



NORTH ATLANTIC COUNCIL
CONSEIL DE L'ATLANTIQUE NORD

NATO SANS CLASSIFICATION

24 juin 2025

DOCUMENT
PO(2025)0162-AS1

RAPPORT DU COLLÈGE INTERNATIONAL DES AUDITEURS EXTERNES DE L'OTAN (IBAN) SUR LES ÉLÉMENTS À RETENIR DES AUDITS NSIP (PROGRAMME OTAN D'INVESTISSEMENT AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ) RÉALISÉS EN 2023 ET SUR LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LES RAPPORTS SPÉCIAUX CONSACRÉS AU NSIP

NOTE SUR LA SUITE DONNÉE

Le 24 juin 2025, au terme d'une procédure d'accord tacite, le Conseil a pris note du rapport du RPPB et du rapport de l'IBAN respectivement annexé et joint au PO(2025)0162, a approuvé les conclusions et les recommandations contenues dans le rapport du RPPB, et a donné son accord pour que les deux rapports soient rendus publics.

(signé) Mark RUTTE
Secrétaire général

NB : La présente note fait partie du PO(2025)0162 et doit être placée en tête de ce document.

NATO SANS CLASSIFICATION





NATO SANS CLASSIFICATION

10 juin 2025

DOCUMENT

PO(2025)0162

**Procédure d'accord tacite :
24 juin 2025 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 NSIP (PROGRAMME OTAN
D'INVESTISSEMENTS AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ) RÉALISÉS EN 2023
ET SUR LA MISE EN OEUVRE DES RECOMMANDATIONS
FORMULÉES DANS LES RAPPORTS SPÉCIAUX CONSACRÉS AU NSIP**

1. Vous trouverez ci-joint le rapport du RPPB concernant le rapport de l'IBAN sur les éléments à retenir des audits NSIP réalisés en 2023 et sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports spéciaux consacrés au NSIP.
2. Je ne pense pas que cette question doive être examinée plus avant au Conseil. Par conséquent, **sauf avis contraire me parvenant d'ici au mardi 24 juin 2025 à 17h30**, je considérerai que le Conseil aura pris note des rapports du RPPB et de l'IBAN, approuvé les conclusions et les recommandations contenues dans le rapport du RPPB, et donné son accord pour que les deux rapports soient rendus publics.

(signé) Mark Rutte

1 annexe
1 pièce jointe

Original : anglais

NATO SANS CLASSIFICATION



**RAPPORT DE L'IBAN
SUR LES ÉLÉMENTS À RETENIR DES AUDITS NSIP RÉALISÉS EN 2023
ET
SUR LA MISE EN OEUVRE DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES
DANS LES RAPPORTS SPÉCIAUX CONSACRÉS AU NSIP**

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

Références :

A.	IBA-A(2024)0036 // IBA-AR(2024)0006	Éléments à retenir des audits de projets du NSIP réalisés en 2023 et point sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports spéciaux consacrés au 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.	PO(2023)0363	Clôture des projets achevés : exécution du mandat énoncé par le Conseil
G.	PO(2024)0438	Transparence, compte rendu et performance de la gestion dans l'utilisation des fonds communs

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 réalisés en 2023 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 consacrés à 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 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 (référence C) et sur la nouvelle approche de l'audit 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, puis 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 NSIP réalisés en 2023***

4. En 2023, l'IBAN a émis 57 opinions – 24 non modifiées (42 %) et 33 modifiées (58 %) – sur des états de dépenses présentés à l'audit par des pays hôtes. Le montant total des dépenses auditées s'élève à 315 millions d'euros. L'IBAN a fait observer que la comparaison des résultats des audits d'une année sur l'autre n'avait guère de sens, car les caractéristiques des projets auxquels se rapportaient les dépenses auditées pouvaient varier grandement. Le RPPB en prend bonne note. En outre, l'IBAN a relevé que, plus le projet était ancien, plus la probabilité qu'il donne lieu à une opinion modifiée était élevée, parce que le risque de perte des pièces justificatives était plus grand et que les personnels des pays hôtes ayant travaillé sur le projet étaient davantage susceptibles de ne plus être là pour collaborer à l'audit. Le RPPB prend également bonne note de cette remarque. L'IBAN a constaté que, pour ce qui est des projets ayant donné lieu à une opinion modifiée en 2023, les demandes d'audit lui avaient été soumises en moyenne cinq ans après la demande d'inspection technique¹. De même, il a constaté que le délai susceptible de s'écouler entre l'achèvement des travaux et la demande d'inspection technique pouvait atteindre 10 ans ou davantage. Face à de tels délais, le RPPB estime qu'il faut faire avancer le processus de clôture des projets achevés anciens, notamment de ceux inscrits au NSIP avant 2009, et il engage le Comité des investissements à continuer de faire preuve de souplesse à cet égard ainsi qu'à suivre attentivement l'évolution de la situation.

