



NATO SANS CLASSIFICATION

31 mars 2026

DOCUMENT
PO(2026)0090-AS1

RAPPORT DU COLLÈGE INTERNATIONAL DES AUDITEURS EXTERNES DE L'OTAN (IBAN) SUR LES ÉLÉMENTS À RETENIR DES AUDITS DE PROJETS DU NSIP (PROGRAMME OTAN D'INVESTISSEMENT AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ) RÉALISÉS EN 2024 ET POINT SUR LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LES RAPPORTS SPÉCIAUX SUR LE NSIP

NOTE SUR LA SUITE DONNÉE

Le 31 mars 2026, au terme d'une procédure d'accord tacite, le Conseil a pris note du rapport du RPPB et du rapport de l'IBAN joints au PO(2026)0090, a approuvé les conclusions contenues dans le rapport du RPPB, et a donné son accord pour que ces deux rapports soient rendus publics.

(signé) Mark RUTTE
Secrétaire général

PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2026)0021 - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

NB : La présente note fait partie du PO(2026)0090 et doit être placée en tête de ce document.

NATO SANS CLASSIFICATION





NATO SANS CLASSIFICATION

24 mars 2026

DOCUMENT

PO(2026)0090

Procédure d'accord tacite :

31 mars 2026 17:30

À : Représentants permanents (Conseil)

De : Secrétaire général

RAPPORT

**DU COLLÈGE INTERNATIONAL DES AUDITEURS EXTERNES DE L'OTAN (IBAN)
SUR LES ÉLÉMENTS À RETENIR DES AUDITS DE PROJETS DU NSIP
(PROGRAMME OTAN D'INVESTISSEMENT AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ)
RÉALISÉS EN 2024 ET POINT SUR LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS
FORMULÉES DANS LES RAPPORTS SPÉCIAUX SUR LE NSIP**

1. On trouvera en annexe le rapport du RPPB, y compris les recommandations de celui-ci au Conseil, concernant le rapport dans lequel l'IBAN fait le point sur les éléments à retenir des audits de projets du NSIP réalisés en 2024 et sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports spéciaux sur le NSIP.

2. Je ne pense pas que ce document doive être examiné plus avant au Conseil. Par conséquent, **sauf avis contraire me parvenant d'ici au mardi 31 mars 2026 à 17h30**, je considérerai que le Conseil aura pris note du rapport du RPPB et des conclusions qu'il contient, ainsi que du rapport de l'IBAN, et qu'il aura donné son accord pour que ces deux rapports soient rendus publics.

(signé) Mark RUTTE

1 annexe
1 pièce jointe

Original : anglais



**RAPPORT
DU COLLÈGE INTERNATIONAL DES AUDITEURS EXTERNES DE L'OTAN (IBAN)
SUR LES ÉLÉMENTS À RETENIR DES AUDITS DE PROJETS DU NSIP
(PROGRAMME OTAN D'INVESTISSEMENT AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ)
RÉALISÉS EN 2024 ET POINT SUR LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS
FORMULÉES DANS LES RAPPORTS SPÉCIAUX SUR LE NSIP**

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

Références :

A)	IBA-A(2025)0040	Rapport sur les éléments à retenir des audits de projets du NSIP réalisés en 2024 et point sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports spéciaux sur le NSIP
B)	C-M(2020)0010	Audit des projets du NSIP – Changements proposés par l'IBAN
C)	PO(2022)0118 (INV)	Rapports spéciaux de l'IBAN sur la clôture des projets du NSIP
D)	PO(2023)0363	Clôture des projets achevés : exécution du mandat énoncé par le Conseil

INTRODUCTION

1. Dans le rapport cité en référence A, l'IBAN présente les principaux éléments à retenir des audits réalisés en 2024 concernant des projets financés sur le NSIP, et il fait le point sur la mise en œuvre des recommandations qu'il avait formulées dans de précédents rapports spéciaux sur le NSIP.

OBJET

2. Dans le présent rapport, le RPPB passe en revue les principaux points relevés par l'IBAN dans le document de référence A, il donne son avis sur les différentes questions soulevées, et il formule des recommandations à l'intention du Conseil.

RAPPEL DES FAITS

3. En 2020, le Conseil avait approuvé un certain nombre de changements concernant l'audit des projets du NSIP (référence B). Par la suite, l'IBAN avait établi à son intention, en 2020 et 2021, deux rapports spéciaux sur la clôture de ces projets, portant respectivement sur les conversions en somme forfaitaire et sur la nouvelle approche de l'audit et ses incidences sur le compte rendu. Le RPPB avait examiné ces deux rapports sur la base d'un avis du Comité des investissements, qui avait approuvé dix mesures visant à

améliorer la transparence, le compte rendu et le respect des procédures de clôture, puis il les avait communiqués au Conseil (référence C). Dans le rapport cité en référence A, l'IBAN fait le point sur les suites données aux recommandations formulées dans ces deux rapports, sur les mesures prises par le Comité des investissements et par le RPPB à cet égard, et sur les deux questions restant à traiter, à savoir l'élaboration d'un recueil des règles applicables au NSIP et l'obtention de la confirmation, de la part de tous les pays hôtes, que leurs politiques d'archivage sont pleinement conformes aux règles du NSIP.

EXAMEN DE LA QUESTION

Principaux éléments à retenir des audits NSIP réalisés en 2024

4. En 2024, l'IBAN a émis 60 opinions – 30 non modifiées¹ et 30 modifiées² – sur des projets du NSIP. Les états de dépenses présentés à l'audit par les pays hôtes portaient sur un montant total de 283 millions d'euros. Les opinions modifiées formulées en 2024 se justifient, pour 93 % d'entre elles (28 sur 30), par la non-conformité de certains des montants présentés dans l'état de dépenses et, pour 7 % d'entre elles (2 sur 30), par la non-conformité de l'entièreté de ces montants (non-conformité généralisée).

5. Le RPPB note que, comme le lui fait observer l'IBAN, la comparaison des résultats des audits d'une année sur l'autre n'a guère de sens, car les caractéristiques des projets auxquels se rapportent les dépenses auditées peuvent varier grandement. Le RPPB note également que, comme l'explique l'IBAN, les projets autorisés avant 2000 donnent davantage lieu à une opinion modifiée parce que le risque de perte des pièces justificatives est plus grand et que les personnels des pays hôtes ayant travaillé sur le projet sont davantage susceptibles de ne plus être là pour collaborer à l'audit. L'IBAN a fait le constat que, pour 14 des projets ayant donné lieu à une opinion modifiée en 2024, un délai de cinq ans ou plus s'était écoulé entre l'achèvement des travaux et la demande d'inspection technique, suivi d'un délai moyen de 3,7 ans avant que l'IBAN ne reçoive la demande d'audit. Le RPPB note avec préoccupation que ce délai de plus de huit ans a une incidence majeure sur le nombre d'opinions modifiées.

Point sur la clôture des projets NSIP achevés visés par le mandat du Conseil

¹ 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.

² Une opinion est « modifiée » lorsqu'un des cas suivants se présente : a) 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 certaines des dépenses exposées ne l'ont pas été en conformité avec la réglementation NSIP en vigueur ; b) l'IBAN constate qu'une erreur, des documents manquants ou une anomalie ont des conséquences si étendues et si importantes que, selon lui, l'ensemble des dépenses exposées au titre du projet ne l'ont pas été en conformité avec la réglementation NSIP en vigueur ; c) 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, que les documents pertinents ne lui ont volontairement pas été fournis ou que l'ampleur de l'audit est extrêmement limitée en raison d'importantes incertitudes quant au fait que les fonds ont été employés selon la réglementation du NSIP en vigueur.

6. En 2014, le Conseil avait chargé le Comité des investissements d'élaborer un plan visant à clôturer tous les projets NSIP qui étaient achevés à ce moment. En 2023, il a pris note d'un rapport du Comité des investissements (référence D) dans lequel celui-ci estimait s'être globalement acquitté de sa tâche : des projets représentant 94 % de l'encours des projets visés par le mandat avaient été soit clôturés, soit audités (les pays hôtes attendant d'être définitivement déchargés de leurs responsabilités financières), soit soumis à l'audit. Le Comité des investissements vérifie régulièrement, au moyen des rapports établis au sujet de la clôture des projets, que l'exécution de la tâche est en bonne voie. Dans son rapport, l'IBAN a signalé qu'au 31 décembre 2024, 248 projets, représentant 1,6 milliard d'euros, restaient à clôturer. Le RPPB note, d'une part, que les efforts entrepris se traduisent par un recul du nombre de projets restant à clôturer et de l'encours de ceux-ci par rapport à 2023³, et, d'autre part, que le Comité des investissements réfléchit actuellement à ce qui pourrait être fait pour optimiser et rationaliser le processus de clôture des projets du NSIP, l'idée étant de chercher à utiliser au mieux les ressources.

7. Le RPPB note que, comme le déplore l'IBAN, les pays hôtes ont, dans de nombreux cas, présenté à l'audit des projets qui n'étaient pas prêts. La plupart des projets concernés attendaient la réception technique, soit que celle-ci n'ait pas été demandée par le pays hôte, soit qu'elle n'ait pas encore été effectuée par le Secrétariat international. Dans certains cas, les pays hôtes avaient besoin d'un délai pour préparer les pièces justificatives. Dans d'autres, des actions en justice étaient en cours, qui risquaient d'avoir une incidence sur le montant final des dépenses. Pour ce qui est des projets achevés faisant l'objet d'une action en justice, le RPPB rappelle qu'il a invité le Secrétariat international à recommander au Comité des investissements une manière de procéder pour chacun des cas.

Mise en œuvre des recommandations formulées par l'IBAN dans deux rapports spéciaux sur le NSIP

8. Dans son rapport spécial de 2020, qui portait sur les conversions en somme forfaitaire (référence C), l'IBAN avait préconisé de rassembler les dispositions réglementaires applicables au NSIP dans un unique recueil, où seraient notamment précisées les responsabilités incombant au pays hôte lors de l'exécution d'un projet financé sur le programme. Dans son rapport, l'IBAN a rappelé que ces dispositions étaient dispersées dans différents documents et que, par conséquent, il n'était pas facile pour les pays hôtes de s'y référer. Il considère que leur regroupement dans un recueil unique aiderait les pays hôtes à s'assurer qu'ils observent toutes les règles applicables. Le RPPB prend note de cet avis et estime que le résultat visé par l'IBAN au travers de sa recommandation pourrait être atteint si le manuel du NSIP était remanié de telle sorte que les pays hôtes puissent se référer aisément à toutes les règles relatives au NSIP. Le RPPB rappelle qu'il a invité le Secrétariat international à faire de ce travail une priorité, et indique que le résultat devrait être prêt pour fin 2025.

