leur exécution.

1.3.4 En juin 2018, le Conseil a adopté un nouveau modèle pour la gouvernance du processus de mise à disposition des capacités financées en commun (PO(2018)0259). Il s'agissait ainsi d'améliorer la gouvernance, d'accélérer le processus de mise à disposition des capacités, de définir plus clairement les rôles et les responsabilités des parties prenantes et d'améliorer l'exercice de la redevabilité. Le modèle s'applique à tous les nouveaux programmes et capacités financés en commun, tandis que les projets existants seront adaptés conformément au plan de transition adopté par le RPPB et le Comité militaire (AC/335-D(2021)0011-FINAL ; IMSM-0051-2021).

Rôle de l'IBAN dans l'audit des dépenses relevant du NSIP

1.3.5 Le mandat de l'IBAN en matière d'audit des dépenses relevant du NSIP remonte aux années 1950, lorsque le Conseil a créé deux organes d'audit distincts : le Bureau des commissaires aux comptes de l'OTAN et le Bureau international des commissaires aux comptes pour l'infrastructure. La mise en place d'un mécanisme de vérification des dépenses liées aux projets d'équipement tient principalement à la nécessité de disposer d'une procédure pour l'apurement des comptes et la validation finale des dépenses exposées par les pays hôtes au titre de projets relevant du financement commun.

1.3.6 Le rôle de l'IBAN dans l'audit des dépenses relevant du NSIP est important pour l'exercice de la redevabilité puisque l'avis indépendant que l'IBAN fournit au Comité des investissements, lui assurant que les dépenses liées aux projets NSIP sont conformes à la réglementation en vigueur, permet à ce dernier de décharger officiellement, au nom du Conseil, les pays hôtes de leurs responsabilités financières. Ainsi, à partir de 1958, l'IBAN a délivré des certificats d'acceptation financière définitive (COFFA) aux pays hôtes après

NATO SANS CLASSIFICATION

IBA-AR(2021)0002

avoir effectué, à leur demande, l'audit des projets dont ils étaient chargés. Sur la base de ces COFFA, et après avoir pris note de la liste des projets clôturés sur le plan financier, le Comité des investissements, agissant au nom du Conseil, déchargeait les pays hôtes de leurs responsabilités.

1.3.7 Cependant, la délivrance de COFFA, basée sur des procédures datant de 1958, n'était plus suffisante par rapport aux normes de vérification actuelles de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), que l'IBAN se doit d'appliquer en vertu de l'article 15 de sa charte. Compte tenu par ailleurs du nouveau modèle de gouvernance, l'IBAN a ainsi décidé de réexaminer son rôle dans la vérification des dépenses exposées au titre du NSIP en vue à la fois de remédier aux éventuelles incohérences et de renforcer les rôles et les responsabilités en matière de redevabilité.

2. NOUVELLE APPROCHE DES AUDITS FINANCIERS DU NSIP

2.1 Introduction

2.1.1 En 2019, l'IBAN a soumis au Conseil une proposition visant à apporter un certain nombre d'améliorations d'ordre pratique à la manière dont il effectue l'audit des dépenses relevant du NSIP, sans que cela modifie en quoi que ce soit la tâche fondamentale qui lui incombe en vertu de sa charte. Le 2 juin 2020 (C-M(2020)0010), le Conseil a approuvé ces changements, que l'IBAN a immédiatement mis en application.

2.2 Changements principaux et finalité

2.2.1 L'idée était de faire en sorte que le compte rendu de l'audit des dépenses exposées au titre du NSIP soit davantage conforme à la charte de l'IBAN et aux normes de vérification internationales, ainsi que de renforcer la responsabilité, la redevabilité et la transparence dans le cadre du NSIP. Les principaux changements peuvent être répartis en deux catégories, selon qu'ils portent sur (1) l'assurance fournie aux organes de gouvernance concernant les montants présentés dans les états de dépenses ou (2) l'obligation pour les pays hôtes d'établir des états de dépenses.

Assurance fournie aux organes de gouvernance concernant les montants présentés dans les états de dépenses

2.2.2 En tant qu'auditeur externe, l'IBAN fournit aux organes de gouvernance un avis indépendant quant à la conformité avec la réglementation en vigueur des dépenses exposées au titre du NSIP par des pays membres ou des entités OTAN faisant fonction de pays hôtes. C'est sur cet avis que les organes de gouvernance s'appuient ensuite pour décharger les pays hôtes de leurs responsabilités financières à l'égard des projets qu'ils ont gérés.

2.2.3 Le principal changement proposé par l'IBAN et approuvé par le Conseil consistait à remplacer le COFFA par une « opinion de l'auditeur externe », contenant l'opinion de l'IBAN proprement dite ainsi que, le cas échéant, les constatations faites lors de l'audit. Ce

NATO SANS CLASSIFICATION

IBA-AR(2021)0002

document est l'un des éléments sur lesquels le Comité des investissements, agissant au nom du Conseil, s'appuie pour décharger les pays hôtes de leurs responsabilités, notamment en procédant à la clôture financière du projet. Pour l'IBAN, le fait d'exprimer une opinion plutôt que de délivrer un certificat d'audit est conforme à sa charte et correspond davantage à ce que prévoient les normes de vérification internationales d'aujourd'hui. Par ailleurs, une opinion est plus appropriée s'agissant de fournir aux organes de gouvernance l'assurance nécessaire pour décharger les pays hôtes de leurs responsabilités et de leur obligation de rendre compte.

2.2.4 Par rapport au COFFA, l'opinion s'inscrit dans un cadre réglementaire plus solide pour la vérification des dépenses exposées au titre du NSIP, davantage en adéquation avec les normes de vérification internationales, sans que cela modifie en quoi que ce soit la tâche qui incombe à l'IBAN, en vertu de sa charte, ni le travail de vérification à accomplir. L'opinion de l'auditeur externe énonce clairement le périmètre et l'objectif de la mission d'audit, l'opinion proprement dite et la justification de cette opinion, ainsi que la responsabilité qu'a l'IBAN d'exprimer un avis indépendant et les responsabilités qui incombent au pays hôte.

2.2.5 L'opinion qu'émet l'IBAN peut être "modifiée" ou "non modifiée". L'IBAN exprime une opinion non modifiée lorsqu'il estime que rien dans son audit ne donne à penser que les dépenses n'ont pas été exposées conformément à la réglementation NSIP en vigueur. Il émet une opinion modifiée lorsque, par exemple, les dépenses n'ont pas été exposées conformément à la réglementation NSIP ou que l'absence de certains documents a des conséquences si étendues et si importantes que l'IBAN ne peut affirmer que toutes les dépenses ont été exposées conformément à la réglementation NSIP. Les différents types d'opinion sont présentés dans l'appendice 2 au présent rapport.

2.2.6 Aujourd'hui, l'IBAN transmet son opinion au Comité des investissements, agissant au nom du Conseil, avec copie au pays hôte, là où le COFFA n'était adressé qu'au pays hôte. En rendant compte au Conseil, par l'intermédiaire du Comité des investissements, l'IBAN inscrit son action dans le respect de sa charte et, dans le même temps, il accroît sa transparence vis-à-vis de la gouvernance pour ce qui est des résultats de l'audit et de l'avis indépendant qu'il émet. Cette manière de procéder contribue également au processus de décharge du pays hôte.

Obligation pour les pays hôtes d'établir des états de dépenses

2.2.7 Il est important de définir clairement les rôles et les responsabilités si l'on entend que les pays hôtes rendent dûment compte de leurs actions. D'après la réglementation NSIP, le pays hôte est responsable et comptable de la mise en œuvre du projet NSIP. Il doit notamment tenir un registre complet des documents se rapportant au projet pour que toutes les dépenses exposées puissent être justifiées et que l'IBAN puisse procéder à l'audit du projet. Le pays hôte est également tenu d'établir un état des dépenses, présentant la totalité des dépenses exposées au titre du projet, qu'il doit ensuite transmettre à l'IBAN pour vérification.

2.2.8 Un autre changement proposé par l'IBAN et approuvé par le Conseil consistait à exiger des pays hôtes, qu'ils signent l'état des dépenses avant de le soumettre à l'audit. Il

NATO SANS CLASSIFICATION

IBA-AR(2021)0002

ne s'agissait auparavant pas d'une obligation, et l'IBAN ne refusait pas de procéder à la vérification d'états de dépenses non signés. Étant donné que les états de dépenses sont le moyen par lequel le pays hôte présente un projet achevé à l'audit financier, l'IBAN considère qu'il est essentiel que les documents qui lui sont soumis soient signés. Par sa signature, le pays hôte confirme que les mécanismes de vérification et de contrôle interne en place sont suffisants pour garantir que les données figurant dans l'état de dépenses sont complètes, exactes et conformes aux autorisations et à la réglementation NSIP qui ont été approuvées par le Comité des investissements.

2.2.9 En outre, le 9 janvier 2020, le Comité des investissements avait décidé de fournir aux pays hôtes un modèle à suivre pour l'établissement de leurs états de dépenses, modèle qui prévoyait que ces documents soient signés. Le signataire doit être un responsable du pays hôte qui, de par ses fonctions, est tenu de rendre des comptes (et donc dûment habilité à représenter le pays hôte).

2.2.10 L'IBAN estime que ce processus de signature contribue à clarifier la responsabilité financière du pays hôte s'agissant des dépenses exposées au titre du NSIP et qu'il renforce la redevabilité du pays hôte. L'IBAN joint les états de dépenses signés à son opinion, ce qui accroît encore la visibilité et la transparence vis-à-vis de la gouvernance. Dans l'ancienne approche (COFFA), les états de dépenses étaient transmis à l'IBAN pour vérification, mais pas aux organes de gouvernance.