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

5. 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, le Comité des investissements avait établi un rapport (référence F) dans lequel il estimait s'être

¹ La procédure de gestion de l'exécution des projets dont s'est doté le Comité des investissements (AC/4-D(2017)0006-FINAL) exige des pays hôtes qu'ils présentent les projets à l'inspection technique six mois après leur achèvement et à l'audit au plus tard six mois après la demande d'inspection technique.

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 le quitus final), soit soumis à l'audit. Le Conseil avait pris note de ce rapport. Or, dans le document de référence A, l'IBAN signale qu'au 31 décembre 2023, 358 projets, représentant 2,3 milliards d'euros, restaient à clôturer. Certains pays ont donc dit craindre que se constitue un nouvel arriéré de projets achevés mais non clôturés. Le RPPB a été informé de ce que le Comité des investissements avait fait chaque trimestre pour suivre l'évolution de la situation, et il se félicite qu'il fasse ce travail de supervision².

6. Le RPPB note que, comme le relève l'IBAN, les pays hôtes ont, dans de nombreux cas, présenté à l'audit des projets qui n'y étaient pas prêts. La plupart des projets concernés attendent 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 (SI). Dans certains cas, les pays hôtes ont besoin d'un délai pour préparer les pièces justificatives. Dans d'autres, des actions en justice sont en cours, qui pourraient avoir une incidence sur le montant final des dépenses. Le RPPB s'est penché en particulier sur le problème de l'audit des projets faisant l'objet de telles actions. Pour débloquer la situation, le SI a proposé, parmi d'autres solutions envisageables, de scinder ces projets entre, d'une part, la potentielle obligation financière liée à l'action en justice, laquelle serait affectée à un « nouveau » projet qui resterait inscrit dans les « livres » du NSIP, et, d'autre part, le volet recevable du projet, qui serait clôturé par le Comité des investissements après que l'IBAN aurait audité les dépenses correspondantes. En effet, en principe, l'IBAN n'audit pas les projets qui font l'objet d'actions en justice, en raison des incertitudes entourant la finalité des dépenses présentées à l'audit. L'audit des dépenses non concernées par l'action en justice serait envisagé au cas par cas et effectué s'il constituait la voie la plus rapide vers la clôture du projet.

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

7. Dans son rapport spécial de 2021, sur la nouvelle approche des audits du NSIP et ses incidences sur la redevabilité (référence D), l'IBAN avait recommandé d'établir une procédure officielle de décharge des pays hôtes qui définirait les rôles et responsabilités de chaque partie intervenant dans le processus. Le RPPB se réjouit qu'en juillet 2024, le Comité des investissements ait approuvé une politique et une procédure relatives à la clôture financière des projets et à la décharge des pays hôtes (AC/4-D(2024)0009).

8. Dans son rapport spécial de 2020, sur les conversions en somme forfaitaire (référence C), l'IBAN avait préconisé de rassembler dans un seul recueil les dispositions réglementaires applicables au NSIP, où seraient notamment précisées les responsabilités incombant au pays hôte lors de l'exécution d'un projet financé sur le programme. Dans le document de référence A, il a fait le point sur la mise en œuvre de cette recommandation. En effet, il constate que ces dispositions sont éparpillées entre différents documents et que, par conséquent, les pays hôtes y accèdent difficilement, et il estime que leur regroupement

² Dans l'AC/4(PP)N(2024)0041-ADD1, le Comité des investissements a pris note du dernier point de situation sur les projets achevés non clôturés, qui, pour chacun d'eux, indique qui doit agir (pays hôte, Secrétariat international ou IBAN).

NATO SANS CLASSIFICATION

ANNEXE 1
PO(2025)0162

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. En 2021, le Comité des investissements avait chargé le SI de se concentrer, lors de l'actualisation du manuel du NSIP, sur les règles ayant trait aux responsabilités des pays hôtes. Rappelant qu'il avait appuyé cette demande, le RPPB invite le SI à faire de ce travail une priorité. Il est d'avis que 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. En 2021 toujours, le Comité des investissements avait, suivant une recommandation de l'IBAN, 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 mettre en conformité. Le RPPB avait réexprimé cette demande en 2023. En janvier 2025, 34 pays hôtes sur 36 avaient répondu.

9. En 2024, le Conseil a pris note du rapport que le RPPB avait établi en exécution d'un mandat énoncé au sommet de Vilnius par les chefs d'État et de gouvernement, qui avaient demandé que soient arrêtées de nouvelles mesures propres à améliorer la transparence, le compte rendu et la performance de la gestion dans l'utilisation des fonds communs. Ce rapport crée un cadre pour la performance et le respect de l'obligation de rendre compte, qui doit permettre aux organes de gouvernance d'activer des mécanismes favorisant plus efficacement la transparence financière et la performance de la gestion, y compris pour ce qui est de la clôture des projets du NSIP.