9. En 2021, suivant une recommandation de l'IBAN, le Comité des investissements avait demandé à tous les pays hôtes de confirmer que leurs politiques d'archivage étaient pleinement conformes aux règles du NSIP ou d'indiquer ce qu'ils comptaient faire pour les

³ Fin 2023, 358 projets, représentant 2,3 milliards d'euros, restaient à clôturer.

mettre en conformité. Le RPPB rappelle que les pays hôtes ont été invités à répondre au plus tard en juin 2025 et qu'un pays hôte ne l'a toujours pas fait⁴.

CONCLUSIONS

10. Le RPPB note que le nombre d'opinions modifiées est plus élevé pour les projets anciens, et il encourage le Comité des investissements à clôturer ces projets dans les meilleurs délais. Il engage les pays hôtes à présenter leurs demandes d'inspection technique et d'audit dans les délais fixés par le Comité des investissements.

11. Le RPPB rappelle qu'il a invité le Secrétariat international à faire de la révision du manuel du NSIP une priorité et à veiller à ce que les pays hôtes puissent facilement se référer à la réglementation applicable au NSIP. Il note que ce travail devrait s'achever en temps voulu, fin 2025.

RECOMMANDATIONS

12. Le RPPB :

12.1. invite le Comité des investissements à continuer de suivre de près l'avancement du processus de clôture des projets et à faire en sorte de clôturer ceux qui doivent l'être dans les meilleurs délais ;

12.2. rappelle au pays hôte qui ne l'a pas encore fait d'adresser à la présidence du Comité des investissements, dès que possible et au plus tard fin 2025, une lettre confirmant que ses politiques d'archivage sont pleinement conformes aux règles du NSIP ou indiquant ce qu'il compte faire pour les mettre en conformité ;

12.3. recommande au Conseil :

12.3.1. de prendre note du rapport de l'IBAN cité en référence A ;

12.3.2. de prendre note du présent rapport et d'en approuver les conclusions ;

12.3.3. de donner son accord pour que soient rendus publics, en application du PO(2015)0052, le présent rapport ainsi que le rapport de l'IBAN sur les éléments à retenir des audits de projets du NSIP réalisés en 2024 et sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports spéciaux consacrés au NSIP.

⁴ AC/4-N(2025)0009.



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

Brussels - Belgium



NATO SANS CLASSIFICATION

IBA-A(2025)0040
18 juin 2025

- À : Secrétaire général
(À l'attention du directeur du Cabinet)
- Cc : Représentants permanents auprès de l'OTAN
Président du Bureau de la planification et de la politique générale des ressources
Chef de la Branche Gestion des ressources et du portefeuille du Bureau OTAN
des ressources
Bureau d'ordre du Cabinet
- Objet : ***Rapport du Collège international des auditeurs externes de l'OTAN (IBAN) –
Éléments à retenir des audits de projets du NSIP réalisés en 2024 et point
sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports
spéciaux sur le NSIP (IBA-AR(2025)0007)***

Monsieur le Secrétaire général, vous trouverez ci-joint le rapport cité en objet, tel qu'approuvé par l'IBAN, pour communication au Conseil. Compte tenu du caractère prospectif et de la portée stratégique de ce document, je souhaiterais le présenter au Conseil pour avoir avec lui un échange sur les questions soulevées par l'IBAN.

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

Radek Visinger
Président

Pièce jointe : voir ci-dessus.

NATO SANS CLASSIFICATION

-1-



REPORT

on the Results of the 2024 NSIP Audits
and Follow-up on Recommendations
from NSIP Special Reports



AVANT-PROPOS

Le Collège international des auditeurs externes de l'OTAN (IBAN) est chargé d'auditer les projets financés sur le programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP). J'ai le plaisir de présenter le rapport dans lequel il expose les éléments à retenir des audits NSIP réalisés en 2024 et fait le point sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports spéciaux consacrés au NSIP. Il s'agit de fournir des informations synthétiques et aisément compréhensibles sur les résultats de ces audits et ainsi de permettre au Conseil de mieux superviser le programme et de mieux en rendre compte.

Le NSIP est le principal programme d'équipement de l'OTAN. Financé en commun, il permet d'acquérir des capacités militaires venant en dépassement des moyens requis par les pays membres pour leur seule défense nationale et donc de renforcer et de moderniser les moyens de l'OTAN.

En juin 2018, l'OTAN a adopté un nouveau modèle pour la gouvernance du processus de mise à disposition des capacités financées en commun. Ce nouveau modèle vise entre autres à définir plus clairement les rôles et responsabilités des parties prenantes ainsi qu'à renforcer l'obligation de rendre compte. En juin 2020, le Conseil, soucieux de renforcer davantage encore cette obligation pour ce qui est du NSIP, a approuvé une recommandation de l'IBAN qui visait à instaurer une nouvelle approche pour l'audit des dépenses exposées au titre du programme. Selon cette approche, l'IBAN établit à l'intention du Conseil, par l'intermédiaire du Comité des investissements, une « opinion de l'auditeur externe » dans laquelle il donne un avis indépendant au sujet des dépenses exposées et de leur conformité avec la réglementation en vigueur. C'est sur cet avis que ces organes de gouvernance s'appuient pour décharger les pays hôtes de leurs responsabilités concernant les projets qu'ils ont gérés. En juillet 2024, le Comité des investissements a approuvé une « politique et [une] procédure relatives à la clôture financière des projets du NSIP et à la décharge des pays hôtes ». Ce texte fixe les critères que les pays hôtes doivent respecter pour être déchargé de leurs responsabilités financières relatives à un projet NSIP, et il contribue de ce fait à la bonne gouvernance et à la bonne gestion des fonds publics.

Le contrôle interne et la question des pièces justificatives doivent faire l'objet d'une attention accrue si l'on entend administrer plus efficacement les dépenses exposées au titre du NSIP et mieux en rendre compte. Par ailleurs, il y aurait lieu d'élaborer et d'établir un recueil des règles applicables au NSIP, afin d'aider les pays hôtes à mieux comprendre et assumer les responsabilités qui leur incombent s'agissant de l'exécution des projets financés sur le programme, depuis la planification jusqu'à la décharge accordée pour la gestion financière en fin de processus.



Radek Visinger
Président
Collège international des auditeurs externes de l'OTAN



TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS 1

1. RESPONSABILITÉ DE L'IBAN CONCERNANT L'AUDIT DES PROJETS NSIP 2

1.1 Le programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP)..... 3

1.2 Mandat de l'IBAN concernant les projets NSIP..... 3

1.3 Normes d'audit et objectifs de l'audit des projets NSIP 5

1.4 Responsabilités du pays hôte concernant l'état de dépenses et la conformité..... 5

1.5 Clôture des projets NSIP 6

2. PRINCIPAUX ÉLÉMENTS À RETENIR DES AUDITS DE PROJET NSIP RÉALISÉS EN 2024..... 8

2.1 Décompte des opinions 8

2.2 Opinions non modifiées : principaux éléments à retenir 10

2.3 Paragraphes particuliers dont l'opinion de l'auditeur externe est susceptible d'être assortie 11

2.4 Opinions modifiées : principaux éléments à retenir..... 12

3. CLÔTURE FINANCIÈRE DES PROJETS ET DÉCHARGE DES PAYS HÔTES EN 2024 18

3.1 Politique et procédure 18

3.2 Récapitulatif des clôtures financières et des décharges en 2024..... 18

4. POINT SUR LA CLÔTURE DES PROJETS NSIP ACHEVÉS VISÉS PAR LE MANDAT DU CONSEIL 20

5. MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR L'IBAN DANS DEUX RAPPORTS SPÉCIAUX SUR LE NSIP 22

5.1 Introduction 22

5.2 Rapport spécial de la nouvelle approche des audits financiers du NSIP et ses incidences sur la redevabilité 22

5.3 Rapport spécial sur les conversions en somme forfaitaire effectuées dans le cadre du NSIP..... 23

6. CONCLUSIONS..... 24

Annexes

[1. Montants présentés dans les états de dépenses, par pays hôte \(en euros\) 26](#)

[2. Clôture des projets NSIP achevés visés par le mandat du Conseil – Nombre de projets et valeur des projets..... 27](#)

[3. Mesures prises aux fins de la mise en œuvre des recommandations formulées par l'IBAN dans deux rapports spéciaux sur le NSIP..... 28](#)

[4. Glossaire 1](#)

[5. Liste des abréviations et acronymes 33](#)

RESPONSABILITÉ DE L'IBAN CONCERNANT L'AUDIT DES PROJETS NSIP

Le programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP)

1.1.1 Créé par l'OTAN en 1951, le NSIP en est le principal programme d'équipement et l'un des budgets financés en commun. Il permet d'acquérir des capacités militaires venant en dépassement des moyens requis par les pays membres pour leur seule défense nationale et donc de renforcer et de moderniser les moyens de l'OTAN.

1.1.2 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 de l'OTAN (Commandement allié Opérations (ACO) et Commandement allié Transformation (ACT)) ont besoin pour mener à bien leur mission. Suivant la réglementation applicable, ne sont admissibles au financement commun que les moyens 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 (nouveaux logiciels ou nouveaux matériels informatiques 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, les fonds communs servant alors à couvrir les coûts qui ne sont pas imputables à un seul pays.

1.1.3 Outre le Conseil de l'Atlantique Nord, les principaux intervenants dans le 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) et l'État-major militaire international, ainsi que les pays hôtes. Par pays hôte, on entend le pays sur le territoire duquel le projet est réalisé (on parle alors de pays hôte souverain) ou une agence ou un commandement stratégique de l'OTAN. Les pays hôtes sont responsables de l'exécution des projets.

1.1.4 Le Comité des investissements, qui agit sur délégation du RPPB, est l'organe de gouvernance responsable de l'exécution du NSIP. Il administre le programme au niveau des projets (par exemple, il approuve le montant de la dotation qui sera affectée au projet et la stratégie d'achat), assure le suivi des projets, en contrôle l'exécution par les pays hôtes, et procède à la décharge technique et financière de ceux-ci. Il rend compte au RPPB, qui est lui-même comptable devant le Conseil de la gestion et de la performance globales du NSIP.

Mandat de l'IBAN concernant les projets NSIP

En vertu de l'article 1 de sa charte, l'IBAN est chargé de réaliser l'audit des projets NSIP au nom du Conseil. Le mandat de l'IBAN concernant les audits de ces projets s'étend aux pays 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, par ses audits des projets NSIP,

« de donner au Conseil et, par le canal des représentants permanents y siégeant, aux gouvernements des pays membres, un avis indépendant les assurant de ce qui suit : [...] »

- *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) ».*

En plus de l'audit des projets NSIP, l'IBAN réalise, en application de l'article 2 de sa charte, l'audit des états financiers des entités OTAN qui en présentent ainsi que des audits de performance.

Selon la procédure de gestion de l'exécution des projets établie par le Comité des investissements, le pays hôte chargé de l'exécution d'un projet doit soumettre la demande d'audit à l'IBAN dans les six mois qui suivent la demande d'inspection technique de ce projet. Pour que l'IBAN puisse vérifier les dépenses exposées dans le cadre du projet, il faut donc que le pays hôte en fasse la demande. En application de la réglementation NSIP, l'IBAN n'audit pas certains types de projets NSIP dont les projets PSC (coûts des prestations à fournir) des projets NSIP de la NCIA, car les montants autorisés pour ceux-ci sont forfaitaires (prix fermes et définitifs).