2.3 Principales constatations découlant des audits réalisés selon la nouvelle approche

2.3.1 L'IBAN a commencé à appliquer sa nouvelle approche des audits financiers du NSIP dès juin 2020. C'est donc en 2020 que, pour la première fois, il a émis des « opinions de l'auditeur externe » plutôt que de délivrer des COFFA. En coopération avec le Bureau OTAN des ressources (Secrétariat international), le système intégré d'information sur les ressources financées en commun (CIRIS) a été modifié de manière à être compatible avec la nouvelle approche.

2.3.2 La présente section propose un aperçu des principales constatations découlant des audits réalisés en 2020 dans le cadre de cette nouvelle approche. Cet aperçu permet déjà de tirer quelques enseignements importants, même s'il est encore tôt, quant aux résultats de la nouvelle approche.

2.3.3 L'IBAN n'a pas fondamentalement changé sa manière de procéder à la vérification des dépenses effectuées au titre du NSIP. Il s'agit toujours, entre autres, de se rendre dans le pays hôte pour procéder à un audit financier sur le terrain, de mettre en place un dialogue approfondi avec le pays hôte et d'examiner les justificatifs des montants qui sont présentés dans l'état des dépenses du projet.

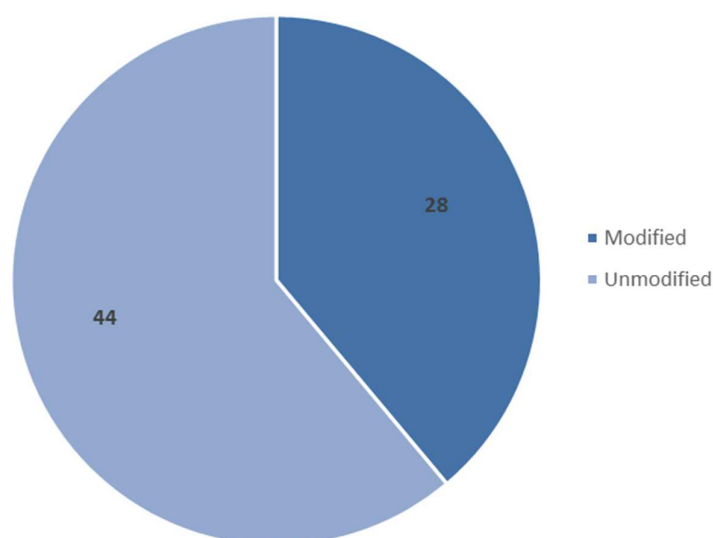
2.3.4 En 2020, l'IBAN a émis 72 opinions à propos d'états de dépenses présentés par des pays membres de l'OTAN ou par des entités OTAN faisant fonction de pays hôtes. Sur ces 72 opinions, on dénombre 44 opinions non modifiées et 28 opinions modifiées. Les 44 opinions non modifiées ont été émises sur la base d'états de dépenses bien préparés et

NATO SANS CLASSIFICATION

IBA-AR(2021)0002

bien documentés, d'où il ressortait que toutes les dépenses avaient été exposées conformément à la réglementation en vigueur. En pourcentage, cette répartition correspond à 61 % d'opinions non modifiées et 39 % d'opinions modifiées. Sur les 28 opinions modifiées, 11 concernaient des pays hôtes souverains et 17 concernaient des entités OTAN. Le graphique 1 ci-dessous montre la répartition des opinions émises par l'IBAN en 2020 par type d'opinion.

Graphique 1 : Opinions émises par l'IBAN en 2020, par type d'opinion



Source : IBAN

2.3.5 Les éléments justifiant la formulation d'opinions modifiées sont essentiellement le fait qu'il manquait des documents, que l'état de dépenses présentait des dépenses non admissibles, que des dépenses admissibles n'avaient pas été reportées dans l'état de dépenses ou que des dépenses admissibles dépassaient le plafond autorisé. Au total, 29 constatations ont été faites dans le cadre de ces 28 opinions. On trouvera dans le tableau ci-dessous un aperçu des différents types de constatation.

Tableau 1 : Aperçu des constatations, par catégorie

Catégorie de constatation	Nombre total de constatations	
	Pays hôte souverain	Entité OTAN
1. Documents manquants	2	17
2. Présentation de dépenses non admissibles	4	
3. Non-présentation de dépenses admissibles	1	
4. Dépenses admissibles dépassant le plafond autorisé	5	
	29	

Source : IBAN

Documents manquants

2.3.6 Les documents manquants sont à l'origine de 68 % des opinions modifiées formulées par l'IBAN en 2020. Parfois, des documents n'étaient plus disponibles parce qu'un long délai s'était écoulé entre l'achèvement, la réception technique du projet et l'audit financier, ou parce que des réorganisations ou des restructurations avaient eu lieu dans le pays hôte. D'après la réglementation NSIP, tous les registres et documents financiers doivent être conservés jusqu'à ce que le projet ait été définitivement clôturé, que l'audit soit terminé et que le pays hôte ait été déchargé par le Comité des investissements, agissant au nom du Conseil. Dans les cas qui nous occupent, n'étant pas en mesure de rendre pleinement compte de l'utilisation des fonds communs OTAN, les pays hôtes se sont mis en défaut par rapport aux responsabilités qui leur incombaient dans le cadre de l'exécution du projet NSIP.

2.3.7 Lorsqu'il manque certaines pièces justificatives, par exemple des contrats signés, des amendements, des dossiers d'appel d'offres ou des rapports de décision d'attribution de marché, et qu'en conséquence, les montants présentés dans l'état de dépenses ne peuvent être dûment justifiés, l'IBAN considère que les dépenses ne sont conformes à la réglementation NSIP et qu'elles ne sont dès lors pas admissibles du point de vue de l'audit financier, sous réserve d'une décision du Comité des investissements. Étant donné que l'absence de certains documents limite les possibilités de vérification d'une partie voire de la totalité des éléments de l'état de dépenses, l'IBAN n'est pas en mesure de s'assurer que les dépenses exposées s'inscrivaient bien dans le périmètre autorisé ou que la procédure d'appel d'offres s'est déroulée conformément à la méthode de passation de marché agréée. Les factures ne fournissent généralement que des informations limitées sur la portée des travaux, ce qui fait que les contrats, les amendements, les ordres de modification, les rapports de réception et autres documents détaillant les travaux réalisés sont des éléments essentiels dans l'audit financier des projets NSIP.

NATO SANS CLASSIFICATION

IBA-AR(2021)0002

2.3.8 Avant que l'IBAN ne procède à la vérification des états de dépenses, une inspection mixte de réception officielle (JFAI) des projets financés au titre du NSIP est réalisée. Cette inspection constitue la reconnaissance officielle de l'achèvement des ouvrages et de leur acceptabilité des points de vue militaire et technique, ainsi que de l'accomplissement intégral par le pays hôte des tâches qui lui incombent dans l'exécution du projet (AC/4-D/2074(Édition 1988)). L'IBAN ne commence son audit financier, qui porte sur tous les volets du projet, qu'une fois que la JFAI a été approuvée par le Comité des investissements. Le rapport de JFAI fait partie des éléments probants venant étayer les montants qui sont présentés dans l'état de dépenses.

2.3.9 Dans deux des 19 opinions modifiées formulées pour cause de documents manquants, l'IBAN a noté que, d'après les conclusions du rapport de JFAI, les travaux ne remplissaient pas les conditions nécessaires à la réception officielle. En effet, les informations disponibles n'étaient pas suffisantes pour déterminer si les travaux réalisés respectaient les conditions de réception officielle énoncées dans l'AC/4-D/2074(Édition 1988) ou si les ouvrages livrés n'étaient pas acceptables du point de vue militaire. Le Comité des investissements a officiellement accepté le rapport de JFAI et ses conclusions. La réception officielle est un prérequis pour la clôture financière du projet. Dans les cas qui nous occupent, l'IBAN considère que les dépenses présentées dans les états de dépenses ne sont pas conformes à la réglementation NSIP et qu'elles ne sont donc pas admissibles du point de vue de l'audit financier, sous réserve d'une décision du Comité des investissements.

2.3.10 Par le passé, quand l'absence de documents clés rendait impossible la délivrance d'un COFFA, l'IBAN ne réalisait pas d'audit. Cela tenait au fait que le COFFA était un document destiné à certifier que les dépenses avaient été exposées et soldées conformément à la réglementation NSIP. L'ancienne approche ne prévoyait pas que l'IBAN puisse mener à bien son audit et déclarer sur cette base que la réglementation NSIP n'avait pas été pleinement respectée. Lorsqu'il manquait des documents, l'IBAN ne fournissait pas d'avis indépendant aux organes de gouvernance à l'appui de leur décision de décharger ou non le pays hôte. En pareille situation, le pays hôte demandait directement au Comité des investissements d'approuver la conversion des dépenses notifiées en somme forfaitaire, sans que l'IBAN n'intervienne.

2.3.11 Dans le cadre de la nouvelle approche, l'IBAN procède systématiquement à un audit financier et remet aux organes de gouvernance un avis indépendant sur les dépenses exposées et sur leur conformité avec la réglementation en vigueur, qu'il dispose ou non des documents justificatifs nécessaires. Cet avis indépendant prend la forme d'une opinion, qui peut être modifiée ou non modifiée, en fonction des résultats de l'audit. Cette manière de procéder est conforme au rapport spécial au Conseil sur les conversions en somme forfaitaire effectuées dans le cadre du NSIP (IBA-AR(2020)0004), dans lequel l'IBAN recommande au Conseil de veiller à ce que tous les projets financés sur le NSIP fassent l'objet d'un audit financier.

NATO SANS CLASSIFICATION

IBA-AR(2021)0002

Présentation de dépenses non admissibles

2.3.12 Cette catégorie de constatations porte sur les cas dans lesquels certaines dépenses présentées dans l'état de dépenses ne sont pas admissibles en vertu de la réglementation NSIP ou d'autorisations particulières. Il peut s'agir de dépenses qui dépassent le plafond autorisé, d'erreurs dans les taux de change utilisés, de montants liés à la taxe sur la valeur ajoutée, ou de toute autre erreur ayant amené le pays hôte à présenter des dépenses non admissibles.

