

NATO SANS CLASSIFICATION

13 décembre 2018

DOCUMENT
C-M(2018)0064-AS1

**RAPPORT D'AUDIT DE PERFORMANCE DU COLLÈGE INTERNATIONAL DES
COMMISSAIRES AUX COMPTES DE L'OTAN SUR LE PROCESSUS DE
PRÉPARATION ET D'APPROBATION DES BUDGETS À L'OTAN**

NOTE SUR LA SUITE DONNÉE

Le 12 décembre 2018, au terme d'une procédure d'accord tacite, le Conseil a noté que le Comité des budgets poursuivrait ses efforts visant à améliorer le processus budgétaire global. Il a pris note du rapport du Comité des budgets joint au C-M(2018)0064 et il a donné son accord pour que ce rapport ainsi que le rapport d'audit de performance correspondant soient communiqués au public. Le Comité des budgets tiendra compte des constatations contenues dans ce rapport d'audit de performance dans le cadre de la préparation de la revue du Règlement financier de l'OTAN prévue pour 2020.

(signé) Jens Stoltenberg
Secrétaire général

NB : La présente note fait partie du C-M(2018)0064 et doit être placée en tête de ce document.

NATO SANS CLASSIFICATION

5 décembre 2018

DOCUMENT

C-M(2018)0064

Procédure d'accord tacite :

12 déc 2018 17:30

**RAPPORT D'AUDIT DE PERFORMANCE DU COLLÈGE INTERNATIONAL DES
COMMISSAIRES AUX COMPTES DE L'OTAN SUR LE PROCESSUS DE
PRÉPARATION ET D'APPROBATION DES BUDGETS À L'OTAN**

Note du secrétaire général

1. On trouvera ci-joint le rapport qui a été établi par le Comité des budgets et avalisé par le Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB) concernant l'audit de performance que le Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN) a consacré au processus de préparation et d'approbation des budgets à l'OTAN.

2. Je ne pense pas que la question doive être débattue plus avant. Par conséquent, **sauf avis contraire me parvenant d'ici au mercredi 12 décembre 2018 à 17h30**, je considérerai que le Conseil aura noté que le Comité des budgets poursuivra ses efforts visant à améliorer le processus budgétaire global, que le Conseil aura pris note du rapport du Comité des budgets et qu'il aura donné son accord pour que ce rapport ainsi que le rapport d'audit de performance correspondant soient communiqués au public. Le Comité des budgets tiendra compte des constatations contenues dans ce rapport d'audit de performance dans le cadre de la préparation de la revue du Règlement financier de l'OTAN prévue pour 2020.

(signé) Jens Stoltenberg

1 annexe
1 pièce jointe

Original : anglais

NATO SANS CLASSIFICATION

-1-



**RAPPORT D'AUDIT DE PERFORMANCE DU COLLÈGE INTERNATIONAL DES
COMMISSAIRES AUX COMPTES DE L'OTAN SUR LE PROCESSUS DE
PRÉPARATION ET D'APPROBATION DES BUDGETS À L'OTAN**

Rapport du Comité des budgets

Référence :
IBA-A(2017)187

INTRODUCTION

1. Le Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN) a établi un rapport sur l'audit de performance qu'il a consacré au processus de préparation et d'approbation des budgets à l'OTAN (référence). Le présent rapport a pour objet de présenter la position du Comité des budgets sur les observations et les recommandations formulées par l'IBAN.

CONTEXTE

2. L'audit de performance avait pour objectifs de déterminer si le processus de préparation et d'approbation des budgets à l'OTAN était efficient et efficace et si le processus et les pratiques budgétaires étaient conformes aux principes et aux pratiques de bonne gestion budgétaire. L'IBAN a fait les constatations suivantes :

- a) le processus de préparation et d'approbation des budgets à l'OTAN peut être rendu plus efficient ;
- b) la gouvernance et l'administration budgétaires à l'OTAN sont complexes, et un grand nombre de parties prenantes et de produits jouent un rôle dans ces processus ;
- c) le processus manque d'efficacité, évolue lentement et pourrait être plus flexible ;
- d) le processus ne permet pas de prendre des décisions budgétaires proactives optimales et ne facilite pas la priorisation transversale ;
- e) il y a des différences entre les grands principes budgétaires et la situation actuelle à l'OTAN.

EXAMEN DE LA QUESTION

3. Le Comité des budgets prend note avec satisfaction de l'audit de performance que l'IBAN a consacré au processus de préparation et d'approbation des budgets et qui donne des indications précieuses ainsi que des idées et des propositions utiles qui aideront le Comité à continuer de jouer son rôle de premier plan dans l'examen, le contrôle, l'évaluation et la formulation des recommandations budgétaires. Il est rassuré de constater que le rapport de l'IBAN ne fait état d'aucun nouveau problème majeur s'agissant des difficultés et des défis liés au processus de préparation et d'approbation des budgets.

4. Le Comité des budgets note que l'IBAN a constaté que l'audit s'était déroulé à un moment où des efforts étaient faits pour améliorer les processus de budgétisation et de planification – améliorations du plan de ressources à moyen terme (MTRP), améliorations de la gouvernance des capacités financées en commun et mesure de la performance opérationnelle du budget civil. Il signale qu'il réfléchit lui-même régulièrement aux moyens d'améliorer la préparation des budgets dans le cadre de l'établissement de la directive budgétaire annuelle et qu'il a aussi mené une telle réflexion en 2017 dans le cadre de l'examen des enseignements tirés de l'application du Règlement financier de l'OTAN et des règles et procédures financières s'y rapportant¹. En outre, il a donné aux contrôleurs des finances des pouvoirs délégués supplémentaires leur permettant d'approuver des autorisations de programme d'un montant inférieur à 80 000 euros. Il est à noter que, en décembre 2017, dans le cadre de l'approbation par le Conseil des recommandations relatives au budget², le Comité des budgets s'est vu déléguer le pouvoir d'approuver les demandes de report spécial. Le Comité estime que des progrès ont donc été réalisés dans le processus de préparation et d'approbation des budgets depuis que l'IBAN a effectué son audit de performance. Par ailleurs, il est tenu de rechercher en permanence des moyens d'améliorer le processus budgétaire global et, dans le cadre des efforts qu'il déploie en ce sens, les constatations faites dans le rapport d'audit de performance de l'IBAN (par exemple au sujet de la budgétisation pluriannuelle et de l'analyse des risques) pourraient servir de base à des discussions plus approfondies en son sein.

5. À l'issue de son audit de performance, l'IBAN a formulé un certain nombre de recommandations, reproduites ci-après et suivies de la réponse du Comité des budgets.

5.1 Recommandation de l'IBAN : sur le court terme, le Conseil devrait fixer des délais officiels et agréés pour tous les processus qui interviennent dans l'établissement des budgets de l'OTAN ou qui y contribuent, et il devrait faire en sorte que les budgets ne soient pas soumis à l'examen et à la vérification du Comité des budgets avant que les plafonds budgétaires aient été approuvés.

5.2 Réponse du Comité des budgets : le Comité défend fermement la position selon laquelle les échéances budgétaires déjà fixées dans le Règlement financier de l'OTAN doivent être respectées et estime qu'il faudrait que la question des échéances pour l'approbation des plafonds budgétaires soit traitée dans le cadre de la revue du NFR à effectuer en 2020. Il émet toutefois des réserves quant à l'utilité de fixer des échéances pour l'approbation des plafonds de ressources, en raison des aspects politiques fondamentaux liés à l'impérieuse exigence de parvenir à un consensus à l'OTAN.

5.3 Le Comité des budgets défend aussi fermement le principe selon lequel les plafonds de ressources doivent être approuvés à temps afin qu'ils puissent éclairer efficacement l'établissement, l'examen approfondi et l'approbation des budgets annuels détaillés. Il note que le RPPB a également estimé³ que des mesures correctrices étaient nécessaires afin de traiter la problématique de la gestion du temps et de la discipline pour les deux futurs plafonds de contributions et pour le MTRP. Il ne souscrit pas à la recommandation de l'IBAN

¹ BC-D(2017)0199-FINAL.

² C-M(2017)0063.

³ C-M(2017)0077.

selon laquelle le Conseil devrait faire en sorte que « les budgets ne soient pas soumis à l'examen et à la vérification du Comité des budgets avant que les plafonds budgétaires aient été approuvés ». Il est toutefois d'accord avec l'IBAN pour dire que, en principe, les budgets devraient être soumis aux membres du Comité après l'approbation, dans les délais impartis, des plafonds budgétaires. Ainsi, pour éviter de nouveaux retards et limiter le risque de recours au financement provisoire, il faut, selon le Comité des budgets, conserver une certaine flexibilité, uniquement si c'est nécessaire, afin que l'examen détaillé du budget puisse commencer en attendant que le travail sur les plafonds soit finalisé. Pour le Comité, il ne fait toutefois aucun doute que les budgets ne peuvent être soumis à l'approbation du Conseil que sur la base de plafonds agréés.

6. Recommandation de l'IBAN : sur le moyen terme, le Conseil devrait accroître l'efficacité et l'efficacité budgétaires et renforcer la transparence et le respect de l'obligation de rendre compte en adoptant pour ce faire les principes budgétaires de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et notamment établir une politique budgétaire unique pour l'OTAN, assortie d'un seul ensemble d'instructions budgétaires.

6.1 Réponse du Comité des budgets : le Comité note qu'il ressort de l'audit de l'IBAN que l'OTAN applique bien trois (universalité, annualité et spécialité) des quatre principes budgétaires communément acceptés et que le quatrième principe (unité) n'est pas actuellement appliqué. Il estime qu'il existe des arguments solides à l'appui de la nature distincte et décentralisée des trois principales sources de gestion des fonds communs de l'OTAN – budget civil, budget militaire et programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP) – et à l'appui de fonds d'affectation distincts. Il prend note des activités qui sont en cours pour régulariser la gestion des fonds d'affectation spéciale. Il note aussi que, dans la mesure du possible, le budget civil et le budget militaire sont soumis en même temps pour approbation, et que le rapport annuel du RPPB couvre la présentation du NSIP, du budget militaire et du budget civil. Il note en outre que le but est d'améliorer l'évaluation de la performance au moyen d'une analyse claire et objective de ce qui a été réalisé avec les ressources financées en commun qui ont été mises à disposition.

6.2 Le Comité des budgets souscrit pleinement à l'objectif fondamental de l'IBAN, qui est d'améliorer l'efficacité et l'efficacité du processus de préparation et d'approbation des budgets. Il ne souscrit toutefois pas nécessairement à toutes les opinions exprimées dans l'audit de performance sur la meilleure façon d'atteindre cet objectif. Il n'est pas favorable à l'intégration du NSIP (qui n'est pas un budget, mais un programme) dans un budget global comme suggéré par l'IBAN, étant donné que certains pays ont des règles nationales très strictes concernant leurs contributions à l'OTAN, qui excluent une telle intégration. Il est rassuré par le fait que l'IBAN dise clairement dans son rapport qu'il ne propose pas de combiner le budget civil et le budget militaire de l'OTAN, étant donné que chacun de ces budgets est alimenté par des sources de financement nationales différentes.

7. Recommandation de l'IBAN : le Conseil devrait mettre en place une entité budgétaire centralisée qui soit tenue comptable de la préparation et des détails des budgets sur la base des méthodes communes utilisées pour préparer les budgets.

7.1 Réponse du Comité des budgets : le Comité reconnaît que l'IBAN a déjà soulevé précédemment la question d'une entité budgétaire centralisée⁴. Il n'est pas convaincu à ce stade que l'établissement d'une telle entité soit une mesure nécessaire pour améliorer les méthodes et les instructions servant à la préparation des budgets. Il tiendra compte des constatations de l'IBAN dans les travaux qu'il mènera sur ce qui peut et ce qui doit être fait pour harmoniser les instructions relatives à l'établissement du budget civil et du budget militaire et sur la présentation au Conseil des recommandations relatives à ces budgets. Il estime que l'actuel système décentralisé comporte des avantages, les chefs de chacun des organismes OTAN et les titulaires de budget étant tenus responsables et comptables des ressources financières nécessaires à l'exécution des tâches qui leur sont confiées.

8. Recommandation de l'IBAN : le Conseil devrait rationaliser les rôles et les responsabilités dans le processus de préparation des budgets et le processus de gouvernance correspondant (Conseil, Comité militaire, RPPB et Comité des budgets), pour faciliter la communication aux comités d'informations budgétaires stratégiques et leur permettre ainsi de prendre des décisions transversales s'agissant des budgets et de la priorisation.

8.1 Réponse du Comité des budgets : en plus des modifications qui ont été apportées en 2015 pour améliorer le processus de planification des ressources⁵, le Comité note qu'un travail considérable a été effectué pour rationaliser les arrangements de gouvernance relatifs aux comités chargés des ressources (RPPB, Comité des budgets et Comité des investissements) et au Comité militaire en réponse aux recommandations que l'IBAN a formulées séparément concernant les efforts à faire pour améliorer la mise à disposition des capacités financées en commun. Sachant que cette recommandation particulière de l'IBAN portait sur le moyen terme, le Comité estime que la question des travaux supplémentaires à mener dans ce domaine pourrait être examinée dans le cadre de la revue du NFR prévue pour 2020 et sur la base des éléments qui entreront en ligne de compte à ce moment-là.

9. Recommandation de l'IBAN : le Conseil devrait étudier la faisabilité de l'adoption d'une solution unique (de type entrepôt de données), déjà en place dans de nombreux pays pour les budgets nationaux, afin de renforcer la transparence, l'accessibilité et la stabilité des données budgétaires.

9.1 Réponse du Comité des budgets : le Comité souscrit à l'objectif visant à disposer d'un ensemble commun de données (« version unique de la vérité »), qui reste constant quel que soit le système utilisé pour y accéder et le gérer. La gestion des données reste décentralisée et gérée par chacune des entités, mais des données consolidées⁶ sont toutefois soumises au Comité des budgets afin qu'il les avalise et les transmette au Conseil pour approbation. Le Comité des budgets reconnaît que la gestion de l'information est un élément facilitateur majeur pour améliorer la gestion du cycle de vie comme indiqué dans les travaux visant à améliorer la gouvernance de la mise à disposition des capacités

⁴ Dans son « Rapport spécial sur la mise en œuvre des normes comptables internationales du secteur public (IPSAS) et pistes à suivre » (C-M(2012)0038) et aussi dans son rapport d'activité 2015 (C-M(2016)0073).

⁵ PO(2015)0356.

⁶ Par le NOR, au moyen du système intégré d'information sur les ressources financées en commun (CIRIS).

financées en commun et, dans ce contexte, il note que le Conseil a décidé qu'une analyse complémentaire était nécessaire pour déterminer si les outils existants étaient suffisants⁷.

10. Recommandation de l'IBAN : le Conseil devrait établir un nombre certes limité, mais approprié, de valeurs cibles et/ou d'indicateurs pertinents et mesurables correspondant aux principaux objectifs de l'Organisation, et vérifier chaque année les résultats.

10.1 Réponse du Comité des budgets : le Comité est d'accord avec l'observation sur laquelle est fondée la recommandation de l'IBAN et note qu'un système de mesure de la performance opérationnelle est en vigueur pour le budget civil. De plus, il teste actuellement un mécanisme de gestion de la performance en vue de son utilisation dans le cadre du budget militaire. Par ailleurs, le Comité des investissements a établi un système d'indicateurs de performance (KPI) pour le NSIP. Le Comité des budgets reconnaît que ces systèmes de mesure de la performance doivent être développés plus avant et améliorés de manière à ce que les priorités en matière de ressources puissent être liées à des objectifs. Il note que le travail à fournir est aussi lié aux travaux menés par le Comité des représentants permanents adjoints (DPRC) sur l'adaptation institutionnelle.