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, en continuant de faire preuve de souplesse, notamment en ce qui concerne ceux inscrits au NSIP avant 2009. Il engage les pays hôtes à se conformer à la procédure de gestion de l'exécution des projets arrêtée par le Comité des investissements, en présentant leurs demandes d'inspection technique et d'audit dans les délais fixés. Il note que le Comité des investissements assure un suivi actif du processus de clôture des projets NSIP achevés qui sont visés par le mandat du Conseil, y compris de ceux qui font l'objet d'actions en justice, qu'il convient de traiter comme indiqué au paragraphe 6.

11. Le RPPB se félicite que, suivant une recommandation formulée par l'IBAN plusieurs années auparavant (références A et D), le Comité des investissements ait approuvé une politique officielle de clôture financière des projets et de décharge des pays hôtes. Il escompte que cela contribuera à amener ces pays à mieux rendre compte de l'exécution des projets du NSIP.

12. Comme il l'a indiqué dans un précédent rapport, le RPPB se réjouit que le Comité des investissements ait adopté des mesures pour que s'améliorent la transparence, le compte rendu et le respect des procédures de clôture (référence E). Il compte que le cadre pour la performance et le respect de l'obligation de rendre compte approuvé par le Conseil (référence G, annexe 2) donnera plus de poids à ces mesures. Il est notamment prévu que le SI actualise le manuel du NSIP – ce qui aurait dû être fait depuis longtemps – de façon à ce que les pays hôtes puissent accéder facilement à la réglementation relative au NSIP.

RECOMMANDATIONS

13. Le RPPB :

13.1. invite le Comité des investissements à continuer de faire preuve de souplesse lorsqu'il envisage la clôture de projets achevés anciens ;

13.2. invite le SI à recommander au Comité des investissements, pour le traitement des projets achevés qui font l'objet d'actions en justice, une approche à appliquer au cas par cas, comme envisagé au paragraphe 6 ;

13.3. invite le SI à faire de l'actualisation du manuel du NSIP une priorité, en veillant à rendre la réglementation applicable au NSIP facilement accessible aux pays hôtes, l'objectif étant d'achever ce travail pour fin 2025 ;

13.4. invite les deux pays hôtes qui ne l'ont pas encore fait à adresser à la présidence du Comité des investissements, pour juin 2025, 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 ;

13.5. recommande au Conseil :

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

13.5.2. de prendre note du présent rapport et d'approuver les conclusions formulées aux paragraphes 10 à 12 ;

13.5.3. de donner son accord pour que soient rendus publics, conformément au PO(2015)0052, le présent rapport ainsi que le rapport de l'IBAN sur les éléments à retenir des audits NSIP réalisés en 2023 et sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports spéciaux consacrés au NSIP.

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

Brussels - Belgium



NATO SANS CLASSIFICATION

12 juin 2024

IBA-A(2024)0036

- 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)
– Éléments à retenir des audits de projets du NSIP réalisés en 2023 et point
sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports
spéciaux sur le NSIP (IBA-AR(2024)0006)***

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 jointes : voir ci-dessus.

NATO SANS CLASSIFICATION

-1-



REPORT

on the Results of the 2023 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 2023 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 l'obligation de rendre compte dans le cadre du NSIP, a approuvé une recommandation de l'IBAN visant à instaurer une nouvelle approche d'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 ensuite pour décharger les pays hôtes de leurs responsabilités à l'égard des projets qu'ils ont gérés. L'idée est de faire en sorte que le compte rendu de l'audit des projets du NSIP soit davantage conforme à la charte de l'IBAN et aux normes de vérification internationales, ainsi que de renforcer la responsabilité, l'obligation de rendre compte et la transparence dans le cadre du NSIP.

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 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'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 3**

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

1.2 Mandat de l'IBAN concernant les projets NSIP 4

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 2023..... 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 11

3. **POINT SUR LA CLÔTURE DES PROJETS NSIP ACHEVÉS VISÉS PAR LE MANDAT DU CONSEIL 17**

4. **MISE EN OEUVRE DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR L'IBAN DANS DEUX RAPPORTS SPÉCIAUX SUR LE NSIP 19**

4.1 Introduction 19

4.2 Rapport spécial de la nouvelle approche des audits financiers du NSIP et ses incidences sur la redevabilité 19

4.3 Rapport spécial sur les conversions en somme forfaitaire effectuées dans le cadre du NSIP 20

5. **CONCLUSIONS 22**

Annexes

1. Montants présentés dans les états de dépenses, par pays hôte (en EUR) . 20

2. Clôture des projets NSIP achevés visés par le mandat du Conseil – Nombre de projets et valeur des projets..... 21

3. Mesures prises aux fins de la mise en œuvre des recommandations formulées par l'IBAN dans deux rapports spéciaux sur le NSIP 22

4. Glossaire 25

5. Liste des abréviations et acronymes 27

1. RESPONSABILITÉ DE L'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 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. 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. 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.