2.3.13 Auparavant, l'audit de l'IBAN mettait au jour ce type de dépenses non admissibles, mais celles-ci n'étaient pas mentionnées dans le COFFA, qui faisait uniquement état du montant final des dépenses, après déduction de toutes les dépenses non admissibles repérées au cours de l'audit. La nouvelle approche permet donc aux organes de gouvernance d'avoir plus de visibilité quant aux constatations découlant de l'audit.

Non-présentation de dépenses admissibles

2.3.14 Cette catégorie porte sur les cas dans lesquels, par erreur, certaines dépenses n'ont pas été présentées dans l'état de dépenses bien qu'elles aient été exposées au titre du projet et soient dans les limites des autorisations accordées. Font également partie de cette catégorie les erreurs de calcul dans l'état de dépenses, qui donnent lieu à une régularisation en faveur du pays hôte. Si les procédures de vérifications et de contrôle interne en place dans le pays hôte sont adéquates, ce type de constatations devrait être une exception.

Dépenses admissibles dépassant le plafond autorisé

2.3.15 L'un des principes clés du NSIP est qu'*aucun paiement ne sera effectué pour les projets d'infrastructure commune à moins que les travaux n'aient été autorisés au préalable par le Comité des paiements et de l'avancement des travaux* [aujourd'hui appelé Comité des investissements] (C-M(53)18 ; AC/4-D/1070(Édition 1987) et ses additifs).

2.3.16 Cinq opinions modifiées s'expliquent par le fait que des dépenses supérieures aux autorisations figuraient dans les états de dépenses. Il s'agissait principalement de frais d'études techniques et de surveillance (FETS), dont les montants dépassaient le plafond spécifiquement autorisé pour ce type de dépenses. L'IBAN considère que, tant que le pays hôte n'aura pas obtenu du Comité des investissements l'autorisation de dépenser davantage, ces dépenses ne seront pas conformes à la réglementation NSIP et ne seront dès lors pas admissibles. Sans compter qu'exposer des dépenses avant que le Comité des investissements les ait autorisées et ainsi dépasser le plafond fixé n'est pas conforme à la réglementation NSIP. Si, au cours de l'exécution d'un projet, il devient évident que les dépenses vont excéder les montants initialement autorisés, le pays hôte doit en informer le Comité des investissements en temps voulu et demander l'autorisation de procéder à ces dépenses supplémentaires.

2.3.17 Du temps des COFFA, l'audit permettait également d'identifier les dépenses qui dépassaient les plafonds autorisés. Avant d'émettre le COFFA, l'IBAN envoyait alors au pays hôte une lettre d'observations lui recommandant d'obtenir une autorisation

NATO SANS CLASSIFICATION

IBA-AR(2021)0002

supplémentaire de la part du Comité des investissements. Désormais, ces constatations figurent dans l'opinion de l'auditeur externe qui est adressée aux organes de gouvernance.

3. INCIDENCES SUR LA REDEVABILITE ET LA RESPONSABILITE

3.1 L'IBAN estime que la nouvelle approche des audits financiers du NSIP contribue à renforcer de manière générale l'exercice du compte rendu en termes de gouvernance d'entreprise et qu'elle permet de clarifier la responsabilité des organes de gouvernance, des pays hôtes et de l'IBAN.

3.2 Dans le secteur public, la comptabilité et le compte rendu financier visent à fournir des données d'ordre financier à des fins décisionnelles et à permettre aux entités concernées d'être déchargées de leurs responsabilités. En matière de responsabilité financière, les trois principales parties prenantes sont : les organes de gouvernance, les entités de gestion et l'auditeur externe. Les organes de gouvernance ont pour tâche de décharger les entités de gestion de leurs responsabilités. Pour ce faire, ils se basent sur des informations provenant de diverses sources, notamment les contributions des entités de gestion et l'avis indépendant de l'auditeur externe. Ces principes clés de la gouvernance d'entreprise en matière de compte rendu financier et de responsabilité financière s'appliquent également au NSIP.

3.3 L'IBAN (auditeur externe) adresse son opinion au Comité des investissements, agissant au nom du Conseil (organes de gouvernance). L'assurance qu'il lui fournit sous cette forme aide le Comité des investissements à décider si le pays hôte (entité de gestion) peut être déchargé de ses responsabilités. Concrètement, la décharge du pays hôte se fait sur la base de l'approbation par le Comité de la liste des projets achevés, conformément à la réglementation NSIP. Cette liste est au cœur de l'étape finale du processus d'exécution du projet. Une fois qu'elle a été approuvée, le pays hôte est officiellement déchargé de ses responsabilités financières à l'égard du projet. Le Secrétariat international procède ensuite à la clôture technique du projet NSIP dans CIRIS.

3.4 L'établissement de la liste des projets achevés, qui permet au Comité des investissements de décharger le pays hôte, n'est pas une nouvelle procédure. C'est une pratique introduite au début des années 1960 qui s'appuyait sur le COFFA délivré par l'IBAN. La formulation du document a été récemment améliorée pour rendre explicite le fait que le Comité des investissements, agissant au nom du Conseil, décharge ainsi le pays hôte de ses responsabilités financières. La nouvelle formulation permet de clarifier le rôle des organes de gouvernance, des pays hôtes et de l'IBAN.

3.5 L'IBAN constate néanmoins qu'il n'existe aucune procédure ou réglementation écrites décrivant formellement le mécanisme de décharge du pays hôte ou définissant les rôles et les responsabilités de chaque intervenant. La réglementation NSIP régissant la procédure d'établissement de la liste des projets achevés ne mentionne explicitement ni le mécanisme de décharge, ni les rôles et les responsabilités des différentes parties.

3.6 De plus, dans certains cas, les organes de gouvernance peuvent ne pas souhaiter décharger le pays hôte à cause, par exemple, d'une opinion modifiée émise par l'IBAN ou du rapport de JFAI, s'il ressort de ce dernier que les travaux exécutés ne répondent pas aux

NATO SANS CLASSIFICATION

IBA-AR(2021)0002

critères de réception officielle. L'IBAN constate qu'il n'existe pas de procédure écrite à laquelle le Comité des investissements pourrait se référer si la décharge du pays hôte n'est pas envisageable. En pareil cas, le Comité pourrait souhaiter obtenir du pays hôte qu'il lui remette une déclaration sur la question et sur les mesures qui seront prises pour éviter qu'une telle situation se reproduise. Le Comité devra également examiner les éventuelles conséquences d'un refus de décharge pour le pays hôte et pour les fonds communs mis à disposition. Même si la décharge est refusée, le Comité peut quand même accepter qu'il soit procédé à la clôture administrative et technique du projet NSIP dans CIRIS. L'IBAN estime que le fait de clarifier la finalité de la procédure de décharge, notamment en précisant les rôles et les responsabilités de chaque partie, et de définir une marche à suivre en cas de refus de décharge permettra, avec le temps, de renforcer la redevabilité des pays hôtes.

3.7 L'IBAN note également que le Comité des investissements, agissant au nom du Conseil, décharge les pays hôtes de leurs responsabilités financières mais que, pour l'instant, il ne rend pas compte au Conseil des décharges ainsi accordées. Par conséquent, ce dernier n'a pas connaissance de ces décharges alors que c'est lui qui en a l'ultime responsabilité. Un tel compte rendu au Conseil, par l'intermédiaire du RPPB, pourrait inclure des informations sur le nombre de pays hôtes déchargés au cours d'une année donnée et, le cas échéant, sur les refus de décharge ou les inquiétudes formulées. Bien que le Comité des investissements établisse chaque année un rapport d'activité au sujet du NSIP contenant des informations sur les décharges, et que celui-ci soit rendu public, il ne transmet pas ce rapport au Conseil, par l'intermédiaire du RPPB.

3.8 L'IBAN estime que la formulation d'une opinion peut inciter les pays hôtes à demander l'audit de leurs projets en respectant mieux les délais prescrits mais aussi à s'efforcer de conserver tous les documents justificatifs nécessaires à l'audit afin d'éviter les opinions modifiées. Une opinion modifiée de l'IBAN peut amener le Comité des investissements à débattre avant de prendre une décision concernant la décharge du pays hôte, laquelle peut être refusée. Les pays hôtes ont donc tout intérêt à éviter les opinions modifiées pour s'assurer d'obtenir cette décharge. L'IBAN s'attend à ce que, avec le temps, la qualité des états de dépenses présentés à l'audit s'améliore et à ce que le nombre d'erreurs rencontrées durant l'audit diminue. En effet, la nouvelle disposition exigeant que les états de dépenses soient signés devrait inciter les pays hôtes à multiplier les vérifications et à améliorer les mécanismes de contrôle interne dans le cadre de l'établissement des états de dépenses. Cette disposition met donc l'accent sur la responsabilité et l'obligation de rendre compte des pays hôtes s'agissant des dépenses exposées au titre de projets NSIP.

4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

4.1 Conclusions

4.1.1 En 2019, l'IBAN a soumis au Conseil une proposition visant à apporter un certain nombre d'améliorations d'ordre pratique à la manière dont il effectue l'audit des dépenses relevant du NSIP, sans que cela modifie en quoi que ce soit la tâche fondamentale qui lui incombe en vertu de sa charte. Le 2 janvier 2020, le Conseil a approuvé ces changements, que l'IBAN a immédiatement mis en application. L'idée était de faire en sorte que le

NATO SANS CLASSIFICATION

IBA-AR(2021)0002

compte rendu de l'audit des dépenses exposées au titre du NSIP soit davantage conforme à la charte de l'IBAN et aux normes de vérification internationales, ainsi que de renforcer la responsabilité, la redevabilité et la transparence dans le cadre du NSIP.