10.2 Le Comité des budgets appuie les efforts visant à intégrer pleinement l'évaluation dans le processus de planification des ressources et, ainsi, à faire en sorte que les ressources permettent bien d'atteindre les objectifs pour lesquels elles ont été mises à disposition. Il note avec satisfaction qu'un avis intégré commun sur la performance des capacités et des programmes de l'OTAN financés en commun devra être établi par le RPPB et le Comité militaire pour le rapport annuel 2018.

CONCLUSIONS

11. Le Comité des budgets prend note avec satisfaction de l'audit de performance que l'IBAN a consacré au processus de préparation et d'approbation des budgets et qui donne des indications précieuses ainsi que des idées et des propositions utiles qui aideront le Comité à continuer de jouer son rôle de premier plan dans l'examen, le contrôle, l'évaluation et la formulation des recommandations budgétaires. Il note que l'IBAN a constaté que l'audit s'était déroulé au moment où des efforts étaient faits pour améliorer les processus de budgétisation et de planification. Ainsi, il estime que des progrès ont été réalisés dans le processus de préparation et d'approbation des budgets depuis que l'IBAN a effectué son audit de performance.

12. Le Comité des budgets souscrit pleinement à l'objectif fondamental de l'IBAN, qui est d'améliorer l'efficacité et l'efficacé du processus de préparation et d'approbation des budgets. Il ne souscrit certes pas nécessairement à toutes les opinions exprimées dans l'audit de performance sur la meilleure façon d'atteindre cet objectif, mais souligne qu'un certain nombre de mesures positives ont déjà été mises en place depuis la publication du rapport de l'IBAN. Il est tenu de chercher en permanence des moyens d'améliorer le processus budgétaire global. Sur le court terme, l'application du modèle de gouvernance pour les capacités financées en commun pourrait offrir de nouvelles possibilités d'amélioration du processus budgétaire. La revue du NFR qui doit avoir lieu en 2020 sera

⁷ PO(2018)0259.

une autre bonne occasion de tenir compte des constatations et des recommandations de l'IBAN ainsi que de toutes les autres mesures définies par le Comité des budgets pour le moyen terme.

RECOMMANDATIONS

13. Le Conseil est invité :

13.1 à noter que le Comité des budgets poursuivra ses efforts visant à améliorer le processus budgétaire global dans le cadre de la directive budgétaire annuelle et qu'il a demandé que le Bureau OTAN des ressources (NOR) et la Division Gestion exécutive (en concertation avec les titulaires de budget) soumettent des propositions en tenant compte des constatations faites dans le cadre de l'audit de performance réalisé par l'IBAN ainsi que du résultat de la revue des fonctions, propositions qui seront examinées par le Comité des budgets dans la perspective de la revue du NFR, prévue pour 2020 ;

13.2 à prendre note du présent rapport et des conclusions qu'il contient et à donner son accord pour que le présent rapport et le rapport d'audit de performance de l'IBAN soient communiqués au public.

Enclosure to
C-M(2018)0064



NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION
ORGANISATION DU TRAITÉ DE L'ATLANTIQUE NORD
INTERNATIONAL BOARD OF AUDITORS
COLLÈGE INTERNATIONAL DES COMMISSAIRES AUX COMPTES

NATO UNCLASSIFIED



IBA-A(2017)187
01 December 2017

To: Secretary General
Attn: Director of the Private Office

Cc: Supreme Allied Commander Europe
Chief of Staff, Allied Command Operations
Supreme Allied Commander Transformation
Chief of Staff, Allied Command Transformation
Chairman, Resource Policy and Planning Board
Chairman, Military Committee
Chairman, Budget Committee
Director General, International Military Staff
Assistant Secretary General, Executive Management Division
Director, NATO Office of Resources
General Manager, NATO Communications and Information Agency
General Manager, NATO Support and Procurement Agency
Resource Policy and Planning Board representatives, NATO delegations
Private Office Registry

Subject: ***Performance audit report to Council on the NATO budget preparation and approval processes – IBA-AR(2017)32***

The Board submits herewith its approved report with a Summary Note for distribution to the NATO Council.

In accordance with Article 15 of the NATO Financial Rules and Regulations, I have referred the documents to the Resource Policy and Planning Board (RPPB) for examination, comments and recommendations.

Yours sincerely,

Hervé-Adrien Metzger
Chairman

Attachment: As stated above.

NATO UNCLASSIFIED

Boulevard Léopold III - B-1110 Bruxelles - Belgique
Tel.: +32(0)2 707 41 11 - Fax: +32(0)2 707 49 62

Note succincte à l'intention du Conseil concernant l'audit de performance relatif au processus de préparation et d'approbation des budgets à l'OTAN

Rappel des faits et contexte

Les budgets de l'OTAN sont des instruments clés pour la planification et l'affectation de fonds communs en vue de la réalisation des objectifs de l'Organisation, y compris ceux de ses quartiers généraux civils et militaires, de ses activités, de ses programmes, de ses opérations et de ses missions. La préparation, l'examen, la vérification et l'approbation des budgets OTAN financés en commun sont des éléments clés de la planification budgétaire au sein de l'Organisation. Un processus efficient et efficace de préparation des budgets constitue un volet essentiel pour la bonne gestion d'une organisation et un outil nécessaire pour la bonne gestion des dépenses publiques. Le Comité des représentants permanents adjoints (DPRC) a eu un débat sur le processus budgétaire à l'OTAN. Le Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN) a pris en considération les résultats de ce débat lorsqu'il a décidé d'effectuer le présent audit de performance.

Objectifs de l'audit

En application des articles 2 et 14 de notre charte, nous avons évalué le processus de préparation et d'approbation des budgets à l'OTAN. Les objectifs spécifiques de l'audit étaient les suivants :

1. déterminer si le processus de préparation et d'approbation des budgets à l'OTAN est efficient et efficace ;
2. déterminer si le processus et les pratiques budgétaires en place à l'OTAN sont conformes aux principes et aux pratiques de bonne gestion budgétaire.

Constatations

Le processus de préparation et d'approbation des budgets à l'OTAN peut être rendu plus efficient. La gouvernance et l'administration budgétaires sont complexes, et un grand nombre de parties prenantes et de produits jouent un rôle dans ces processus. L'approbation des plafonds budgétaires n'intervient pas suffisamment tôt pour pouvoir éclairer l'établissement des budgets. Cela peut rendre le travail inefficace, alourdir la charge de travail ou obliger à mettre en place des solutions de remplacement. En outre, le processus de préparation et d'approbation des budgets manque d'efficacité. Ce processus évolue lentement et pourrait être plus flexible. Il ne permet pas de prendre des décisions budgétaires proactives optimales et ne facilite pas la priorisation et la prise de décision transversales sur la base des ressources disponibles et des réalisations et résultats escomptés.

Par ailleurs, nous avons relevé des différences entre les grands principes budgétaires et la situation actuelle à l'OTAN. Si l'OTAN mettait au point de meilleures pratiques

budgétaires, l'Alliance disposerait non seulement d'un processus plus efficient et plus efficace, mais encore, le respect de l'obligation de rendre compte et la transparence seraient renforcés. Nous avons également repéré certains domaines dans lesquels il pourrait être utile pour l'OTAN de s'aligner davantage sur les grands principes budgétaires. Cela pourrait lui procurer les avantages suivants :

- une approche plus centralisée et unifiée de la préparation et de l'approbation des budgets, ce qui pourrait améliorer la coordination, éviter les doubles emplois et renforcer le respect de l'obligation de rendre compte ;
- un processus plus rationalisé et des documents budgétaires préparatoires plus ciblés, ce qui pourrait accélérer le processus, faciliter une vérification plus ciblée des budgets et améliorer la prise de décision ;
- une compréhension plus uniforme des budgets et un meilleur aperçu des ressources qui seront nécessaires pendant toute la période de planification pour atteindre les objectifs agréés ;
- un débat ciblé davantage sur les modifications à apporter à une base de financement agréée, ce qui éviterait de consacrer chaque année du temps et des ressources à l'établissement d'une nouvelle base de financement ;
- un budget plus complet, qui pourrait donner un aperçu plus clair des dépenses totales et renforcer la capacité des pays à prendre des décisions en meilleure connaissance de cause s'agissant de la fixation de priorités et de la détermination des risques à long terme ;
- un renforcement de la valeur stratégique du processus budgétaire, une réduction du risque de microgestion et la possibilité d'un débat axé sur le lien entre les budgets et les principaux objectifs et priorités de l'OTAN ;
- une approche plus centralisée et plus rigoureuse de l'identification et de l'atténuation des risques non financiers dans le cadre du processus de préparation et d'approbation des budgets ;
- une réduction possible des doubles emplois et de la charge de travail.

Selon notre évaluation, une modification majeure de la politique et de la pratique budgétaires à l'OTAN nécessiterait l'établissement d'un plan complet et d'une feuille de route claire qui serviraient à guider les changements à apporter.

Recommandations

Suite aux constatations que nous avons faites au sujet du processus de préparation et d'approbation des budgets à l'OTAN, nous formulons les recommandations suivantes :

recommandation pour le court terme :

- 1) le Conseil devrait fixer des délais officiels et agréés pour tous les processus qui interviennent dans l'établissement des budgets de l'OTAN ou qui y contribuent, et il devrait faire en sorte que les budgets ne soient pas soumis à l'examen et à la vérification du Comité des budgets avant que les plafonds budgétaires aient été approuvés ;

recommandation pour le moyen terme :

- 2) le Conseil devrait accroître l'efficacité budgétaires et renforcer la transparence et le respect de l'obligation de rendre compte en adoptant pour ce faire les principes budgétaires de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ce qui implique que :
- a. le Conseil devrait établir une politique budgétaire unique pour l'OTAN, assortie d'un seul ensemble d'instructions budgétaires ;
 - b. le Conseil devrait mettre en place une entité budgétaire centralisée qui soit tenue comptable de la préparation et des détails des budgets sur la base des méthodes communes utilisées pour préparer les budgets ;
 - c. le Conseil devrait rationaliser les rôles et les responsabilités dans le processus de préparation des budgets et le processus de gouvernance correspondant (Conseil, Comité militaire, Bureau de la planification et de la politique générale des ressources et Comité des budgets), pour faciliter la communication aux comités d'informations budgétaires stratégiques et leur permettre ainsi de prendre des décisions transversales s'agissant des budgets et de la priorisation ;
 - d. le Conseil devrait étudier la faisabilité de l'adoption d'une solution unique (de type entrepôt de données), déjà en place dans de nombreux pays pour les budgets nationaux, afin de renforcer la transparence, l'accessibilité et la stabilité des données budgétaires ;
 - e. le Conseil devrait établir un nombre certes limité, mais approprié, de valeurs cibles et/ou d'indicateurs pertinents et mesurables correspondant aux principaux objectifs de l'Organisation, et vérifier chaque année les résultats.

Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN

**Rapport d'audit de performance à l'intention du Conseil sur le
processus de préparation et d'approbation des budgets à l'OTAN**

TABLE DES MATIÈRES

Page n°

Table des matières

1. Rappel des faits	3
1.1 Aperçu général	3
1.2 Objectifs de l'audit	7
1.3 Étendue de la vérification et méthode appliquée	7
2. Des ajustements substantiels sont nécessaires pour accroître l'efficacité et l'efficacité des processus budgétaires en place à l'OTAN	9
Conclusion	17
3. L'OTAN devrait envisager d'établir une politique budgétaire globale fondée sur des principes de bonne gestion budgétaire	18
Conclusion	25
4. Conclusions générales et recommandations	25
4.1 Conclusions générales	25
4.2 Recommandations	25
5. Commentaires reçus et position de l'IBAN	26

Appendices

1. NATO civil and military budgets
2. List of Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) budgetary governance principles
3. IBAN meetings with other international organisations
4. Overview of the major milestones and decision points in the Medium Term Financial Plan and civil budget preparation and approval process
5. Overview of the major milestones and decision points in the NATO Resource Planning Process and military budget preparation and approval process
6. Abbreviations
7. Formal comments received from International Staff (IS), Allied Command Operations (ACO), and Allied Command Transformation (ACT)

1. Rappel des faits

1.1 Aperçu général

1.1.1 Les budgets de l'OTAN sont des instruments clés pour la planification et l'affectation de fonds communs en vue de la réalisation des objectifs de l'Organisation, y compris ceux de ses quartiers généraux civils et militaires, de ses activités, de ses programmes, de ses opérations et de ses missions. À l'OTAN, comme dans les autres organisations internationales, la préparation et l'approbation des budgets s'inscrivent dans le cadre d'un processus récurrent dans lequel un grand nombre de parties prenantes interviennent. Un processus efficient et efficace de préparation des budgets constitue un volet essentiel pour la bonne gestion d'une organisation et un outil nécessaire pour la bonne gestion des dépenses publiques. Selon les bonnes pratiques budgétaires, il est utile d'avoir un processus budgétaire qui facilite la fixation des priorités et la prise de décision, qui favorise la transparence et le respect de l'obligation de rendre compte et qui établit un lien entre les ressources utilisées et les résultats obtenus.

1.1.2 Le Comité des représentants permanents adjoints (DPRC) a eu un débat sur le processus budgétaire à l'OTAN. Le Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN) a pris en considération les résultats de ce débat lorsqu'il a décidé d'effectuer le présent audit de performance.

Budgets de l'OTAN

1.1.3 Les ressources de l'OTAN doivent être utilisées de la manière la plus efficiente et la plus efficace possible. Le Règlement financier de l'OTAN (NFR) régit l'administration financière de tous les organismes OTAN et donne les principales orientations générales à respecter pour administrer les budgets et les finances selon des critères d'efficacité et d'économie.

Administration financière à l'OTAN

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

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

Source : Règlement financier de l'OTAN.

1.1.4 L'OTAN a un budget civil et trente-six budgets militaires, qui sont fondés sur le principe du financement commun de l'Organisation par les pays, sur leurs budgets nationaux. Le budget civil couvre les frais de fonctionnement du siège de l'OTAN, et les budgets militaires couvrent les coûts de la structure de commandement intégrée et certains autres coûts, comme ceux des activités de relations publiques, des travaux de recherche et de la capacité aéroportée de détection lointaine et de contrôle. À l'OTAN, les activités de budgétisation ont lieu chaque année aux différents niveaux de l'Organisation. La budgétisation commence par l'établissement de directives « descendantes » et se poursuit sous la forme d'un processus itératif qui repose à la fois sur des éléments « ascendants » et sur des éléments « descendants », chaque budget étant établi sous l'autorité du chef de l'organisme OTAN concerné. Les budgets sont décrits plus en détail dans l'appendice 1.

Budgets de l'OTAN

Le budget civil et les budgets militaires couvrent, entre autres, le fonctionnement et la maintenance des quartiers généraux militaires internationaux de l'OTAN ainsi que les activités, les programmes, les opérations et les missions de l'Organisation.

Budget civil : le budget civil pour 2017 s'élève à 234,4 millions d'euros. Les crédits sont destinés à couvrir les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'équipement ainsi que les dépenses liées aux programmes du Secrétariat international de l'OTAN. Le budget est alimenté par les budgets des pays selon des quotes-parts agréées et il est exécuté par le Secrétariat international.

