

	NATO	NORTH ATLANTIC COUNCIL
	OTAN	CONSEIL DE L'ATLANTIQUE NORD

NATO SANS CLASSIFICATION

Communicable à la Suède

12 janvier 2024

DOCUMENT

PO(2023)0463-AS1 (INV)

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

NOTE SUR LA SUITE DONNÉE

Le 12 janvier 2024, au terme d'une procédure d'accord tacite, le Conseil a pris note du rapport du RPPB annexé au PO(2023)0463 (INV), il a approuvé les conclusions et recommandations formulées dans ce rapport, il a pris note du rapport de l'IBAN joint au PO(2023)0463 (INV), et il a donné son accord pour que les deux rapports soient rendus publics.

(signé) Jens Stoltenberg
Secrétaire général

NB : La présente note fait partie du PO(2023)0463 (INV) et doit être placée en tête de ce document.

NATO SANS CLASSIFICATION

-1-





NATO SANS CLASSIFICATION
Communicable à la Suède

19 décembre 2023

DOCUMENT
PO(2023)0463 (INV)
Procédure d'accord tacite :
12 jan 2024 15:30

À : Représentants permanents (Conseil)

De : Secrétaire général

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

1. Vous trouverez en annexe le rapport du Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB) concernant le rapport de l'IBAN cité en titre.
- 2 Je ne pense pas que ce dossier nécessite un débat au Conseil. Par conséquent, **sauf avis contraire me parvenant d'ici au vendredi 12 janvier 2024 à 15h30**, je considérerai que le Conseil aura pris note du rapport du RPPB, approuvé les conclusions et recommandations qui y sont formulées, pris note du rapport de l'IBAN, et donné son accord pour que les deux rapports soient rendus publics.

(signé) Jens Stoltenberg

1 annexe
1 pièce jointe

Original : anglais



RAPPORT
DU COLLÈGE INTERNATIONAL DES AUDITEURS EXTERNES DE L'OTAN :
PRINCIPAUX ÉLÉMENTS À RETENIR DES AUDITS DE PROJETS
FINANCÉS SUR LE PROGRAMME OTAN D'INVESTISSEMENT
AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ (NSIP)
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

Références :

- | | | |
|----|--|--|
| A. | IBA-A(2023)0028 // IBA-AR(2023)0007 | Rapport de l'IBAN : projets financés sur le NSIP : principaux éléments à retenir des audits réalisés en 2022 ou en 2021 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. | IBA-A(2020)0037 // IBA-AR(2020)0004 | Rapport spécial sur les conversions en somme forfaitaire |
| D. | IBA-A(2021)0047-REV1 // IBA-AR(2021)0002 | Rapport spécial sur la nouvelle approche des audits financiers du NSIP et ses incidences sur la redevabilité |
| E. | PO(2022)0118 (INV) | Rapports spéciaux de l'IBAN sur la clôture des projets du NSIP |
| F. | AC/4-N(2020)0001 (INV) ; -DS(2020)0001 (INV) | Modèle d'état de dépenses – Instructions à l'intention des pays hôtes |

INTRODUCTION

1. Dans le rapport cité en référence A, le Collège international des auditeurs externes de l'OTAN (IBAN) présente les principaux éléments à retenir des audits financiers réalisés en 2022 ou en 2021 concernant des projets financés sur le programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP), et il fait le point sur la mise en œuvre des recommandations qu'il avait formulées dans les deux rapports spéciaux établis précédemment au sujet de la clôture des projets du NSIP.

OBJET

2. Dans le présent rapport, le Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB) passe en revue les principales constatations de l'IBAN, donne son avis à leur sujet et formule des recommandations à l'intention du Conseil.

RAPPEL DES FAITS

3. En 2020, l'IBAN avait proposé un certain nombre de changements d'ordre pratique qui visaient à améliorer l'audit des dépenses exposées au titre des projets du NSIP (référence B), et le Conseil avait approuvé ces propositions. L'IBAN entendait ainsi rendre ses rapports davantage conformes à sa charte et aux principes inscrits dans les normes

internationales d'audit, préciser les rôles et responsabilités ainsi que, globalement, renforcer l'obligation de rendre compte dans le cadre du NSIP. Par le passé, il émettait un « certificat d'acceptation financière définitive » des dépenses exposées ; aujourd'hui, il émet à leur sujet une « opinion de l'auditeur externe », qui contient une opinion modifiée ou non modifiée.

4. À la suite de ce changement, l'IBAN avait établi en 2020 et 2021, à l'intention du Conseil, deux rapports spéciaux sur la clôture des projets du NSIP, portant respectivement sur les conversions en somme forfaitaire (référence C) et sur la nouvelle approche des audits NSIP et ses incidences sur la redevabilité (référence D). 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, et il les avait communiqués au Conseil (référence E). Dans le rapport cité en référence A, l'IBAN fait le point sur l'application des recommandations formulées dans ces deux rapports, sur les mesures prises par le Comité des investissements et sur ce qui reste à faire.

EXAMEN DE LA QUESTION

Principaux éléments à retenir des audits de projets du NSIP réalisés en 2022 ou en 2021

5. En 2021 et 2022, l'IBAN a émis 188 opinions sur des états de dépenses présentés par des pays hôtes, dont 111 (59 %) opinions non modifiées. Le montant total des dépenses auditées s'élève à 781,5 millions d'euros. Pour que l'IBAN puisse formuler une opinion non modifiée, il faut que l'état de dépenses soit correctement établi, c'est-à-dire 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 d'ouvrages, factures et preuves de paiement, etc.) démontrant leur conformité avec la réglementation NSIP en vigueur.

6. Les 77 autres opinions émises au cours de la période considérée, soit 41 % d'entre elles, étaient modifiées. Dans la majorité des cas (52 opinions modifiées, soit 68 % d'entre elles), la non-conformité des dépenses a été jugée « légère », les irrégularités entachant une partie seulement des montants présentés dans l'état de dépenses. L'opinion modifiée peut se justifier par le non-respect de la réglementation NSIP concernant les acquisitions et l'attribution des marchés. Dans 20 cas (26 % des opinions modifiées), la non-conformité des dépenses a été jugée « généralisée », car les irrégularités, très répandues, entachaient l'ensemble des montants présentés dans l'état de dépenses. Le plus souvent, ces irrégularités tenaient au fait que les montants qui figuraient dans les états de dépenses n'étaient pas étayés par des pièces justificatives (contrats et amendements, factures, etc.) L'IBAN n'a dû se déclarer dans l'impossibilité d'exprimer une opinion que pour cinq projets (6 % des opinions modifiées). Les pays hôtes des projets concernés n'avaient pas été en mesure de présenter d'état de dépenses à l'audit, car les pièces justifiant leurs décaissements n'étaient plus disponibles ; dans ces cas, l'IBAN n'a pas pu déterminer si les

dépenses étaient conformes à la réglementation NSIP. Le RPPB note que les mesures approuvées par le Comité des investissements en 2021 déjà devraient contribuer à améliorer le respect de la réglementation NSIP et donc à éviter, dans certains cas, la formulation d'opinions modifiées. Il continuera d'assurer un suivi pour voir dans quelle mesure cette réglementation est respectée et déterminera s'il y a lieu de prendre des mesures supplémentaires.