4.1.2 En tant qu'auditeur externe, l'IBAN fournit aux organes de gouvernance un avis indépendant quant à la conformité avec la réglementation en vigueur des dépenses exposées par les pays hôtes au titre du NSIP. C'est sur cet avis que les organes de gouvernance s'appuient ensuite pour décharger les pays hôtes. Le principal changement mis en place a été le remplacement du COFFA par "une opinion de l'auditeur externe". Ce document est transmis au Comité des investissements, agissant au nom du Conseil, avec copie au pays hôte, et est accompagné des états de dépenses signés par le pays hôte. Par rapport au COFFA, l'opinion de l'auditeur externe s'inscrit dans un cadre réglementaire plus solide pour la vérification des dépenses exposées au titre du NSIP, davantage en adéquation avec les normes de vérification internationales qui doivent être respectées en vertu de la charte de l'IBAN. Le fait d'émettre une opinion accroît également la transparence de l'IBAN vis-à-vis de la gouvernance pour ce qui est des résultats d'audit et est davantage conforme aux dispositions de sa charte en ce qui concerne l'autorité à laquelle celui-ci doit rendre compte.

4.1.3 En 2020, l'IBAN a émis 72 opinions à propos d'états de dépenses présentés par des pays membres de l'OTAN ou par des entités OTAN faisant fonction de pays hôtes. Sur ces 72 opinions, on dénombre 44 opinions non modifiées et 28 opinions modifiées. La formulation d'opinions modifiées tient principalement à l'absence de certains documents. D'après la réglementation NSIP, tous les registres et documents financiers doivent être conservés jusqu'à ce que le projet ait été définitivement clôturé et que le pays hôte ait été déchargé par le Comité des investissements, agissant au nom du Conseil. Dans les cas qui nous occupent, n'étant pas en mesure de rendre pleinement compte de l'utilisation des fonds communs OTAN, les pays hôtes se sont mis en défaut par rapport aux responsabilités qui leur incombaient dans le cadre de l'exécution du projet NSIP. Par conséquent, l'IBAN considère que les dépenses présentées dans l'état de dépenses ne sont pas conformes à la réglementation NSIP et qu'elles ne sont dès lors pas admissibles du point de vue de l'audit financier, sous réserve d'une décision du Comité des investissements. Les autres raisons pour lesquelles des opinions modifiées ont été émises sont la présentation de dépenses non admissibles, la non-présentation de dépenses admissibles ou la présentation de dépenses admissibles qui dépassaient le plafond autorisé. Il faut que des procédures adéquates de vérification et de contrôle interne soient en place dans les pays hôtes lors de l'élaboration des états de dépenses afin d'éviter que de telles erreurs se reproduisent.

4.1.4 L'étape finale du processus d'exécution du projet consiste pour le pays hôte à être déchargé de ses responsabilités financières par le Comité des investissements, agissant au nom du Conseil. L'opinion de l'auditeur externe est la contribution primordiale sur laquelle repose ce processus. Le pays hôte est officiellement déchargé par le Comité des investissements une fois que ce dernier a approuvé la liste des projets achevés. La formulation du document a été récemment améliorée pour rendre explicite le fait que le Comité des investissements, agissant au nom du Conseil, décharge ainsi le pays hôte de ses responsabilités financières. L'IBAN constate néanmoins qu'il n'existe aucune procédure ou réglementation écrites décrivant formellement le mécanisme de décharge ou définissant

NATO SANS CLASSIFICATION

IBA-AR(2021)0002

les rôles, les responsabilités et les fonctions de chaque intervenant. La réglementation NSIP régissant l'établissement de la liste des projets achevés ne mentionne explicitement ni le mécanisme de décharge, ni les rôles et les responsabilités des différentes parties. En outre, il n'existe pas de procédure écrite décrivant la marche à suivre lorsque les organes de gouvernance envisagent de ne pas décharger le pays hôte, sur la base par exemple d'une opinion modifiée de l'IBAN. Enfin, l'IBAN note que, pour l'instant, le Comité des investissements ne rend pas compte au Conseil des décharges accordées aux pays hôtes. Par conséquent, ce dernier n'a pas connaissance de ces décharges alors que c'est lui qui en a l'ultime responsabilité.

4.2 Recommandations

4.2.1. L'IBAN recommande au Conseil de charger l'organe de gouvernance approprié d'établir et de consigner une procédure officielle de décharge dans le cadre des projets NSIP. Il conviendrait notamment :

- a) de définir les rôles et les responsabilités de chaque partie intervenant dans le processus ; devraient également être couvertes les situations dans lesquelles la décharge du pays hôte n'est pas envisageable, sur la base par exemple des constatations d'audit.
- b) de rendre compte chaque année au Conseil, par l'intermédiaire du RPPB, des décharges que le Comité des investissements a accordées aux pays hôtes au nom du Conseil ; un tel compte rendu pourrait inclure des informations sur le nombre de pays hôtes déchargés au cours d'une année donnée et, le cas échéant, sur les refus de décharge.

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

NATO SANS CLASSIFICATIONAPPENDICE 1
IBA-AR(2021)0002**Abréviations**

AOM	Opérations et missions de l'Alliance
CIRIS	Système intégré d'information sur les ressources financées en commun
COFFA	Certificat d'acceptation financière définitive
Conseil	Conseil de l'Atlantique Nord
IBAN	Collège international des auditeurs externes de l'OTAN
INTOSAI	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
SI	Secrétariat international
JFAI	Inspection mixte de réception officielle
EMI	État-major militaire international
NOR	Bureau OTAN des ressources
NSIP	Programme OTAN d'investissement au service de la sécurité
RPPB	Bureau de la planification et de la politique générale des ressources

NATO SANS CLASSIFICATION

APPENDICE 2
IBA-AR(2021)0002

GLOSSAIRE

D'après les normes de vérification, les opinions de l'auditeur concernant les montants présentés dans les états de dépenses relatifs à des projets NSIP peuvent être « modifiées » ou « non modifiées ».

- Une opinion est « non modifiée » lorsque l'IBAN est d'avis que rien dans son audit ne donne à penser que les dépenses figurant dans l'état des dépenses établi par le pays hôte ne sont pas conformes à la réglementation NSIP en vigueur.
- Une opinion est « modifiée » lorsque l'un des cas suivants se présente :
 - o L'IBAN constate que, pour certains éléments de l'état des dépenses établi par le pays hôte, l'ampleur de l'audit a été limitée, ou que certains éléments lui donnent à penser que les fonds n'ont pas été employés conformément à la réglementation NSIP en vigueur ;
 - o L'IBAN constate qu'une erreur, des documents manquants ou une anomalie ont des conséquences si étendues et si importantes que, selon lui, les dépenses exposées au titre du projet ne l'ont pas toutes été conformément à la réglementation NSIP en vigueur ;
 - o L'IBAN se déclare dans l'impossibilité d'exprimer une opinion sur les dépenses exposées parce qu'il ne dispose pas de l'état des dépenses, parce que les documents pertinents ne lui ont volontairement pas été fournis ou parce que l'ampleur de l'audit est extrêmement limitée en raison d'importantes incertitudes entourant l'emploi des fonds selon la réglementation du NSIP en vigueur.



NATO SANS CLASSIFICATION

IBA-A(2020)0037
3 juin 2020

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

Cc : Représentants permanents auprès de l'OTAN
Commandant suprême des forces alliées en Europe
Commandant suprême allié Transformation
Directeur général de l'Agence OTAN de soutien et d'acquisition
Directeur général de l'Agence OTAN d'information et de communication
Contrôleur des finances du Commandement allié Opérations
Contrôleur des finances du Commandement allié Transformation
Contrôleur des finances de l'Agence OTAN de soutien et d'acquisition
Contrôleur des finances de l'Agence OTAN d'information et de communication
Président du Bureau de la planification et de la politique générale des ressources
Président du Comité des investissements
Représentants du Bureau de la planification et de la politique générale des ressources, délégations des pays de l'OTAN
Bureau d'ordre du Cabinet

Objet : ***Rapport spécial du Collège international des auditeurs externes de l'OTAN (IBAN) sur les conversions en somme forfaitaire effectuées dans le cadre du programme OTAN d'investissement au service de la sécurité – IBA-AR(2020)0004***

Messieurs,

Vous trouverez ci-joint le rapport spécial approuvé par l'IBAN (annexe 2), ainsi qu'une note succincte à l'intention du Conseil (annexe 1).

Conformément à l'article 15 du Règlement financier de l'OTAN, j'ai transmis les documents au Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB) afin qu'il les examine et formule des commentaires et des recommandations.

Veuillez agréer, Messieurs, l'assurance de ma haute considération.

Daniela Morgante
Présidente

Pièces jointes : voir ci-dessus.

NATO SANS CLASSIFICATION

**Note succincte du Collège international des auditeurs externes de l'OTAN
à l'intention du Conseil sur le rapport spécial consacré aux conversions
en somme forfaitaire effectuées dans le cadre du programme
OTAN d'investissement au service de la sécurité**

Contexte

Mis en place en 1951, le programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP) est le principal programme d'équipement de l'OTAN. Il s'agit d'un mécanisme essentiel, financé en commun, qui permet de renforcer et de moderniser les moyens de l'OTAN, l'objectif étant d'acquérir des capacités militaires venant en dépassement des moyens requis par les pays membres pour leur seule défense nationale.

Au cours de la dernière phase de tout projet NSIP, le Comité des investissements effectue la réception technique des travaux et le Collège international des auditeurs externes de l'OTAN (IBAN) procède à la vérification des documents financiers. C'est le Comité des investissements qui, au nom du Conseil, procède à la clôture financière du projet et décharge officiellement le pays hôte en prenant note de la liste des projets achevés. Le pays hôte est alors réputé déchargé des responsabilités financières liées audit projet.