Budgets militaires : les budgets militaires pour 2017 s'élèvent à 1,29 milliard d'euros. Les crédits couvrent les coûts d'exploitation et de maintenance de la structure de commandement de l'OTAN, ainsi que les coûts liés aux opérations et aux missions de l'Alliance, à la capacité alliée de surveillance terrestre, à la capacité aéroportée de détection lointaine de l'OTAN, aux pensions et à la transition. Il y a trente-six budgets distincts, qui sont alimentés par les budgets des pays membres selon des quotes-parts agréées. Les budgets sont exécutés par les titulaires de budget respectifs. Dans tous

Source : OTAN.

1.1.5 La méthode de « financement commun » s'applique aux projets relatifs au siège, à la structure de commandement militaire, aux systèmes de commandement et de contrôle et aux opérations de l'OTAN. Elle s'applique aussi aux projets d'équipement financés sur le programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP), qui fait l'objet d'un plafond de contributions distinct non budgétaire. Enfin, certaines activités menées dans le contexte de l'OTAN font l'objet d'arrangements de financement conjoint ou sont financées sur des fonds d'affectation spéciale. Par ailleurs de nombreuses autres activités OTAN sont financées directement par les pays, qui prennent notamment en charge les coûts des effectifs militaires.

Programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP), financement conjoint et fonds d'affectation spéciale

Programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP) : programme qui prend en charge les dépenses d'équipement de l'OTAN nécessaires à la mise en place de capacités militaires qui viennent en dépassement des moyens requis par les pays membres pour leur seule défense nationale. Les pays se répartissent les dépenses sur la base de pourcentages agréés. Le Comité OTAN des investissements autorise les ressources financées en commun nécessaires pour les projets NSIP.

Financement conjoint : mécanisme de financement multinational reposant sur les dispositions fixées dans une charte OTAN agréée. Les pays concernés déterminent toujours les besoins, les priorités et les modalités de financement, mais l'OTAN bénéficie d'un droit de regard et assure la supervision politique et financière.

Fonds d'affectation spéciale et autres mécanismes de financement : pour certains projets, il est fait appel à d'autres mécanismes que le financement commun et le financement conjoint : fonds d'affectation spéciale, contributions en nature, formules

Source : OTAN.

1.1.6 Les budgets de l'OTAN doivent normalement avoir un lien avec les priorités stratégiques approuvées et avec les plans à moyen terme. Avant l'approbation de leur budget, les organismes civils et militaires de l'OTAN établissent un plan à moyen terme portant sur cinq ans et divers documents de planification, qui sont soumis à l'approbation des pays de l'OTAN. Le processus de préparation des budgets est tributaire du contenu et de l'établissement dans les délais impartis des documents évoqués, car ils contiennent de facto les plafonds budgétaires pour l'exercice suivant et les chiffres prévisionnels pour les quatre exercices ultérieurs. Les comités, les agents et les commandements stratégiques de l'OTAN ont tous des responsabilités à assumer dans l'établissement et l'approbation de ces documents.

Principaux documents de planification à moyen terme à l'OTAN

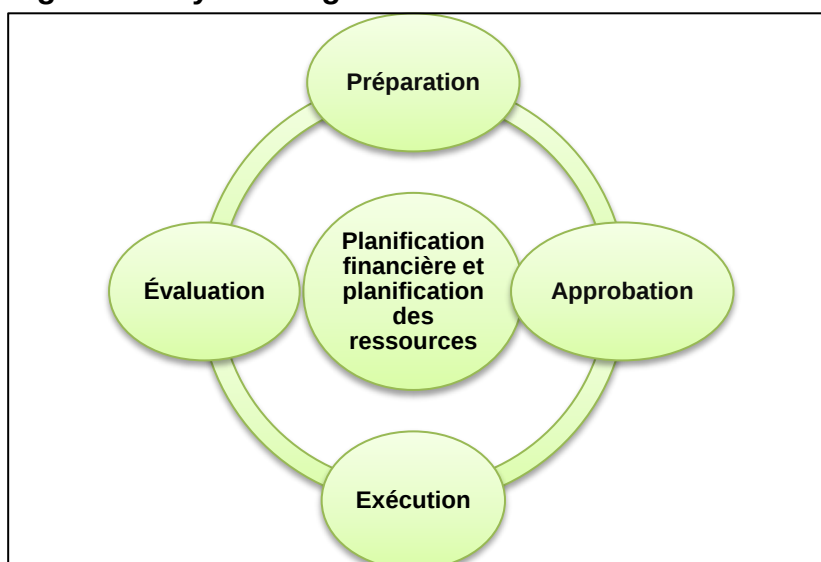
Le plan financier à moyen terme (MTFP) : principal document de planification pour l'établissement du budget civil. Le MTFP arrête le montant des dotations (plafonds budgétaires) pour la première année de la période couverte et indique le montant prévisionnel pour les quatre exercices suivants.

Le plan de ressources à moyen terme (MTRP) : principal produit du processus de planification des ressources. Le MTRP a pour objet, d'une part, de donner aux pays une idée claire des besoins à moyen terme ainsi que de la soutenabilité financière à moyen terme des programmes OTAN de dotation en ressources militaires (capacités et effectifs) à financer en commun et, d'autre part, d'arrêter le montant des dotations (plafonds budgétaires) pour la première année de la période couverte et d'en indiquer

Source : OTAN.

1.1.7 Un cycle budgétaire se compose normalement d'un certain nombre de phases globales, parmi lesquelles la préparation, l'approbation, l'exécution et l'évaluation du budget (voir la figure 1 ci-dessous).

Figure 1 – Cycle budgétaire



Source : IBAN.

1.1.8 La phase de préparation des budgets englobe des activités telles que l'établissement de la directive budgétaire, la préparation des éléments nécessaires pour les budgets, l'identification des risques, la vérification des budgets en interne et la détermination des résultats et des réalisations attendus. La phase d'approbation des budgets englobe la communication des budgets aux organes de supervision et aux organes tenus de rendre des comptes, la vérification des projets de budget, la fixation des priorités et l'approbation des budgets. La phase d'évaluation des budgets englobe l'évaluation des dépenses par les comités concernés, la mesure de la performance, l'évaluation des résultats et de la réalisation des buts.

1.1.9 À l'OTAN, il incombe au Comité des budgets de superviser les budgets civil et militaires et, à l'automne, de vérifier tous les budgets pour l'exercice suivant. Le Comité des budgets est un comité subsidiaire du Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB), lequel est le principal comité OTAN chargé des ressources. Le RPPB et le Groupe de travail du Comité militaire sur les ressources (MCWG(L&R)(RES)) sont aussi associés au processus de préparation et d'approbation des budgets dans le cadre de processus connexes. Il appartient au Conseil de l'Atlantique Nord d'approuver définitivement les budgets en fin d'année.

Transparence et obligation de rendre compte au sein de l'OTAN

1.1.10 La transparence et l'obligation de rendre compte devraient être les éléments clés d'une bonne gouvernance à l'OTAN. Ces dernières années, l'OTAN a apporté des

changements visant à renforcer la gestion financière et le respect de l'obligation de rendre compte et à tenir compte des pratiques de référence dans le domaine des finances publiques. Au cours de la préparation de notre audit et de la réalisation du travail sur le terrain, notre objectif a toujours été le renforcement de la transparence et du respect de l'obligation de rendre compte à l'OTAN.

1.2 Objectifs de l'audit

1.2.1 En application des articles 2 et 14 de notre charte, nous avons évalué le processus de préparation et d'approbation des budgets à l'OTAN. Nous avons étudié le processus budgétaire de manière globale, et n'avons donc pas analysé les processus à tous les niveaux de l'OTAN. Les objectifs spécifiques de l'audit étaient les suivants :

1. déterminer si le processus de préparation et d'approbation des budgets à l'OTAN est efficient et efficace ;
2. déterminer si le processus et les pratiques budgétaires en place à l'OTAN sont conformes aux principes et aux pratiques de bonne gestion budgétaire.

1.3 Étendue de la vérification et méthode appliquée

1.3.1 Notre travail d'audit a été axé sur le processus de préparation et d'approbation des budgets civil et militaires de l'OTAN financés en commun, et sur certains éléments ayant trait à l'exécution et à l'évaluation des budgets. La vérification annuelle des états financiers des organismes OTAN portant notamment sur des éléments relatifs à l'exécution des budgets, nous n'avons pas examiné cette partie du processus budgétaire dans le cadre du présent audit. Nous avons en revanche examiné les processus de vérification et d'approbation des budgets à l'OTAN. Nous avons analysé le processus de préparation et d'approbation des budgets pour les exercices 2014 à 2017. Nous n'avons toutefois pas analysé le contenu des budgets en soi, comme les activités financées ou le montant des dotations.

1.3.2 Nous avons examiné la documentation OTAN et les différents produits ayant un lien direct ou indirect avec le processus de préparation et d'approbation des budgets. Nous avons eu des entretiens avec des responsables du Secrétariat international (SI), de l'État-major militaire international (EMI), du Commandement allié Opérations (ACO), du Commandement allié Transformation (ACT), de l'Agence OTAN d'information et de communication (NCIA) et de l'Agence OTAN de soutien et d'acquisition (NSPA). Nous nous sommes aussi entretenus avec le président du RPPB et avec le président du Comité des budgets.

1.3.3 Notre audit a porté sur les processus budgétaires en place. Nous n'avons pas évalué les mesures qui sont actuellement mises en place pour renforcer le processus budgétaire ou le processus de planification, comme celles qui ont été prises récemment pour améliorer le MTRP, en raison du fait que leur mise au point et leur application sont toujours en cours.

1.3.4 S'agissant du premier objectif de notre audit, nous avons voulu déterminer si le processus était efficient et efficace et, pour ce faire, nous avons examiné et analysé la documentation OTAN en la matière, afin de fixer des critères d'évaluation, comme le respect du NFR et des instructions pour la préparation des documents budgétaires, et nous avons aussi examiné d'autres documents OTAN. Nous avons évalué les retards et les problèmes sur la base de l'examen de documents OTAN et des entretiens que nous avons eus. Par exemple, nous avons examiné les mesures de planification à moyen terme. Nous avons aussi analysé les rapports établis par l'OTAN et d'autres produits relatifs à diverses initiatives portant sur les budgets. Nous considérons qu'un processus est efficient s'il permet d'obtenir à temps les produits voulus et si le délai et les ressources nécessaires à son exécution ne sont pas excessifs. Un processus est plus efficace s'il est inclusif et s'il permet de fixer des priorités et de prendre des décisions en toute connaissance de cause et en toute transparence, en apportant en même temps une valeur ajoutée à l'organisation considérée et à ses membres. Il faut aussi déterminer clairement dans chaque budget qui est tenu comptable de son exécution en vue de l'obtention des résultats souhaités.

1.3.5 S'agissant du second objectif de notre audit, nous avons pris comme référence les principes de gouvernance budgétaire définis par l'OCDE pour déterminer les domaines dans lesquels le processus budgétaire pouvait être amélioré à l'OTAN. Les pays qui appliquent les grands principes de l'OCDE le font pour montrer à leurs ressortissants – et contribuables – qu'ils font preuve de transparence et respectent l'obligation de rendre compte s'agissant de l'utilisation de fonds publics. Ce sont précisément des fonds publics qui alimentent les fonds communs de l'OTAN. Ils lui sont versés par les pays de l'Alliance. Il est donc clair que le respect des exigences évoquées peut être considéré comme le prolongement du respect des principes qui sont applicables aux budgets nationaux et auxquels les pays de l'OCDE se conforment. Pour plus d'informations, on trouvera dans l'appendice 2 la liste des principes de gouvernance budgétaire définis par l'OCDE.

1.3.6 Par ailleurs, nous nous sommes entretenus avec des responsables d'autres organisations internationales afin de mieux comprendre les difficultés liées aux processus budgétaires propres aux organisations internationales. Les organisations que nous avons consultées comptent de 35 à 193 pays membres et, dans la plupart d'entre elles, les décisions se prennent par voie de consensus, y compris pour ce qui est de l'approbation de leur budget. Les budgets annuels de ces organisations allaient de 380 millions d'euros à 11 milliards d'euros pour l'exercice 2017.

1.3.7 On trouvera dans l'appendice 3 de plus amples détails sur la méthode d'audit que nous avons utilisée. Nous avons rassemblé des informations sur les outils et les principes budgétaires en place dans les organisations consultées, mais nous n'avons pas évalué leur efficience et leur efficacité. Notre objectif était de savoir comment certaines autres organisations internationales ont mis en place des éléments et des outils budgétaires plus modernes. On trouvera dans le tableau 1 ci-dessous un récapitulatif des informations sur les caractéristiques budgétaires de ces organisations et de l'OTAN.

Tableau 1 – Comparaison des principales caractéristiques budgétaires de diverses organisations

	Organisation des Nations Unies	UNICEF	OCDE	Conseil de l'Europe	OTAN ¹
Budget global	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Basé sur les résultats	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Budget pluriannuel (2-4 ans)	Oui ²	Oui	Oui	Oui	Non
Planification pluriannuelle (plafonds annuels et planification à moyen terme)	Oui	Oui	Oui	Oui	Partiellement
Présentation de toutes les sources de financement	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Gestion des risques intégrée	Oui	Oui	Oui	Oui	Non

Source : Analyse faite par l'IBAN.

¹ Secrétariat international, État-major militaire international, Commandement allié Opérations et Commandement allié Transformation.

² Le budget ordinaire de l'ONU est pluriannuel. Son budget « Maintien de la paix » est annuel.

1.3.8 Nous avons constaté que plusieurs de ces organisations avaient désigné une autorité budgétaire centralisée et qu'elles avaient récemment apporté des modifications à leur processus et à leurs produits s'agissant de la préparation et de l'approbation de leur budget. De plus, toutes les organisations consultées ont mis en place une gestion des risques globale liée à la phase d'approbation des budgets, notamment pour ce qui est des risques ayant trait à la réalisation des objectifs fixés.

1.3.9 Les budgets des organismes OTAN à financement conjoint et les fonds d'affectation spéciale administrés par l'OTAN n'entraient pas dans le périmètre de notre audit, de même que le régime de financement commun appliqué au NSIP. Nous avons centré notre travail sur la manière dont le processus de préparation des budgets tient compte des dépenses de fonctionnement et de maintenance (O&M) à venir, élément qui contribue à l'exhaustivité des budgets. Nous n'avons pas analysé les procédures budgétaires spéciales relatives à la construction du nouveau siège de l'OTAN.

2. Des ajustements substantiels sont nécessaires pour accroître l'efficacité et l'efficacité des processus budgétaires en place à l'OTAN

2.1 Dans cette partie, nous avons analysé le processus de préparation et d'approbation des budgets ainsi que le processus de planification des ressources, qui y est lié et dont dépend la préparation des budgets. Nous avons examiné l'organisation du travail de préparation d'un budget et avons analysé les instructions budgétaires diffusées à différents niveaux. Nous avons aussi évalué dans quelle mesure les budgets civil et

militaires de l'OTAN étaient approuvés dans les délais fixés au préalable. Nous nous sommes en outre penchés sur différents aspects de l'efficacité du processus d'approbation des budgets.

Niveau de regroupement des budgets et gestion budgétaire à l'OTAN

2.2 L'OTAN a une approche décentralisée de la préparation et de la présentation des budgets. Il n'y a pas de budget unifié : il incombe aux titulaires du budget civil et des 36 budgets militaires de préparer et de soumettre leur propre budget. Les budgets civil et militaires sont présentés séparément et dans des formats différents. Des instructions très détaillées pour la préparation des budgets sont diffusées et tenues à jour à tous les niveaux. Les budgets militaires sont fondés sur une approche par projet et par activité, tandis que le budget civil est établi par objectif.