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) ou une agence 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.

1.2.5 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 a été respecté.

1.2.6 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. 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.

1.2.7 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 2023, 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).

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) et aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) 2000-2899 et 4000-4899. Il est indépendant et politiquement neutre, comme le veut le code de déontologie de l'INTOSAI.

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 applicable au programme. 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 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).

1.4 Responsabilités du pays hôte concernant l'état 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 exactement 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 audit.

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, soit 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 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.

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 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.

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, 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.

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 Comité des investissements est actuellement en train d'élaborer une politique officielle de clôture financière des projets et de décharge des pays hôtes.

1.5.4 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 des actifs corporels et des actifs incorporels (p. ex. : logiciels, droits d'utilisation) livrés à l'OTAN à l'issue des projets NSIP clôturés.

1.5.5 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 ».

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 ».

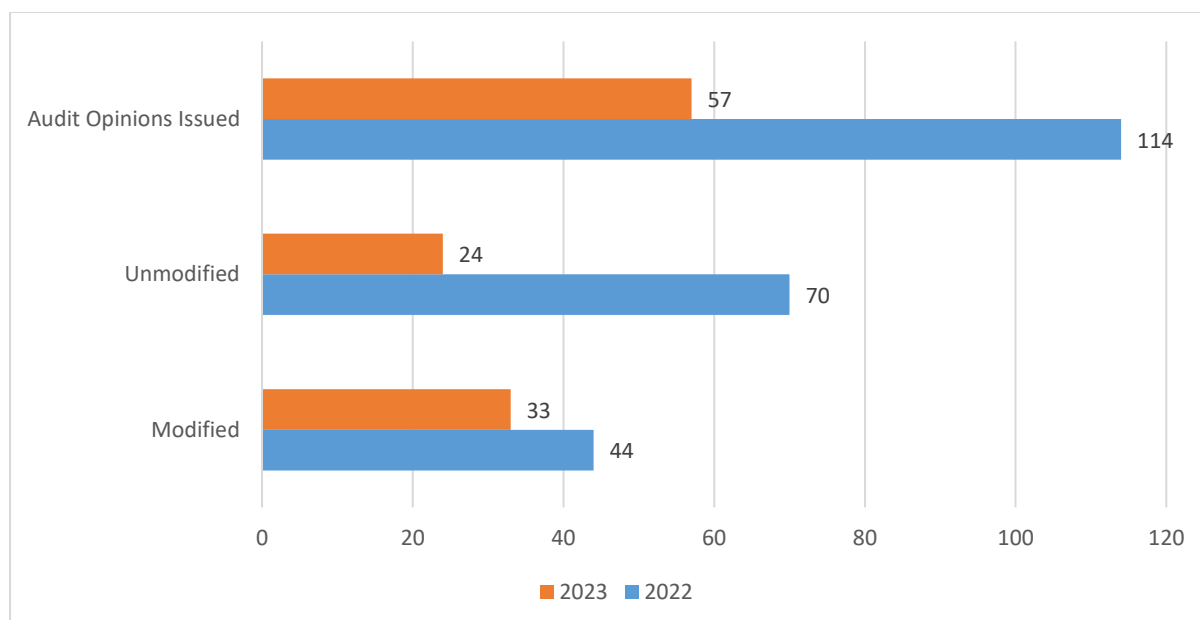
1.5.7 Du point de vue comptable, une grande partie des actifs corporels et des actifs incorporels financés sur le NSIP sont, en application des critères définis dans le cadre comptable OTAN, contrôlés conjointement par l'ACO, l'ACT, l'Agence OTAN de soutien et d'acquisition (NSPA) ou l'Organisation OTAN 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.