Il incombe au pays hôte de tenir à jour l'ensemble des documents techniques et financiers se rapportant au projet, et ce jusqu'à ce que le projet ait été clôturé et que le pays hôte soit officiellement déchargé. C'est important pour l'exercice de la redevabilité.

Dans des cas exceptionnels et à la demande du pays hôte, le Comité des investissements peut décider de convertir « a posteriori » en somme forfaitaire les dépenses notifiées pour un projet achevé si les documents financiers ne sont plus disponibles ou s'ils sont insuffisants ou incomplets. On entend par « somme forfaitaire » une autorisation fixe, définitive et globale qui tient compte de tous les éléments de coût. Elle n'est pas soumise à l'audit de l'IBAN.

Objectifs du présent rapport

Le présent rapport vise à donner un aperçu du nombre et de la nature des conversions en somme forfaitaire effectuées dans le cadre du NSIP au cours de la période allant de 2015 à 2019, ainsi que des circonstances à l'origine de ces conversions. Nous avons procédé à notre audit conformément à l'article 14 de notre charte.

3 juin 2020

COLLÈGE INTERNATIONAL DES AUDITEURS EXTERNES DE L'OTAN

**RAPPORT SPÉCIAL SUR LES CONVERSIONS EN SOMME FORFAITAIRE
EFFECTUÉES DANS LE CADRE DU PROGRAMME OTAN D'INVESTISSEMENT
AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ**

PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2022)0013 - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

TABLE DES MATIÈRES

Page n°

Sommaire

1. INTRODUCTION.....3

1.1 Mandat de l'IBAN concernant les audits du NSIP3

1.2 Objet du présent rapport3

2. CONTEXTE.....3

2.1 Finalité du NSIP3

2.2 Règles applicables dans le cadre du NSIP4

3. PRINCIPALES CONSTATATIONS RELATIVES AUX CONVERSIONS EN
SOMME FORFAITAIRE6

3.1 Introduction6

3.2 Aperçu des conversions en somme forfaitaire sur la période 2015-2019.....6

3.3 Principales causes des conversions « a posteriori » en somme forfaitaire9

3.4 Principales incidences de l'autorisation de conversion en somme forfaitaire.....14

4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....15

4.1 Conclusions.....15

4.2 Recommandations15

Appendice

1. Abréviations17

1. INTRODUCTION

1.1 Mandat de l'IBAN concernant les audits du NSIP

1.1.1 En application de l'article 1 de sa charte, le Collège international des auditeurs externes de l'OTAN (IBAN) est chargé de réaliser, au nom du Conseil de l'Atlantique Nord, des audits du programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP). Le mandat de l'IBAN concernant les audits du NSIP couvre les organismes OTAN et les entités OTAN présentant des états financiers ainsi que les pays membres de l'Organisation qui bénéficient du financement commun au titre du NSIP. Aux termes de l'article 2 de sa charte, l'IBAN a pour fonction, s'agissant du NSIP,

« de donner au Conseil et, par le canal des représentants permanents y siégeant, aux gouvernements des pays membres, un avis indépendant les assurant [que] [...] les dépenses exposées par des pays membres (en qualité de pays hôtes) ou par des organismes OTAN dans le cadre du NSIP l'ont été conformément à la réglementation en vigueur (audit du NSIP) ».

1.1.2 En outre, au travers de ses audits de performance, l'IBAN peut évaluer dans quelle mesure la gestion et les procédures du programme sont conformes aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacité.

1.2 Objet du présent rapport

1.2.1 En application de l'article 14 de sa charte, l'IBAN peut adresser au Conseil un rapport spécial concernant toute question à laquelle il y a lieu, à son avis, de prêter attention. Le présent rapport vise à donner un aperçu du nombre et de la nature des conversions en somme forfaitaire effectuées dans le cadre du NSIP au cours de la période allant de 2015 à 2019, ainsi que des circonstances à l'origine de ces conversions. Les données utilisées dans le présent rapport proviennent des projets NSIP pour lesquels un certificat d'acceptation financière définitive (COFFA) a été délivré entre 2015 et 2019.

2. CONTEXTE

2.1 Finalité du NSIP

2.1.1 Mis en place en 1951, le NSIP est le principal programme d'équipement de l'OTAN. Il s'agit d'un mécanisme essentiel, financé en commun, qui permet de renforcer et de moderniser les moyens de l'OTAN, l'objectif étant d'acquérir des capacités militaires venant en dépassement des moyens requis par les pays membres pour leur seule défense nationale. Le NSIP est financé par les pays en fonction de la quote-part agréée qui incombe à chacun d'eux.

2.1.2 Le programme fournit les fonds nécessaires à l'étude, à la construction et à la mise en œuvre des capacités militaires dont les commandements stratégiques ont besoin pour

mener à bien leur mission. Sur la base des règles d'admissibilité au financement commun, le programme doit avant tout permettre la mise en place des moyens d'infrastructure nécessaires en plus de ceux dont on peut s'attendre à disposer grâce aux ressources nationales. Concrètement, il peut être fait appel au NSIP pour acquérir, remettre en état ou améliorer des infrastructures fixes (construction de nouveaux bâtiments ou remise en état d'aérodromes par exemple), des systèmes d'information et de communication (SIC) (nouveaux logiciels ou nouveau matériel informatique par exemple) ou des équipements stratégiques déployables (véhicules militaires de transport par exemple).

2.1.3 Outre le Conseil, les principaux intervenants NSIP sont le Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB), le Comité des investissements et le Comité militaire, secondés par le Secrétariat international (SI), l'État-major militaire international (EMI) et les pays hôtes. Dans la terminologie NSIP, le pays hôte est soit le pays sur le territoire duquel le projet est réalisé (pays hôte souverain) soit une agence de l'OTAN ou un commandement stratégique. Le pays hôte est chargé de gérer l'exécution des projets autorisés.

2.1.4 Contrairement aux activités financées sur le budget civil ou le budget militaire, le NSIP n'est pas soumis à un contrôle et à une supervision de type budgétaire. Il assure le financement de projets pluriannuels dans le respect de limites annuelles, appelées « plafonds de contributions », qui sont approuvées par le Conseil. Les pays fournissent les fonds dans le cadre d'appels de contributions trimestriels, approuvés par le Comité des investissements. Le Bureau OTAN des ressources (NOR) du SI gère l'affectation des fonds à l'aide d'un système de compensation multilatérale. Dans le cadre de ce système, les pays se versent mutuellement des fonds pour l'exécution des projets NSIP.

2.2 Règles applicables dans le cadre du NSIP

Clôture des projets et responsabilité financière

2.2.1 Au cours de la dernière phase de tout projet NSIP, le Comité des investissements effectue la réception technique des travaux et l'IBAN procède à la vérification des documents financiers. L'objectif de cet audit est de vérifier que les dépenses présentées par le pays hôte dans l'état des dépenses sont admissibles à un financement par l'OTAN et conformes aux règles NSIP en vigueur. L'IBAN est ainsi en mesure de fournir un avis indépendant au Comité des investissements, sur lequel ce dernier se base pour, au nom du Conseil, décharger les pays hôtes de toute responsabilité financière.

2.2.2 À l'issue de sa vérification, l'IBAN publie un rapport d'audit (anciennement COFFA). C'est le Comité des investissements qui, au nom du Conseil, procède à la clôture financière du projet et décharge officiellement le pays hôte en prenant note de la liste des projets achevés. Le pays hôte est alors réputé déchargé des responsabilités financières liées audit projet.

2.2.3 Le 2 juin 2020, le Conseil a approuvé, sur la base des avis du RPPB et du Comité des investissements, un certain nombre de changements que l'IBAN avait proposé

d'apporter à ses audits financiers du NSIP (C-M(2020)0010-AS1). La principale nouveauté est le remplacement du certificat d'audit (COFFA) par une « opinion de l'auditeur externe ». Ce document contiendra l'opinion de l'IBAN proprement dite ainsi que, le cas échéant, les constatations faites lors de l'audit. Il fournira un cadre réglementaire plus solide pour la vérification des dépenses exposées au titre du NSIP et il est davantage conforme à la charte de l'IBAN et aux normes de vérification internationales.

2.2.4 Les responsabilités générales du pays hôte sont énoncées dans le C-M(55)77, *Exécution des projets d'infrastructure*, du 8 septembre 1955. Le pays hôte est notamment chargé de tenir à jour l'ensemble des documents techniques et financiers se rapportant au projet et de demander à l'IBAN de procéder à l'audit de celui-ci. Il est essentiel, pour permettre l'exercice de la redevabilité, que le pays hôte conserve tous les documents financiers jusqu'à ce que l'audit soit terminé et que le Comité des investissements ait pris note de l'achèvement du projet et déchargé le pays hôte. Les documents financiers permettent à l'IBAN de procéder à l'audit et de déterminer si les dépenses exposées par le pays hôte sont admissibles au financement commun et conformes aux règles NSIP en vigueur. Il est donc de la responsabilité du pays hôte de veiller à ce que tous les documents financiers soient conservés jusqu'à la clôture du projet, de manière à pouvoir dûment justifier l'utilisation qui a été faite des fonds communs OTAN.

2.2.5 Il convient de noter que chaque pays hôte, qu'il s'agisse d'un pays hôte souverain ou d'une agence de l'OTAN, reçoit une rétribution, prélevée sur l'enveloppe globale approuvée pour le projet, pour la gestion du projet tout au long de son cycle de vie. Les pays hôtes souverains reçoivent des fonds couvrant les « dépenses administratives nationales » (DAN). L'Agence OTAN d'information et de communication (NCIA) reçoit des fonds couvrant les « coûts des prestations à fournir » (PSC), et l'Agence OTAN de soutien et d'acquisition (NSPA) reçoit des fonds couvrant les « frais de gestion du projet » (PMC). Ces fonds couvrent également les dépenses administratives liées à la clôture technique et à la clôture financière du projet, qui font partie intégrante des responsabilités du pays hôte. Lorsqu'ils agissent en tant que pays hôtes, les commandements stratégiques de l'OTAN ne sont pas rétribués pour la gestion des projets.