Gouvernance de la préparation et de l'approbation des budgets à l'OTAN

2.3 Nous avons montré plus haut que l'OTAN avait une approche décentralisée de la préparation et de la présentation des budgets. Nous avons recensé les principaux produits et parties prenantes dans le processus de préparation et d'approbation des budgets. Nous avons analysé la structure de gouvernance, qui se compose de plusieurs niveaux et organes. On trouvera dans le tableau 2 ci-après les principaux documents et la répartition des responsabilités concernant l'approbation du budget civil.

Tableau 2 – Gouvernance de la planification financière à moyen terme et de la préparation du budget civil : répartition actuelle des responsabilités

Document	Soutien/Contribution	Organe de gouvernance
Plan financier à moyen terme (MTFP)	Titulaire du budget civil – SI	Comité des budgets
Budget civil	Titulaire du budget civil – SI	Comité des budgets

Source : Analyse faite par l'IBAN.

2.4 Le tableau 2 montre que le MTFP et le budget civil, ainsi que le projet de budget, sont les principaux documents s'agissant du processus d'approbation officielle du budget civil. Le Comité des budgets est la principale partie prenante, avec le SI, tant pour le MTFP que pour le budget civil. Le secrétaire général, par l'intermédiaire de la Division Gestion exécutive, soumet le MTFP au Comité des budgets, qui établit ensuite, à l'intention du Conseil, un rapport dans lequel il arrête le montant recommandé pour la dotation (plafonds budgétaires) pour l'année suivante et présente les chiffres prévisionnels pour le budget civil. Le rapport sur le MTFP que le Comité des budgets établit à l'intention du Conseil est soumis au RPPB pour qu'il l'avalise, puis au Conseil pour qu'il l'approuve. Sur la base du plafond approuvé, le SI établit le projet de budget annuel, qui est soumis au Comité des budgets pour examen. Le Comité des budgets établit à l'intention du Conseil un rapport sur le projet de budget annuel, qui est soumis au RPPB pour qu'il l'avalise, puis au Conseil pour qu'il l'approuve.

2.5 Le tableau 3 ci-après montre comment les responsabilités sont réparties et quels sont les principaux documents s'agissant du processus de planification des ressources militaires et de préparation des budgets militaires à l'OTAN.

Table 3 – Gouvernance de la planification des ressources militaires et de la préparation des budgets militaires : répartition actuelle des responsabilités

Document	Soutien/Contribution	Organe de gouvernance
Proposition consolidée d'affectation des ressources (CRP)	Division Logistique et ressources de l'EMI et titulaires de budget militaire	RPPB (Comité militaire)
Appréciation consolidée des incidences établie par les autorités militaires de l'OTAN (CNIS)	Division Logistique et ressources de l'EMI et titulaire de budget militaire	Comité militaire
Plan de ressources à moyen terme (MTRP)	SI/Bureau OTAN des ressources (NOR)	RPPB
Budgets militaires	Groupes de budgets militaires et titulaires de budget militaire	Comité des budgets (RPPB)

Source : Analyse faite par l'IBAN.

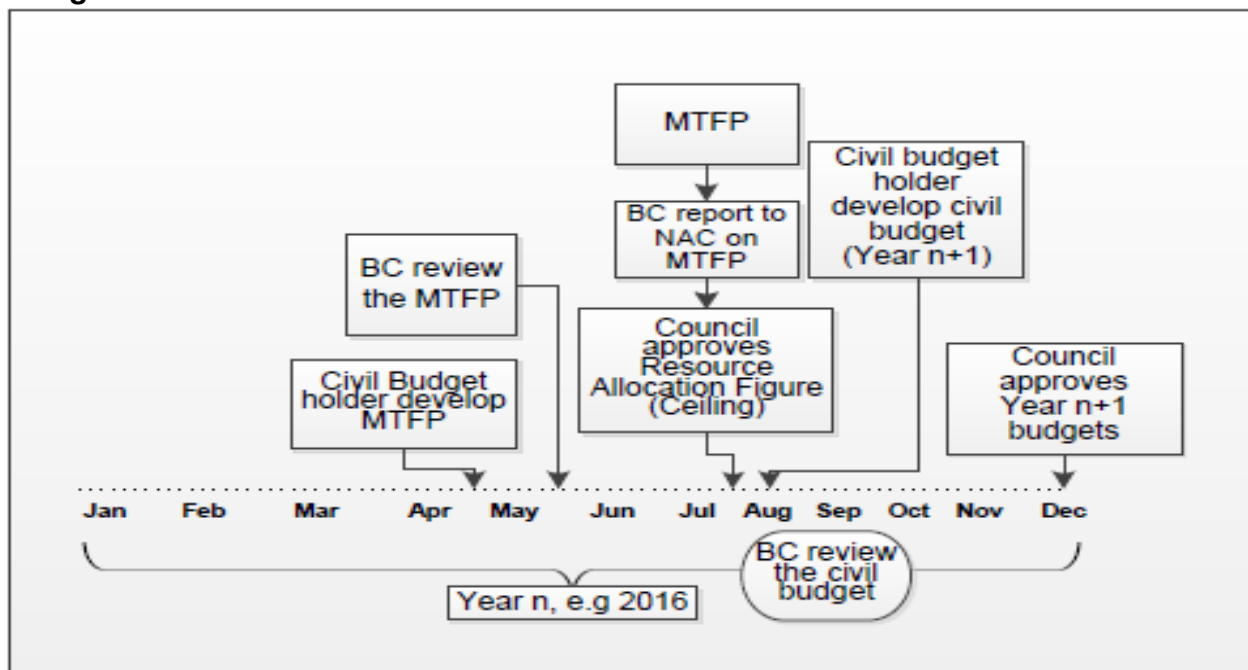
2.6 Comme le montre le tableau 3, les titulaires de budget militaire établissent leur CPR et la CNIS, et le Comité militaire approuve la CNIS. La CRP définit les besoins et les ressources nécessaires à la réalisation des buts et des objectifs de l'Alliance pour toute la période couverte par la planification. La CRP est transmise au RPPB qui l'utilisera pour établir le MTRP. La CNIS décrit en détail les priorités des autorités militaires de l'OTAN (NMA) ainsi que les incidences potentielles et les risques pour les activités au cas où les niveaux de ressources recommandés ne seraient pas suffisants par rapport aux niveaux indiqués dans la CRP. Le document contenant la CNIS est transmis au Conseil afin qu'il en prenne note, puis au RPPB afin qu'il en tienne compte dans ses discussions sur le MTRP. Enfin, le RPPB se met d'accord sur le MTRP, qui arrête le montant recommandé de la dotation (plafonds budgétaires) et donne les chiffres prévisionnels pour les budgets militaires. Le Comité des budgets vérifie tous les budgets militaires. L'organe de gouvernance pour les budgets militaires est le RPPB. Le Comité des budgets établit des recommandations, qui sont soumises au RPPB pour qu'il les avalise, puis au Conseil pour qu'il les approuve.

2.7 Le processus de préparation des budgets est tributaire de divers comités et de divers processus de planification et de prise de décision. Par exemple, l'EMI, le SI, le Comité militaire, le RPPB et le Comité des budgets interviennent de manière très active soit dans la préparation et l'approbation des budgets, soit dans les processus et les produits sur lesquels la préparation des budgets est censée reposer (CRP, CNIS, MTRP et les budgets en soi). De plus, un grand nombre d'agents administratifs différents

travaillant dans des quartiers généraux différents jouent aussi un rôle sur le plan du soutien, et de nombreux documents et instructions sont établis pour faciliter ces processus. On trouvera dans les appendices 4 et 5 plus de détails sur le processus de préparation et d'approbation des budgets ainsi que sur les processus connexes.

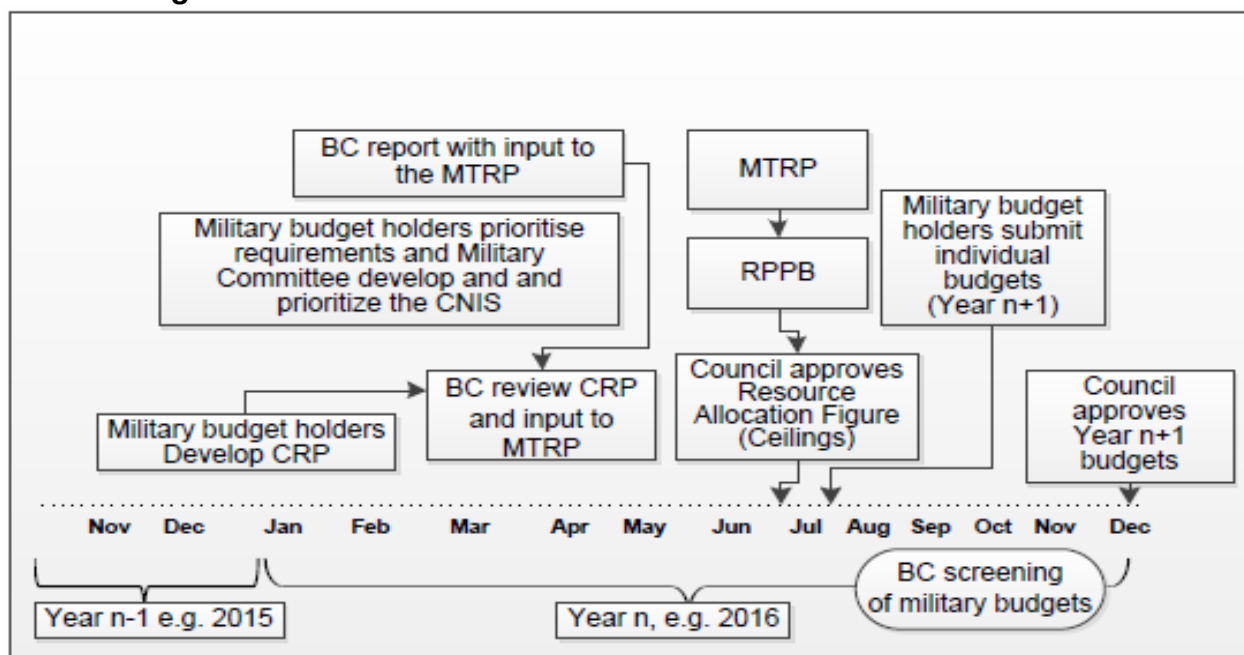
2.8 La figure 2 ci-après présente le processus jusques et y compris l'approbation du budget civil par le Conseil.

Figure 2 – Budget civil : processus de préparation et d'approbation du MTFP et du budget civil



Source : Analyse faite par l'IBAN.

Figure 3 – Budgets militaires : processus de préparation et d'approbation du MTRP et des budgets militaires



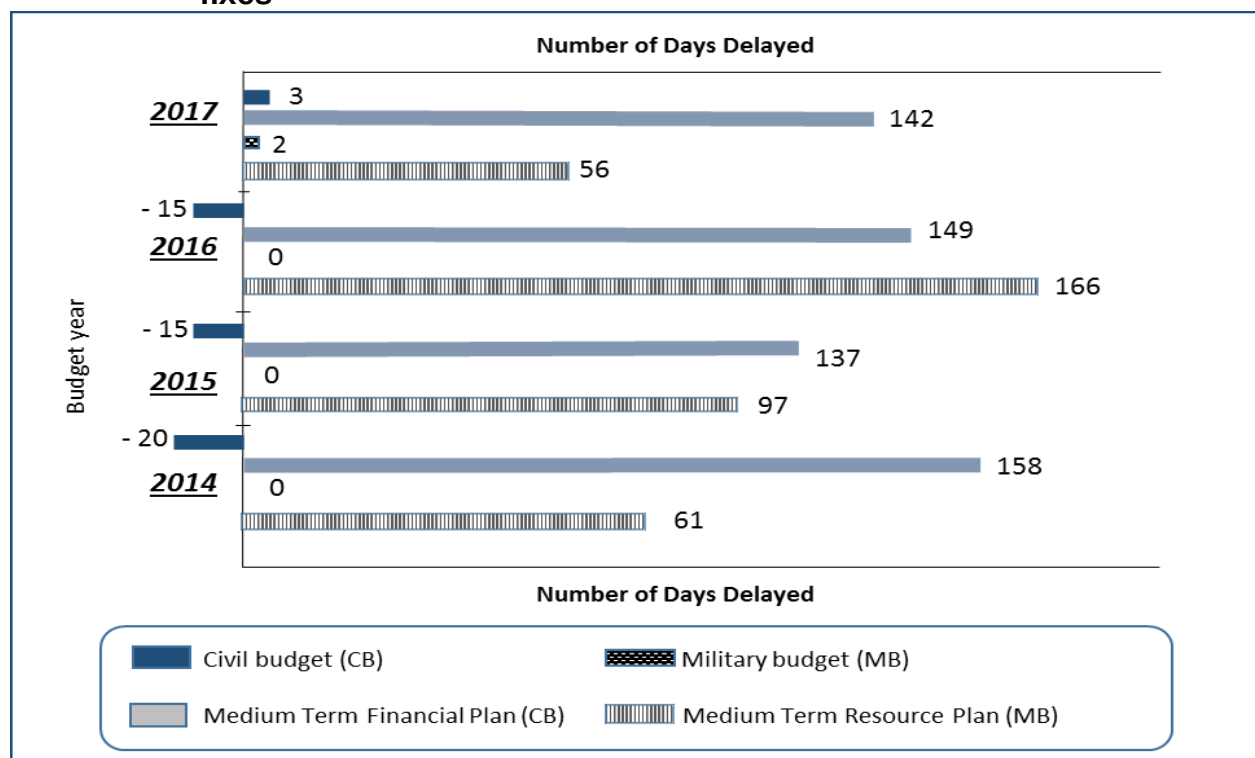
2.9 Comme le montrent les figures 2 et 3, il existe deux processus différents de préparation et d'approbation des budgets à l'OTAN. On constate aussi que plusieurs parties prenantes et processus interviennent dans l'actuelle structure de gouvernance. Il y a une séparation des responsabilités au niveau de la gouvernance pour ce qui est des budgets et des documents et processus dont dépend directement la préparation des budgets. Cette séparation se retrouve aussi sur le plan administratif au niveau du groupe de budgets. Par exemple, au Quartier général du Commandant suprême allié Transformation (QG du SACT) et au Grand quartier général des puissances alliées en Europe (SHAPE/ACO), le Bureau du contrôle financier est responsable de la préparation des budgets, mais différents services au sein de ces commandements sont responsables de la planification et de la préparation de la CRP.

Examen des dates d'approbation des budgets OTAN et des documents de planification à moyen terme y afférents au regard des délais fixés officiellement

2.10 Nous avons examiné les dates d'approbation finale des budgets civil et militaires (pour les exercices 2014 à 2017) et nous les avons comparées aux dates fixées dans la directive budgétaire établie par le Comité des budgets et dans le plan de travail correspondant. Nous avons aussi vérifié si les documents de planification à moyen terme, qui spécifient le montant de la dotation (plafonds budgétaires) nécessaire pour finaliser les budgets pour les exercices 2014 à 2017, ont été approuvés à temps. Pour ce faire,

nous avons comparé les dates auxquelles les MTFP et MTRP ont été approuvés aux dates butoirs fixées par le Comité des budgets et par le RPPB. Nous avons en outre vérifié les dates auxquelles les budgets civil et militaires ont été soumis pour examen et pour vérification.

Figure 4 – Approbation des budgets de l'OTAN et des documents de planification à moyen terme pour les exercices 2014 à 2017 au regard des délais fixés



Source : Analyse faite par l'IBAN.