Toutefois, l'IBAN ne réalise l'audit qu'une fois terminée l'inspection technique, couvrant la totalité des travaux effectués. L'inspection technique et le rapport d'inspection approuvé par le Comité des investissements prouvent à l'IBAN que le moyen qui devait être développé ou construit l'a bien été et que le cahier des charges technique qui avait été validé et annexé au contrat d'acquisition a été respecté.

Les audits des projets NSIP se déroulent en plusieurs phases : planification, vérifications sur le terrain, établissement du rapport. Dans le cadre des vérifications sur le terrain, les auditeurs effectuent des contrôles par sondage et se rendent généralement dans les installations du pays hôte, afin d'avoir un dialogue et des interactions approfondis avec les équipes travaillant sur le projet. Au terme de cette visite sur place, ils rencontrent les responsables du projet pour présenter les premières conclusions de l'audit. Si l'IBAN est amené à émettre une opinion modifiée, il envoie son projet de rapport au pays hôte, qui a la possibilité de formuler des commentaires quant à l'exactitude factuelle avant que le rapport ne soit adressé au Conseil, qui a délégué ses pouvoirs au Comité des investissements.

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. Dans cet esprit, le présent rapport spécial expose les éléments à retenir des audits de projet NSIP réalisés en 2024, et il fait le point sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans deux précédents rapports spéciaux consacrés au programme :

- le rapport spécial sur la nouvelle approche des audits financiers du NSIP et

ses incidences sur la redevabilité (IBA-A(2021)0047-REV1 // IBA-AR(2021)0002) ;

- le rapport spécial sur les conversions en sommes forfaitaires effectuées dans le cadre du NSIP (IBA-A(2020)0037 // IBA-AR(2020)0004).

Normes d'audit et objectifs de l'audit des projets NSIP

L'IBAN effectue ses audits conformément aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) 2000-2899 et 4000-4899, et, en application de l'article 15 de sa charte, aux principes de vérification de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Il est indépendant et politiquement neutre, comme le veut le code de déontologie de cette organisation.

L'audit des projets NSIP a pour objet de permettre à l'IBAN d'obtenir une assurance sur le point de savoir si des éléments spécifiques donnent des raisons de penser que les dépenses n'ont pas été exposées dans le respect de la réglementation applicable au programme. Il débouche sur la formulation d'une opinion de l'auditeur externe, qui comprend une opinion sur la conformité.

En application des normes d'audit, les opinions de l'auditeur concernant les montants présentés dans les états de dépenses relatifs aux projets NSIP peuvent être « modifiées » ou « non modifiées », et elles peuvent être assorties de trois types de paragraphes (voir glossaire de l'annexe 4).

Responsabilités du pays hôte concernant l'état de dépenses et la conformité

Les dispositions réglementaires définissant les responsabilités qui incombent aux pays hôtes s'agissant de la gestion et de l'exécution des projets NSIP sont énoncées dans différents règlements et procédures qui ont été approuvés par le Conseil ou le Comité des investissements depuis les années 1950. Actuellement, il n'existe pas de recueil qui les reprendrait toutes et préciserait en quoi consistent exactement les responsabilités des pays hôtes. Ce point a été porté à la connaissance du Conseil dans un rapport spécial de l'IBAN sur les conversions en somme forfaitaire effectuées dans le cadre du NSIP (voir le paragraphe 5.3).

D'après la réglementation NSIP et la procédure de gestion de l'exécution des projets établie par le Comité des investissements, le pays hôte est responsable et comptable de l'exécution et de la livraison du projet NSIP jusqu'à ce que le Comité des investissements le décharge de cette responsabilité. Il lui incombe, à ce titre, d'apporter la preuve que les dépenses exposées dans le cadre de l'exécution du projet sont conformes à la réglementation NSIP en vigueur. À cet effet, il doit, d'une part, tenir un registre complet des documents se rapportant au projet – qui justifie toutes les dépenses exposées et permette à l'IBAN de les auditer puis d'accorder décharge pour la gestion financière du projet – et, d'autre part, établir un état de dépenses présentant la totalité des frais engagés, qu'il doit transmettre à l'IBAN pour audit.

Pour lancer le processus d'audit financier, le pays hôte doit présenter l'état des dépenses à l'IBAN. Pour être valable du point de vue de l'audit, ce document doit être établi par le pays hôte et signé par un responsable qui, de par ses fonctions, soit tenu et en mesure de rendre des comptes. Aux termes de la « politique et [de la] procédure relatives à la clôture financière des projets du NSIP et à la décharge des pays hôtes » approuvées par le Comité des investissements, le document doit être signé par une autre personne que celle qui l'a établi, afin d'attester de l'existence de mécanismes de vérification et de contrôle interne appropriés.

L'état de dépenses est le moyen par lequel le pays hôte présente les projets achevés à l'audit. Par sa signature, le pays hôte confirme que les mécanismes de vérification et de contrôle interne en place sont suffisants pour garantir que les montants figurant dans l'état de dépenses sont complets, exacts et conformes à la réglementation NSIP en vigueur. Les états de dépenses sont établis conformément aux instructions données par le Comité des investissements en 2020, qui incluent un modèle dont l'utilisation est recommandée.

Clôture des projets NSIP

Quand les travaux exécutés par un pays hôte dans le cadre d'un projet NSIP sont achevés, le projet doit faire l'objet d'une inspection technique et d'une réception officielle par l'OTAN, suivant la réglementation applicable au programme. L'approbation du rapport d'inspection technique (également appelée « inspection mixte de réception officielle » (JFAI)) par le Comité des investissements signifie que l'OTAN reconnaît formellement l'achèvement des travaux et leur acceptabilité des points de vue militaire et technique, ainsi que l'accomplissement par le pays hôte des tâches qui lui incombent dans l'exécution du projet. L'inspection technique et la décharge, par le Comité des investissements, du pays hôte pour les travaux réalisés constituent la première phase du processus de clôture des projets, qui en compte deux.

Lors de la seconde phase, l'IBAN réalise l'audit des dépenses exposées, telles que présentées dans l'état des dépenses, et il émet à leur sujet une « opinion de l'auditeur externe » à l'intention du Conseil, lequel a délégué ses pouvoirs au Comité des investissements. Dans cette opinion, il fournit au Conseil un avis indépendant quant à la conformité avec la réglementation en vigueur des dépenses exposées par le pays hôte au titre du NSIP. En outre, il « signal[e] à la Commission mixte ou au Comité [des investissements] tout fait pertinent que ceux-ci peuvent ignorer ou dont ils ont pu être mal informés », comme l'y oblige l'AC/4-D/2074 (*Principes et procédures régissant l'inspection mixte définitive et la réception officielle des ouvrages d'infrastructure de l'OTAN*). L'assurance qu'il fournit dans l'opinion au Comité des investissements, agissant au nom du Conseil, aide ce comité à décider si le pays hôte peut être déchargé de ses responsabilités financières.

Pour décharger les pays hôtes de leurs responsabilités financières, le Comité des investissements s'appuie sur la « politique et [la] procédure relatives à la clôture financière des projets du NSIP et à la décharge des pays hôtes », qu'il a approuvées le 1^{er} juillet 2024. Aux termes de cette politique, le Secrétariat international établit chaque trimestre une « liste des projets achevés ». C'est sur cette liste, ainsi que sur

l'opinion de l'auditeur externe et, le cas échéant, sur les éléments communiqués par le pays hôte que se fonde le Comité des investissements pour valider le coût qui sera mis à la charge de l'OTAN, clôturer financièrement le projet et décharger le pays hôte de ses responsabilités. Il s'agit là de l'étape finale du processus d'exécution du projet. Une fois la liste approuvée par le Comité des investissements, agissant au nom du Conseil, le pays hôte est déchargé des responsabilités financières qui étaient les siennes dans le cadre du projet. La clôture technique et financière des projets du NSIP et la décharge du pays hôte contribuent de manière essentielle au respect de l'exigence de transparence et de l'obligation de rendre compte qui s'appliquent à l'utilisation des fonds communs OTAN.

Quand le projet a fait l'objet de l'inspection technique, que le pays a été déchargé de ses responsabilités pour les travaux réalisés, que les dépenses exposées ont été auditées par l'IBAN, que la clôture financière du projet est effective et que le pays hôte a également été déchargé de ses responsabilités financières, le projet est inscrit dans l'« inventaire des biens OTAN ». Il ne s'agit pas là d'un inventaire physique des actifs que l'OTAN posséderait, mais simplement de l'ensemble des ouvrages financés sur le NSIP dont l'OTAN peut disposer. En fait, il n'existe aucun inventaire complet des actifs corporels et des actifs incorporels (p. ex. : logiciels, droits d'utilisation) livrés à l'OTAN à l'issue des projets NSIP clôturés.

L'OTAN a le droit d'utiliser les moyens inscrits dans l'inventaire de ses biens et, si des moyens financés sur le NSIP sortent de cet inventaire, leur éventuelle valeur résiduelle est remboursée aux pays de l'Alliance contributeurs. Aux termes du D-D(51)141 (*Financement de la seconde tranche d'infrastructure*), daté du 2 juin 1951, « il est entendu que toutes les installations d'infrastructure terminées [...] seront à la disposition des autorités militaires NATO appropriées pour aussi longtemps que de besoin ».

Les installations fixes sont la propriété du pays hôte souverain. En effet, le C-M(53)161, rapport du Conseil daté du 4 décembre 1953, dispose que « selon [l']interprétation [du Comité des paiements et de l'avancement des travaux de l'infrastructure], les installations dont le financement sur le budget de l'infrastructure commune de l'OTAN a été admis[,] bien qu'elles soient destinées à être utilisées par l'OTAN[,] sont néanmoins la propriété du pays hôte, sans préjudice des dispositions concernant la valeur résiduelle ».