2.2.6 Selon les règles actuelles du NSIP, qui ont été approuvées par le Comité des investissements, les pays hôtes sont tenus de demander une inspection technique (appelée « inspection mixte de réception officielle » (JFAI)) au plus tard six mois après l'achèvement du projet (trois mois pour les opérations et les missions de l'Alliance) ainsi qu'un audit au plus tard six mois après la validation officielle de la JFAI par le Comité des investissements.

Règles relatives à la conversion en somme forfaitaire dans le cadre du NSIP

2.2.7 Sur la base d'une décision du Comité des investissements, une autorisation de projet NSIP est accordée au pays hôte, en vertu de laquelle celui-ci est habilité à dépenser des fonds OTAN. Cette autorisation peut couvrir la planification et l'exécution du projet. Elle définit le périmètre physique du projet (les travaux que le pays hôte est autorisé à exécuter) et son périmètre financier (le montant que l'OTAN accepte de prendre en charge sur les fonds communs du NSIP).

2.2.8 Dans des cas exceptionnels et à la demande du pays hôte, le Comité des investissements peut décider de convertir « a posteriori » en somme forfaitaire les dépenses notifiées pour un projet achevé si les documents financiers ne sont plus disponibles ou s'ils sont insuffisants ou incomplets. On entend par « somme forfaitaire » une autorisation fixe, définitive et globale qui tient compte de tous les éléments de coût (AC/4-D/2948, *Taux de change applicables aux montants forfaitaires*, du 20 août 1986).

2.2.9 Le principe général est que les autorisations de conversion des dépenses en somme forfaitaire ne sont accordées qu'à titre exceptionnel. Les projets pour lesquels la conversion en somme forfaitaire (pour l'ensemble des dépenses ou une partie d'entre elles) a été autorisée font l'objet d'une inspection technique (JFAI), mais ne font pas l'objet d'un audit puisque les fonds autorisés correspondent à un montant fixe et définitif (AC/4-R/751, *Procès-verbal de la réunion tenue au Siège de l'OTAN, Bruxelles, le 13 janvier 1970*).

2.2.10 Les procédures utilisées pour autoriser la conversion en somme forfaitaire datent des années 1950 et sont mentionnées dans différents documents d'orientation. Il n'existe pas de document de référence unique regroupant les principes applicables en matière de conversion en somme forfaitaire. Cette situation est évoquée dans l'AC/4-N(2000)1 et COR1, *Conversion en somme forfaitaire du montant de projets préfinancés*, du 10 janvier 2000, dans lequel on peut lire que « les pays ont toujours été réticents à l'idée d'officialiser un mécanisme qui doit être considéré comme une exception à la règle ».

3. PRINCIPALES CONSTATATIONS RELATIVES AUX CONVERSIONS EN SOMME FORFAITAIRE

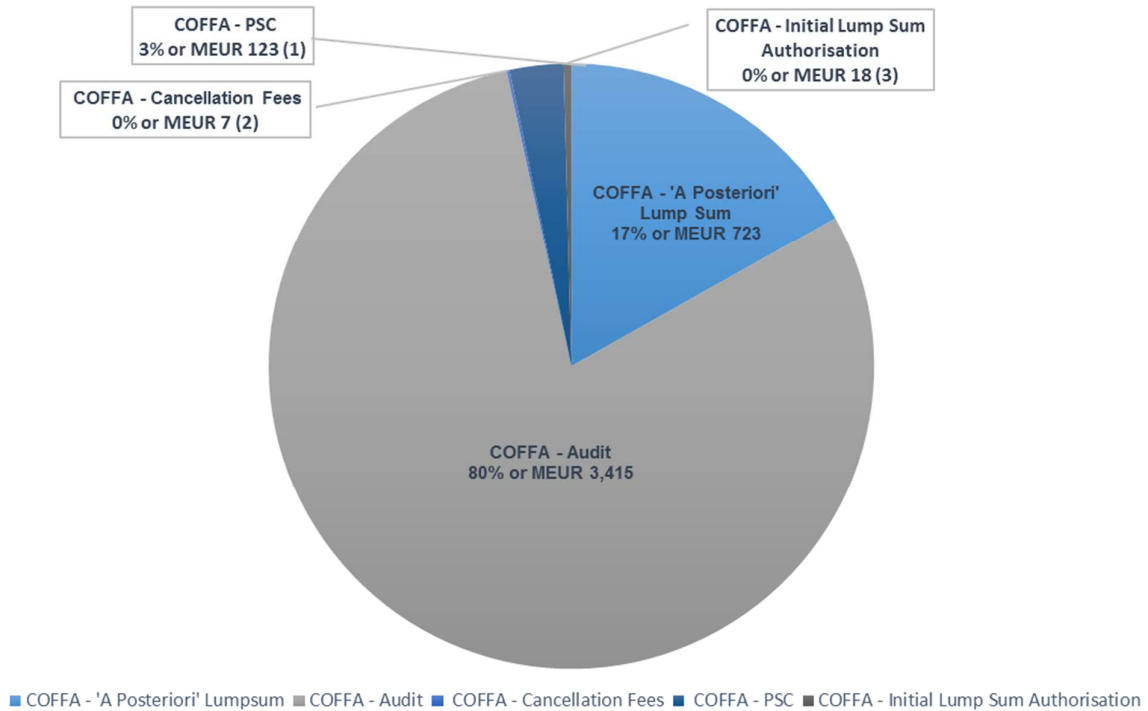
3.1 Introduction

3.1.1 Sur la base des données disponibles pour la période allant de 2015 à 2019, l'IBAN a examiné les projets NSIP pour lesquels un certificat d'audit (COFFA) a été délivré au cours de cette période et a analysé les principales raisons ayant conduit à la conversion « a posteriori » des dépenses notifiées en somme forfaitaire.

3.2 Aperçu des conversions en somme forfaitaire effectuées sur la période 2015-2019

3.2.1 La valeur totale des projets NSIP ayant fait l'objet d'une clôture financière au cours de la période allant de 2015 à 2019 sur la base d'une conversion « a posteriori » des dépenses en somme forfaitaire est de 723 MEUR. Conformément aux règles NSIP en vigueur, ces projets n'ont pas fait l'objet d'un audit par l'IBAN.

3.2.2 La valeur totale des projets vérifiés par l'IBAN au cours de la même période est de 3,4 milliards d'euros (GEUR). La valeur totale de tous les projets ayant fait l'objet d'une clôture financière durant cette période est de 4,3 GEUR.

Graphique 1 : Valeur des projets clôturés, par catégorie (2015-2019)

Source : IBAN (chiffres arrondis)

Notes :

(1) Les PSC sont des fonds versés à la NCIA pour couvrir le coût de la gestion du projet tout au long du cycle de vie de ce projet. Ils font l'objet d'une autorisation distincte et prennent la forme d'un montant ferme et définitif. Ils ne sont donc pas soumis à audit.

(2) Des frais d'annulation s'appliquent lorsqu'un projet approuvé ne répond plus à un besoin militaire minimum et est donc supprimé du programme.

(3) Un paiement forfaitaire initial peut être autorisé dans le cadre de projets pour lesquels il est impossible de distinguer la part des travaux et des coûts qui incombe à l'OTAN de celle qui incombe au pays.

3.2.3 Il ressort du graphique ci-dessus que des projets NSIP d'une valeur cumulée de 723 MEUR – soit 17 % de la valeur totale des projets ayant fait l'objet d'une clôture financière (4,3 GEUR) – ont été clôturés sur la base d'une conversion « a posteriori » des dépenses en somme forfaitaire, autorisée par le Comité des investissements.

3.2.4 Au total, 24 des 33 pays hôtes ont bénéficié de conversions en somme forfaitaire, dont la NSPA, la NCIA et le Grand quartier général des puissances alliées en Europe (SHAPE). Le tableau ci-dessous présente la valeur des projets clôturés, par catégorie et par pays hôte.

Tableau 1 : Valeur des projets clôturés, par catégorie et par pays hôte (2015-2019)

Host Nation	COFFA – Lump Sum Conversion Euro thousand	COFFA - Cancellation Fees, PSC & Initial Lump Sum Authorisation Euro thousand	COFFA - Audit Euro thousand	Total COFFA per Nation Euro thousand
AL	-	-	-	-
BE	32,804	106	39,430	72,340
BU	702	-	5,466	6,168
CA	736	6	-	741
CR	-	-	-	-
CZ	4,405	-	1,102	5,508
DE	23,289	40	34,347	57,676
ES	-	-	2,947	2,947
FR	235	-	-	235
GE	69,096	14,518	199,307	282,921
GR	77,011	105	243,905	321,021
HU	-	-	80,039	80,039
IC	-	-	-	-
IT	85,797	1,296	215,109	302,202
LA	-	-	32,838	32,838
LI	542	-	1,413	1,955
LU	-	-	-	-
MO	-	-	-	-
NCIA	50,627	123,002	1,110,337	1,283,965
NE	2,821	17	28,018	30,855
NM	-	-	-	-
NO	7,432	1	280,018	287,451
NSPA	136,013	2,544	401,111	539,668
PL	3,587	81	151,408	155,075
PO	4,522	30	219,608	224,160
RO	156	-	5,201	5,357
SHAPE	53,498	51	14,206	67,756
SK	6,062	-	25,594	31,656
SP	2,197	2,986	72,199	77,382
SN	5,523	-	-	5,523
TU	43,696	824	209,753	254,273
UK	82,393	244	16,243	98,879
US	29,646	1,624	25,740	57,010
TOTAL	722,787	147,473	3,415,341	4,285,601

Source : IBAN (chiffres arrondis)

3.2.5 Il ressort du tableau ci-dessus que 33 % des conversions en somme forfaitaire sont attribuables à la NCIA, à la NSPA et au SHAPE, et 67 % à des pays hôtes souverains. La NSPA a été le principal bénéficiaire des conversions en somme forfaitaire.