Notes : dates butoirs fixées dans le NFR, dans la directive budgétaire établie par le Comité des budgets (plans de travail) et dans la directive sur l'établissement du plan de ressources à moyen terme. Pas de MTRP approuvé pour 2017-2021 en 2016. Seuls les plafonds pour 2017 ont été approuvés. En règle générale, les plafonds doivent être approuvés au plus tard en juin. En 2016, une échéance plus tardive, à savoir la fin août 2016, a été fixée par le RPPB pour l'approbation des plafonds 2017. Le Conseil n'a pas approuvé le MTFP pour 2015-2019, mais en a pris note. En 2015, un plan de ressources contenant une recommandation au Conseil concernant les plafonds pour 2016 a été établi, mais pas un MTRP complet.

2.11 Au cours des dernières années, le processus a pâti du fait que le plafond n'avait pas été approuvé dès le départ. La figure 4 montre que, en général, par rapport aux échéances fixées dans la directive budgétaire établie par le Comité des budgets, l'approbation finale des budgets civil et militaires de l'OTAN se fait à temps, ou avec un léger retard. Elle montre aussi que, par rapport aux instructions données par le Comité des budgets et par le RPPB, le MTFP et le MTRP sont approuvés avec beaucoup de retard. Au cours des quatre derniers exercices, le MTFP et le MTRP n'ont pas été approuvés à temps. Ils ont même parfois été approuvés longtemps après la vérification des budgets militaires par le Comité des budgets.

2.12 L'approbation des plafonds budgétaires n'intervient pas suffisamment tôt pour pouvoir éclairer l'établissement des budgets. Au contraire, les plafonds ne sont communiqués, dans le meilleur des cas, qu'à la fin du processus de préparation des budgets. Cela signifie que le plafond n'est pas encore arrêté au moment où les projets de budget militaire sont soumis et où la vérification des budgets a lieu. Les articles 18 et 21 du NFR régissent la préparation et l'approbation des budgets, et fixent notamment des échéances. L'article 18 prévoit que le projet de budget portant sur l'exercice suivant doit être soumis au Conseil pour le 1^{er} septembre, et l'article 21 stipule qu'un rapport contenant des observations et des recommandations en vue de l'approbation du projet de budget annuel doit être soumis pour le 1^{er} décembre. Le NFR ne fixe pas d'échéances pour le processus de planification à moyen terme. Les échéances recommandées pour la planification à moyen terme sont présentées chaque année dans les directives du RPPB, mais elles ne sont pas respectées. Par exemple, la directive du RPPB stipulait que le Bureau devait finaliser les plafonds pour 2017 au plus tard en juin 2016, et que le Conseil devait approuver ces plafonds au plus tard pour la fin du mois de juin 2016. Les plafonds 2017 n'ont été établis que le 27 octobre 2016.

2.13 Les retards dans l'établissement du MTFP et du MTRP ont des effets négatifs notamment en rendant le travail inefficace, en alourdissant la charge de travail ou en obligeant à mettre en place des solutions de remplacement. Les titulaires de budget ont signalé que, pour préparer leurs budgets respectifs, ils devaient s'appuyer sur les plafonds approuvés pour les exercices précédents ou établir leurs propres scénarios en interne et s'en servir pour établir leur projet de budget. S'agissant du budget civil, le retard pris a fait que le budget annuel a été soumis tardivement au Comité des budgets pour examen et vérification. Plus spécifiquement, nous avons fait les constatations suivantes :

- en l'absence de plafonds approuvés, les titulaires de budget sont dans l'incertitude ; cela rend plus difficile l'établissement d'un projet de budget réaliste à soumettre aux pays pour vérification ; les titulaires de budget ont moins de temps pour réagir aux changements et établir leurs budgets respectifs ;
- le projet de budget civil annuel n'est pas présenté au Comité des budgets dans les délais fixés par le NFR, qui prévoit que le projet de budget doit être soumis à ce comité pour examen et vérification pour le 1^{er} septembre ; pour les exercices 2014 à 2017, le budget civil a été soumis chaque année avec retard ; le retard allait d'un mois et demi à plus de deux mois et demi ; s'agissant des budgets militaires, ils ont été soumis à temps pour vérification ;
- les projets de budget sont vérifiés par les titulaires de budget eux-mêmes et par le Comité des budgets, sans que ceux-ci disposent de plafonds agréés ;
- la prise de décision par les titulaires de budget est plus difficile, par exemple lorsqu'ils doivent décider des risques financiers qu'ils peuvent prendre au moment de l'établissement de leurs budgets respectifs ; si le plafond budgétaire leur est communiqué à l'avance, les titulaires de budget pourront mieux évaluer

le niveau du risque financier qu'ils peuvent prendre au moment de la préparation de leurs budgets respectifs ; la directive budgétaire établie par le Comité des budgets stipule que les titulaires de budget sont encouragés à appliquer la gestion des risques là où c'est faisable ;

- les titulaires de budget établissent des groupes de travail et/ou mettent en œuvre des mesures de leur cru pour atténuer les effets négatifs du retard dans la fixation des plafonds budgétaires ; par exemple, en raison de ce retard, un commandement OTAN a mis en place un processus supplémentaire en interne pour pouvoir fixer une valeur cible et faire ainsi en sorte que le projet de budget soit approuvé par le commandant et que l'échéance fixée dans le NFR pour la présentation du budget soit respectée ; des instructions supplémentaires sur la préparation du budget doivent donc être établies et communiquées à l'équipe chargée du budget ;
- dans certains cas, les titulaires de budget ont signalé que l'approbation tardive des plafonds budgétaires avait soulevé des difficultés pour la préparation de l'exécution du budget, par exemple pour ce qui concernait les acquisitions et le personnel ;
- en outre, si les chiffres pour les premier et deuxième exercices couverts par les documents de planification à moyen terme étaient approuvés par les pays, la planification budgétaire serait améliorée.

L'efficacité du processus de préparation et d'approbation des budgets

2.14 Nous avons examiné la documentation relative à la présentation et à l'approbation des projets de budget à l'OTAN, comme les projets de budget, les instructions pour la préparation des documents budgétaires et les informations sur la planification budgétaire et financière. Par ailleurs, nous avons eu des entretiens avec des responsables de budget et avons reçu des déclarations écrites émanant de titulaires de budget.

2.15 Bien que les budgets OTAN soient généralement approuvés à temps, l'approbation tardive des plafonds fait que les projets de budget sont établis sur la base d'anciens chiffres prévisionnels qui risquent d'être dépassés. Cela entrave le fonctionnement du processus de préparation des budgets en tant qu'instrument de prise de décision et de priorisation transversale.

2.16 La préparation des budgets de l'OTAN repose sur le principe de la reconduction : les propositions de budget sont fondées en partie sur les budgets et les plafonds des exercices précédents. Le processus évolue lentement et pourrait être plus flexible. Cela tient au fait que le budget civil et les 36 budgets militaires sont présentés, vérifiés et approuvés séparément. La préparation et la pré-vérification des budgets se fait de manière séparée par chacun des titulaires de budget, ce qui entraîne un risque de manque d'efficacité s'agissant de la priorisation et de l'attribution de ressources pour la

réalisation des objectifs généraux de l'OTAN. Une approche plus proactive du processus budgétaire pourrait permettre aux pays de mieux répondre aux changements. Le processus d'approbation ne remplit pas son rôle d'outil efficace pour l'application des orientations et la priorisation dans l'ensemble de l'OTAN. Cela tient au fait qu'il n'y a pas de lien étroit entre le processus d'approbation des budgets et les objectifs généraux hiérarchisés de l'Alliance sur la base des indicateurs de performance et des résultats attendus.

2.17 Nous avons aussi constaté que les pays recevaient une grande quantité d'informations présentant un degré élevé de détail. Toutes les parties du budget sont soumises en même temps aux pays pour examen et vérification. De plus, il n'y a pas de distinction entre les coûts discrétionnaires et les coûts non discrétionnaires. Selon notre évaluation, cela risque de réduire l'attention portée aux éléments budgétaires non discrétionnaires, comme les nouveaux programmes et les initiatives de développement, qui revêtent une importance cruciale dans un environnement de sécurité où il faut faire face à des défis permanents ainsi qu'à des défis évolutifs sur le court, le moyen ou le long terme.

2.18 Le NFR donne aux commandants (par l'intermédiaire des contrôleurs des finances) une marge de manœuvre, certes limitée, pour effectuer des transferts de crédits entre les différents besoins budgétaires. De plus, le secrétaire général s'est vu déléguer pour une durée déterminée des pouvoirs de gestion lui permettant d'exercer plus efficacement ses responsabilités de gestionnaire en vue de l'adaptation du SI aux nouveaux défis. De tels instruments peuvent donner aux titulaires de budget une plus grande marge de manœuvre et leur permettre d'être proactifs s'agissant de l'exécution de leurs fonctions. Ils peuvent en outre réduire la charge de travail sur les plans de la gestion et de la gouvernance et devraient contribuer à ce que les titulaires de budget se sentent davantage tenus d'atteindre les résultats attendus.

Conclusion

2.19 Même si, en général, les budgets OTAN ont fait l'objet d'un accord et ont été approuvés par le Conseil au moment où commence un exercice budgétaire, le processus de préparation et d'approbation des budgets pourrait être plus efficient et plus efficace. Les budgets et les documents s'y rapportant sont détenus et établis par diverses entités administratives. Plusieurs comités interviennent dans la planification des ressources et dans la préparation et l'approbation des budgets. La complexité du processus et la séparation des responsabilités génèrent un risque de double emploi aux niveaux de la gouvernance, de la gestion et de l'administration. L'actuel processus de planification à moyen terme n'est pas en phase avec le processus budgétaire. Cela multiplie inutilement les tâches et les processus. Enfin, le processus de préparation et d'approbation des budgets peut être rendu plus efficace, ce qui améliorera la prise de décision et la priorisation par les pays.

3. L'OTAN devrait envisager d'établir une politique budgétaire globale fondée sur des principes de bonne gestion budgétaire

3.1 Dans cette partie, nous avons comparé les pratiques budgétaires en vigueur à l'OTAN avec quatre principes budgétaires communément acceptés et avec les principes de gouvernance budgétaire établis par l'OCDE. Nous avons examiné les règles et les instructions applicables aux budgets de l'OTAN, notamment la directive budgétaire établie chaque année par le Comité des budgets et les consignes données séparément par les titulaires de budget. Nous avons examiné les budgets soumis et nous nous sommes entretenus avec des agents de l'OTAN afin de nous assurer que ces documents reposaient sur des principes budgétaires.

Recommandation de l'OCDE sur la gouvernance budgétaire

Depuis 1980, les directeurs de budget des pays membres de l'OCDE se réunissent régulièrement au sein du Groupe de travail des hauts responsables du budget (SBO).

La recommandation de l'OCDE sur la gouvernance budgétaire a été formulée par le SBO. Elle fournit un ensemble concis des bonnes pratiques pour tout l'éventail des activités budgétaires, spécifiant dix principes de bonne gouvernance budgétaire, et elle vise à donner des orientations pratiques pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'amélioration des systèmes budgétaires.

Source : OCDE.

Examen du processus de préparation et d'approbation des budgets à l'OTAN au regard des principes budgétaires communément acceptés

3.2 Nous avons effectué une analyse qui montre dans quelle mesure les budgets OTAN financés en commun s'appuient sur les principes budgétaires communément acceptés, à savoir l'unité, l'universalité, l'annualité et la spécialité. Ces principes sont largement acceptés et servent de base à l'établissement des budgets des pays et des organisations internationales. Nous avons examiné la documentation relative aux budgets et avons eu des entretiens avec les agents chargés des budgets à l'OTAN. Les résultats de cet examen sont résumés dans le tableau 4 ci-après.

Table 4 – Résumé des observations de l'IBAN sur l'examen du processus budgétaire en place à l'OTAN au regard des principes budgétaires communément acceptés

Principe communément accepté	Application à l'OTAN
Unité (<i>Les informations budgétaires sont présentées dans un seul document.</i>)	Le principe de l'unité budgétaire n'est pas actuellement appliqué. Il n'y a pas de budget OTAN unifié et global. Les budgets civil et militaires constituent des documents distincts, et le NSIP ainsi que les fonds d'affectation spéciale ne figurent pas dans les budgets. Il en est de même pour d'autres éléments importants, comme la correction des données en raison de l'inflation dans les projets de budget soumis, la gouvernance ainsi que les rôles et les responsabilités dans le processus de préparation des budgets. Le budget ne couvre pas la totalité des organismes qui mènent des activités et des opérations. Si tel était le cas, les autorités d'approbation auraient un aperçu global de ces activités et de ces opérations (voir ci-après). À l'OTAN, les budgets civil et militaires ne sont pas structurés de la même manière.
Universalité (<i>Toutes les ressources doivent être versées dans un pool commun et utilisées selon les priorités en place.</i>)	Ce principe est bien appliqué à l'OTAN. Les ressources sont versées dans un pool ou fonds commun, en vue de leur affectation et de leur utilisation pour le financement des dépenses en fonction des priorités en place dans les organismes OTAN.
Annualité (<i>Un budget est établi pour un exercice donné et exécuté pendant cet exercice.</i>)	Ce principe est bien appliqué à l'OTAN. À l'OTAN, les budgets sont établis et approuvés pour un exercice donné, et exécutés pendant cet exercice. Si l'OTAN passait à une méthode de budgétisation pluriannuelle (comme c'est le cas dans plusieurs autres organisations internationales), cela pourrait renforcer la valeur stratégique des budgets, mettre en place les conditions d'un meilleur alignement sur les autres processus de planification et réduire la charge de travail ainsi que le nombre de documents budgétaires à établir.
Spécialité (<i>Une autorisation budgétaire doit porter sur une utilisation bien précise des fonds.</i>)	Ce principe est bien appliqué à l'OTAN. Il prévoit que chaque autorisation doit porter sur une utilisation bien précise des fonds et que les crédits correspondants doivent être affectés à un usage spécifique.

Source : Analyse faite par l'IBAN.

3.3 Le tableau 4 montre que l'OTAN applique les principes budgétaires de l'annualité, de l'universalité et de la spécialité. Si l'OTAN applique bien le principe de l'annualité, il est à noter que d'autres organisations internationales se tournent actuellement vers une méthode de budgétisation pluriannuelle. Les organisations

internationales dans lesquelles nous nous sommes rendus sont passées d'un budget annuel à un budget bisannuel, tout en conservant le principe de base de l'autorisation annuelle.

3.4 S'agissant du principe de l'unité budgétaire, l'OTAN ne l'applique pas correctement : elle n'établit pas de budget global et il n'y a pas de processus de préparation d'un budget unifié. Il n'y a pas à l'OTAN d'entité centralisée qui soit tenue comptable de la préparation et de la présentation des budgets. Au contraire, chaque titulaire de budget prépare et soumet son projet de budget de manière séparée. Une gestion budgétaire plus centralisée pourrait renforcer l'efficacité du processus. Et une gestion budgétaire plus efficace pourrait améliorer le respect de l'obligation de rendre compte et l'efficacité en apportant à l'OTAN les avantages suivants ;

- préparation des budgets sous la responsabilité d'une seule entité tenue comptable ;
- possibilité d'aboutir à l'établissement d'un budget global ;
- approbation des budgets plus tôt ;
- approbation à un stade aussi précoce que possible des articles budgétaires non discrétionnaires, ce qui permettrait d'avoir des discussions stratégiques plus utiles ;
- accent plus marqué sur les risques et le lien avec les principaux objectifs de l'OTAN ;
- réduction du nombre de niveaux où des instructions sont établies ;
- réduction du nombre d'agents affectés à la préparation et à la vérification en interne des budgets soumis au sein de chaque groupe budgétaire par rapport au nombre actuel ;
- réduction des doubles emplois sur le plan administratif ;
- suivi et évaluation plus efficaces des activités et des résultats obtenus ;
- une organisation centralisée devrait bénéficier d'un soutien et faire l'objet d'un contrôle au travers d'une politique budgétaire globale de l'OTAN et de systèmes plus centralisés comme ceux qui sont utilisés par bon nombre de pays.