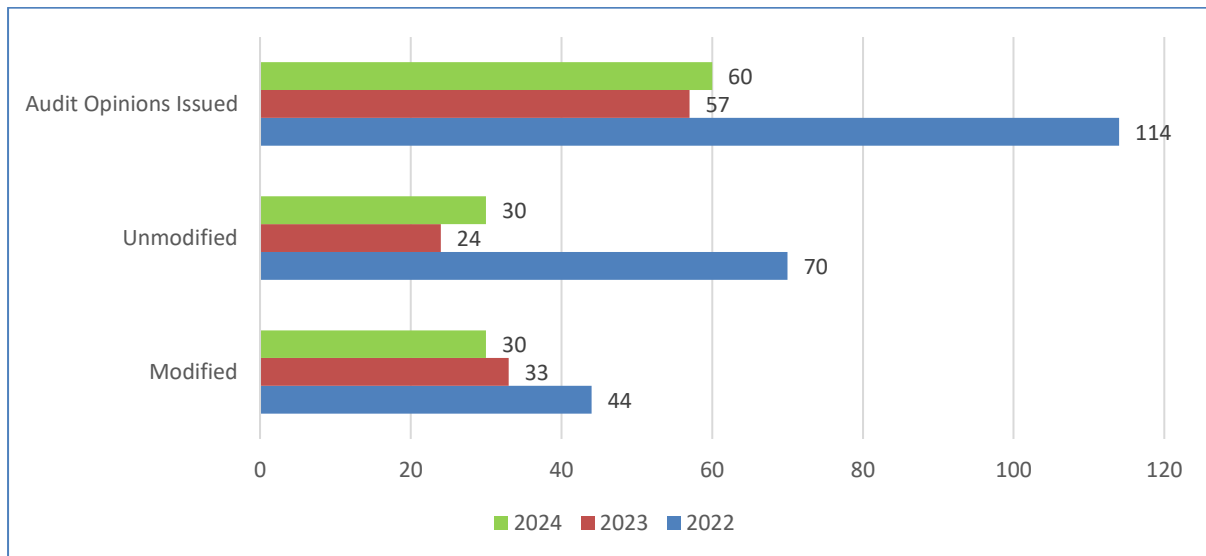
Du point de vue comptable, une grande partie des actifs corporels et des actifs incorporels financés sur le NSIP sont, en application des critères définis dans le cadre comptable OTAN, contrôlés par l'ACO, l'ACT, l'Organisation OTAN de soutien et d'acquisition (NSPO) ou l'Organisation OTAN d'information et de communication (NCIO). Dès lors, la partie de ces actifs qui a été financée sur le NSIP doit être comptabilisée dans les états financiers de l'un de ces quatre organismes.

PRINCIPAUX ÉLÉMENTS À RETENIR DES AUDITS DE PROJET NSIP RÉALISÉS EN 2024

Décompte des opinions

La présente section établit le décompte des opinions que l'IBAN a émises en 2024 sur des états de dépenses présentés par des pays hôtes souverains, des agences ou des commandements stratégiques de l'OTAN dans le cadre du NSIP, que ces opinions soient ou non assorties d'un paragraphe particulier. Pour mettre ce décompte en perspective, les graphiques 1 et 2 montrent, pour comparaison, le nombre d'opinions formulées entre 2022 et 2024, ainsi que les montants audités au cours de ces trois exercices.

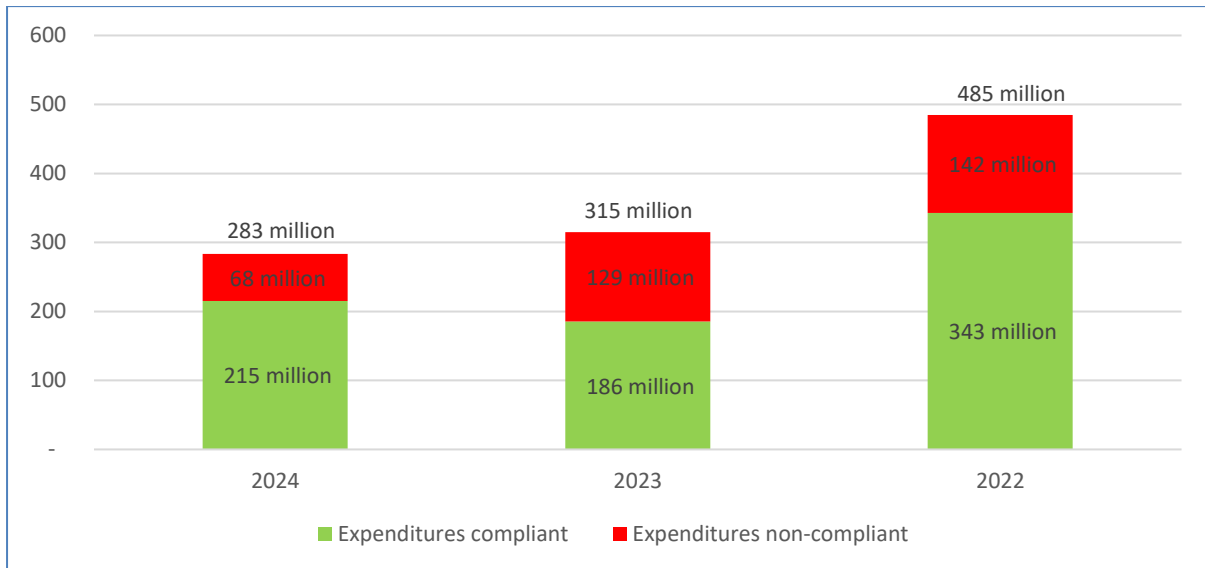
Graphique 1 : Opinions émises entre 2022 et 2024 concernant des états de dépenses NSIP



Source : IBAN.

En 2024, l'IBAN a émis 60 opinions, contre 57 en 2023, ce qui représente une augmentation de 5 %. Le nombre d'audits effectués dépend des demandes soumises par les pays hôtes et des ressources dont dispose l'IBAN.

Graphique 2 : Dépenses NSIP auditées entre 2022 et 2024 (en euros)



Source : IBAN.

Remarques

(1) Les montants audités sont ceux qui figurent dans les états de dépenses présentés à l'audit par les pays hôtes.

En 2024, les dépenses auditées par l'IBAN se sont élevées à 283 millions d'euros. L'IBAN a constaté que, sur ce total, 68 millions d'euros n'avaient pas été utilisés dans le respect de la réglementation NSIP, ce qui l'a amené à émettre 30 opinions modifiées. Pour ce qui est des 215 millions d'euro restants, rien dans l'audit ne lui a donné à penser que les dépenses n'avaient pas été exposées conformément à la réglementation NSIP, si bien qu'il a émis 30 opinions non modifiées.

Le tableau 1 montre comment les opinions émises par l'IBAN se répartissent entre les pays hôtes (pays hôtes souverains, agences ou commandements stratégiques de l'OTAN).

Tableau 1 : Répartition des opinions par pays hôtes de 2022 à 2024

Pays hôte (1)	2024			2023			2022	
	Modifiées	Non modifiées	Total	Modifiées	Non modifiées	Total	Modifiées	Non modifiées
Belgique	3	8	11	-	-	-	6	4
Bulgarie	-	-	-	1	2	3	-	-
Tchéquie	1	-	1	1	1	2	-	-
Danemark	-	-	-	-	-	-	3	2
Estonie	-	-	-	-	-	-	-	2
France	-	-	-	-	-	-	-	3
Allemagne	10	2	12	5	8	13	3	17
Grèce	7	1	8	1	-	1	-	-
Italie	2	1	3	-	-	-	4	2
Lettonie	-	1	1	-	-	-	-	-
NCIA	1	4	5	5	3	8	8	10
Pays-Bas	-	-	-	1	2	3	-	-
Norvège	-	-	-	1	-	1	1	6
NSPA	1	-	1	-	-	-	5	12
Pologne	3	4	7	6	2	8	4	-
Roumanie	-	-	-	1	-	1	-	1
SHAPE	-	-	-	2	6	8	1	1
Slovénie	-	-	-	2	-	2	-	-
Espagne	-	-	-	-	-	-	2	-
Türkiye	2	9	11	7	-	7	7	10
Total	30	30	60	33	24	57	44	70

Source : IBAN.

Remarques

(1) Le tableau mentionne uniquement les pays hôtes dont l'IBAN a audité des dépenses NSIP en 2022, en 2023 ou en 2024.

Comme le montre le tableau, l'IBAN a, en 2024, audité des dépenses NSIP de 8 pays hôtes souverains et de deux agences de l'OTAN. Sur les 30 opinions non modifiées émises au cours de l'année, 26 concernent des pays hôtes souverains et 4 une agence de l'OTAN. Pour ce qui est des opinions modifiées, 28 ont trait à des pays hôtes souverains et deux des agences de l'OTAN. L'annexe 1 montre à combien s'élèvent, au total, les montants présentés par les pays hôtes dans les états de dépenses qui ont été audités entre 2022 et 2024.

Opinions non modifiées : principaux éléments à retenir

En application de la charte de l'IBAN et des ISSAI, une opinion est « non modifiée » lorsque l'IBAN est d'avis que rien dans son audit ne donne à penser que les montants présentés dans l'état des dépenses établi par le pays hôte ne sont pas conformes à la réglementation NSIP en vigueur.

Autrement dit, l'IBAN émet une opinion non modifiée quand, d'une part, l'état de dépenses est correctement établi et exempt d'erreurs de calcul et que, d'autre part, les dépenses entrent bien dans le périmètre autorisé et ne dépassent pas les plafonds fixés. Pour que l'IBAN puisse formuler une opinion non modifiée, il faut en outre que toutes les dépenses dont le remboursement est demandé soient étayées par des pièces justificatives – contrats signés et amendements éventuels, dossiers d'appel d'offres, rapports de transfert et de réception des ouvrages, factures et preuves de paiement, etc. – et que soit ainsi démontrée leur conformité avec la réglementation NSIP en vigueur.

Sur les 60 opinions émises en 2024, 30 étaient non modifiées, soit 50 % d'entre elles.

L'IBAN effectue l'audit d'un projet NSIP lorsque le pays hôte le lui demande ; de plus, la taille, la complexité et la durée de chaque projet lui sont propres ; enfin, le nombre de projets audités varie selon les années, et les pays hôtes concernés ne sont pas toujours les mêmes. Ainsi, pour ce qui est du NSIP, les comparaisons visant à déterminer ce qui, d'une année sur l'autre, explique l'augmentation ou la baisse du nombre d'opinions non modifiées, n'ont guère de sens.

Paragraphes particuliers dont l'opinion de l'auditeur externe est susceptible d'être assortie

Une « autre observation » est un paragraphe que l'IBAN ajoute dans la section « Opinion » du rapport d'audit pour fournir des informations sur un élément qui ne se rapporte pas aux montants présentés dans l'état des dépenses mais qui, selon lui, est important pour la compréhension, par l'utilisateur, de l'audit, des responsabilités de l'auditeur ou du rapport d'audit (voir aussi le glossaire de l'annexe 4). Cet élément peut avoir trait à des dépenses exposées mais non présentées dans l'état des dépenses.

L'IBAN a fait figurer une « autre observation » dans cinq rapports d'audit de 2024 (sept en 2023). Dans tous ces cas, l'observation avait pour objet d'appeler l'attention du pays hôte sur le fait qu'il n'avait pas demandé le remboursement de dépenses qui, d'après la réglementation NSIP, entraient dans le périmètre autorisé. Le montant total des dépenses concernées atteint 1,1 million d'euros. Les raisons à l'origine de la non-déclaration peuvent être les suivantes :

- des factures relatives au projet n'ont, par erreur, pas été prises en considération dans l'état de dépenses ;
- le pourcentage de dépenses administratives nationales (DAN) qui a été appliqué est plus faible que celui qui est autorisé par la réglementation NSIP ;
- le montant des charges imputées à l'OTAN est inférieur à ce qui était prévu dans l'autorisation.