2. PRINCIPAUX ÉLÉMENTS À RETENIR DES AUDITS DE PROJET NSIP RÉALISÉS EN 2023

2.1 Décompte des opinions

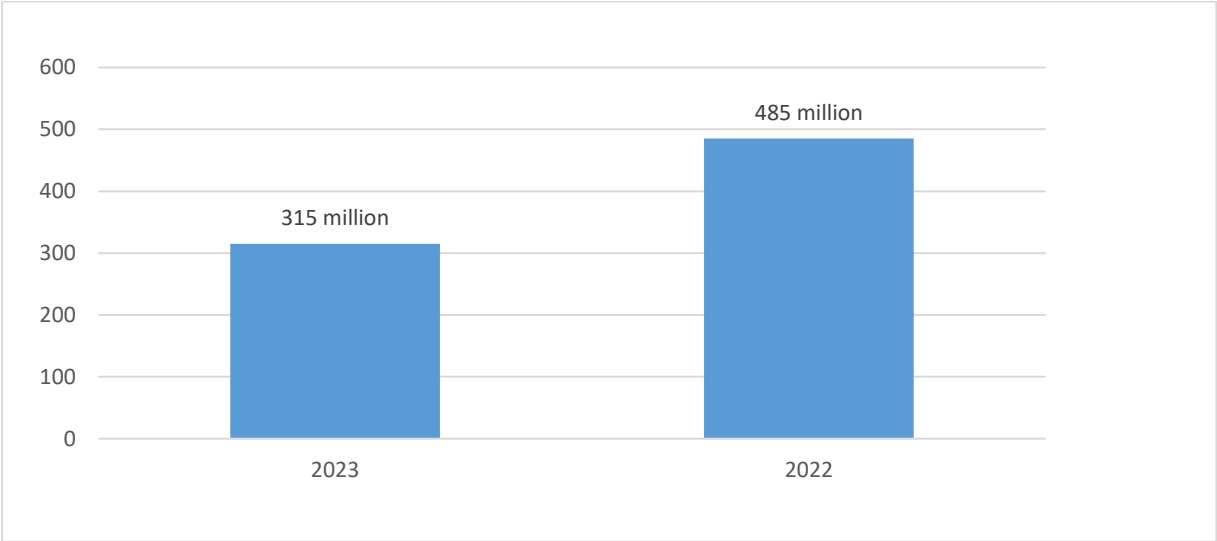
2.1.1 La présente section établit le décompte des opinions que l'IBAN a émises en 2023 sur des états de dépenses présentés par des pays hôtes souverains, des agences ou des commandements stratégiques de l'OTAN dans le cadre du NSIP, que ces opinions soient ou non assorties d'un paragraphe particulier. Pour mettre ce décompte en perspective, les graphiques 1 et 2 montrent, pour comparaison, le nombre d'opinions formulées en 2023 d'une part et en 2022 d'autre part, ainsi que les montants audités au cours de ces deux exercices.

Graphique 1 : Opinions émises en 2023 et en 2022 concernant des états de dépenses NSIP



Source : IBAN.

Graphique 2 : Dépenses NSIP auditées en 2023 et en 2022
(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.

2.1.2 En 2023, l’IBAN a émis 57 opinions, contre 114 en 2022, ce qui représente une baisse de 50 %. Le nombre d’audits effectués dépend toutefois des demandes soumises par les pays hôtes et des ressources dont dispose l’IBAN.

2.1.3 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

Pays hôte (1)	2023			2022		
	Modifiées	Non modifiées	Total	Modifiées	Non modifiées	Total
Belgique	0	0	0	6	4	10
Bulgarie	1	2	3	0	0	0
République tchèque	1	1	2	0	0	0
Danemark	0	0	0	3	2	5
Estonie	0	0	0	0	2	2
France	0	0	0	0	3	3
Allemagne	5	8	13	3	17	20
Grèce	1	0	1	0	0	0
Italie	0	0	0	4	2	6
NCIA	5	3	8	8	10	18
Pays-Bas	1	2	3	0	0	0
Norvège	1	0	1	1	6	7
NSPA	0	0	0	5	12	17

NATO SANS CLASSIFICATION

IBA-AR(2024)0006

Pologne	6	2	8	4	0	4
Roumanie	1	0	1	0	1	1
SHAPE	2	6	8	1	1	2
Slovénie	2	0	2	0	0	0
Espagne	0	0	0	2	0	2
Türkiye	7	0	7	7	10	17
Total	33	24	57	44	70	114

Source : IBAN.

Remarque

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

2.1.4 Comme le montre le tableau, l'IBAN a, en 2023, audité des dépenses NSIP de 10 pays hôtes souverains, une agence de l'OTAN et un commandement stratégique. Sur les 24 opinions non modifiées émises en 2023, 15 concernent des pays hôtes souverains, trois des agences de l'OTAN et six un commandement stratégique. Pour ce qui est des opinions modifiées, 26 concernent des pays hôtes souverains, cinq des agences de l'OTAN et deux un commandement stratégique. 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 en 2023 ou en 2022.

2.2 Opinions non modifiées : principaux éléments à retenir

2.2.1 En application de la charte de l'IBAN et des normes d'audit, 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 57 opinions émises en 2023, 24 étaient non modifiées, soit 42 % d'entre elles.