Autres questions à porter à l'attention du Conseil

7. L'IBAN souhaite porter deux questions à l'attention du Conseil. La première concerne la signature des états de dépenses présentés à l'audit. Dans le document de référence F, le Comité des investissements a établi, à l'intention des pays hôtes, des instructions pour l'établissement des états de dépenses, lesquels doivent être signés par « un responsable qui, de par ses fonctions, est tenu et en mesure de rendre des comptes ». L'IBAN a constaté que les pays hôtes avaient fait signer leurs états de dépenses par des responsables de niveaux hiérarchiques très différents et que l'état de dépenses avait parfois été signé par la personne qui l'avait établi. Il a appelé l'attention sur la nécessité de définir plus précisément ce qu'est un « responsable qui, de par ses fonctions, est tenu et en mesure de rendre des comptes » : cela contribuerait à éviter que les pays hôtes déterminent chacun pour eux-mêmes à quel niveau hiérarchique doit se situer le signataire des états de dépenses. Le compte rendu en serait renforcé, de même que la cohérence des processus déployés dans le cadre du NSIP par les différents pays de l'Alliance.

8. La seconde question à porter à l'attention du Conseil concerne la méthode d'acquisition applicable aux travaux d'architecture et d'ingénierie. En effet, le Comité des investissements peut autoriser les pays hôtes à faire appel à des cabinets d'architectes ou d'ingénieurs-conseils, auquel cas il indique au pays hôte quel pourcentage de la dotation du projet peuvent représenter les honoraires de ces cabinets. L'actuelle réglementation NSIP n'établit pas tout à fait clairement si la méthode d'acquisition approuvée pour le volet « équipement » du projet s'applique également à ces honoraires, si bien que les décisions prises par les organes de gouvernance sont diversement interprétées par les pays hôtes.

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

9. Dans son rapport spécial de 2020, sur les conversions en somme forfaitaire (référence C), l'IBAN avait préconisé d'élaborer un recueil des règles applicables au NSIP, où seraient notamment précisées les responsabilités qui incombent au pays hôte lors de l'exécution d'un projet financé sur le programme. Dans le rapport à l'examen (référence A), il a réitéré cette recommandation, estimant que son application permettrait d'atténuer le risque que les pays hôtes n'aient pas pleinement conscience des responsabilités qui leur incombent dans le cadre du NSIP. Le Comité des investissements a chargé le Secrétariat international d'établir le recueil voulu, ce dont le RPPB se félicite. En outre, en application d'une recommandation formulée par l'IBAN dans le document de référence C également, il a demandé à tous les pays hôtes, pour le 31 mars 2022, de confirmer que leurs politiques

d'archivage sont pleinement conformes aux règles du NSIP ou d'indiquer ce qu'ils comptent faire pour les mettre en conformité. En octobre 2023, 23 pays hôtes avaient fourni les informations requises, mais 11 ne l'avaient pas encore fait. Le RPPB est d'avis que, pour que l'IBAN puisse fournir un avis indépendant aux organes de gouvernance, il est impératif que les pays hôtes mettent en place des procédures adéquates de conservation des documents.

10. L'IBAN a fait le point sur les suites données aux recommandations formulées dans son rapport spécial de 2021, sur la nouvelle approche des audits financiers du NSIP (référence D). L'une de ces recommandations visait à faire établir une procédure de décharge et à rendre compte chaque année au Conseil des décharges que le Comité des investissements aurait accordées. Le RPPB note que ce comité a entrepris d'élaborer une politique officielle de clôture financière des projets et de décharge des pays hôtes, et que le rapport annuel 2022 sur le financement commun contient déjà des données sur les décharges accordées. Il se félicite de ce que le Comité des investissements a déjà fait pour appliquer la recommandation de l'IBAN.

CONCLUSIONS

11. Le RPPB note que des progrès ont été accomplis sur la question de la clôture des projets du NSIP : une politique officielle de clôture financière des projets et de décharge des pays hôtes est en cours d'élaboration, en application d'une recommandation formulée par l'IBAN il y a plusieurs années (voir documents de références A et C). Il espère que ce travail permettra de faire baisser de manière tangible la part que représentent les opinions modifiées dans l'ensemble des opinions émises par l'IBAN sur les dépenses exposées au titre du NSIP. Il compte continuer de faire figurer, dans le rapport annuel sur le financement commun adressé au Conseil, des données sur les décharges accordées dans le cadre du programme, afin que l'utilisation des fonds fasse l'objet d'une transparence accrue et d'un meilleur compte rendu.

12. Le RPPB prend note des points soulevés dans le rapport de l'IBAN en ce qui concerne la signature des états de dépenses et la méthode d'acquisition applicable aux travaux d'architecture et d'ingénierie. Pour ce qui est de la signature des états de dépenses, il laisse le soin aux pays hôtes de déterminer qui est le responsable le mieux placé pour signer ces documents, mais il souligne qu'en application du principe de séparation des tâches, l'état de dépenses ne doit pas être signé par la personne qui l'a établi. Il invite le Comité des investissements à veiller à ce que la politique officielle de clôture financière des projets et de décharge des pays hôtes, en cours d'élaboration, soit conforme à cet avis. Pour ce qui est de la méthode d'acquisition applicable aux travaux d'architecture et d'ingénierie, il estime qu'il serait utile de la clarifier dans le cadre du travail de révision des politiques d'acquisition de l'OTAN, qui est également en cours.

13. Le RPPB se félicite que le Comité des investissements ait adopté des mesures pour que la transparence, le compte rendu et le respect des procédures de clôture s'améliorent (référence E). Dans cet esprit, il invite les 11 pays hôtes qui n'ont pas encore répondu à la

demande du Comité des investissements d'adresser à la présidence de ce comité, pour fin 2023, une lettre confirmant que leurs politiques d'archivage sont pleinement conformes aux règles du NSIP ou indiquant ce qu'ils comptent faire pour les mettre en conformité. En outre, à titre de mesure intermédiaire visant à faire prendre davantage conscience aux pays hôtes des responsabilités qui leur incombent en application de la réglementation NSIP, il invite le Secrétariat international à établir, en collaboration avec le personnel de l'IBAN, une liste des documents généralement demandés dans le cadre de l'audit des projets du NSIP ainsi qu'à la présenter au Comité des investissements.