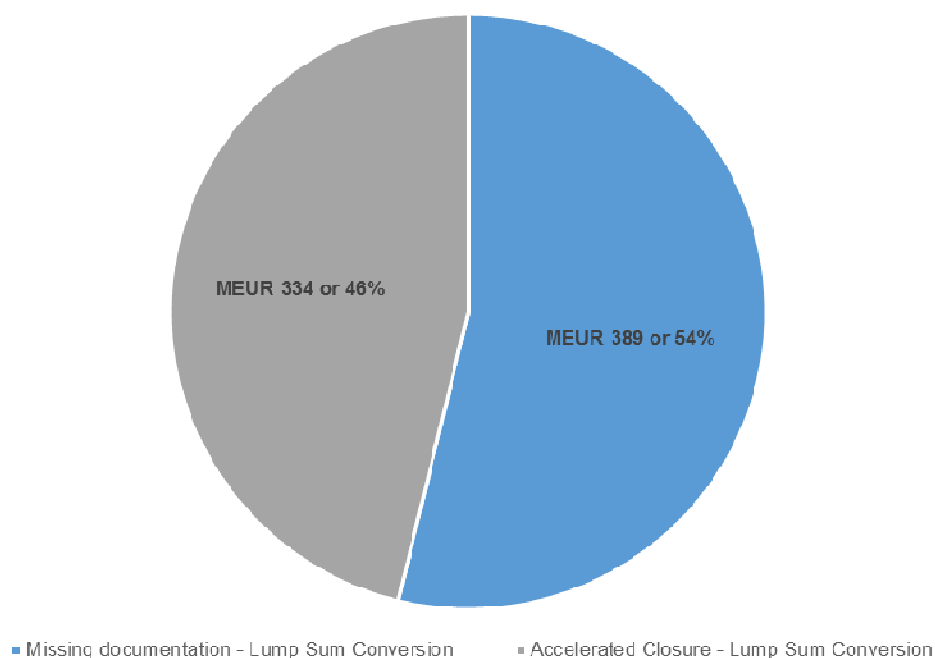
3.3 Principales causes des conversions « a posteriori » en somme forfaitaire

3.3.1 L'IBAN a analysé les principales raisons pour lesquelles les dépenses sont converties en somme forfaitaire. Les dépenses qui sont notifiées pour un projet achevé peuvent être converties « a posteriori » moyennant l'approbation du Comité des investissements. Au cours de la période allant de 2015 à 2019, des dépenses d'un montant de 723 MEUR ont été converties en somme forfaitaire. Ces conversions tiennent à l'une des deux raisons suivantes :

- clôture accélérée de projets par le Comité des investissements (334 MEUR) ;
- documents manquants (389 MEUR).

3.3.2 Le graphique ci-dessous présente la ventilation par catégorie des conversions en somme forfaitaire (pour une valeur totale de 723 MEUR).

Graphique 2 : Dépenses de projet converties en somme forfaitaire, par catégorie (2015-2019)



Source : IBAN (chiffres arrondis)

Clôture accélérée de projets par le Comité des investissements (334 MEUR)

3.3.3 Sur la période allant de 2015 à 2019, des projets d'une valeur totale de 334 MEUR ont été clôturés sur la base d'une conversion en somme forfaitaire approuvée par le Comité des investissements dans le cadre de la procédure agréée de clôture accélérée. Ces projets

ont fait l'objet d'une réception technique mais pas d'un audit, conformément aux règles du NSIP.

3.3.4 En 2014, sur recommandation du RPPB, le Conseil avait chargé le Comité des investissements d'élaborer un plan visant à clôturer, pour le 30 juin 2016, les projets NSIP achevés, représentant 5 GEUR (C-M(2014)0052). Cette échéance a par la suite été reportée à 2020 (C-M(2017)0030). Il a été demandé au Comité des investissements de fournir au RPPB des rapports semestriels sur l'avancement du processus de clôture des projets.

3.3.5 Le plan approuvé par le Comité des investissements pour la clôture des projets achevés comportait deux grands axes :

- la clôture des projets exécutés à l'appui des opérations de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) ;
- la clôture des projets NSIP achevés qui avaient été inscrits au programme avant 2011.

3.3.6 Le Comité des investissements a décidé que, pour les projets dont le périmètre autorisé était inférieur à 3 MEUR, une procédure de réception technique accélérée serait appliquée et que les dépenses exposées dans le cadre de ces projets seraient converties en somme forfaitaire. Quant aux projets dont le périmètre agréé était supérieur à 3 MEUR, ils seraient soumis aux procédures d'inspection technique standard et feraient l'objet d'un audit financier.

3.3.7 La mise en place d'une procédure de clôture accélérée a été rendue nécessaire du fait de l'accumulation de projets achevés mais n'ayant pas encore fait l'objet d'une inspection technique ou d'un audit. Certains de ces projets avaient été autorisés avant 1994. Cette initiative visait dès lors à réduire le nombre de projets NSIP attendant encore une inspection technique ou un audit et à permettre aux pays hôtes de se concentrer sur la clôture dans les délais convenus des projets nouvellement achevés.

3.3.8 Pour les projets clôturés dans le cadre de la procédure accélérée approuvée par le Comité des investissements, les dépenses notifiées ont été converties en somme forfaitaire. Dans ce cas, nous ignorons si les pays hôtes disposaient ou non des documents financiers qui leur auraient permis d'établir un état des dépenses et de justifier les dépenses effectivement exposées.

Documents manquants (389 MEUR)

3.3.9 Au cours de la période allant de 2015 à 2019, des dépenses d'une valeur totale de 389 MEUR ont été converties « a posteriori » en somme forfaitaire – sur la base de demandes soumises au cas par cas par les pays hôtes au Comité des investissements – pour cause de documents financiers insuffisants ou incomplets. Ne disposant pas des documents nécessaires, les pays hôtes n'étaient pas en mesure d'établir

l'état des dépenses effectivement exposées dans le cadre de ces projets et l'IBAN n'a pas pu procéder à l'audit financier requis en application des règles du NSIP.

3.3.10 Au total, neuf des 33 pays hôtes ont demandé et obtenu du Comité des investissements la conversion des dépenses notifiées en somme forfaitaire pour cause de documents manquants. Sur ces neuf pays hôtes, trois comptent pour 63 % des conversions, et c'est la NSPA qui comptabilise la part la plus importante (30 % soit 116 MEUR).

3.3.11 Parmi les projets d'une valeur totale de 389 MEUR pour lesquels les dépenses ont été converties « a posteriori » en somme forfaitaire entre 2015 et 2019 pour cause de documents manquants, aucun n'a fait l'objet d'une demande de la NCIA. Cependant, en 2019, celle-ci a informé le Comité des investissements qu'elle ne disposait pas de tous les documents financiers requis pour un certain nombre de projets, jusqu'à 79, représentant au total 701 MEUR, et qu'il se pourrait dès lors qu'elle demande la conversion en somme forfaitaire de dépenses pouvant atteindre ce montant (voir AC/4-DS(2019)0013).

3.3.12 Les projets qui n'ont pas encore fait l'objet d'une clôture financière n'entrent pas dans le cadre du présent rapport. Sachant que des projets inscrits au programme avant 2011 d'une valeur totale de 2,3 GEUR n'ont pas encore été clôturés, il est important de noter que les pays hôtes pourraient ne plus disposer de tous les documents financiers nécessaires pour pouvoir rendre compte de l'utilisation des fonds communs OTAN reçus aux fins de l'exécution de ces projets.

3.3.13 Nous avons examiné les demandes de conversion en somme forfaitaire présentées par les pays hôtes. L'une des principales raisons pour lesquelles les documents financiers ne sont plus disponibles est que les politiques d'archivage du pays hôte souverain ou de l'agence de l'OTAN prévoient que les documents soient conservés pendant une période plus courte que celle prescrite par les règles du NSIP, selon lesquelles tous les documents doivent être conservés jusqu'à l'audit et à la clôture définitive du projet. Les projets NSIP sont exécutés sur de longues périodes, qui dépassent souvent le délai de conservation des documents financiers prescrit au niveau national. Par conséquent, les pays hôtes ne sont pas toujours conformés aux règles du NSIP concernant l'archivage des documents et ils se sont débarrassés des documents financiers se rapportant aux projets en application des règles nationales ou de celles de l'agence.

3.3.14 Une autre raison amenant fréquemment les pays hôtes à demander la conversion des dépenses en somme forfaitaire est le fait que, suite à des réorganisations et restructurations internes, les documents financiers ont été égarés et les pays hôtes se retrouvent dans l'impossibilité de se conformer aux règles du NSIP en matière de conservation des documents financiers.

3.3.15 Ainsi, les pays hôtes qui ne sont pas en mesure de justifier l'utilisation qui a été faite des fonds communs OTAN reçus du NSIP car ils ne disposent plus des documents nécessaires pour ce faire se voient contraints de demander au Comité des investissements d'approuver la conversion en somme forfaitaire des dépenses exposées dans le cadre de ces projets.

3.3.16 Par ailleurs, le non-respect des délais prescrits pour la demande d'inspection technique et d'audit explique dans bien des cas pourquoi les documents financiers ne sont pas conservés jusqu'à l'audit et à la clôture du projet. L'inspection technique doit être demandée au plus tard six mois après l'achèvement du projet, et l'audit doit être demandé au plus tard six mois après la validation officielle de l'inspection technique par le Comité des investissements. Dans les faits, on observe fréquemment un délai important entre l'achèvement des travaux et la demande de clôture technique et financière.