2.2.4 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 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 (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.

2.3.2 L'IBAN a fait figurer une « autre observation » dans sept rapports d'audit de 2023 (10 en 2022). 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 1,16 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 n'a fait figurer aucune « observation particulière » dans ses rapports d'audit de 2023 (il y avait eu un cas en 2022).

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 lui 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 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.

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

Tableau 2 : Nombre d'opinions modifiées émises en 2023, par type d'opinion

	2023	2022	Total
Non-conformité partielle	24	37	60
Non-conformité généralisée	9	7	17
Impossibilité d'exprimer une opinion	0	0	0
Total	33	44	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 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 autorisé, 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 2023 (24 sur 33, soit 73 %).

2.4.4 Lorsqu'en 2023, 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 27 % des opinions modifiées émises en 2023 (9 sur 33).

2.4.5 En 2023, 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.

2.4.6 L'IBAN constate la tendance suivante : plus le projet est ancien, plus la probabilité qu'il donne lieu à une opinion modifiée est élevée. Cela s'explique le plus souvent 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 2023, l'IBAN a émis des opinions modifiées pour tous les projets (12 sur 12) audités pour lesquels le Comité des investissements avait accordé les autorisations avant 2000. À l'inverse, il n'a émis aucune opinion modifiée pour les projets autorisés après 2020. Le tableau 3 montre comment se répartissent les opinions modifiées selon l'ancienneté du projet.

**Tableau 3 : Répartition des opinions émises en 2023
selon la date d'autorisation des projets**

Date d'autorisation du projet	Opinions modifiées	Nombre total d'opinions	% d'opinions modifiées
Avant 2000	12	12	100 %
2000-2009	16	19	84,2 %
2010-2019	5	22	22,7 %
2020 +	0	4	0 %
Total	33	57	57,9 %

Source : IBAN.

2.4.7 Un délai de quatre ans ou davantage s'était écoulé entre l'achèvement des travaux et la demande d'inspection technique dans le cas de huit des 33 projets ayant fait l'objet d'une opinion modifiée en 2023, et un délai de 10 ans ou davantage dans le cas de six de ces projets. Les huit projets avaient été présentés à l'audit en moyenne quatre 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 62 % des opinions modifiées formulées en ce qui concerne ces projets (5/25), contre 32 % (8/25) en ce qui concerne les projets présentés à l'audit moins de quatre ans après la demande d'inspection technique. Pour ce qui est des 33 projets ayant fait l'objet d'une opinion modifiée, les demandes d'audit ont été soumises à l'IBAN en moyenne cinq ans après la demande d'inspection technique.

2.4.8 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.

2.4.9 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.

2.4.10 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

2.4.11 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

2.4.12 Dans 39 % 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, etc.). Les dépenses auditées qui, en 2023, ont été déclarées non conformes du fait de l'absence de pièces justificatives ont représenté 119,5 MEUR au total (38 % 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.

2.4.13 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 l'inspection technique soit passée, qu'ils aient été déchargés de leurs responsabilités pour les travaux réalisés, que l'audit soit terminé, qu'ils aient également été déchargés de leurs responsabilités financières par le Comité des investissements agissant au nom du Conseil, et que le projet ait été clôturé. 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 incombent dans le cadre de l'exécution du projet NSIP.

Non-respect du périmètre autorisé pour les dépenses

2.4.14 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 22 en 2023, les dépenses concernées s'élevant à 6,55 MEUR (2 % des dépenses auditées). 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.

2.4.15 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.

Dépassement du plafond de dépenses fixé

2.4.16 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).

2.4.17 Quatre opinions modifiées émises en 2023 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 3,3 MEUR (1 % 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 acquisitions et l'attribution des marchés

2.4.18 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. Le non-respect de la réglementation NSIP concernant les acquisitions et l'attribution des marchés n'a justifié aucune opinion modifiée en 2023 (il en avait justifié deux en 2022).

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

3.1 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.

3.2 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).

3.3 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.

3.4 L'évolution intervenue entre décembre 2022 et décembre 2023 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. Au 31 décembre 2023, 358 projets, représentant 2,3 milliards d'euros, devaient encore être clôturés et les pays hôtes déchargés de leurs responsabilités.

3.5 Sur ces 358 projets, l'IBAN en avait, au 31 décembre 2023, audité 162 (45 %), pour lesquels des dépenses s'élevant à un total de 960 MEUR 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 165 des 196 autres projets, pour lesquels des dépenses représentant un total de 1,1 milliard d'euros avaient été autorisées. L'audit de plusieurs de ces projets est prévu pour 2024. 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 2023.

Tableau 4 : Répartition des projets achevés fin 2014
qui n'étaient pas clôturés au 31 décembre 2023.