RECOMMANDATIONS

14. Le RPPB :

14.1. invite le Comité des investissements :

14.1.1. à veiller à ce que la politique officielle de clôture financière des projets et de décharge des pays hôtes, en cours d'élaboration, soit conforme à l'avis formulé par le RPPB au sujet de la signature des états de dépenses ;

14.1.2. à clarifier, dans le cadre de son travail de révision des politiques d'acquisition de l'OTAN, la méthode d'acquisition applicable aux travaux d'architecture et d'ingénierie ;

14.2. invite les 11 pays hôtes qui ne l'ont pas encore fait à adresser à la présidence du Comité des investissements, pour fin 2023, une lettre confirmant que leurs politiques d'archivage sont pleinement conformes aux règles du NSIP ou indiquant ce qu'ils comptent faire pour les mettre en conformité ;

14.3. invite le Secrétariat international à établir, en collaboration avec le personnel de l'IBAN, une liste des documents généralement demandés dans le cadre de l'audit financier des projets du NSIP ainsi qu'à la présenter au Comité des investissements ;

14.4. recommande au Conseil :

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

14.4.2. de prendre note du présent rapport et d'en approuver les conclusions, figurant aux paragraphes 11 à 13 ;

14.4.3. de donner son accord pour que soient rendus publics, conformément au PO(2015)0052, le présent rapport du RPPB ainsi que le rapport de l'IBAN intitulé « Projets financés sur le NSIP : principaux éléments à retenir des audits réalisés en 2022 ou en 2021 et point sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports spéciaux sur le NSIP ».



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

Brussels - Belgium



NATO SANS CLASSIFICATION

IBA-A(2023)0028
24 mai 2023

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 du Bureau OTAN des ressources
Bureau d'ordre du Cabinet

Objet : ***Rapport du Collège international des auditeurs externes de l'OTAN (IBAN) – Projets financés sur le programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP) : principaux éléments à retenir des audits réalisés en 2022 ou en 2021 et point sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports spéciaux sur le NSIP (IBA-AR(2023)0007)***

Monsieur le Secrétaire général,

Veillez trouver 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.

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

Daniela Morgante
Présidente

Pièce jointes : voir ci-dessus.

NATO SANS CLASSIFICATION

-6-



**Projets financés
sur le programme OTAN d'investissement au service
de la sécurité (NSIP) :
principaux éléments à retenir des audits réalisés
en 2022 ou en 2021
et point sur la mise en œuvre des recommandations
formulées dans les rapports spéciaux sur le NSIP**

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). Dans le rapport spécial qui suit, que j'ai le plaisir de présenter en son nom, il résume les principaux éléments à retenir des audits NSIP réalisés en 2022 ou en 2021 et il fait le point sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports spéciaux consacrés au NSIP.

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 ainsi 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 visait entre autres à définir plus clairement les rôles et les responsabilités des parties prenantes ainsi qu'à améliorer le compte rendu. En juin 2020, donnant suite à une recommandation de l'IBAN lui-même, le Conseil lui a demandé d'établir des rapports d'audit d'un nouveau type, portant sur les dépenses exposées dans le cadre des projets financés sur le programme, ce qui est pleinement conforme aux normes internationales de vérification. Il s'agissait d'encore mieux faire respecter l'obligation de rendre compte applicable au titre du NSIP. Les avis indépendants que l'IBAN fournit au sujet des projets NSIP s'en trouvent améliorés.

Le présent rapport s'inscrit dans l'esprit de cette nouvelle approche de l'audit financier des projets NSIP ainsi que dans le prolongement du rapport spécial publié par l'IBAN en 2021 à ce sujet, qui résumait les principales constatations issues des audits de 2020, première année d'application de la nouvelle approche. Le présent rapport expose les principaux éléments à retenir des audits réalisés en 2021 ou en 2022, et il fait le point sur la mise en œuvre des recommandations formulées par l'IBAN dans ses deux précédents rapports spéciaux sur le NSIP (le rapport de 2021 précité et un autre, de 2020).

L'IBAN estime que sa nouvelle approche des audits des projets NSIP contribue à renforcer l'exercice du compte rendu sous l'angle de la gouvernance d'entreprise et qu'elle permet de clarifier la responsabilité des pays hôtes, des organes de gouvernance et de l'auditeur externe.

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 dans le cadre du NSIP et mieux en rendre compte. Par ailleurs, il y a lieu d'élaborer et de consigner une procédure officielle de décharge ainsi que 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'au quitus final.

Établi dans le souci de servir le mieux possible les intérêts des parties prenantes, le présent rapport fournit des informations synthétiques et aisément compréhensibles sur ce qui ressort de l'audit des projets NSIP. Le Conseil sera ainsi en mesure de mieux superviser le programme et de mieux en rendre compte, tandis que l'utilisation des ressources de l'OTAN fera l'objet d'une transparence accrue et d'un meilleur compte rendu.



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



TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	1
1. RESPONSABILITÉ DU COLLÈGE INTERNATIONAL DES AUDITEURS EXTERNES DE L'OTAN (IBAN) CONCERNANT L'AUDIT DES PROJETS DU NSIP	4
1.1 Le programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP)	4
1.2 Mandat de l'IBAN concernant les projets NSIP	5
1.3 Normes d'audit et objectifs de l'audit des projets NSIP	5
1.4 Responsabilité de la direction concernant les états de dépenses et la conformité	6
1.5 Clôture des projets NSIP	7
2. PRINCIPAUX ÉLÉMENTS À RETENIR DES AUDITS DE PROJET NSIP RÉALISÉS EN 2021 OU EN 2022	9
2.1 Décompte des opinions	9
2.2 Opinions non modifiées : principaux éléments à retenir	11
2.3 Paragraphes particuliers dont l'opinion de l'auditeur externe est susceptible d'être assortie	12
2.4 Opinions modifiées : principaux éléments à retenir	13
2.5 Autres questions à porter à l'attention du Conseil	16
3. MISE EN OEUVRE DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR L'IBAN DANS DEUX RAPPORTS SPÉCIAUX SUR LE NSIP	18
3.1 Introduction	18
3.2 Rapport spécial de la nouvelle approche des audits financiers du NSIP et ses incidences sur la redevabilité	18
3.3 Rapport spécial sur les conversions en somme forfaitaire effectuées dans le cadre du NSIP	19
4. CONCLUSION	21

Annexes

1. Montants présentés dans les états de dépenses, par pays hôte (en EUR)	22
2. Mesures prises aux fins de la mise en œuvre des recommandations formulées par l'IBAN dans deux rapports spéciaux sur le NSIP	23
3. Glossaire	26
4. Liste des abréviations et acronymes	27

1. RESPONSABILITÉ DU COLLÈGE INTERNATIONAL DES AUDITEURS EXTERNES DE L'OTAN (IBAN) CONCERNANT L'AUDIT DES PROJETS NSIP

1.1 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 ainsi 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 ont besoin pour mener à bien leur mission. En application de 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.

1.1.4 Le Comité des investissements, qui agit sur délégation du RPPB, est l'organe de gouvernance responsable de l'exécution du NSIP. Pour chaque projet à financer sur le programme, il approuve le périmètre des travaux, le montant de la dotation (autorisation au niveau du projet), la désignation du pays hôte et la méthode d'acquisition. Il gère le NSIP au niveau des projets et surveille l'avancement de chacun de ceux-ci : entre autres, il approuve les appels de contributions et procède à la décharge technique et financière des pays hôtes, lesquels se chargent de l'exécution effective des projets. Il rend compte au RPPB de la gestion et de la performance globales du NSIP.

1.1.5 Une fois autorisés, les projets NSIP sont donc exécutés par un pays hôte, qui peut être le pays sur le territoire duquel le projet est réalisé (on parle alors de pays hôte souverain), une agence de l'OTAN ou un commandement stratégique de l'OTAN. Les pays hôtes sont responsables de l'exécution des projets.