Une « observation particulière » est un paragraphe dans lequel l'IBAN appelle l'attention sur un élément qui a trait aux montants présentés dans l'état des dépenses et dont l'importance est telle, selon lui, qu'il est indispensable à l'utilisateur pour sa compréhension de ces dépenses. L'IBAN n'a fait figurer aucune « observation particulière » dans ses rapports d'audit de 2024.

Opinions modifiées : principaux éléments à retenir

L'IBAN exprime une opinion modifiée lorsqu'au cours de l'audit, des éléments spécifiques lui donnent des raisons de penser que les dépenses n'ont pas été exposées dans le respect de la réglementation NSIP en vigueur. En 2024, l'IBAN a constaté que des dépenses d'un montant total de 68 millions d'euros n'étaient pas conformes à cette réglementation, ce qui l'a conduit à émettre 30 opinions modifiées.

Trois cas de figure peuvent se présenter :

- a) **non-conformité partielle** : des irrégularités entachent certains des montants présentés dans l'état de dépenses ;
- b) **non-conformité généralisée** : les irrégularités entachent dans leur entièreté les montants présentés dans l'état de dépenses ;
- c) **impossibilité d'exprimer une opinion** : l'état de dépenses n'a pas été présenté, ou des documents n'ont volontairement pas été fournis.

Le tableau 2 montre comment se répartissent les opinions modifiées.

Tableau 2 : Nombre d'opinions modifiées émises entre 2022 et 2024, par type d'opinion

	2024	2023	2022	Total
Non-conformité partielle	28	24	37	89
Non-conformité généralisée	2	9	7	18
Impossibilité d'exprimer une opinion	0	0	0	0
Total	30	33	44	107

Source : IBAN.

Si l'IBAN trouve, dans l'état de dépenses, des irrégularités qui ne concernent qu'une partie des dépenses (non-conformité partielle/non généralisée), il émet une opinion modifiée. Les irrégularités peuvent découler, par exemple, de l'absence de justificatifs pour une partie du projet, du fait que des dépenses n'entrent pas dans le périmètre des travaux autorisés, d'erreurs de calcul, de dépassements des plafonds de dépenses fixés ou d'une combinaison de facteurs mais, dans tous les cas, elles ne concernent pas toutes les dépenses dont le remboursement est demandé. Les opinions modifiées du fait de problèmes non généralisés constituent la majorité des opinions modifiées émises en 2024 (28 sur 30 soit 93 %).

Lorsqu'en 2024, l'IBAN a été amené à conclure au caractère généralisé des irrégularités constatées dans les états de dépenses, c'est parce que les montants qui y figuraient n'étaient jamais étayés par des pièces justificatives (contrats et amendements, factures, etc.) ou qu'aucun des documents relatifs à l'attribution des

marchés (dossier d'appel d'offres, décision du comité de sélection) n'avait pu être fourni, au contraire de ce que prescrit la réglementation NSIP concernant les acquisitions. Les opinions modifiées du fait de problèmes généralisés ont représenté 7 % des opinions modifiées émises en 2024 (2 sur 30).

En 2024, tous les pays hôtes ont présenté des états de dépenses une fois l'audit demandé. L'IBAN n'a donc jamais été amené à se déclarer dans l'impossibilité d'exprimer une opinion.

L'IBAN constate que les états de dépenses relatifs à des projets autorisés avant 2000 font plus souvent l'objet d'une opinion modifiée. La plupart du temps, cela s'explique par l'absence de justificatifs ou par le fait que le personnel du pays hôte qui connaît le projet n'est plus là pour participer à l'élaboration de l'état de dépenses. Par exemple, en 2024, l'IBAN a émis des opinions modifiées pour 65 % des projets (11 sur 17) audités pour lesquels le Comité des investissements avait accordé les autorisations avant 2000. C'est 21 % de plus que pour les projets autorisés après 2000. Le tableau 3 montre comment se répartissent les opinions modifiées selon l'ancienneté du projet.

Tableau 3 : Répartition des opinions émises en 2024 selon la date d'autorisation des projets

Date d'autorisation du projet	Opinions modifiées	Nombre total d'opinions	% d'opinions modifiées
Avant 2000	11	17	65 %
2000-2009	6	16	38 %
2010-2019	6	13	46 %
2020 +	7	14	50 %
Total	30	60	50 %

Source : IBAN.

Un délai de cinq ans ou davantage s'était écoulé entre l'achèvement des travaux et la demande d'inspection technique dans le cas de 14 des 30 projets ayant fait l'objet d'une opinion modifiée en 2024, et un délai de 15 ans ou davantage dans le cas de cinq de ces projets. Les 14 projets avaient été présentés à l'audit en moyenne 3,7 ans après la demande d'inspection technique, ce qui n'a fait qu'en allonger le délai de clôture. L'absence de pièces justificatives est à l'origine de 43 % des opinions modifiées formulées en ce qui concerne ces projets (6 sur 14), contre 6 % (1 sur 16) en ce qui concerne les projets pour lesquels moins de cinq ans avaient passé entre l'achèvement des travaux et la demande d'inspection technique.

Ce sont les pays hôtes qui sont responsables et comptables de l'exécution des projets NSIP. Il leur incombe à ce titre de veiller à ce que les dépenses entrent bien dans le périmètre autorisé et ne dépassent pas les plafonds fixés, et à ce que soient respectés le calendrier fixé et la réglementation NSIP. La demande d'inspection technique doit être introduite dès l'achèvement des travaux et au plus tard six mois après. De même, la demande d'audit doit être introduite dans les six mois qui suivent la demande d'inspection technique.

Il est important que les pays hôtes informent l'OTAN dès que les travaux sont terminés et prêts à être soumis à l'inspection technique. Il est également important qu'ils présentent les projets à l'audit dans les délais fixés. Si l'inspection technique et l'audit ont lieu peu après l'achèvement des travaux, dans les délais fixés par le Comité des investissements, il y a plus de chances que les documents financiers et autres se rapportant au projet soient disponibles.

En outre, si l'audit est demandé peu après l'achèvement des travaux et l'inspection technique, la probabilité est plus forte que le personnel du pays hôte qui connaît le projet puisse participer à l'élaboration de l'état de dépenses. L'IBAN est d'avis que cela contribue à réduire le risque d'erreur dans l'état de dépenses et que cela peut conduire à une diminution du nombre d'opinions modifiées liées à des demandes de remboursement de dépenses n'entrant pas dans le périmètre autorisé.

Typologie des problèmes de conformité ayant donné lieu à la formulation d'opinions modifiées

Les cas de non-conformité avec la réglementation NSIP qui ont été constatés lors de l'audit des états de dépenses peuvent être regroupés en quatre groupes :

- a) absence de pièces justificatives ;
- b) non-respect du périmètre autorisé pour les dépenses ;
- c) dépassement du plafond de dépenses fixé ;
- d) non-respect de la réglementation NSIP concernant les achats et l'attribution des marchés.

Absence de pièces justificatives

Dans 17 % des cas, l'opinion modifiée s'explique par l'absence ou le caractère incomplet des documents relatifs aux projets (contrats signés et amendements, dont les annexes techniques définissant le périmètre des travaux, factures, documents ayant trait aux acquisitions, etc.). Les dépenses auditées qui, en 2024, ont été déclarées non conformes du fait de l'absence de pièces justificatives ont représenté 52,6 millions d'euros au total (18,5 % des dépenses auditées). Comme, généralement, les factures ne fournissent que des informations sommaires sur les travaux réalisés, les contrats, les amendements, le cahier des charges, les ordres de modification, les rapports de réception et les autres documents détaillant ces travaux constituent autant d'éléments probants essentiels pour l'audit des projets NSIP. En outre, lorsqu'il manque le dossier d'appel d'offres et les rapports de décision d'attribution de marché, il n'est pas possible de vérifier que la procédure d'appel d'offres suivie a bien été celle qui avait été approuvée, et cela amène à conclure à la non-conformité avec la réglementation.

Lorsque les montants présentés dans les états de dépenses n'étaient pas étayés par des pièces justificatives, l'IBAN n'a pas été en mesure de les rapprocher des contrats signés, de les valider, ni de vérifier s'ils entraient bien dans le périmètre autorisé. Les pays hôtes sont tenus de conserver tous les registres et autres pièces justificatives jusqu'à ce que l'inspection technique soit passée, qu'ils aient été déchargés de leurs responsabilités pour les travaux réalisés, que l'audit soit terminé, que la clôture financière du projet soit effective et qu'ils aient été déchargés de leurs responsabilités financières par le Comité des investissements agissant au nom du Conseil. Dans les cas concernés, 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.

Non-respect du périmètre autorisé pour les dépenses

Dans 63 % des cas, l'opinion modifiée se justifie par le fait que certains travaux réalisés et les dépenses correspondantes n'étaient pas conformes à la réglementation NSIP, car ils n'entraient pas dans le périmètre autorisé. Ces cas ont été au nombre de 19 en 2024, les dépenses concernées s'élevant à 7,6 millions d'euros (2,7 % des dépenses auditées). Les constatations de cet ordre ont été les plus fréquentes dans les audits de 2024. Voici quelques exemples des irrégularités constatées :

- présentation, dans l'état de dépenses, de montants qui ne sont pas imputables à l'OTAN ou qui se rapportent à des équipements venus s'ajouter aux quantités commandées ;
- charges incorrectement réparties entre l'OTAN et le pays hôte ;
- surestimation des dépenses du fait de l'utilisation de taux de change OTAN incorrects ;
- erreurs de calcul découlant d'erreurs de formule dans les tableurs utilisés ;
- présentation de dépenses correspondant à la taxe sur la valeur ajoutée ;
- présentation de dépenses qui, d'après les factures, ne se rapportent pas au projet ;
- application d'un pourcentage de dépenses administratives nationales incorrect.

Il est important que les pays hôtes mettent en place un système de contrôle interne solide et fiable, qui garantisse que les montants présentés dans l'état de dépenses sont exacts, s'appuient sur des pièces justificatives, entrent dans le périmètre autorisé par le Comité des investissements et sont conformes à la réglementation NSIP. Un tel système doit prévoir qu'un rapprochement soit effectué entre le périmètre autorisé pour les dépenses, les contrats et les travaux réalisés. Les documents relatifs à ce rapprochement doivent être tenus à disposition aussi bien pour l'inspection technique que pour l'audit. Si le contrôle interne est inefficace, des inexactitudes significatives peuvent survenir et le risque de fraude augmente.

Tout cela étant, l'IBAN a constaté que, depuis 2020, date à laquelle il a mis en œuvre sa nouvelle approche pour les audits financiers des projets NSIP, certains pays hôtes se préparaient mieux à l'audit: ils se sont dotés de directives portant sur la question, effectuent des rapprochements entre le périmètre autorisé du projet et les travaux effectivement réalisés, ont renforcé les mécanismes de contrôle interne (pré-audits, etc.). Des pays hôtes vont même jusqu'à faire la distinction, dans les documents relatifs à l'attribution des marchés et aux achats, entre les dépenses incombant à l'OTAN et celles qu'ils supportent, ce qui permet aux entreprises d'émettre des factures séparées, notamment pour le volet OTAN d'un projet. Ces bonnes pratiques peuvent faire monter le nombre d'opinions non modifiées, en ce qu'elles participent à éliminer des états de dépenses celles qui n'entreraient pas dans le périmètre autorisé.