3.3.17 Le tableau 2 ci-dessous présente la valeur totale des conversions en somme forfaitaire effectuées sur la période allant de 2015 à 2019 pour cause de documents manquants, ainsi qu'une ventilation par pays hôte.

Tableau 2 : Conversions en somme forfaitaire pour cause de documents manquants – Ventilation par pays hôte (2015-2019)

Host Nation	Missing documentation - Lump Sum Conversion Euro thousand
AL	
BE	29,249
BU	
CA	
CR	
CZ	
DE	7,227
ES	
FR	
GE	39,704
GR	37,701
HU	
IC	
IT	64,738
LA	
LI	
LU	
MO	
NCIA	
NE	
NM	
NO	
NSPA	116,018
PL	
PO	1,286
RO	
SHAPE	
SK	
SP	
SN	
TU	
UK	64,909
US	27,933
Total	388,765

Source : IBAN (chiffres arrondis)

3.4 Principales incidences de l'autorisation de conversion en somme forfaitaire

3.4.1 Il incombe au pays hôte de tenir à jour l'ensemble des documents techniques et financiers se rapportant au projet, et ce jusqu'à ce que l'audit financier ait été mené et que le Comité des investissements ait pris note de l'achèvement du projet et déchargé le pays hôte. Se trouver dans l'incapacité de rendre compte de l'utilisation des fonds publics est contraire aux bonnes pratiques et aux principes de la redevabilité. Par conséquent, les conversions en somme forfaitaire que le Comité des investissements est amené à approuver ont un certain nombre d'incidences. Que les dépenses soient converties en somme forfaitaire dans le cadre de la procédure de clôture accélérée agréée par le Comité des investissements ou pour cause de documents financiers manquants, les incidences sont identiques.

3.4.2 Lorsque le Comité des investissements autorise « a posteriori » la conversion de dépenses en somme forfaitaire, les pays hôtes sont déchargés de leurs responsabilités financières sans avoir correctement rendu compte de l'utilisation des fonds communs OTAN. Il se peut dès lors que ces fonds aient été utilisés pour couvrir des dépenses non admissibles car n'entrant pas dans le périmètre autorisé ou non conformes aux règles.

3.4.3 Lorsque l'IBAN procède à la vérification des projets NSIP, il arrive qu'il constate des inexactitudes dans l'état des dépenses présenté par le pays hôte. Les erreurs les plus fréquemment relevées sont les suivantes : inclusion de dépenses non admissibles, répartition incorrecte des coûts entre l'OTAN et le pays hôte, erreurs dans les taux de change ou erreurs de calcul. Sur la base de l'audit, une régularisation financière est effectuée et les fonds correspondant à des dépenses non admissibles sont restitués au NSIP. Comme aucun audit n'est réalisé lorsque les dépenses sont converties en somme forfaitaire, il se peut que les dépenses effectives soient supérieures ou inférieures au montant forfaitaire.

3.4.4 Les règles du NSIP définissant les responsabilités générales du pays hôte concernant la gestion de l'exécution des projets NSIP datent de 1955. Aucune référence n'y est faite aux responsabilités spécifiques qui incombent à un pays hôte à chaque stade de l'autorisation au niveau du projet, et ni à une quelconque obligation pour le pays hôte de confirmer, avant l'approbation du projet par le Comité des investissements, qu'il connaît les responsabilités qui seront les siennes. Compte tenu de la rotation des effectifs dans les pays hôtes, il y a un risque que ces derniers n'aient pas pleinement conscience des responsabilités qui leur incombent au titre du NSIP.

3.4.5 Enfin, jusqu'à présent, lorsque le Comité des investissements accepte de convertir les dépenses notifiées en somme forfaitaire, le pays hôte est déchargé de ses responsabilités financières sans que le projet soit soumis à un audit financier. Toutefois, il est contraire aux bonnes pratiques de ne pas autoriser l'auditeur externe à procéder à la vérification de toutes les dépenses notifiées et à faire part de son opinion au niveau gouvernance avant qu'une décision soit prise quant à la conversion des dépenses en somme forfaitaire. Bien qu'elle puisse être modifiée dans les cas où tous les documents

financiers ne seraient pas disponibles, l'opinion fournirait une assurance utile concernant les dépenses effectivement exposées et les documents financiers correspondants.

4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

4.1 Conclusions

4.1.1 Au cours de la période 2015-2019, des projets NSIP d'une valeur cumulée de 723 millions d'euros (MEUR) – soit 17 % de la valeur totale des projets ayant fait l'objet d'une clôture financière durant cette période – ont été clôturés sur la base d'une conversion « a posteriori » des dépenses en somme forfaitaire. Pour certains, représentant 389 MEUR, soit 54 % de la valeur précitée, les dépenses notifiées ont été converties pour cause de documentation financière incomplète ou manquante. Les autres projets, représentant 334 MEUR, soit 46 % de la valeur précitée, ont été clôturés dans le cadre de la procédure accélérée approuvée par le Comité des investissements, en vertu de laquelle les dépenses notifiées sont converties en somme forfaitaire. Bien que, selon les règles du NSIP, la conversion des dépenses en somme forfaitaire ne doit être autorisée qu'à titre exceptionnel, le recours à ce mécanisme est devenu monnaie courante.

4.1.2 L'une des raisons pour laquelle les dépenses notifiées ont été converties en somme forfaitaire est le fait que certains pays hôtes ne disposaient pas des documents financiers se rapportant au projet ou que ces documents étaient incomplets, rendant impossible l'établissement d'un état des dépenses effectivement exposées dans le cadre dudit projet. En pareil cas, les pays hôtes étaient en infraction avec les règles du NSIP, qui prévoient que les documents financiers soient conservés jusqu'à ce que l'IBAN procède à l'audit et que le Comité des investissements approuve définitivement le projet achevé. N'étant pas en mesure de rendre pleinement compte de l'utilisation des fonds communs OTAN, ils ont failli par rapport aux responsabilités qui leur incombaient lors de l'exécution du projet NSIP.

4.1.3 L'autre raison pour laquelle les dépenses notifiées ont été converties en somme forfaitaire est le recours à la procédure de clôture accélérée que le Comité des investissements a approuvée pour réduire l'arriéré des projets NSIP qui n'avaient pas encore fait l'objet d'une inspection technique ou d'un audit. Dans ce cas, nous ignorons si les pays hôtes disposaient ou non des documents financiers qui leur auraient permis d'établir un état des dépenses et de justifier les dépenses exposées.

4.2 Recommandations

4.2.1 L'IBAN recommande au Conseil de charger l'organe de gouvernance approprié :

1. d'élaborer et de mettre à jour régulièrement un recueil des règles applicables dans le cadre du NSIP, où seraient notamment précisées les responsabilités incombant au pays hôte lors de l'exécution d'un projet relevant de ce programme ; ce recueil devrait être diffusé largement et transmis aux organisations des pays hôtes ;

2. de mettre en place des mesures par lesquelles le pays hôte confirmerait officiellement, par exemple au moyen d'une lettre, les responsabilités qui seront les siennes à chaque stade de l'autorisation au niveau du projet ; le pays hôte s'engagerait ainsi à exécuter le projet en suivant les règles du NSIP, et en particulier à tenir à jour l'ensemble des documents techniques et financiers se rapportant au projet et à présenter le projet pour inspection technique et pour audit dans les délais convenus ;
 3. de demander aux agences et aux commandements stratégiques de l'OTAN d'adapter leurs politiques d'archivage de sorte que celles-ci soient parfaitement alignées sur les règles du NSIP en matière de conservation des documents techniques et financiers se rapportant aux projets ;
 4. d'inviter les pays hôtes souverains à confirmer que les règles nationales sont dans toute la mesure du possible, alignées sur les règles du NSIP en matière de conservation des documents financiers se rapportant aux projets ;
 5. d'examiner la possibilité de mettre en place un mécanisme visant à améliorer le respect, par le pays hôte, des délais fixés pour la clôture d'un projet ; une partie des fonds affectés à la gestion du projet serait retenue jusqu'à la clôture dudit projet et à la décharge du pays hôte ; un tel mécanisme devrait également pouvoir s'appliquer lorsqu'un pays hôte demande la conversion des dépenses en somme forfaitaire ;
 6. de veiller à ce que tous les projets financés sur le NSIP fassent l'objet d'un audit financier, même ceux pour lesquels les documents ont été égarés ou sont incomplets, et à ce que l'opinion de l'auditeur externe soit disponible avant que le Comité des investissements prenne une décision concernant une éventuelle conversion des dépenses en somme forfaitaire.
- 4.2.2 L'IBAN recommande que tous les mandats confiés par le Conseil identifient clairement les entités chargées de prendre des mesures et fixent les délais dans lesquels les résultats escomptés devront être obtenus.

NATO SANS CLASSIFICATION

APPENDICE 1
ANNEXE 2
IBA-AR(2020)0004

Abréviations

ACO	Commandement allié Opérations
ACT	Commandement allié Transformation
COFFA	Certificat d'acceptation financière définitive
Conseil	Conseil de l'Atlantique Nord
DAN	Dépenses administratives nationales
EMI	État-major militaire international
FIAS	Force internationale d'assistance à la sécurité
IBAN	Collège international des auditeurs externes de l'OTAN
JFAI	Inspection mixte de réception officielle
NCIA	Agence OTAN d'information et de communication
NOR	Bureau OTAN des ressources
NSIP	Programme OTAN d'investissement au service de la sécurité
NSPA	Agence OTAN de soutien et d'acquisition
PMC	Frais de gestion du projet
PSC	Coûts des prestations à fournir
RPPB	Bureau de la planification et de la politique générale des ressources
SACT	Commandant suprême allié Transformation
SHAPE	Grand quartier général des puissances alliées en Europe
SI	Secrétariat international