1.2 Mandat de l'IBAN concernant les projets NSIP

1.2.1 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.

1.2.2 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) ».*

1.2.3 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.

1.2.4 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 que le pays hôte en fasse la demande. Toutefois, l'IBAN ne commence l'audit que quand l'inspection technique du projet est terminée.

1.2.5 Les audits des projets NSIP se déroulent en différentes phases : planification, vérifications sur le terrain, établissement du rapport. Dans le cadre des vérifications sur le terrain, les équipes d'audit 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 membres de ses services. Au terme de cette visite sur place, elles rencontrent les responsables du projet pour présenter les premières conclusions de l'audit.

1.2.6 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 expose les principaux éléments à retenir des audits de projet NSIP réalisés en 2022 ou en 2021 et fait le point sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans les deux précédents rapports spéciaux consacrés au programme.

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

1.3.1 En application de l'article 15 de sa charte, l'IBAN effectue ses audits conformément 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 l'INTOSAI. Il audite les projets NSIP en se fondant sur les principes définis par l'INTOSAI, comme le prévoit sa charte, et sur des normes conformes aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI 2000-2899 et ISSAI 4000-4899).

1.3.2 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 NSIP. Il débouche sur la formulation d'une opinion de l'auditeur externe, qui comprend une opinion sur la conformité.

1.3.3 En application des normes d'audit, 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 », et elles peuvent être assorties de trois types de paragraphes (voir glossaire de l'annexe 3).

1.4 Responsabilité de la direction concernant les états de dépenses et la conformité

1.4.1 Les dispositions réglementaires définissant les responsabilités qui incombent aux pays hôtes s'agissant de la gestion et de l'exécution des projets NSIP sont éparpillées entre 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 les responsabilités des pays hôtes.

1.4.2 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 la mise en œuvre du projet NSIP. 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 vérification.

1.4.3 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, et conformément à la pratique en vigueur, ce document doit être établi et signé un responsable du pays hôte qui, de par ses fonctions, est tenu et en mesure de rendre des comptes.

1.4.4 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 présentés 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.

1.5 Clôture des projets NSIP

1.5.1 Quand les travaux exécutés par un pays hôte dans le cadre d'un projet du NSIP sont physiquement 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. Il s'agit là de l'« inspection mixte de réception officielle », qui débouche normalement sur la reconnaissance officielle de l'achèvement du projet et de son acceptabilité des points de vue militaire et technique ainsi que sur la reconnaissance, par l'OTAN, de l'accomplissement intégral par le pays hôte des tâches qui lui incombent dans le cadre de l'exécution du projet. L'inspection mixte de réception officielle 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.

1.5.2 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, l'IBAN 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.

1.5.3 Concrètement, la décharge du pays hôte se fait sur la base de l'approbation par le Comité des investissements de la liste des projets achevés, conformément à la réglementation NSIP en vigueur. 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 relatives au projet. Le SI procède ensuite à la clôture technique et financière du projet NSIP.

1.5.4 Quand le projet a fait l'objet de l'inspection technique, que l'OTAN a reconnu l'accomplissement par le pays hôte des tâches qui lui incombent s'agissant de l'exécution du projet, que les dépenses ont été auditées par l'IBAN et que le pays hôte a été déchargé de ses responsabilités financières, le projet est considéré comme clôturé et il 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 des projets NSIP clôturés ni des actifs corporels ou incorporels (que l'OTAN a le droit d'utiliser) livrés à l'issue de ces projets.

1.5.5 L'Organisation a le droit d'utiliser les moyens inscrits dans l'inventaire des biens OTAN et de se faire rembourser la valeur résiduelle des moyens financés sur le NSIP lorsqu'ils sortent de l'inventaire. 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 ».

1.5.6 Les installations fixes sont la propriété du pays hôte souverain. En effet, le C-M(53)61, 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 ».

1.5.7 Du point de vue comptable, un grand nombre d'actifs corporels ou incorporels (que l'OTAN a le droit d'utiliser) livrés à l'issue de projets du NSIP sont, en application des critères définis dans le cadre comptable OTAN, contrôlés par le Commandement allié Opérations (ACO), le Commandement allié Transformation (ACT), l'Agence OTAN de soutien et d'acquisition (NSPA) ou l'Organisation OTAN d'information et de communication (NCIO). Dès lors, ces actifs devraient figurer dans les états financiers de l'un de ces quatre organismes.

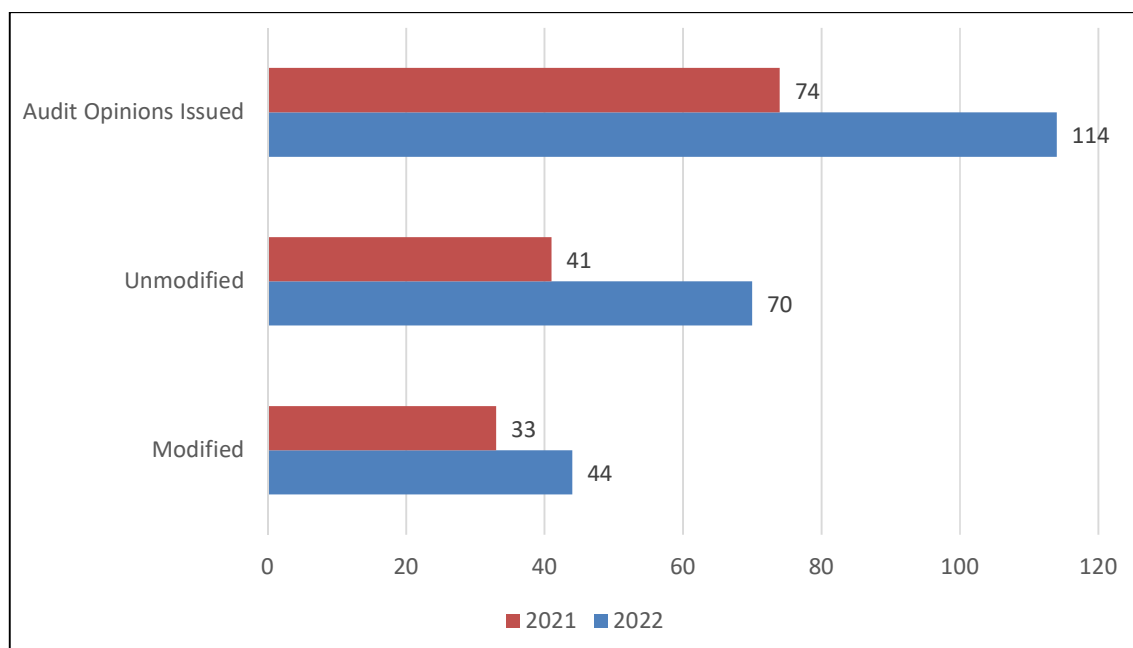
2. PRINCIPAUX ÉLÉMENTS À RETENIR DES AUDITS DE PROJET NSIP RÉALISÉS EN 2022 OU EN 2021

2.1 Décompte des opinions

2.1.1 La présente section établit le décompte des opinions que l'IBAN a émises concernant les états de dépenses présentés en 2022 ou en 2021 par des pays hôtes souverains, des agences de l'OTAN 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 comparent le nombre d'opinions formulées en 2022 et en 2021 ainsi que les montants audités au cours de ces deux exercices.