Données chiffrées	Non encore présentés à l'audit	Présentés à l'audit (1)(2)		Rapports d'audit publiés au 31/12/2023 (pays hôte non encore déchargé)	Total
		Pas encore prêts pour l'audit	Prêts pour l'audit		
Nombre	31	64	101	162	358
Valeur (en EUR)	248 798 440	396 180 110	701 149 808	959 785 863	2 305 914 221
Proportion	9 %	18 %	28 %	45 %	

Source : IBAN.

Remarques

- (1) Dans ce groupe, quelque 64 projets attendent la JFAI. Leur audit sera planifié quand ils auront fait l'objet d'une réception technique.
- (2) Au 1^{er} mai 2024, l'IBAN avait publié 23 rapports d'audit portant sur 26 projets de ce groupe.

3.6 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 : 64 d'entre eux attendaient la JFAI ; pour d'autres, l'état de dépenses et les pièces justificatives n'avaient pas été établis ; certains pays hôtes, ayant besoin d'un délai pour préparer les pièces justificatives, ont expressément demandé à l'IBAN de reporter l'audit. Quelques projets faisaient l'objet de procédures judiciaires, si bien que les pays hôtes ne pouvaient pas encore les présenter à l'audit, car ils ne connaissaient pas encore le montant final des dépenses.

3.7 Au total, sur les 358 projets en suspens, 327 (représentant 2,1 milliards d'euros au total), soit 91 % d'entre eux, avaient été soit audités, soit présentés à l'audit. L'IBAN planifiera l'audit des 31 autres projets, d'une valeur totale de 249 millions d'euros, quand les pays hôtes les auront été présentés à l'audit.

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

4.1 Introduction

4.1.1 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 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).

4.1.2 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.

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

4.2.1 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 3 des précisions sur les mesures que le Comité des investissements a prises pour appliquer ces recommandations.

4.2.2 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).

4.2.3 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. Un projet de « politique de clôture financière des projets et de décharge des pays hôtes » est à l'étude au Comité des investissements mais, ne faisant pas consensus, il n'a pas encore été approuvé.

4.2.4 Depuis l'adoption de la nouvelle approche des audits financiers des projets NSIP, en 2020, le Comité des investissements a déchargé les pays hôtes de leurs responsabilités financières lorsque l'IBAN avait émis des opinions non

modifiées ; il l'a fait également dans certains cas où l'IBAN avait émis une opinion modifiée parce que des dépenses n'entraient pas dans le périmètre autorisé ; en revanche, il ne l'a pas encore fait dans les cas où l'IBAN avait émis une opinion modifiée du fait de problèmes de conformité liés à l'absence de pièces justificatives.

4.2.5 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.

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

4.3.1 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.

4.3.2 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 exactement les responsabilités des pays hôtes.

4.3.3 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.

4.3.4 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 pour la gouvernance approuvé en 2018. En juin 2024, ce travail n'avait 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 été approuvé ni 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.

5. CONCLUSIONS

5.1 À l'issue de l'audit des montants présentés dans les états de dépenses relatifs aux projets NSIP, l'IBAN a émis, en 2023, des opinions non modifiées dans 58 % des cas (33 opinions sur 57). Les opinions modifiées formulées en 2023 se justifient, pour 73 % d'entre elles (24 sur 33), par la non-conformité de certains des montants présentés dans l'état de dépenses et, pour 27 % d'entre elles (9 sur 33), par la non-conformité de l'entièreté de ces montants (non-conformité généralisée).

5.2 La principale cause de non-conformité des dépenses (39 % des opinions modifiées en 2023, portant sur des dépenses représentant 119,5 MEUR) 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.

5.3 La tendance suivante s'observe : plus le projet est ancien, plus la probabilité qu'il donne lieu à une opinion modifiée est élevée. En effet, en 2023, l'IBAN a émis des opinions modifiées pour tous les projets (12 sur 12) audités pour lesquels le Comité des investissements avait accordé les autorisations avant 2000. À l'inverse, il n'a émis aucune opinion modifiée pour les projets audités qui avaient été autorisés après 2020. 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.

5.4 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 constater lors de ses audits.

5.5 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 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 de responsabilité finale.