Dépassement du plafond de dépenses fixé

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 Comité des investissements] » (C-M(53)18 ; AC/4-D/1070 (Édition 1987) et ses additifs).

Douze opinions modifiées émises en 2024 s'expliquent par le fait que des montants supérieurs aux autorisations étaient présentés dans les états de dépenses. Le total des dépassements s'établit à 3,5 millions d'euros (1,2 % des dépenses auditées). L'IBAN considère que, si le pays hôte n'a pas obtenu du Comité des investissements l'autorisation de dépasser le plafond de dépenses fixé, les dépenses supplémentaires

ne sont pas conformes à la réglementation NSIP. De façon générale, 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 aux dépenses supplémentaires.

Non-respect de la réglementation NSIP concernant les achats et l'attribution des marchés

Le non-respect de la réglementation NSIP concernant les achats et l'attribution des marchés a justifié trois opinions modifiées en 2024 (il n'en avait justifié aucune en 2023). Le montant total des dépenses concernées s'élève à 4,7 millions d'euros (1,7 % des dépenses auditées). Dans les cas concernés, la non-conformité tient au fait que le pays hôte n'a pas respecté les prescriptions du Comité des investissements lorsqu'il a attribué les marchés. Par exemple, il a passé un contrat au travers d'un appel d'offres national alors que le Comité des investissements avait demandé que le marché soit attribué à l'issue d'un appel d'offres international.

CLÔTURE FINANCIÈRE DES PROJETS ET DÉCHARGE DES PAYS HÔTES EN 2024

Politique et procédure

La clôture des projets financés sur des fonds publics et la décharge des entités responsables de leur exécution constituent des pratiques usuelles dans le secteur public. Elles sont un facteur important de bonne gouvernance et de bonne gestion de ces fonds. La décharge des pays hôtes de leurs responsabilités financières liées à la mise en œuvre de projets NSIP s'effectue conformément à la « politique et [à la] procédure relatives à la clôture financière des projets du NSIP et à la décharge des pays hôtes » (AC/4-D(2024)0009), approuvées par le Comité des investissements le 1^{er} juillet 2024. Aux termes de cette politique, le Secrétariat international établit chaque trimestre une « liste des projets achevés » à l'intention du Comité des investissements, lequel se prononce sur leur clôture financière et sur la décharge des pays hôte. Dès lors que le Comité des investissements a décidé de clôturer un projet NSIP sur le plan financier et de décharger le pays hôte, celui-ci est officiellement déchargé de ses responsabilités financières liées au projet en question.

La politique dispose que le projet NSIP doit remplir les critères suivants pour que le pays hôte puisse être déchargé :

- le projet est clôturé sur le plan financier ;
- la décharge a été accordée pour le volet technique du projet (JFAI approuvée par le Comité des investissements) ;
- le signataire de l'état de dépenses est, de par ses fonctions, tenu et en mesure de rendre des comptes (application du principe de séparation des tâches, qui veut que ce document soit signé par une autre personne que celle qui l'a établi) ;
- et, pour les projets NSIP ayant donné lieu à une opinion modifiée en raison d'autres problèmes de conformité (au sens du paragraphe 10.4 du document AC/4-D(2024)0009 ; par exemple l'absence de pièces justificatives), une déclaration écrite justificative du pays hôte est remise au Comité des investissements.

La « liste des projets achevés », l'opinion de l'auditeur externe et, lorsqu'il y a lieu, la déclaration écrite justificative du pays hôte fondent la décision du Comité de décharger ou non le pays hôte de ses responsabilités financières liées au projet. Le pays hôte se voit refuser la décharge en raison du non-respect d'au moins un des critères précités, à moins que le Comité des investissements n'en décide autrement.

Récapitulatif des clôtures financières et des décharges en 2024

En 2024, le Comité des investissements a approuvé la clôture sur le plan financier et la décharge du pays hôte pour 189 projets NSIP audités par l'IBAN. Celui-ci a émis une opinion non modifiée pour 73 d'entre eux, et une opinion modifiée pour les 116 autres. Au total, les dépenses exposées dans le cadre de ces projets s'élèvent à 834 millions d'euros (coût mis à la charge de l'OTAN à l'issue de la clôture financière).

On trouvera dans le tableau 4 ci-après un décompte des projets qui ont été clôturés sur le plan financier et dont le pays hôte a été déchargé par le Comité des investissements en 2024 (ventilation par année de publication du rapport d'audit).

Tableau 4 : Nombre de projets qui ont été clôturés sur le plan financier et dont le pays hôte a été déchargé en 2024, par année de publication du rapport d'audit

Année de publication du rapport d'audit	Opinions non modifiées	Opinions modifiées	Total
2024	45	12	57
2023	18	21	39
2022	9	40	49
2021	1	24	25
2020	0	19	19
Total	73	116	189 (1)

Source : IBAN.

Remarques

(1) Sont exclus les projets qui, en application de la réglementation NSIP, ne sont pas soumis à audit, tels que les projets PSC de la NCIA (qui font l'objet d'une autorisation forfaitaire (prix fermes et définitifs)).

Parmi les projets clôturés sur le plan financier et dont le pays hôte a été déchargé en 2024, certains ont été audités par l'IBAN entre 2020 et 2023. Le 1^{er} juillet 2024, le Comité des investissements a approuvé la « politique et [la] procédure relatives à la clôture financière des projets du NSIP et à la décharge des pays hôtes », qui précisent les critères à remplir pour les projets figurant dans la « liste des projets achevés ». Il a depuis lors passé en revue les projets NSIP pour statuer sur leur clôture financière et la décharge des pays hôtes.

POINT SUR LA CLÔTURE DES PROJETS NSIP ACHEVÉS VISÉS PAR LE MANDAT DU CONSEIL

4.1 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, tous les projets NSIP qui étaient achevés à ce moment (C-M(2014)0052). Cette demande s'expliquait par l'accumulation de projets qui, bien que matériellement achevés, n'avaient pas encore fait l'objet d'une inspection technique ni d'un audit, les pays hôtes n'ayant dès lors pas été déchargés de leurs responsabilités. L'objectif était de permettre aux pays hôtes de se concentrer sur la clôture dans les délais convenus des projets nouvellement achevés. À l'époque, en 2014, 1 614 projets, représentant 5,1 milliards d'euros, étaient visés par ce mandat du Conseil.

4.2 Par la suite, le Conseil a reporté à plusieurs reprises l'échéance pour l'exécution du mandat, la repoussant d'abord du 30 juin 2016 à 2020 (C-M(2017)0030) puis à la fin 2022 (C-M(2020)0045).

4.3 En 2023, le Comité des investissements a, par l'intermédiaire du RPPB, présenté au Conseil un rapport sur les progrès accomplis dans la clôture des projets NSIP achevés (PO(2023)0363). Dans ce rapport, il estime s'être acquitté de sa tâche : des projets représentant quelque 94 % de l'encours de 5,1 milliards d'euros avaient été soit clôturés, soit audités (les pays hôtes attendant le quitus final), soit soumis à l'audit. Le Conseil a pris note du rapport le 9 octobre 2023.

4.4 L'évolution intervenue entre décembre 2023 et décembre 2024 pour ce qui est de la clôture des projets matériellement achevés qui étaient visés par le mandat du Conseil est résumée dans l'annexe 2. En 2024, 110 projets, représentant 673 millions d'euros, ont été clôturés sur le plan financier, et les pays hôtes déchargés des responsabilités correspondantes, ce qui signifie que l'encours des projets en attente a baissé de 29 %. Au 31 décembre 2024, 248 projets, représentant 1,6 milliard d'euros, devaient encore être clôturés et les pays hôtes déchargés de leurs responsabilités.

4.5 Sur ces 248 projets, l'IBAN en avait, au 31 décembre 2024, audité 88 (35 %), pour lesquels des dépenses s'élevant à un total de 439 millions d'euros avaient été autorisées, et il a présenté des opinions à leur sujet au Conseil, par l'intermédiaire du Comité des investissements. Pour ces projets, les pays hôtes n'ont pas encore été déchargés de leurs responsabilités financières. L'IBAN a reçu une demande d'audit pour 130 des 160 autres projets, pour lesquels des dépenses représentant un total de 945 millions d'euros avaient été autorisées. L'audit de plusieurs de ces projets est prévu pour 2025 et 2026. Les autres seront planifiés ultérieurement. Le tableau 4 montre où en sont les projets achevés fin 2014 qui n'étaient pas encore clôturés au 31 décembre 2024.

**Tableau 5 : Répartition des projets achevés fin 2014
qui n'étaient pas clôturés au 31 décembre 2024**

Données chiffrées	Non encore présentés à l'audit	Présentés à l'audit		Rapports d'audit publiés au 31/12/2024 (pays hôte non encore déchargé)	Total
		Pas encore prêts pour l'audit (1)	Prêts pour l'audit (2)		
Nombre	30	43	87	88	248
Valeur (en EUR)	248 730 931	430 978 325	513 979 285	439 245 614	1 632 934 155
Proportion	12 %	17 %	35 %	35 %	

Source : IBAN.

Remarques

- (1) Dans ce groupe, quelque 37 projets attendent la JFAI et six projets sont concernés par des actions en justice. Leur audit sera planifié une fois les réceptions techniques approuvées et les procédures judiciaires closes.
- (2) Au 31 mai 2025, l'IBAN avait publié 14 rapports d'audit portant sur 14 projets de ce groupe.

4.6 L'IBAN a constaté que, bien que les pays hôtes aient présenté les projets à l'audit pour répondre au mandat du Conseil, tous les projets présentés n'étaient pas prêts à être audités : 37 d'entre eux attendaient la JFAI et six autres étaient concernés par des actions en justice, si bien que les pays hôtes n'auraient pas dû les présenter à l'audit, car ils ne connaissaient pas encore le montant final des dépenses. En outre, certains pays hôtes, ayant besoin d'un délai pour préparer les pièces justificatives ou par manque de personnel pour préparer l'audit, ont expressément demandé à l'IBAN de reporter l'audit.

4.7 Au total, sur les 248 projets non clôturés, 218 (88 %, représentant 1,4 milliard d'euros) avaient été soit audités, soit présentés à l'audit. L'IBAN planifiera l'audit des 30 autres projets, d'une valeur totale de 249 millions d'euros, quand les pays hôtes les auront présentés à l'audit.

MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR L'IBAN DANS DEUX RAPPORTS SPÉCIAUX SUR LE NSIP***Introduction***

En 2020 et 2021, l'IBAN a publié deux rapports spéciaux sur le NSIP à l'intention du Conseil :

- le rapport spécial sur la nouvelle approche des audits financiers du NSIP et ses incidences sur la redevabilité (IBA-A(2021)0047-REV1 // IBA-AR(2021)0002) ;
- le rapport spécial sur les conversions en sommes forfaitaires effectuées dans le cadre du NSIP (IBA-A(2020)0037 // IBA-AR(2020)0004).

Le Comité des investissements a examiné ces deux rapports et approuvé une série de mesures visant à obtenir le respect des procédures de clôture des projets d'équipement financés sur le NSIP ainsi qu'à améliorer la transparence et le compte rendu. Ces mesures ont été portées à la connaissance du RPPB, qui les a approuvées à son niveau et a recommandé au Conseil d'en prendre note (voir PO(2022)0118). Le RPPB a également recommandé au Conseil de noter qu'il serait nécessaire de trouver d'autres outils si les mesures approuvées ne permettaient pas d'enregistrer des progrès tangibles pour la fin 2022. Le 24 mars 2022, le Conseil a pris note du rapport du RPPB et des recommandations que celui-ci contient.

Rapport spécial de la nouvelle approche des audits financiers du NSIP et ses incidences sur la redevabilité

Dans ce rapport spécial, l'IBAN a recommandé au Conseil, d'une part, de faire établir et consigner une procédure officielle pour la décharge à donner dans le cadre des projets NSIP ainsi que de définir les rôles et les responsabilités de chaque partie intervenant dans le processus et, d'autre part, de charger le Comité des investissements de lui rendre compte chaque année, par l'intermédiaire du RPPB, des décharges que ce comité aurait accordées aux pays hôtes au nom du Conseil. On trouvera dans l'annexe 3 des précisions sur les mesures que le Comité des investissements a prises pour appliquer ces recommandations.

À la suite de celles-ci, le Comité des investissements a demandé au SI d'établir et de consigner une procédure officielle de décharge. Le 1^{er} juillet 2024, le Comité des investissements a approuvé une « politique et [une] procédure relatives à la clôture financière des projets du NSIP et à la décharge des pays hôtes » (AC/4-D(2024)0009). Cette politique établit les critères que les pays hôtes doivent remplir pour être déchargés de leurs responsabilités financières. La recommandation correspondante a donc bien été appliquée.

Rapport spécial sur les conversions en somme forfaitaire effectuées dans le cadre du NSIP

L'IBAN a formulé six recommandations dans ce rapport spécial. On trouvera dans l'annexe 3 des précisions sur les mesures que le Comité des investissements a prises pour appliquer ces recommandations. Dans l'une des principales, l'IBAN a préconisé d'élaborer un recueil des règles applicables au NSIP, où seraient notamment précisées les responsabilités incombant au pays hôte lors de l'exécution d'un projet financé sur le programme.

Comme indiqué dans le rapport spécial, les dispositions applicables sont énoncées dans différents documents et procédures de gestion qui ont été approuvés par le Conseil ou le Comité des investissements depuis les années 1950. Actuellement, il n'existe pas de recueil qui les reprendrait toutes et préciserait en quoi consistent exactement les responsabilités des pays hôtes.

Comme il n'existe pas de tel recueil, les pays hôtes peuvent éprouver des difficultés à s'assurer qu'ils appliquent toutes les règles voulues. C'est d'autant plus vrai compte tenu du renouvellement de leurs effectifs. Il y a donc un risque que les pays hôtes n'aient pas pleinement conscience des responsabilités qui leur incombent en application de la réglementation NSIP.

En 2021 (PO(2022)0118), le Comité des investissements a chargé le SI de réviser le manuel du NSIP, qui date de 2011, notamment pour qu'il reflète l'évolution des rôles et responsabilités qui a découlé de la mise en application du modèle pour la gouvernance approuvé en 2018. Le Comité des investissements a demandé au SI de réexaminer en particulier les règles applicables au NSIP, notamment les responsabilités incombant aux pays hôtes. En avril 2025 (AC/335-D(2025)0027), le RPPB a rappelé qu'il avait appuyé cette demande et a invité le SI à faire de ce travail une priorité. Il a ajouté que selon lui, « le résultat souhaité par l'IBAN, à savoir la constitution d'un recueil qui reprendrait l'ensemble des règles relatives au NSIP, pourrait être atteint si, dans sa version actualisée, le manuel du NSIP permettait aux pays hôtes d'accéder aisément aux dispositions applicables ». Il a invité le SI à actualiser « le manuel du NSIP [...], en veillant à rendre la réglementation applicable au NSIP facilement accessible aux pays hôtes, l'objectif étant d'achever ce travail pour fin 2025 ».

Guide complet sur le programme, le manuel du NSIP a été élaboré par le SI à l'intention du secteur OTAN des ressources. Cependant, il ne contient pas l'intégralité de la réglementation NSIP approuvée par les organes de gouvernance eux-mêmes (Comité des investissements, RPPB ou Conseil), à laquelle les pays hôtes sont pourtant tenus de se conformer et dont ils doivent justifier du respect. De plus, il n'a été approuvé ni par le Comité des investissements ni par aucun autre organe de gouvernance. L'IBAN est donc d'avis que sa révision ne sera pas suffisante et qu'il faut élaborer et mettre à jour régulièrement un recueil reprenant l'ensemble des règles applicables au NSIP.

CONCLUSIONS

6.1 À l'issue de l'audit des montants présentés dans les états de dépenses relatifs aux projets NSIP, l'IBAN a émis, en 2024, des opinions non modifiées dans 50 % des cas (30 opinions sur 60). Les opinions modifiées formulées en 2024 se justifient, pour 93 % d'entre elles (28 sur 30), par la non-conformité de certains des montants présentés dans l'état de dépenses et, pour 7 % d'entre elles (2 sur 30), par la non-conformité de l'entièreté de ces montants (non-conformité généralisée). Les 30 opinions modifiées s'expliquent par la non-conformité de certaines dépenses à la réglementation NSIP. Le montant total des dépenses concernées atteint 68 millions d'euros.

6.2 La principale cause de non-conformité des dépenses (17 % des opinions modifiées en 2024, portant sur des dépenses représentant 52,6 millions d'euros) est l'absence de documents relatifs aux projets (contrats signés et amendements, dont les annexes techniques définissant le périmètre des travaux, dossier d'appel d'offres, factures, etc.). Dans le cas des projets concernés, l'IBAN n'a pas été en mesure de rapprocher les contrats signés et les dépenses exposées, de valider ces dépenses, ni de vérifier si elles s'inscrivaient bien dans le périmètre autorisé.

6.3 L'IBAN constate que les états de dépenses relatifs à des projets autorisés avant 2000 font plus souvent l'objet d'une opinion modifiée. En effet, en 2024, l'IBAN a émis des telles opinions pour 65 % des projets (11 sur 17) audités pour lesquels le Comité des investissements avait accordé les autorisations avant 2000. C'est 21 % de plus que pour les projets autorisés après 2000. Il est important que les pays hôtes informent l'OTAN dès que les travaux sont terminés et prêts à être soumis à l'inspection technique, et qu'ils présentent les projets à l'audit dans les délais fixés. Si l'inspection technique et l'audit ont lieu peu après l'achèvement des travaux, dans les délais fixés par le Comité des investissements, il y a plus de chances que les documents financiers et autres se rapportant au projet soient disponibles. En outre, la probabilité est plus forte que le personnel du pays hôte qui connaît le projet soit encore là, ce qui peut réduire le risque d'erreur dans les états de dépenses présentés à l'audit. L'IBAN est d'avis que cela peut également conduire à une diminution du nombre d'opinions modifiées.

6.4 Il est important que les pays hôtes renforcent leur système de contrôle interne, notamment en constituant des pistes d'audit adéquates, pour garantir que les montants figurant dans les états de dépenses présentés à l'audit sont complets et exacts. L'inefficacité du contrôle interne peut conduire à des inexactitudes et être source de nombreux problèmes de conformité avec la réglementation NSIP, que l'IBAN ne manquera pas de remarquer lors de ses audits. L'IBAN a toutefois constaté que, depuis qu'il avait mis en œuvre sa nouvelle approche de l'audit financier des projets NSIP, en 2020, certains pays hôtes se préparaient mieux à l'audit : ils se sont dotés de directives portant sur la question, effectuent des rapprochements entre le périmètre autorisé et les travaux effectivement réalisés, ont renforcé les mécanismes de contrôle interne (pré-audit, etc.).

6.5 L'IBAN appelle l'attention sur les recommandations formulées dans les deux rapports spéciaux sur le NSIP qu'il a adressés au Conseil en 2020 et en 2021. Il note

en particulier qu'une « politique et [une] procédure relatives à la clôture financière des projets du NSIP et à la décharge des pays hôtes » ont été approuvées par le Comité des investissements le 1^{er} juillet 2024, et il s'en félicite. Néanmoins, le recueil qui reprendrait toutes les règles applicables au NSIP se fait toujours attendre. Il est important d'élaborer un tel recueil pour que les pays hôtes aient bien conscience des responsabilités qui leur incombent s'agissant de l'exécution des projets NSIP, depuis la planification jusqu'à la décharge de responsabilité finale. L'IBAN note qu'en avril 2025, le RPPB a invité le SI à prioriser la révision du manuel du NSIP, qui date de 2011, et qu'il a ajouté que pour atteindre le résultat souhaité par l'IBAN, à savoir la constitution d'un recueil qui reprendrait l'ensemble des règles relatives au programme, le manuel du NSIP, dans sa version actualisée, devrait permettre aux pays hôtes d'accéder aisément aux dispositions applicables.

**MONTANTS PRÉSENTÉS DANS LES ÉTATS DE DÉPENSES, PAR PAYS HÔTE
(EN EUROS)**

Pays hôte	2024	2023	2022
Belgique	73 311 657	-	19 034 005
Bulgarie	-	7 572 706	-
Tchéquie	176 330	7 244 390	-
Danemark	-	-	9 278 202
Estonie	-	-	1 990 408
France	-	-	17 553 543
Allemagne	32 306 316	40 535 393	8 022 972
Grèce	89 349 355	61 175 467	-
Italie	12 777 113	-	24 045 786
Lettonie	164 514	-	-
NCIA	17 662 809	79 198 158	192 369 045
Pays-Bas	-	2 416 369	-
Norvège	-	19 386 411	43 950 874
NSPA	1 528 717	-	24 276 205
Pologne	40 624 072	11 718 119	38 422 362
Roumanie	-	8 794 180	890 742
SHAPE	-	20 453 667	26 513 220
Slovénie	-	18 737 814	-
Espagne	-	-	7 720 466
Türkiye	15 562 738	37 772 541	70 742 511
Total	283 463 621	315 005 215	484 810 341

Source : IBAN.