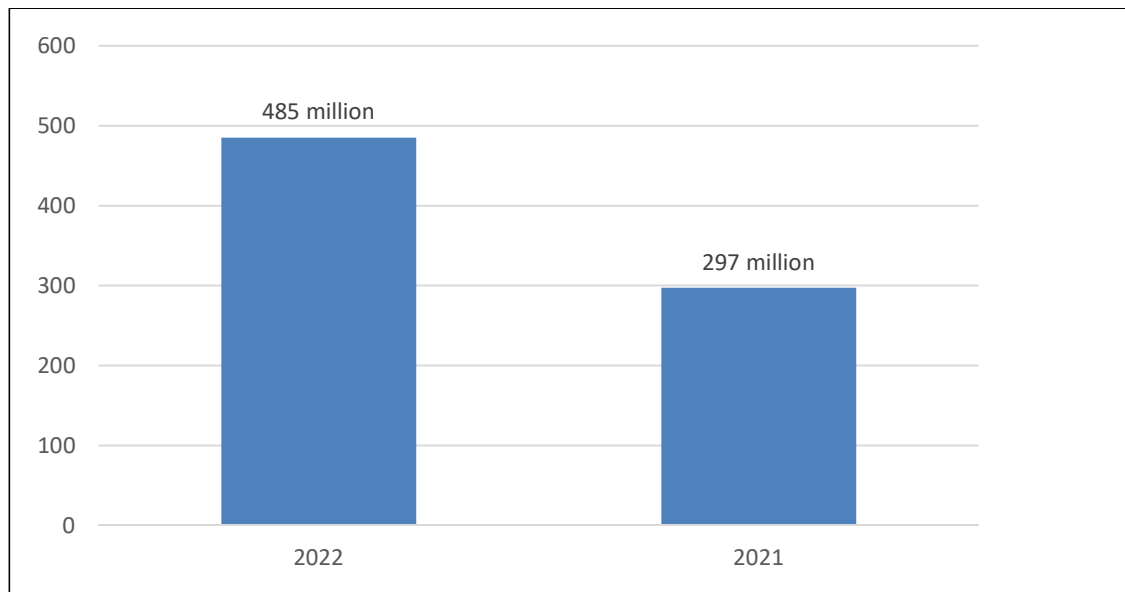
2.1.2 Les opinions exprimées sur des états de dépenses se répartissent comme suit.

Graphique 1 : Opinions émises en 2022 et en 2021 à l'issue d'audits de projet NSIP



Sources : IBAN.

**Graphique 2 : Dépenses NSIP auditées en 2022 et en 2021
(en millions d'euros (MEUR))**



Source : IBAN.

Remarque

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

2.1.3 En 2022, l'IBAN a émis 114 opinions, contre 74 en 2021. Cette augmentation, de 54 %, tient principalement à la hausse du nombre de demandes d'audit reçues en 2022 et à l'accroissement du nombre d'audits effectués, ce dernier résultant de la levée des restrictions de déplacement liées à la COVID. Le montant total des dépenses auditées s'est, quant à lui, accru de 63 % entre 2021 et 2022, pour les mêmes raisons.

2.1.4 Le tableau 1 montre comment les opinions émises par l'IBAN en 2022 et 2021 se répartissent entre les pays hôtes (pays hôtes souverains, agences de l'OTAN ou commandements stratégiques de l'OTAN).

Tableau 1 : Répartition des opinions par pays hôte

Pays hôte (1)	2022			2021		
	Modifiées	Non modifiées	Total	Modifiées	Non modifiées	Total
Belgique	6	4	10	0	8	8
Bulgarie	0	0	0	1	0	1
Danemark	3	2	5	0	0	0
Estonie	0	2	2	0	0	0
France	0	3	3	0	0	0
Allemagne	3	17	20	0	0	0
Grèce	0	0	0	0	1	1
Italie	4	2	6	3	1	4
Lettonie	0	0	0	0	1	1
Lituanie	0	0	0	1	0	1
NCIA	8	10	18	13	7	20
Pays-Bas	0	0	0	0	2	2
Norvège	1	6	7	4	1	5
NSPA	5	12	17	1	16	17
Pologne	4	0	4	3	2	5
Roumanie	0	1	1	0	2	2
SHAPE	1	1	2	2	0	2
Espagne	2	0	2	0	0	0
Türkiye	7	10	17	0	0	0
Royaume-Uni	0	0	0	5	0	5
Total général	44	70	114	33	41	74

Source : IBAN.

Remarque

(1) Le tableau mentionne uniquement les pays hôtes dont l'IBAN a audité des dépenses NSIP en 2022 ou en 2021.

2.1.5 Comme le montre le tableau, l'IBAN a, en 2021 et 2022, audité des dépenses NSIP de 17 pays hôtes souverains, deux agences de l'OTAN et un commandement stratégique. Sur les 70 opinions non modifiées émises en 2022, 47 concernent des pays hôtes souverains, 22 des agences de l'OTAN et une un commandement stratégique. Pour ce qui est des opinions modifiées, 30 concernent des pays hôtes souverains, 13 des agences de l'OTAN et une un commandement stratégique. L'annexe 1 montre à combien s'élève le total des montants présentés dans les états de dépenses soumis par les différents pays hôtes en 2022 et en 2021.

2.2 Opinions non modifiées : principaux éléments à retenir

2.2.1 En application des normes d'audit et de la charte de l'IBAN, 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.

2.2.2 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 inscrites 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.

2.2.3 Sur les 114 opinions émises en 2022, 70 étaient non modifiées. Sur les 74 opinions émises en 2021, 41 étaient non modifiées. L'IBAN a donc formulé 61 % d'opinions non modifiées en 2022 et 55 % en 2021.

2.2.4 L'IBAN effectue l'audit des projets NSIP lorsque les pays hôtes le lui demandent ; 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 de ces projets ne sont pas toujours les mêmes. Pour ce qui est du NSIP, les comparaisons d'une année sur l'autre n'ont guère de sens, et il est malaisé de déterminer ce qui explique l'augmentation ou la baisse du nombre d'opinions non modifiées.

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

2.3.1 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. Cet élément peut avoir trait à des dépenses qui auraient été exposées mais ne seraient pas présentées dans l'état des dépenses.

2.3.2 L'IBAN a fait figurer une « autre observation » dans dix rapports d'audit de 2022 (aucun en 2021). Dans tous ces cas, l'observation avait pour objet d'appeler l'attention sur le fait que le remboursement de dépenses qui entraient dans le périmètre autorisé n'avait pas été demandé. Le montant total des dépenses concernées atteint 25,4 MEUR. 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 ;
- une clé incorrecte a été utilisée pour la répartition des charges entre l'OTAN et le pays hôte.