Comparaison de la pratique budgétaire à l'OTAN au regard des principes de gouvernance budgétaire de l'OCDE

3.5 Dans cette partie, nous comparons les principes de l'OCDE en matière de gouvernance budgétaire (voir l'appendice 2) et les principes en vigueur à l'OTAN. Nous présentons aussi certains avantages que l'OTAN pourrait obtenir si des modifications étaient apportées à l'approche actuelle en vue d'une application plus généralisée des principes de l'OCDE. Nous avons recensé les pratiques en vigueur à l'OTAN en examinant la documentation de l'Organisation et en consultant ses agents. Nous avons également examiné avec des responsables de l'OCDE les principes évoqués. Les paragraphes 3.6 à 3.14 ci-après résument, principe par principe, les constatations qui ressortent de l'évaluation que nous avons effectuée, et les avantages que l'OTAN pourrait obtenir si elle s'alignait davantage sur ces principes.

« Gérer les budgets en respectant des limites claires, crédibles et prévisibles en matière de politique budgétaire »

3.6 L'OTAN n'a pas de politique budgétaire globale. Des instructions pour la préparation et l'approbation des budgets de l'Organisation sont formulées chaque année et à plusieurs niveaux de gouvernance et de gestion. Le Comité des budgets établit chaque année des instructions qui contiennent des principes généraux et des consignes plus détaillées. De plus, les groupes budgétaires et les titulaires de budget communiquent de manière individuelle des orientations complémentaires ainsi que des instructions.

3.6.1 Parmi les avantages que l'OTAN pourrait tirer de la réduction du nombre de niveaux où des instructions détaillées sont établies pourrait figurer le fait que les titulaires de budget tenus comptables pourraient alors, si nécessaire, diffuser leurs propres orientations en conformité avec cette politique. Les parties prenantes auraient une compréhension plus uniforme du budget. Les doubles emplois pourraient être réduits.

« Faire étroitement correspondre les budgets avec les priorités stratégiques à moyen terme du gouvernement »

3.7 Actuellement, les budgets de l'OTAN ne sont pas étroitement alignés sur les priorités stratégiques et la planification à moyen terme. Les documents de planification à moyen terme sont censés donner une vision à plus long terme de la planification financière. L'accent étant mis davantage sur les plafonds des exercices suivants que sur les années restantes du plan, la budgétisation devient une activité annuelle simpliste. Le risque est que, d'un point de vue budgétaire, les documents de planification à moyen terme ne soient utilisés que pour fixer les plafonds chaque année.

3.7.1 Parmi les avantages que l'OTAN pourrait tirer d'un alignement plus étroit du processus budgétaire sur le processus de planification à moyen terme figurerait le fait que les pays auraient un meilleur aperçu des ressources nécessaires sur la période de planification pour la réalisation des objectifs agréés. De plus, le débat pourrait alors être ciblé davantage sur les modifications à apporter à une base de financement agréée, ce qui éviterait de consacrer chaque année du temps et des ressources à l'établissement d'une nouvelle base de financement. Par ailleurs, un rapprochement de la planification et de la budgétisation pourrait réduire la charge de travail.

« Élaborer le cadre de budgétisation des investissements afin de répondre aux besoins de développement nationaux de manière efficiente et cohérente »

3.8 Le budget du NSIP, qui est le programme d'équipement de l'OTAN, est présenté séparément des autres budgets de l'OTAN. Cette séparation accroît le risque d'inefficacités structurelles. Les coûts O&M à long terme découlant des projets NSIP ne sont pas bien pris en compte dans les projets de budget et dans le processus de vérification des budgets. Il n'y a pas de lien direct entre les projets NSIP approuvés par les pays et l'identification/la planification dans les budgets militaires des coûts O&M qui découleront de ces projets. De plus, l'évaluation des besoins O&M ayant trait aux nouvelles capacités et/ou aux capacités modernisées est, de longue date, inexacte.

3.8.1 Parmi les avantages que l'OTAN pourrait tirer d'une application plus large de ce principe figurent le renforcement des données de base, au profit d'une évaluation plus prudente des coûts et des avantages des investissements, l'abordabilité pour les utilisateurs sur le long terme, la priorisation des projets et l'optimisation globale des ressources. Si un budget plus complet, qui présenterait notamment les coûts O&M découlant des dépenses d'équipement, était établi, les pays pourraient avoir un aperçu plus clair de l'ensemble des dépenses et être en mesure de prendre leurs décisions en meilleure connaissance de cause s'agissant de la fixation des priorités et de la détermination des risques à long terme.

« Veiller à l'ouverture, à la transparence et à l'accessibilité des documents et données budgétaires »

3.9 Actuellement, l'OTAN rend certaines informations budgétaires accessibles au public. En interne, la plupart des informations budgétaires sont présentées avec un degré élevé de détail dans des budgets séparés. La transparence budgétaire englobe le respect de l'obligation de rendre compte, l'intégrité, l'inclusivité et la confiance, et elle peut améliorer la qualité du budget. Le processus budgétaire devrait être transparent en termes de publication, d'accessibilité et de degré de détail. Au lieu d'apporter des éclaircissements, un excès d'informations risque de rendre les choses plus confuses pour les utilisateurs.

3.9.1 Parmi les avantages que l'OTAN pourrait tirer de l'exploitation de ces constatations pourrait figurer la mise en place d'un ensemble plus rationalisé de produits budgétaires préparatoires à l'intention des pays. Cette approche pourrait aider à cibler le débat, les priorités et les vérifications, et à accélérer le processus d'approbation du budget. Certains pays utilisent une solution de type « entrepôt de données » (Data Warehouse) pour obtenir des données de bonne qualité et pour faciliter le regroupement, l'accessibilité et la transparence des budgets.

« Assurer l'existence d'un débat inclusif, participatif et réaliste sur les choix budgétaires »

3.10 La présentation et l'approbation des budgets se font généralement à une date proche de l'échéance fixée, ou après cette échéance. Les nombreux budgets de l'OTAN sont présentés avec un degré élevé de détail. Actuellement, les pays analysent, examinent et vérifient les projets de budget annuel de manière extrêmement détaillée. Une proportion élevée de budgets de l'OTAN reposent sur des coûts fixes/non discrétionnaires et ne changent pas énormément d'un exercice sur l'autre. Ces coûts sont obligatoires et/ou sont liés à des obligations juridiques, comme les dépenses courantes du siège et les dépenses de personnel. La plupart des dépenses courantes sont basées sur des décisions déjà prises par les pays, comme les dépenses de fonctionnement et les dépenses de personnel liées au tableau d'effectifs approuvé.

3.10.1 Parmi les avantages que l'OTAN pourrait tirer d'une application plus large de ce principe pourraient figurer l'accélération et la rationalisation de l'approbation des éléments budgétaires qui ne changent pas énormément d'un exercice sur l'autre. Cela pourrait déboucher sur un débat et une vérification plus efficaces, axés sur les éléments discrétionnaires des budgets, comme les programmes et les projets, ce qui peut améliorer la valeur stratégique globale du processus budgétaire. Cela pourrait par ailleurs réduire le risque de microgestion et mener à un débat centré sur le lien entre les budgets et les principaux objectifs et priorités de l'OTAN.

« Rendre compte des finances publiques de manière exhaustive, précise et fiable »

3.11 À l'OTAN, les budgets qui sont établis puis soumis à l'approbation du Conseil ne permettent pas de rendre compte de manière exhaustive de l'utilisation des fonds. Il n'y a pas à l'OTAN de solution de type « entrepôt de données » qui permettrait à toutes les parties prenantes concernées d'avoir accès à des données budgétaires complètes à des fins de vérification, d'examen ou de simulation. Les sources de financement de l'OTAN ne sont pas toutes présentées, étant donné que le budget ne contient pas les dépenses d'équipement (comme les dépenses NSIP) et ne donne pas d'informations sur les objectifs généraux ni sur les dépenses effectuées sur les fonds d'affectation spéciale.

3.11.1 La présentation d'un budget plus complet pourrait apporter à l'OTAN les avantages suivants : l'Organisation disposerait d'une base plus solide pour faire approuver le budget par le Conseil, et la transparence ainsi que le respect de l'obligation de rendre compte seraient renforcés. Si le NSIP était intégré dans un budget global, les principes d'unité et d'exhaustivité seraient davantage respectés. Et si l'OTAN fournissait certaines informations sur les fonds d'affectation spéciale, par exemple un chiffre total cumulé pour chaque exercice budgétaire, cela permettrait d'avoir un aperçu et un débat plus complets sur l'ensemble des fonds et des ressources disponibles, et de faire des choix budgétaires.

« S'assurer que la performance, l'évaluation et l'optimisation des ressources font partie intégrante du processus budgétaire »

3.12 L'OTAN a pris certaines mesures concernant la performance et l'évaluation, mais l'établissement d'un lien entre les budgets et la performance n'en est encore qu'à un stade précoce. Actuellement, l'OTAN n'utilise pas de système commun d'indicateurs de performance (KPI). De nombreux KPI et indicateurs sont mis en place, et des cadres de mesure ont été établis ou proposés sporadiquement. Les informations que de tels mécanismes généreraient pourraient être utilisées dans le cadre de la préparation des budgets pour rendre plus visible le lien entre les dépenses et la performance et/ou les résultats réels. L'existence d'un trop grand nombre de KPI fait augmenter les coûts et n'apporte pas nécessairement une valeur ajoutée. L'OTAN met actuellement en place de nouvelles mesures dans ce domaine. Ce faisant, elle devrait en permanence garder à l'esprit que le nombre d'objectifs ne doit pas trop augmenter, car cela risquerait de rendre confuses les informations sur les résultats réels.

3.12.1 Il pourrait être utile pour l'OTAN de mettre en place un ensemble cohérent d'objectifs assortis de critères de performance. Si l'accent était mis davantage sur les produits et les résultats, des liens plus forts seraient établis entre les priorités et les ressources, ce qui serait bénéfique pour l'OTAN. Un renforcement du lien entre, d'une part, les priorités, les objectifs, les activités et les résultats attendus de chaque organe pris individuellement et, d'autre part, les ressources nécessaires à leur réalisation pourrait accroître la transparence et renforcer le respect de l'obligation de rendre compte à l'OTAN.

« Identifier, évaluer et gérer avec prudence les risques en matière de viabilité à long terme et autres risques budgétaires »

3.13 La viabilité de l'OTAN à long terme est tributaire de la volonté des pays de contribuer à son financement. Les titulaires de budget OTAN font état dans leur projet de budget des risques financiers et des risques non financiers. Les risques non financiers sont présentés dans chacun des budgets. On ne sait pas avec certitude si les titulaires de budget suivent une approche commune pour l'identification de ces risques. Il n'y a pas non plus actuellement de critères clairs pour l'identification et la communication de ces risques au Comité des budgets dans le contexte de la préparation et de l'approbation des budgets. De plus, il n'y a pas de critère pour la coordination et la priorisation transversales de ces risques.

3.13.1 Une approche plus centralisée et plus rigoureuse de l'identification et de l'atténuation des risques non financiers permettrait de vérifier les budgets en meilleure connaissance de cause et d'avoir une idée plus claire de la manière dont les décisions des pays pourraient influencer sur les risques évoqués.

« Promouvoir l'intégrité et la qualité des prévisions et plans budgétaires ainsi que de l'exécution du budget grâce à un contrôle de qualité rigoureux reposant notamment sur un audit indépendant »

3.14 À l'OTAN, un grand nombre de prévisions et de plans budgétaires sont établis en vue de la préparation des budgets et sont éparpillés entre plusieurs parties prenantes. Par exemple, l'établissement des appréciations des incidences militaires relève du Comité militaire, des NMA et de l'EMI, tandis que l'établissement des CRP et du MTRP relève du RPPB et du SI, le Comité militaire donnant des orientations complémentaires, et l'EMI un soutien, au processus CRP.

3.14.1 Une approche plus centralisée et unifiée pourrait apporter des avantages à l'OTAN, et notamment améliorer la coordination, éviter les doubles emplois et renforcer le respect de l'obligation de rendre compte. Un organisme budgétaire plus centralisé pourrait unifier et/ou coordonner les prévisions budgétaires, le contrôle de qualité et la planification budgétaire. Il pourrait aussi collecter, analyser et exploiter les constatations qui sont faites par divers organismes OTAN et qui présentent un intérêt pour la budgétisation, ainsi que les constatations faites dans le cadre d'audits externes.

Conclusion

3.15 De manière générale, nous avons relevé des différences entre les éléments contenus dans les principes de gouvernance budgétaire de l'OCDE et la situation actuelle à l'OTAN. Nous avons également repéré certains domaines dans lesquels il pourrait être utile pour l'OTAN de s'aligner davantage sur les principes de l'OCDE. Il n'y a pas actuellement de budget global à l'OTAN, ni d'autorité budgétaire centralisée. L'OTAN pourrait tirer des avantages d'un plus grand alignement sur les principes de gouvernance budgétaire de l'OCDE. Si l'OTAN mettait au point de meilleures pratiques budgétaires, l'Alliance disposerait d'un processus de préparation et d'approbation des budgets qui serait plus complet et qui se prêterait mieux aux comparaisons. Non seulement, une telle approche accroîtrait l'efficacité et l'efficacité du processus, mais encore, elle renforcerait le respect de l'obligation de rendre compte et la transparence. Selon notre évaluation, une modification majeure de la politique et de la pratique budgétaires à l'OTAN nécessiterait l'établissement d'un plan complet et d'une feuille de route claire qui serviraient à guider les changements à apporter.

4. Conclusions générales et recommandations**4.1 Conclusions générales**

4.1.1 Le processus de préparation et d'approbation des budgets actuellement en place à l'OTAN manque d'efficacité et d'efficacité dans un certain nombre de domaines. En apportant des ajustements substantiels à ce processus, l'OTAN peut accroître son efficacité. Des améliorations considérables peuvent être apportées si les plafonds budgétaires sont fixés plus rapidement et si la planification et la budgétisation sont mieux synchronisées. Actuellement, les pays et les agents de l'OTAN doivent chaque année composer avec un processus de préparation et d'approbation des budgets qui manque d'efficacité. Ce processus ne permet pas de prendre des décisions budgétaires proactives optimales et ne facilite pas la priorisation et la prise de décision transversales sur la base des ressources disponibles et des réalisations et résultats escomptés.

4.1.2 L'OTAN pourrait moderniser de manière plus complète son processus de préparation et d'approbation des budgets en mettant en place une politique budgétaire commune à l'échelle de l'Organisation et en s'alignant davantage sur les principes budgétaires de l'OCDE. Sur cette base, l'OTAN peut apporter des améliorations considérables à la budgétisation pour parvenir à un renforcement de la transparence et du respect de l'obligation de rendre compte.