**CLÔTURE DES PROJETS NSIP ACHEVÉS
VISÉS PAR LE MANDAT DU CONSEIL –
NOMBRE DE PROJETS ET VALEUR DES PROJETS**

Pays hôte	SOUS-PROJETS NON CLÔTURÉS (1) EN 2023 (EN EUROS)		SOUS-PROJETS NON CLÔTURÉS (1) EN 2024 (EN EUROS)		PROJETS CLÔTURÉS SUR LE PLAN FINANCIER EN 2024 (EN EUROS)	
	Nombre	Valeur (2)	Nombre	Valeur (2)	Nombre	Valeur (2)
Belgique	6	37 796 832	5	35 686 795	1	2 110 037
Bulgarie	2	29 768 932	1	182 317	1	29 586 615
Tchéquie	1	5 069 876	1	5 069 876	-	-
Danemark	2	5 665 366	2	5 665 366	-	-
France	2	14 728 778	2	14 728 778	-	-
Allemagne	13	238 279 942	11	213 519 526	2	24 760 416
Grèce	45	302 405 018	37	245 520 994	8	56 884 024
Hongrie	5	20 040 393	5	20 040 393	-	-
Italie	34	351 033 540	30	339 494 254	4	11 539 286
Lettonie	1	12 502 964	-	0	1	12 502 964
Lituanie	1	6 275 102	1	6 275 102	-	-
Pays-Bas	1	21 476 341	1	21 476 341	-	-
Pologne	14	95 813 262	5	48 336 110	9	47 477 152
Portugal	1	92 647	1	92 647	-	-
Slovénie	3	23 587 842	3	23 587 842	-	-
Espagne	8	39 435 185	8	39 435 185	-	-
Türkiye	56	366 514 677	36	286 210 706	20	80 303 971
Royaume-Uni	8	45 793 160	8	45 793 160	-	-
Total partiel pays hôtes souverains	203	1 616 279 857	157	1 351 115 392	46	265 164 465
ACT	5	9 913 836	5	9 913 836	-	-
NCIA	132	546 313 621	78	237 880 102	54	308 433 519
ONSPA	5	36 272 563	3	15 684 030	2	20 588 533
SHAPE	13	97 134 344	5	18 340 795	8	78 793 549
Total partiel organismes OTAN	155	689 634 364	91	281 818 763	64	407 815 601
Total général	358	2 305 914 221	248	1 632 934 155	110	672 980 066

Source : IBAN.

Remarques

(1) Projets autorisés avant 2011 et matériellement achevés avant ou en 2014, mais qui n'ont pas encore été clôturés sur le plan financier et dont le pays hôte n'a pas encore été déchargé par le Comité des investissements, notamment les projets PSC de la NCIA, les projets auxquels s'appliquent plusieurs clés de répartition, et les projets en attente relevant du programme par tranches.

(2) Sur la base des autorisations financières.

**MESURES PRISES AUX FINS DE LA MISE EN ŒUVRE
DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR L'IBAN
DANS DEUX RAPPORTS SPÉCIAUX SUR LE NSIP**

L'IBAN a fait le point sur les suites données aux recommandations formulées dans deux rapports spéciaux adressés au Conseil ainsi que sur les mesures prises par le Comité des investissements à cet égard. Ces deux rapports portaient sur les problématiques suivantes :

- la nouvelle approche des audits financiers du NSIP et ses incidences sur la redevabilité (IBA-A(2021)0047-REV1 // IBA-AR(2021)0002) ;
- les conversions en sommes forfaitaires effectuées dans le cadre du NSIP (IBA-A(2020)0037 // IBA-AR(2020)0004).

On trouvera dans le tableau ci-après un récapitulatif de ces recommandations et des mesures prises par le Comité des investissements.

Une question est considérée comme étant « à traiter » lorsqu'aucun progrès notable n'a encore été réalisé en vue de son règlement. Une question est considérée comme étant « en cours de traitement » lorsque l'entité a commencé à mettre en œuvre la recommandation correspondante. Une question est considérée comme étant « traitée » lorsque la recommandation correspondante a été mise en œuvre ou est devenue caduque.

Rapport spécial sur la nouvelle approche des audits financiers du NSIP et ses incidences sur la redevabilité (IBA-A(2021)0047-REV1 // IBA-AR(2021)0002)

RECOMMANDATION	MESURES PRISES	ÉTAT DE LA QUESTION
<p>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 :</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Le Comité des investissements a pris les mesures suivantes.</p> <p>a) Il a invité le SI à établir et à consigner une procédure officielle de décharge et, le 1^{er} juillet 2024, il a approuvé la « politique et [la] procédure relatives à la clôture financière des projets du NSIP et à la décharge des pays hôtes » (AC/4-D(2024)0009).</p> <p>b) La question a été traitée (IBA-AR(2024)0006).</p>	<p>Question traitée.</p> <p>Question traitée.</p>

Rapport spécial sur les conversions en somme forfaitaire effectuées dans le cadre du NSIP (IBA-A(2020)0037 // IBA-AR(2020)0004)		
RECOMMANDATION	MESURES PRISES	ÉTAT DE LA QUESTION
<p>L'IBAN recommande au Conseil de charger l'organe de gouvernance approprié :</p> <p>1. d'élaborer et de mettre à jour régulièrement un recueil des règles applicables au NSIP, lequel détaillerait notamment les responsabilités qui incombent au pays hôte s'agissant de l'exécution des projets relevant de ce programme ; ce recueil devrait être diffusé largement et transmis aux organisations des pays hôtes ;</p> <p>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 chacune des étapes de l'autorisation du projet dans le cadre du cycle NSIP ; dans cette lettre, le pays hôte s'engagerait 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 ;</p>	<p>Le Comité des investissements a pris les mesures suivantes.</p> <p>1. Le recueil des règles applicables au NSIP n'a pas été établi. En 2021 (PO(2022)0118), le Comité des investissements a chargé le SI de réviser le manuel du NSIP, qui date de 2011, notamment pour qu'il reflète l'évolution des rôles et responsabilités découlant de la mise en application du modèle pour la gouvernance approuvé en 2018. Guide complet sur le programme, le manuel du NSIP a été élaboré par le SI à l'intention du secteur OTAN des ressources. Cependant, il n'a été approuvé ni par le Comité des investissements ni par aucun autre organe. De plus, il ne contient pas la réglementation NSIP approuvée par les organes de gouvernance eux-mêmes (Comité des investissements, RPPB ou Conseil), à laquelle les pays hôtes sont pourtant tenus de se conformer et dont ils doivent justifier du respect. En avril 2025 (AC/335-D(2025)0027), le RPPB a invité le SI à prioriser la révision du manuel du NSIP, qui date de 2011, l'objectif étant d'achever ce travail pour fin 2025. Il a ajouté que pour atteindre le résultat souhaité par l'IBAN, à savoir la constitution d'un recueil qui reprendrait l'ensemble des règles relatives au programme, le manuel du NSIP, dans sa version actualisée, devrait permettre aux pays hôtes d'accéder aisément aux dispositions applicables.</p> <p>2. La question a été traitée (IBA-AR(2024)0006).</p>	<p>Question à traiter.</p> <p>Question traitée.</p>

Rapport spécial sur les conversions en somme forfaitaire effectuées dans le cadre du NSIP (IBA-A(2020)0037 // IBA-AR(2020)0004)		
RECOMMANDATION	MESURES PRISES	ÉTAT DE LA QUESTION
<p>3. de demander aux agences et aux commandements stratégiques de l'OTAN d'adapter leurs politiques d'archivage de sorte que celles-ci soient pleinement conformes aux règles du NSIP en matière de conservation des documents techniques et financiers se rapportant aux projets ;</p>	<p>3. Le Comité des investissements a invité tous les pays hôtes (y compris les agences et les commandements stratégiques de l'OTAN) à confirmer pour le 31 mars 2022, par lettre à sa présidence, que leurs politiques d'archivage sont pleinement conformes aux règles du NSIP. Les deux agences de l'OTAN et les deux commandements stratégiques ont apporté la confirmation voulue.</p>	<p>Question traitée.</p>
<p>4. d'inviter les pays hôtes souverains à confirmer que les règles nationales sont dans toute la mesure du possible conformes aux règles du NSIP en matière de conservation des documents financiers se rapportant aux projets ;</p>	<p>4. Le Comité des investissements a invité tous les pays hôtes (y compris les pays hôtes souverains) à confirmer, pour le 31 mars 2022, par lettre à sa présidence, que leurs politiques d'archivage sont pleinement conformes aux règles du NSIP. Au 31 mai 2025, 30 pays hôtes souverains avaient apporté la confirmation voulue.</p>	<p>Question en cours de traitement.</p>
<p>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 autorisés affectés à la gestion du projet serait retenue jusqu'à la clôture dudit projet et 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 ;</p>	<p>5. La question a été traitée (IBA-AR(2024)0006).</p>	<p>Question traitée.</p>
<p>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.</p>	<p>6. La question a été traitée (IBA-AR(2024)0006).</p>	<p>Question traitée.</p>

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 présentées dans l'état des dépenses établi par le pays hôte ne sont pas conformes à la réglementation NSIP en vigueur.
- Une **opinion** est « **modifiée** » lorsqu'un des cas suivants se présente :
 - ✓ 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 certaines des dépenses exposées ne l'ont pas été en conformité avec la réglementation NSIP en vigueur ;
 - ✓ l'IBAN constate qu'une erreur, des documents manquants ou une anomalie ont des conséquences si étendues et si importantes que, selon lui, l'ensemble des dépenses exposées au titre du projet ne l'ont pas été en conformité avec la réglementation NSIP en vigueur ;
 - ✓ 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, que les documents pertinents ne lui ont volontairement pas été fournis ou 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.

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

- **Questions clés de l'audit** – Paragraphe qui concerne des questions qui, selon le jugement professionnel de l'IBAN, sont les plus importantes parmi celles qui ressortent de l'audit des montants présentés dans l'état de dépenses. Les questions clés de l'audit sont portées à l'attention du Conseil.
- **Observation particulière** – Paragraphe dans lequel l'IBAN appelle l'attention sur un élément qui a trait aux montants présentés dans l'état de dépenses et dont l'importance est telle, selon lui, qu'il est indispensable à l'utilisateur pour sa compréhension de ces dépenses.
- **Autre observation** – Paragraphe dans lequel l'IBAN fournit des informations sur un élément qui ne se rapporte pas aux montants présentés dans l'état de dépenses et qui, selon lui, est important pour la compréhension, par l'utilisateur, de l'audit, des responsabilités de l'auditeur ou du rapport d'audit. Cet élément peut avoir trait à des dépenses qui ne seraient pas présentées dans l'état de dépenses.

Liste des abréviations et sigles

ACO	Commandement allié Opérations
ACT	Commandement allié Transformation
IBAN	Collège international des auditeurs externes de l'OTAN
INTOSAI	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
SI	Secrétariat international
ISSAI	Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
DAN	Dépenses administratives nationales
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
NCIO	Organisation OTAN d'information et de communication
NSIP	Programme OTAN d'investissement au service de la sécurité
NSPA	Agence OTAN de soutien et d'acquisition
RPPB	Bureau de la planification et de la politique générale des ressources
SHAPE	Grand quartier général des puissances alliées en Europe