2.3.3 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 a fait figurer une « observation particulière » dans un rapport d'audit de 2022 (aucun en 2021).

2.4 Opinions modifiées : principaux éléments à retenir

2.4.1 L'IBAN exprime une opinion modifiée lorsqu'au cours de l'audit, des éléments spécifiques donnent des raisons de penser que les dépenses n'ont pas été exposées dans le respect de la réglementation NSIP en vigueur. Trois cas de figure peuvent se présenter :

- a) **non-conformité légère** : des irrégularités entachent certains des montants présentés dans l'état de dépenses ;
- b) **non-conformité généralisée** : les irrégularités, très répandues, entachent l'ensemble des 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.

2.4.2 Le tableau 2 montre comment se répartissent les opinions modifiées.

Tableau 2 : Nombre d'opinions modifiées, par type d'opinion et par an

	2022	2021	Total
Non-conformité légère	37	15	52
Non-conformité généralisée	7	13	20
Impossibilité d'exprimer une opinion	0	5	5
Total	44	33	77

Source : IBAN.

2.4.3 Si l'IBAN trouve, dans l'état de dépenses, des irrégularités qui ne concernent qu'une partie des dépenses (non-conformité légère/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 autorisé, d'erreurs de calcul 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 circonscrits constituent la majorité (68 %) des opinions modifiées émises en 2022 et en 2021.

2.4.4 Lorsqu'en 2022 ou en 2021, l'IBAN a été amené à conclure au caractère généralisé d'irrégularités constatées dans des 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'a 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 26 % des opinions modifiées émises en 2022 et en 2021.

2.4.5 Pour cinq projets audités en 2021, les pays hôtes n'ont pas été en mesure de présenter d'état de dépenses à l'audit, car les pièces justifiant les dépenses exposées n'étaient plus disponibles. Dans ces cinq cas, l'IBAN n'a pas pu déterminer si les dépenses étaient conformes à la réglementation NSIP et il s'est déclaré dans l'impossibilité d'exprimer une opinion. En 2022, il n'a été amené à formuler aucune opinion de ce type.

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

2.4.6 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 acquisitions et l'attribution des marchés.

Absence de pièces justificatives

2.4.7 Le principal facteur qui a conduit l'IBAN à émettre des opinions modifiées (55 % des opinions de ce type en 2022, 64 % en 2021) est 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, etc.). Les dépenses auditées qui ont été déclarées non conformes du fait de l'absence de pièces justificatives ont représenté, au total, 133,2 MEUR en 2022 et 104,6 MEUR en 2021. Comme, généralement, les factures ne fournissent que des informations limitées sur les travaux réalisés, les contrats, les amendements, les ordres de modification, les rapports de réception et autres documents détaillant ces travaux sont essentiels pour l'audit des projets NSIP.

2.4.8 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 documents financiers jusqu'à ce que le projet ait été définitivement clôturé, que l'audit soit terminé et qu'ils aient été déchargés 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

2.4.9 Dans d'autres cas, l'opinion modifiée se justifie par le fait que des dépenses, bien que conformes à la réglementation NSIP, n'entraient pas dans le périmètre autorisé. Ces cas ont été au nombre de dix-huit en 2022 et de cinq en 2021, les dépenses concernées s'élevant à 6,1 MEUR et à 4,6 MEUR. 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 ;
- 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 pour l'établissement des états de dépenses ;
- 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 ;
- utilisation d'une clé incorrecte pour la répartition des charges entre l'OTAN et le pays hôte ;
- application d'un pourcentage de dépenses administratives nationales (DAN) incorrect.

2.4.10 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. L'inefficacité des mécanismes de contrôle interne portant sur l'établissement des états de dépenses peut conduire à des inexactitudes significatives et augmente le risque de fraude.

Dépassement du plafond de dépenses fixé

2.4.11 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).

2.4.12 Dix opinions modifiées de 2022 et deux de 2021 s'expliquent par le fait que des montants supérieurs aux autorisations figuraient dans les états de dépenses. Le total des dépassements s'établit à 1,6 MEUR pour 2022 et à 519 187 EUR pour 2021. L'IBAN considère que, tant que les pays hôtes n'auront pas obtenu du Comité des investissements l'autorisation de dépasser le plafond de dépenses fixé, les dépenses supplémentaires ne

seront 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 à ces dépenses supplémentaires.

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

2.4.13 Le non-respect de la réglementation NSIP concernant les acquisitions et l'attribution des marchés a justifié deux opinions modifiées en 2022 et une en 2021. Le montant total des dépenses concernées s'élève à 1,1 MEUR pour 2022 et à 26,4 MEUR pour 2021. 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. Dans certains cas, il a passé un contrat de gré à gré alors que le Comité des investissements avait demandé que le marché soit attribué à l'issue d'un appel d'offres international ou national. Dans d'autres, il n'a pas pu produire le dossier d'appel d'offres ni les rapports de décision d'attribution de marché, si bien que l'IBAN n'a pas pu vérifier que la procédure d'appel d'offres suivie avait bien été celle qui avait été approuvée et qu'il a été amené à conclure à la non-conformité de l'acquisition avec la réglementation.

2.5 *Autres questions à porter à l'attention du Conseil*

Signature des états de dépenses

2.5.1 Aux fins de l'audit, et comme le veut la pratique en vigueur, le pays hôte est tenu d'établir et de faire signer un état des dépenses exposées. D'après les instructions données par le Comité des investissements, cet état de dépenses doit être signé par un responsable qui, de par ses fonctions, est tenu et en mesure de rendre des comptes. 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, notamment les pistes d'audit, sont suffisants pour garantir que les montants présentés dans l'état de dépenses sont complets, exacts et conformes aux autorisations qui ont été approuvées par le Comité des investissements ainsi qu'à la réglementation NSIP en vigueur.

2.5.2 Lors de ses audits de 2022 et de 2021, l'IBAN a constaté que les pays hôtes avaient fait signer les états de dépenses par des responsables de rang divers, porteurs de différents titres et exerçant différentes fonctions. Il n'a pas toujours pu déterminer avec certitude, d'après l'intitulé de ces titres et fonctions, à quel niveau hiérarchique se situait le/la signataire et quelles étaient ses obligations redditionnelles exactes. En outre, il a constaté que, dans certains cas, l'état de dépenses avait été signé par la personne qui l'avait établi et non pas par quelqu'un de plus haut placé, ce qui aurait été le gage que le document aurait été vérifié et pris en charge par le système de contrôle interne avant sa présentation à l'audit.

2.5.3 L'IBAN est d'avis qu'il faudrait définir plus précisément ce qu'est un « responsable qui, de par ses fonctions, est tenu et en mesure de rendre des comptes » : cela contribuerait à éviter que les pays hôtes déterminent chacun pour eux-mêmes à quel niveau hiérarchique doit se situer le signataire des états de dépenses. Le compte rendu en serait renforcé, de même que la cohérence des processus déployés dans le cadre du NSIP par les différents pays de l'Alliance.