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

Pays hôte	2023	2022
Belgique	-	19 034 005
Bulgarie	7 572 706	-
République tchèque	7 244 390	-
Danemark	-	9 278 202
Estonie	-	1 990 408
France	-	17 553 543
Allemagne	40 535 393	8 022 972
Grèce	61 175 467	-
Italie	-	24 045 786
NCIA	79 198 158	192 369 045
Pays-Bas	2 416 369	-
Norvège	19 386 411	43 950 874
NSPA	-	24 276 205
Pologne	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	37 772 541	70 742 511
Total	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 2022 (EN EUR)		SOUS-PROJETS NON CLÔTURÉS (1) EN 2023 (EN EUR)		DIFFÉRENCE (en nombre de projets)	DIFFÉRENCE (en pourcentage, sur les montants)
	Nombre	Valeur (2)	Nombre	Valeur (2)		
Belgique	8	46 799 114	6	37 796 832	-2	19 %
Bulgarie	2	29 768 932	2	29 768 932	0	0 %
République tchèque	1	5 069 876	1	5 069 876	0	0 %
Danemark	2	5 665 366	2	5 665 366	0	0 %
France	2	14 728 780	2	14 728 778	0	0 %
Allemagne	14	254 941 728	13	238 279 942	-1	7 %
Grèce	45	302 405 018	45	302 405 018	0	0 %
Hongrie	5	20 040 393	5	20 040 393	0	0 %
Italie	34	351 033 540	34	351 033 540	0	0 %
Lettonie	1	12 502 964	1	12 502 964	0	0 %
Lituanie	1	6 275 102	1	6 275 102	0	0 %
Pays-Bas	1	21 476 341	1	21 476 341	0	0 %
Pologne	14	95 813 262	14	95 813 262	0	0 %
Portugal	1	92 647	1	92 647	0	0 %
Slovénie	3	23 587 842	3	23 587 842	0	0 %
Espagne	8	39 435 185	8	39 435 185	0	0 %
Türkiye	56	366 514 677	56	366 514 677	0	0 %
Royaume-Uni	8	45 793 160	8	45 793 160	0	0 %
Total partiel pays hôtes souverains	206	1 641 943 927	203	1 616 279 857	-3	2 %
ACT	5	9 913 836	5	9 913 836	0	0 %
NCIA	132	546 313 621	132	546 313 621	0	0 %
NSPA	5	36 272 563	5	36 272 563	0	0 %
SHAPE	14	97 150 588	13	97 134 344	-1	0 %
Total partiel organismes OTAN	156	689 650 608	155	689 634 364	-1	0 %
Total général (3)	362	2 331 594 535	358	2 305 914 221	-4	1 %

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.
(2) Sur la base des autorisations financières.

(3) D'après le rapport au Conseil sur les progrès accomplis dans la clôture des projets NSIP achevés (PO(2023)0363, du 12 octobre 2023), 346 sous-projets, d'une valeur totale de 2,2 MEUR, devaient encore être clôturés. La différence entre ces chiffres et ceux du tableau ci-dessus s'explique principalement par le fait que l'IBAN a inclus dans le tableau tous les projets non clôturés datant de la période où le financement était autorisé par tranches. Ces projets ne sont pas visés par le mandat concernant la clôture qui a été énoncé par le Conseil.

**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 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
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). Les travaux visant à établir cette procédure sont toujours en cours. 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.	Question en cours de traitement. Question traitée.

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
	Dans leur rapport annuel 2022 sur le financement commun OTAN, le RPPB et le Comité militaire donnent, dans un tableau, un aperçu des montants sur lesquels portent les décharges accordées aux pays hôtes en 2022. Par ailleurs, l'édition 2022 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	ÉTAT DE LA QUESTION
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	Le Comité des investissements a pris les mesures suivantes. 1. Le recueil des règles applicables au NSIP n'a pas 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 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. 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	Question à traiter. Question traitée.

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
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 ;	responsabilités. Dans le cadre de la mise en application du nouveau modèle pour la gouvernance du processus de mise à disposition des capacités financées en commun, il a approuvé des canevas pour la présentation des propositions de projet et des estimations de coût de type B par les pays hôtes. Ces canevas incluent une « déclaration sur la conformité », selon laquelle la proposition de projet a été élaborée dans le respect des décisions prises par le Conseil en 2018 concernant ce modèle ainsi que des directives d'opérationnalisation approuvées par le RPPB. Cette déclaration doit être signée par de hauts responsables du pays hôte.	
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 ;	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 2024, deux agences de l'OTAN avaient apporté la confirmation voulue, mais les deux commandements stratégiques ne l'avaient pas encore fait. Par ailleurs, les agences et les commandements stratégiques sont 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.	Question en cours de traitement.
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 ;	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 2024, 23 pays hôtes souverains avaient apporté la confirmation voulue.	Question en cours de traitement.
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 ;	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	Question traitée.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2025)0032 - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

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
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.	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. 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 que celui-ci 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.	Question traitée.

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
-	-
-	-
IBAN	Collège international des auditeurs externes de l’OTAN
-	-
INTOSAI	Organisation internationale des institutions supérieures de
SI	contrôle des finances publiques
	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
SHAPE	ressources
	Grand quartier général des puissances alliées en Europe