4.2 *Recommandations*

4.2.1 Suite aux constatations que nous avons faites au sujet du processus de préparation et d'approbation des budgets à l'OTAN, nous formulons les recommandations suivantes :

recommandation pour le court terme :

- 1) le Conseil devrait fixer des délais officiels et agréés pour tous les processus qui interviennent dans l'établissement des budgets de l'OTAN ou qui y contribuent, et il devrait faire en sorte que les budgets ne soient pas soumis à l'examen et à la vérification du Comité des budgets avant que les plafonds budgétaires aient été approuvés ;

recommandation pour le moyen terme :

- 2) le Conseil devrait accroître l'efficacité budgétaires et renforcer la transparence et le respect de l'obligation de rendre compte en adoptant pour ce faire les principes budgétaires de l'OCDE, ce qui implique que :
 - a. le Conseil devrait établir une politique budgétaire unique pour l'OTAN, assortie d'un seul ensemble d'instructions budgétaires ;
 - b. le Conseil devrait mettre en place une entité budgétaire centralisée qui soit tenue comptable de la préparation et des détails des budgets sur la base des méthodes communes utilisées pour préparer les budgets ;
 - c. le Conseil devrait rationaliser les rôles et les responsabilités dans le processus de préparation des budgets et le processus de gouvernance correspondant (Conseil, Comité militaire, RPPB et Comité des budgets), pour faciliter la communication aux comités d'informations budgétaires stratégiques et leur permettre ainsi de prendre des décisions transversales s'agissant des budgets et de la priorisation ;
 - d. le Conseil devrait étudier la faisabilité de l'adoption d'une solution unique (de type entrepôt de données), déjà en place dans de nombreux pays pour les budgets nationaux, afin de renforcer la transparence, l'accessibilité et la stabilité des données budgétaires ;
 - e. le Conseil devrait établir un nombre certes limité, mais approprié, de valeurs cibles et/ou d'indicateurs pertinents et mesurables correspondant aux principaux objectifs de l'Organisation, et vérifier chaque année les résultats.

5. Commentaires reçus et position de l'IBAN

5.1 Nous avons reçu des commentaires officiels et des commentaires factuels de la part de l'ACO, de l'ACT, du SI (NOR et Gestion exécutive), et de l'EMI. L'EMI n'a fourni que des commentaires factuels. Lorsqu'il y avait lieu, nous avons modifié le rapport sur la base des commentaires factuels reçus. Les commentaires officiels sont reproduits dans leur intégralité dans l'appendice 7.

5.2 Le travail d'audit s'est bien passé, et l'IBAN a eu des échanges de correspondance très utiles avec la plupart des organismes concernés dans le cadre de cet audit de performance. Il est à noter qu'il a toutefois été très difficile d'organiser des réunions et de recevoir les informations demandées pour ce qui concerne le NOR. De plus, le SI (NOR et Gestion exécutive) a fourni ses commentaires factuels et officiels avec beaucoup de retard, ce qui a eu une incidence sur l'établissement du présent rapport. Par ailleurs, l'IBAN avait demandé au SI de lui communiquer une réponse coordonnée (NOR et Gestion exécutive), mais il n'a reçu qu'une seule lettre contenant deux réponses qui, sur certains points, étaient contradictoires.

5.3 Le NOR a indiqué dans ses commentaires qu'il ne fallait pas confondre l'administration efficace des ressources, certes souhaitable, avec l'utilisation efficace des ressources de l'OTAN dans son contexte plus large, qui nécessite aussi un équilibre entre l'efficacité politico-militaire, d'une part, et la solidarité et la cohésion au sein de l'Alliance, d'autre part. Le NOR a également indiqué que les ressources de l'OTAN n'étaient peut-être pas utilisées avec un taux d'efficacité de 100 %, mais qu'il fallait les utiliser pour contribuer efficacement à la réalisation des objectifs stratégiques de l'Alliance, et qu'il fallait reconnaître la nécessité d'un tel équilibre. Ce commentaire ne cadre pas avec les règles et la politique financières en vigueur à l'OTAN. Selon le Collège, il faut apporter des changements rapidement si l'on constate que des ressources OTAN ne sont pas utilisées de manière optimale ou si elles sont utilisées de manière inefficace. De telles mesures sont nécessaires pour faire en sorte que les fonds publics que l'OTAN administre soient utilisés de la manière la plus économique, la plus efficiente et la plus efficace possible.

Commentaires officiels des organismes OTAN

5.4 Les organismes OTAN qui ont commenté notre rapport ont souscrit à la plupart des constatations, des conclusions et des recommandations que nous avons formulées. Ils ont toutefois fait certains commentaires dans lesquels ils ne sont pas pleinement d'accord avec les recommandations de l'IBAN. Cela concerne les éléments suivants :

- entité budgétaire centralisée à l'OTAN (NOR, Gestion exécutive, ACO et ACT) ;

- regroupement des budgets de l'OTAN et des instructions budgétaires (NOR et ACT) ;
- consensus à l'OTAN sur les plafonds budgétaires (NOR) ;
- adoption à l'OTAN des principes budgétaires de l'OCDE (Gestion exécutive) ;
- comités jouant un rôle dans la gouvernance budgétaire (Gestion exécutive) ;
- définition des principaux objectifs de l'OTAN (NOR et Gestion exécutive).

Position de l'IBAN

5.5 S'appuyant sur les positions présentées ci-après, l'IBAN maintient ses recommandations telles qu'elles sont formulées dans le chapitre 4 du présent rapport.

- Entité budgétaire centralisée à l'OTAN : la centralisation et le regroupement des informations budgétaires peut et devrait mener à un processus marqué par plus de redevabilité, d'efficacité et d'efficacités.
- Regroupement des budgets de l'OTAN et des instructions budgétaires : l'IBAN ne propose pas de mélanger les sources de financement émanant de diverses sources nationales, comme la Défense et les Affaires étrangères ; sa recommandation porte uniquement sur la présentation des informations budgétaires ; il estime qu'il est possible d'établir un seul ensemble d'instructions budgétaires et, si nécessaire, d'y intégrer des consignes spécifiques destinées à des organismes OTAN spécifiques.
- Consensus à l'OTAN sur les plafonds budgétaires : l'IBAN prend note des objections émises et est d'accord pour dire que cela pourrait être difficile à l'OTAN.
- Adoption à l'OTAN des principes budgétaires de l'OCDE : il est utile de préciser ici que les principes budgétaires de l'OCDE sont des principes généraux qui ont été établis à l'intention des entités publiques et qui sont déjà appliqués par bon nombre de pays membres de l'OTAN.
- Comités jouant un rôle dans la gouvernance budgétaire : l'IBAN spécifie dans sa position finale les comités visés par la recommandation.
- Définition des principaux objectifs de l'OTAN : l'IBAN estime qu'il appartient aux pays, par l'intermédiaire du Conseil, de déterminer et d'approuver les principaux objectifs de l'OTAN, les résultats et les réalisations attendus, de spécifier les moyens de vérifier leur réalisation et de désigner les personnes chargées de cette vérification.

NATO civil and military budgets**The civil budget** (EUR 234.4 million in 2017)

Provides funds for personnel expenses, operating costs, and capital and programme expenditure of the International Staff at NATO Headquarters. It is financed from national foreign ministry budgets (in most countries), supervised by the BC and implemented by the International Staff. The civil budget is formulated on an objective-based framework to establish clear links between NATO's strategic objectives and the resources required to achieve them. There are four frontline objectives and four support objectives. The frontline objectives comprise support for: active operations; Alliance capabilities; consultation and cooperation with partners; and public relations. The four support objectives consist in: providing support to the consultation process with Allies; maintaining the facilities and site of NATO Headquarters (Headquarters operational environment); governance and regulation through the monitoring of business policies, processes and procedures; and Headquarters security.

The military budgets (EUR 1.29 billion in 2017)

Covers the operating and maintenance costs of the NATO Command Structure. It is composed of 36 separate budgets, which are financed with contributions from Allies' national defence budgets (in most countries) according to agreed cost-shares. It is supervised by the BC and implemented by the individual budget holders. In all cases, the provision of military staff remains a nationally-funded responsibility. The military budget effectively provides funds for the International Military Staff, the Strategic Commanders, the NATO Airborne Early Warning and Control (NAEW&C) Force, the common-funded portions of the Alliance's operations and missions, and more specifically for:

- the Military Committee, the International Military Staff and military agencies;
- the two Strategic Commands and associated command, control and information systems;
- theatre headquarters for deployed operations;
- the NATO static and deployable Combined Air Operations Centres, deployable ARS and radar systems, and deployable HQ communication systems;
- the Joint Warfare Centre (Norway), the Joint Force Training Centre (Poland), the Joint Analysis & Lessons Learned Centre (Portugal), the NATO Defense College (Italy) and the Communications and Information Systems School;
- the NATO Standardisation Office, the NATO Communications and Information (NCI) Agency (Belgium) via its customers, Allied Command Transformation experimentation funds, the NATO Science and Technology Organisation (Belgium), and the Centre for Maritime Research and Experimentation (Italy);
- limited partnership support activities and part of the Military Liaison Offices in Moscow and Kyiv.

**List of Organisation for Economic Co-operation and Development OECD
budgetary governance principles**Sources:

1. Manage budgets within clear, credible and predictable limits for fiscal policy.
2. Budgets should be closely aligned with the medium-term strategic priorities of government.
3. Design the capital budgeting framework in order to meet national development needs in a cost-effective and coherent manner.
4. Ensure that budget documents and data are open, transparent and accessible.
5. Provide for an inclusive, participative and realistic debate on budgetary choices.
6. Present a comprehensive, accurate and reliable account of the public finances.
7. Ensure that performance, evaluation & value for money are integral to the budget process.
8. Identify, assess and manage prudently longer-term sustainability and other fiscal risks.
9. Promote the integrity and quality of budgetary forecasts, fiscal plans and budgetary implementation through rigorous quality assurance including independent audit.

- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Recommendation of the Council on Budgetary Governance, 2015.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Budgetary Governance, 2014.

IBAN meetings with other international organisations

Background

To get a better understanding of how other international organisations tackle budget preparation and approval the team visited a number of international organisations.

Methodology

The team surveyed budgetary literature, publically available information on the budget processes of the selected international organisations, and information sent to IBAN by the organisations before the interviews (such as their budget policies, risk management policies, result based management guidance, audit reports). The team further reviewed NATO documentation on the NATO budget process and held meetings with NATO stakeholders. Based on this the team created an interview guide which was sent to the organisations in question in advance of the interviews.

The organisations were selected based on their size and complexity, governance arrangements, type of activities and operations, and decision making arrangements. We did not do an evaluation of the organisations but gathered information on how they work with good budget practices. Among the international organisations there was broad agreement on the practices and the importance of implementing them.

International organisations

The team visited the following organisations:

- Council of Europe (CoE),
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD),
- United Nations (UN),
- United Nations Children's Fund (UNICEF).

Overview of the major milestones and decision points in the Medium Term Financial Plan and civil budget preparation and approval process

	Apr	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec	Jan	Feb	Mar
International Staff (Executive Management (EM) on behalf of the Secretary General)	Mid April IS record requirements for next year	May EM submits MTFP to BC. Annual civil budget process launched.		July- August Internal detailed screening and submission of the civil budget request								March MTFP process is launched by EM
International Staff NATO Office of Resources (NOR)	Throughout year Provides secretarial support to the BC and RPPB									Beginning of year Draft BC budget guidance		
International Military Staff Division of Logistics and Resources (IMS L&R)												
Budget Committee		May-June Review of MTFP	June-July BC report to the NAC on the MTFP after endorsement by the RPPB		September - October BC reviews/ considers civil budget estimates		October-November BC submits civil budget estimates to RPPB	December BC submits Annual Budget Report to Council (incl. carry forward requests) for RPPB endorsement		January - February BC develops & issues budget guidance		
Military Committee												
Resource Policy and Planning Board		June RPPB endorses BC report to Council on the MTFP					November RPPB endorses BC report to Council on Civil Budget annual estimates					
Council			Mid July Council approval of MTFP including next year budget ceilings						December Council approves the civil budget			

Acronyms:

BC: Budget Committee
EM: Executive Management (IS)
IS: International Staff
IMS: International Military Staff
MC: Military Committee
MTFP: Medium Term Financial Plan
NMA: NATO Military Authorities
NOR: NATO Office of Resources (IS)
RPPB: Resource Policy and Planning Board

NNHQ
September
Consideration of 2017 NNHQ Budget & draft BC report (2 meetings)

Does not include NNHQ budget which is a little different process including the DPRC, another planning foundation etc.

Sources: Budget civil guidance and work plans for the recent years up to and including 2016 work plan for the 2017 civil budget. In addition, a description provided by IS-EM has been utilized.

Overview of the major milestones and decision points in the NATO Resource Planning Process and military budget preparation and approval process

	Apr	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec	Jan	Feb	Mar
Military Budget Groups (ACO, ACT, IMS 38 budget holders)	April-May BHs prepare budget submissions		June-July BHs adjust submissions to account for final ceilings	August BHs submit Budget Requests						January-February BHs prepare CRP and CNIS based on RPPB Directive and MC Guidance	March NMAs prepare budget submissions	
International Staff NATO Office of Resources (NOR)	Throughout year Provides support to the BC and RPPB									Beginning of year Draft BC budget guidance		
International Military Staff Division of Logistics and Resources (L&R)	Throughout year Coordinates the CRP and CNIS process.											
Budget Committee	NLT end-April BC submits input on CRP to RPPB					September – November BC screens the 39 budget submissions			December BC submits Annual Budget Report to Council (incl. carry forward requests)	January – February BC develops & issues budget guidance		
Military Committee		NLT end-May MC finalisation of CNIS								January NATO Annual Manpower Plan (NAMP) issued by MC	January MC MTRP complementary Guidance on CRP and CNIS	
Resource Policy and Planning Board			NLT end-June RPPB/Council agree following year budget ceilings		NLT end-August RPPB/Council Approval of MTRP					January - February RPPB Directive for the development of MTRP		
Council			June Council approve CNIS						December Council approves military budgets			

Acronyms:

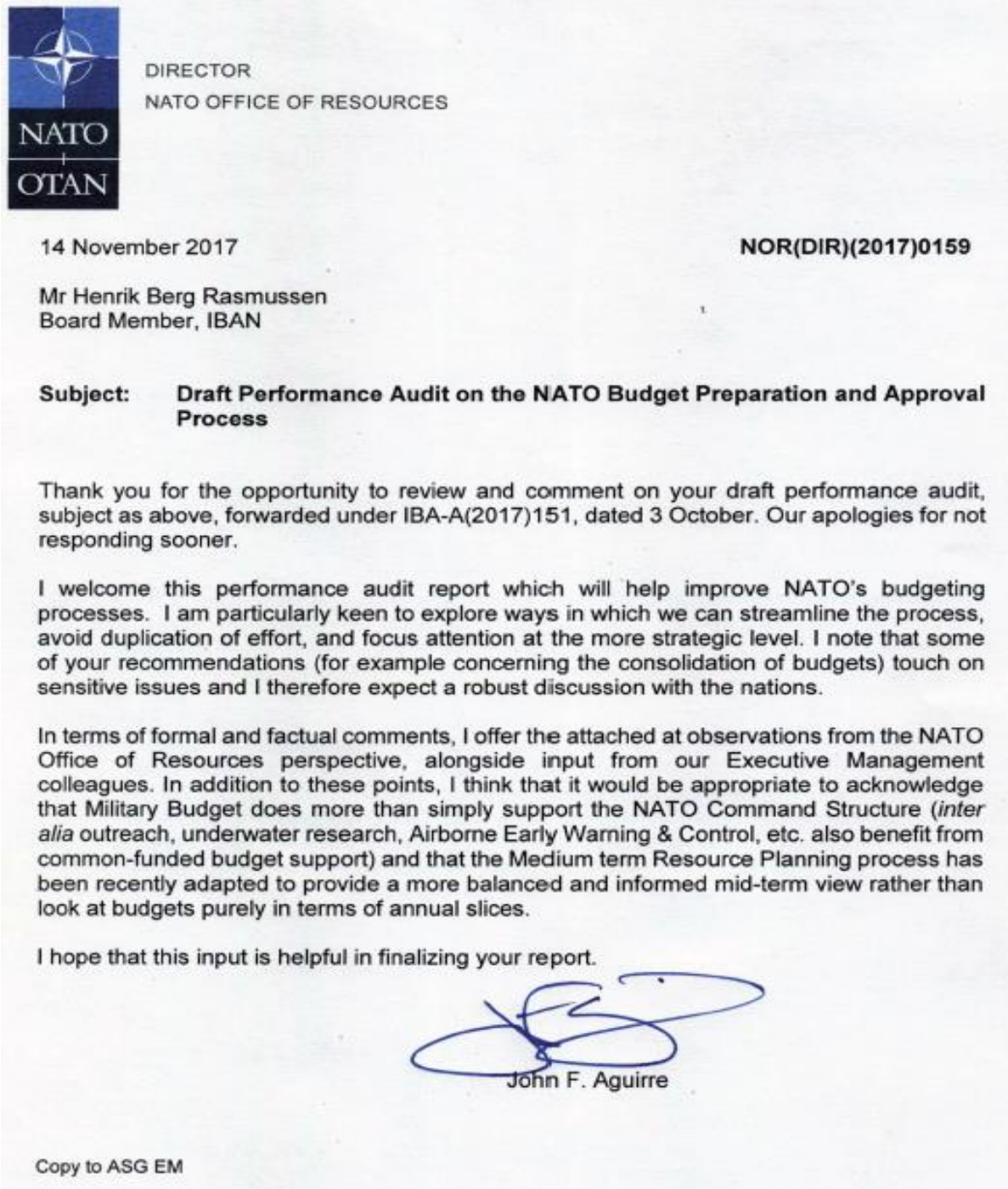
BHs: Budget holders
 BC: Budget Committee
 CNIS: Consolidated NMA Impact Statement
 CRP: Consolidated Resource Proposal
 IS: International Staff
 IMS: International Military Staff
 MC: Military Committee
 MTRP: Medium Term Resource Plan
 NMA: NATO Military Authorities
 RPPB: Resource Policy and Planning Board

Sources: Military budget guidance and work plans for the recent years up to and including 2016 work plan for the 2017 military budgets.