Méthodes d'acquisition applicables pour les travaux d'architecture et d'ingénierie

2.5.4 Lors de l'autorisation des projets NSIP, le Comité des investissements approuve la méthode d'acquisition qui devra être utilisée. La méthode applicable par défaut est l'appel d'offres international et, si le Comité des investissements décide de déroger à cette règle générale (c'est-à-dire d'opter pour un appel d'offres national ou de faire passer un marché de gré à gré), il l'indique dans le dossier d'approbation du projet. Le pays hôte est tenu de se conformer à la méthode d'acquisition retenue par le Comité des investissements.

2.5.5 Par ailleurs, le Comité des investissements peut autoriser les pays hôtes à recourir aux services de cabinets d'architectes ou d'ingénieurs-conseils pour la conception, la mise au point et la planification des projets NSIP ainsi que pour la supervision et l'administration de leur exécution. Les honoraires de ces cabinets ne peuvent normalement pas dépasser un certain pourcentage de la dotation globale affectée au projet, ils sont mentionnés dans l'état des dépenses, et ils sont soumis à audit.

2.5.6 Deux questions se posent. Premièrement, l'actuelle réglementation NSIP n'établit pas tout à fait clairement si la méthode d'acquisition approuvée par le Comité des investissements s'applique à tous les marchés attribués par le pays hôte dans le cadre de l'exécution du projet ou uniquement aux marchés de génie civil, et donc pas aux marchés passés avec des cabinets d'architectes ou d'ingénieurs-conseils. Pour ces derniers, certains pays hôtes recourent à des appels d'offres nationaux, d'autres à des marchés de gré à gré, quel que soit la méthode d'acquisition approuvée par le Comité des investissements. Deuxièmement, les pays hôtes peuvent attribuer des marchés d'architecture et d'ingénierie-conseil au stade de la conception et de la planification du projet, après que le Comité des investissements leur a alloué des crédits pour la réalisation d'études préparatoires. Cependant, à ce stade du projet, le Comité n'a généralement pas encore approuvé la méthode d'acquisition qui devra être appliquée au projet dans son ensemble.

2.5.7 L'IBAN est d'avis que les organes de gouvernance du NSIP devraient préciser si la méthode d'acquisition approuvée par le Comité des investissements s'applique également aux marchés attribués à des cabinets d'architectes ou d'ingénieurs-conseils. Cela éviterait aux entités qui interviennent aux différents stades de l'exécution des projets (pays hôtes, SI, IBAN) de faire des erreurs d'interprétation.

3. MISE EN OEUVRE DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR L'IBAN DANS DEUX RAPPORTS SPÉCIAUX SUR LE NSIP

3.1 Introduction

3.1.1 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 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).

3.1.2 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-AS1). 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.

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

3.2.1 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 2 des précisions sur les mesures que le Comité des investissements a prises pour appliquer ces recommandations.

3.2.2 À la suite de celles-ci, le Comité des investissements a demandé au SI d'établir et de consigner une procédure officielle de décharge pour la fin 2022 (voir PO(2022)0118).

3.2.3 Le Comité des investissements n'a pas encore terminé d'établir la procédure officielle de décharge. Il travaille avec le soutien du SI, qui a indiqué que le Comité avait eu des réunions officielles et informelles pour réfléchir à la question. Il s'agit notamment, pour le Comité, de tirer des enseignements de la méthode de travail qu'il a suivie pour donner décharge dans le cadre des projets achevés.

3.2.4 Depuis l'adoption de la nouvelle approche des audits financiers des projets NSIP, le Comité des investissements a déchargé les pays hôtes de leurs responsabilités financières lorsque l'IBAN avait émis des opinions non modifiées. Pour ce qui est des cas où l'IBAN émet des opinions modifiées en raison de l'absence ou du caractère incomplet des pièces justificatives, il est en train d'examiner un projet de rapport et n'a pas encore pris de décision définitive sur la question de la procédure à suivre pour donner décharge. Pour ce qui est des cas où l'IBAN émet des opinions modifiées en raison d'autres irrégularités (par exemple en cas de dépassement du plafond de dépenses fixé), il prévoit de continuer d'appliquer la procédure en vigueur actuellement.

3.2.5 L'IBAN souligne qu'il est important de mettre en œuvre la recommandation d'établir et de consigner une procédure de décharge. Comme il l'a indiqué dans son rapport spécial, 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. 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.

3.2.6 En ce qui concerne la seconde recommandation, visant à rendre compte chaque année au Conseil, par l'intermédiaire du RPPB, des décharges accordées, le Comité des investissements a décidé qu'il adresserait un compte rendu annuel au RPPB avant que celui-ci et le Comité militaire n'adressent leur rapport annuel conjoint au Conseil (voir PO(2022)0118). En pratique, il ne fournit pas encore les comptes rendus voulus. Cependant, il a décidé que les futurs rapports annuels sur l'activité financière du NSIP indiqueraient quels pays hôtes auraient été déchargés de leurs responsabilités ou pas. L'édition 2021 de ce rapport, publiée sur le site web de l'OTAN, contient un tableau qui donne un aperçu des projets clôturés au cours de l'exercice (et leur montant en euros) et qui indique quel est le pays hôte déchargé.

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

3.3.1 L'IBAN a formulé six recommandations dans ce rapport spécial. On trouvera dans l'annexe 2 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.

3.3.2 Comme indiqué dans le rapport spécial, les dispositions applicables sont éparpillées entre 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 les responsabilités des pays hôtes.

3.3.3 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.

3.3.4 Comme indiqué dans le 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 de gouvernance approuvé en 2018. Ce travail n'a pas encore commencé. 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 pas été approuvé par le Comité des investissements ni par aucun autre organe de gouvernance. 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. L'IBAN est donc d'avis que la révision du manuel du NSIP ne sera pas suffisante et qu'il faut élaborer et mettre à jour régulièrement un recueil reprenant l'ensemble des règles applicables au NSIP.

3.3.5 L'un des principaux facteurs qui ont conduit l'IBAN à émettre des opinions modifiées est l'absence de documents justifiant les dépenses exposées ou le caractère incomplet de ces documents. Il se peut que ces pièces justificatives n'existent plus parce que les politiques d'archivage du pays hôte souverain ou de l'entité OTAN ne cadrent pas avec la réglementation NSIP, qui exige de conserver tous les documents jusqu'à la décharge du pays hôte et la clôture définitive du projet. Dans son rapport spécial de 2020, l'IBAN a donc recommandé que les pays hôtes (souverains ou entités OTAN) confirment que leurs règles en matière d'archivage et de conservation des documents sont conformes à la réglementation NSIP. Le Comité des investissements a invité les pays hôtes à adresser la confirmation voulue à sa présidence et, à ce jour, 21 pays hôtes souverains et deux agences de l'OTAN l'ont fait. Les commandements stratégiques ne l'ont pas encore fait.

3.3.6 Enfin, l'IBAN a recommandé que tous les projets financés sur le NSIP fassent l'objet d'un audit, même ceux pour lesquels les documents ont été égarés ou sont incomplets. Depuis 2020, les dépenses afférentes à ces projets sont effectivement auditées, et l'opinion émise par l'auditeur externe à leur sujet est communiquée au Comité des investissements avant qu'il ne se prononce quant à l'éventuelle décharge des pays hôtes.

4. CONCLUSION

4.1 À l'issue de l'audit des montants présentés dans les états de dépenses relatifs aux projets NSIP, l'IBAN a émis des opinions non modifiées dans 61 % des cas en 2022 (70 opinions sur 114), contre 55 % en 2021 (41 opinions sur 74). Les opinions modifiées émises en 2022 ou en 2021 se justifient, pour 68 % d'entre elles (52 sur 77), par la non-conformité de certains des montants présentés dans l'état de dépenses et, pour 26 % d'entre elles (20 sur 77), par la non-conformité de l'ensemble de ces montants (non-conformité généralisée).

4.2 La principale cause de non-conformité (55 % des opinions modifiées en 2022, 64 % en 2021) est l'absence de certains documents relatifs aux projets (contrats signés et amendements, dont les annexes techniques définissant le périmètre des travaux, dossier d'appel d'offres, factures, etc.). Pour ce qui est 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.

4.3 Il est important que les pays hôtes renforcent leur système de contrôle interne, notamment en constituant des pistes d'audit adéquates, pour pouvoir garantir que les montants figurant dans les états de dépenses présentés à l'audit sont complets et exacts. L'inefficacité des mécanismes de contrôle interne portant sur l'établissement des états de dépenses peut conduire à des inexactitudes et être source de nombreux problèmes de conformité avec la réglementation NSIP, que l'IBAN ne manquera pas de constater lors de ses audits.

4.4 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 que le travail d'établissement et de consignation d'une procédure officielle de décharge est toujours en cours, et il souligne encore une fois l'importance de le mener à bien dans les meilleurs délais. De même, 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 finale.

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

Pays hôte	2022	2021
Belgique	19 034 005	12 176 883
Bulgarie	-	29 639 228
Danemark	9 278 202	-
Estonie	1 990 408	-
France	17 553 543	-
Allemagne	8 022 972	-
Grèce	-	7 870 465
Italie	24 045 786	35 836 095
Lettonie	-	49 907
Lituanie	-	4 634 036
NCIA	192 369 045	102 648 531
Pays-Bas	-	694 789
Norvège	43 950 874	2 228 823
NSPA	24 276 205	18 399 595
Pologne	38 422 362	46 718 795
Roumanie	890 742	2 758 521
SHAPE	26 513 220	33 081 715
Espagne	7 720 466	-
Türkiye	70 742 511	-
Royaume-Uni (1)	-	-
Total	484 810 341	296 737 383

Source : IBAN.

Remarques

(1) Le Royaume-Uni n'a pas présenté d'état de dépenses pour les projets dont il demandait l'audit.

MESURES PRISES AUX FINS DE LA MISE EN OEUVRE 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 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.

Rapport spécial sur la nouvelle approche des audits du NSIP et ses incidences sur la redevabilité (IBA-A(2021)0047-REV1 // IBA-AR(2021)0002)	
RECOMMANDATION	MESURES PRISES
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.	Le Comité des investissements a pris les mesures suivantes. a) Il a invité le SI à établir et à consigner une procédure officielle de décharge pour la fin 2022 (voir PO(2022)0118). Toutefois, la procédure n'a pas encore été établie. Un groupe de travail du Comité des investissements s'est réuni en mars 2023 pour réfléchir à la question. Les travaux se poursuivent. b) Le Comité des investissements a décidé qu'il adresserait son compte rendu annuel au RPPB avant que celui-ci et le Comité militaire n'adressent leur rapport annuel conjoint au Conseil (voir PO(2022)0118). Il a également décidé que les futurs rapports annuels sur l'activité financière du NSIP indiqueraient quels pays hôtes auraient été déchargés de leurs responsabilités ou pas. Il a invité le SI à adopter cette approche dès le rapport 2021. En pratique, il ne fournit pas encore le compte rendu annuel voulu, et l'édition 2021 du rapport sur l'activité financière du NSIP, publiée sur le site web de l'OTAN, contient un tableau qui donne un aperçu des projets clôturés au cours de l'exercice (et leur montant en euros) et qui indique quel est le pays hôte déchargé.

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
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 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 ; 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 ; 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 ;	Le Comité des investissements a pris les mesures suivantes. 1. Le recueil de toutes les règles applicables au NSIP n'a pas encore été établi. Comme indiqué dans le 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 de 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 pas été approuvé 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. 2. Comme indiqué dans le PO(2022)0118, le Comité des investissements attend des pays hôtes qu'ils respectent les délais fixés et se conforment à l'obligation de conserver les documents relatifs aux projets jusqu'à ce qu'ils aient été déchargés de leurs responsabilités. Dans le cadre de la mise en application du nouveau modèle de gouvernance, il s'attache à établir des canevas pour la présentation des propositions de projet et des estimations de coût de type B par les pays hôtes. Ces canevas incluront une « déclaration de conformité » qui devra être signée par un haut responsable du pays hôte mais qui, toutefois, ne portera pas sur les responsabilités ayant trait à la conservation des documents et la clôture des projets. Les canevas n'ont pas encore été approuvés par le Comité des investissements. 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. Au 1^{er} avril 2023, deux agences de l'OTAN avaient apporté la confirmation voulue, mais les deux commandements stratégiques ne l'avaient pas encore fait. Les agences et les commandements stratégiques sont également tenus de respecter les calendriers OTAN de conservation des documents, c'est-à-dire de garder les pièces justificatives pendant dix ans à compter de la date de publication du rapport de l'auditeur externe.

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
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 ; 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 ; 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. 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 1^{er} avril 2023, 21 pays hôtes souverains avaient apporté la confirmation voulue. 5. Le Comité des investissements a examiné la possibilité de mettre en place un mécanisme selon lequel une partie de la dotation affectée à la gestion d'un projet serait retenue jusqu'à la clôture du projet et la décharge du pays hôte. Il s'est toutefois opposé à toute approche de ce type. Dans le PO(2022)0118, plusieurs pays ont fait savoir qu'ils pourraient difficilement accepter un quelconque dispositif qui prévoirait une retenue de fonds ou un retrait d'autorisation. La réflexion sur les mesures propres à améliorer le respect, par les pays hôtes, des délais fixés pour la clôture des projets doit encore se poursuivre. 6. Depuis 2020, année où cette approche a été adoptée, les dépenses afférentes aux projets NSIP sont effectivement auditées, l'opinion émise par l'auditeur externe à leur sujet est communiquée au Comité des investissements avant qu'il ne se prononce quant à l'éventuelle décharge des pays hôtes, et les projets font l'objet d'un audit même si les documents s'y rapportant sont incomplets ou indisponibles. Par ailleurs, le Comité des investissements a décidé de ne plus approuver de conversions en sommes forfaitaires a posteriori.

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 acronymes

ACO	Commandement allié Opérations
ACT	Commandement allié Transformation
DAN	Dépenses administratives nationales
IBAN	Collège international des auditeurs externes de l'OTAN
INTOSAI	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
ISSAI	Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
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
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
RPPB	Bureau de la planification et de la politique générale des ressources
SHAPE	Grand quartier général des puissances alliées en Europe
SI	Secrétariat international