Abbreviations

ACO	Allied Command Operations
ACT	Allied Command Transformation
BC	Budget Committee
Council North Atlantic Council	
CoE	Council of Europe
DPRC	Deputy Permanent Representatives Committee
HQ SACT	Headquarters Supreme Allied Commander Transformation
IBAN	International Board of Auditors for NATO
IS	International Staff
IMS	International Military Staff
MCWG	Military Committee Working group
MTFP	Medium Term Financial Plan
MTRP	Medium Term resource Plan
NCIA	NATO Communication and Information Agency
NFR	NATO Financial Regulations
NOR	NATO Office of Resources
NSPA	NATO Support and Procurement Agency
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RPPB	Resource Policy and Planning Board
SACT	Supreme Allied Commander Transformation
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
UN	United Nations (UN)
UNICEF	United Nations Children's Fund (UNICEF)

**Formal comments received from
International Staff (IS), Allied Command Operations (ACO), and
Allied Command Transformation (ACT)
Comments by IS (NATO Office of Resources (NOR) and Executive Management (EM))**



NATO OFFICE OF RESOURCES (NOR) FORMAL COMMENTS TO IBA-AR(2017)32

I. Background

2. paragraph 1.1.3 "NATO resources should be used in the most efficient and effective way possible. For example, the NATO Financial Regulations (NFR) direct the financial administration of all NATO bodies and provide key policy guidance for ensuring effective, economical budgetary and financial administration."

Effective administration of resources, while desirable, should not be confused with the effective use of NATO resources in its broader context which also needs to balance both political-military effectiveness and Alliance solidarity and cohesion. That is, resources within NATO may not be used at 100% efficiency but should be used to effectively support Alliance strategic goals. This balance ought to be recognised.

II. Substantial adjustments are required to increase efficiency and effectiveness of the current budget processes at NATO

1. (paragraph 2.13), "The NFRs Articles 18 and 21 state that budget estimates for the following year shall be submitted to Council by 1st September".

NFR Article 18 states "by 1st September, submit to Council, or appropriate governing body as applicable, their budget estimates for the following year".

Lacking more current Terms of Reference, the Budget Committee has noted C-M(2007)0010 foresees the (M)BC, "screens the budget requests submitted to it by the budget holders" and continued the standard practise over at least 40 years of considering the submission of the budget estimates to the Budget Committee by 1st September as fulfilling the intent of the NFRs. Staff will advise the BC to include a recommendation to regularize this as part of its 2018 Budget recommendations.

2. paragraph 2.14 "The budget estimates must be submitted to the BC for review and screening by 1st September according to the NFRs".

(See comment in regards to paragraph 2.13) The IBAN Report in paragraph 2.14 is pragmatically correct but this is not fully in line with the NFRs.

3. paragraph 2.18, "Also there is no distinction between discretionary and non-discretionary costs." The Military Budgets use the term legal requirements in defining non-discretionary costs and this is reflected in the detailed project sheets that comprise the budgets and in the Budget Guidance in detailing risk versus unfunded requirements. Additionally the NMAs in the CNIS have shown the distinction and how, given time, many non-discretionary items can be shifted to discretionary over the time period of the MTRP.

III. NATO should consider introducing an overall budget policy based on sound budgetary principles**1. Table 4. There is no unified and consolidated NATO budget.**

There are two primary national funding streams that comprise the NATO budgets that comprise the box on page 2-4. There is a unified and consolidated Civil Budget financed mainly from national secretary of state sources. This reflects the primarily political nature of the International Staff and work it supports at NATO Headquarters.

The presentation of the Military budget information is listed in a single document – the Annual Budget Report by the Budget Committee to the NAC (C-M(2016)0077 being the most recent example). For the Military Budgets this provides a consolidated overview as part of the approval of the 41 military budgets. The military budgets are mainly financed by the Ministries of Defence of the Allies and serve to cover primarily the military requirements of the NATO Command Structure. The NATO military budgets are further divided by currency, cost share, purpose and national budgetary constraints. For example, funding for Alliance Operations and Missions for a number of Allies comes from a distinct national allocation and may not be utilized for other purposes. Experience suggests that these fundamental differences in the nature and source of the budgets will make achieving consensus in favour of consolidation a significant challenge.

NATO budget practice compared to OECD principles for budgetary governance (paragraphs 3.5 to 3.15)**2. Paragraph 3.6.1 "Potential benefits to NATO from addressing the issue of many layers of detailed guidelines could be that accountable budget holders could then – if needed – issue their own guidance in accordance with this policy."**

The overall Rules and Regulations for all NATO bodies are set out in the NFR (C-M(2014)) which have been further interpreted through FRPs applicable to specific bodies. The actual guidance for the production of the Military Budgets is issued annually by the BC, it builds on previous guidance, adapted where necessary for areas that have been identified during the previous execution or budget screening process. Occasionally there will be a need to incorporate specific elements for taskings originating in the MTRP/RPPB. There is nonetheless a high year-to-year correlation in the Guidance. The BC Guidance is in turn used as the basis for any detailed instructions the SCs wish to pass to their subordinate organizations. These may in turn have local direction for their fund managers in building the budget submissions. The Budget Guidance parallels the NATO chain-of-command. This does not seem unreasonable or overly burdensome. Potential benefits to address the layers of guidelines are therefore unlikely to reduce duplication.

IV. Overall Conclusions and Recommendations

4.2.1 Recommendations

Recommendation for the short term:

The timing of the planning elements and need for contribution ceilings in a timely manner has been recognised since the introduction of the contribution ceiling concept to the military budget in 1995. In practice it has often proven not to be possible to reach consensus within the agreed timelines. The BC has tried to mitigate the delays in the planning process and agreement of contribution ceilings in a timely manner within its Budget Guidance so as to proceed in a parallel manner. Nations will need to weigh the benefits of not starting the Budget review and screening against the risk of not having a Budget approved in time and reverting to an interim financing regime.

Recommendation for the medium term:

Again given the rationale for the development of the current budget structure, nations will need to weigh the benefits of establishing a centralized budget entity for the Civil and Military Budgets against the difficulties inherent in differing goals, funding sources, cost shares, currencies and systems acquisition would entail.

EXECUTIVE MANAGEMENT (EM) FORMAL COMMENTS TO IBA-AR(2017)32

1. Recommendation for the short term:

1) Council should establish authoritative and accepted timelines for all processes that are part of, or contributing to, the NATO budget process and ensure that budgets are not submitted to the BC for review and screening prior to the approval of the contribution ceilings.

1.1. EM Comment: The wording of this recommendation should be amended to replace "contribution ceilings" with "budget ceilings", in view of the potential budgetary and financial risks as explained in the EM factual comments to the draft report.

2. Recommendation for the medium term:

2.1. Council should enhance budgetary efficiency and effectiveness as well as increased transparency and accountability by adopting OECD budgetary principles which include:

2.1.1. EM Comment: OECD budgetary principles should be adapted to NATO's requirements and reality, since the nature, structure (including geographical dispersion) and objectives of the two organizations are significantly different.

2.2. Council should create a single NATO budget policy and guidelines.

2.2.1. EM Comment: Agreed. As marked in item 2.1 above, the OECD budgetary principles could provide seed elements for the development of NATO's budget policy and guidelines common to both Civil and Military Budgets.

2.3. Council should establish a centralized budget entity accountable for the preparation and the details of the budget based on common methodologies used for budget preparation.

2.3.1. EM Comment: In view of the wide geographical dispersion of NATO's entities this might be inadvisable, since some significant budgetary factors (costs for goods and services, inflation rates) can vary significantly from one location to another.

2.4. Council should streamline the roles and responsibilities of the budget preparation and associated governance processes to facilitate the provision of strategic budget information to committees to enable them to make crosscutting budgetary and prioritisation decisions.

2.4.1. EM Comment: This recommendation is not clear and not supported in the draft report. The lack of agreed strategic budget information to budget holders is one of the causes of the delays in the budget preparation process (both for medium-term and yearly estimates). Which committees is this recommendation referring to? The resource committees or the myriad of political committees, which generally tend to make political recommendations without taking into account potential resource implications? And which committees would be making the crosscutting budgetary and prioritisation decisions?

2.5. Council should study the feasibility of adopting a single solution (such as data warehousing), as used by many Nations for national budgets, to support the transparency, accessibility, and stability of budgetary data.

2.5.1. EM Comment: Agreed. The International Staff implemented in 2015 an Enterprise Resource Planning (ERP) system that could provide Civil Budget data to such data warehouse. On the NSIP and Military Budget sides, the recent implementation of the Common-funded Integrated Resources Information System (CIRIS) could also facilitate the relevant data availability to the data warehouse.

2.6. Council should establish a limited, but appropriate number of meaningful and measurable targets/indicators that represent the main objectives of the organisation and annually verify the results.

2.6.1. EM Comment: The core tasks and principles of the Alliance are well defined in the current Strategic Concept. However, in practical terms, the definition of the many and varied operational objectives that need to be accomplished on a yearly basis poses significant challenges which cannot be easily resolved with a "limited, but appropriate number of meaningful and measurable targets/indicators". Who will define the "main objectives of the organisation" and who will be doing the annual verification of the results? A good example in this regard, the Institutional Adaptation work stream has been established since 2015 and has not yet provided clear results in terms of prioritisation.

Comments by Allied Command Operations (ACO)



SUPREME HEADQUARTERS ALLIED POWERS
EUROPE

GRAND QUARTIER GÉNÉRAL DES PUISSANCES ALLIÉES
EN EUROPE

B-7010 SHAPE, BELGIUM



Our Ref: SH/J8/BUP/FC/17-318887

Tel:

Tel:

NCN:

Fax:

Date: 16 October 2017

TO: International Board of Auditors for NATO

SUBJECT: **COMMENTS ON THE REPORT AND LETTER OF OBSERVATIONS AND
RECOMMENDATIONS BY THE INTERNATIONAL BOARD OF AUDITORS
FOR NATO ON THE PERFORMANCE AUDIT ON THE NATO BUDGET
PREPARATION AND APPROVAL PROCESSES**

REFERENCE: IBA-A(2017)154, Draft Performance Audit on the NATO Budget Preparation
and Approval Processes - IBA-AR(2017)32, dated 03 October 2017.

1. Thank you for the opportunity to review and comment on the Reference. ACO factual
comments on the Board's observations and conclusions are included for your consideration at
Annex A. Formal comments addressing the Board's recommendations made in the report are
included in Annex B.

2. The ACO point of contact for this matter remains [REDACTED], ACO Financial
Controller, ACOS J8, NCN: [REDACTED] and [REDACTED], Branch Head Budget and Policy,
NCN: [REDACTED].

FOR THE SUPREME ALLIED COMMANDER, EUROPE:

Markus Kneip
General, DEU A
Chief of Staff

ANNEXES:

- A. ACO Factual Comments on the International Board of Auditor's Draft Performance Audit
on the NATO Budget Preparation and Approval Processes – IBA-AR(2017)32.
- B. ACO Formal Comments on the International Board of Auditor's Draft Performance Audit
on the NATO Budget Preparation and Approval Processes – IBA-AR(2017)32.

ANNEX B TO
SH/J8/BUP/FC/17-318887
DATED 16 OCT 17

**ACO FORMAL COMMENTS ON THE INTERNATIONAL BOARD OF AUDITOR'S DRAFT
PERFORMANCE AUDIT ON THE NATO BUDGET PREPARATION AND APPROVAL
PROCESSES – IBA-AR(2017)32**

Paragraph 4.2.1.2) a.

"Council should create a single NATO budget policy and guidelines."

Budget policy and guidelines are included in the NATO Financial Regulations (NFRs) and the Financial Rules and Procedures (FRPs). The Budget Committee (BC) and subsequently the Strategic Commands (SCs) issue annual budget guidelines to detail the requirements. Significant portions of the guidance remain unchanged year after year. If this recommendation is supported by the Nations, the BC could take the enduring parts of the annual budget guidance and turn them into a NATO budget policy document. However, the need would still remain to issue annual guidance to reflect any changes and/or new requirements, or guidelines specific to the upcoming fiscal year.

Paragraph 4.2.1.2) b.

"Council should establish a centralised budget entity accountable for the preparation and the details of the budget based on common methodologies used for budget preparation."

ACO does not see the benefits of further centralising the NATO budgets and the creation of a centralised budget authority. The current centralised budget authority at the level of the NATO Military Authorities (ACO, ACT and the IMS) is sufficient and further centralisation would consolidate budgets of vastly different nature without added benefit in terms of transparency and/or reduced complexity or bureaucracy.

Paragraph 4.2.1.2) c.

"Council should streamline the roles and responsibilities of the budget preparation and associated governance processes."

ACO fully agrees with this recommendation. Clarification of the roles of various NATO Committees (RPPB, MCWG (Res), BC) could result in streamlined processes, reduction of overlaps and more timely resource planning and budget preparation processes.

Comments by Allied Command Transformation (ACT)



NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION
ORGANISATION DU TRAITÉ DE L'ATLANTIQUE NORD
HEADQUARTERS SUPREME ALLIED COMMANDER TRANSFORMATION
7857 BLANDY ROAD, SUITE 100
NORFOLK, VIRGINIA, 23551-2490



7000/TSC-GSB-001 O/TT-171194/Ser. NU0786

TO: Chairman International Board of Auditors

SUBJECT: **DRAFT PERFORMANCE AUDIT ON THE NATO BUDGET
PREPARATION AND APPROVAL PROCESSES**

DATE: 13 October 2017

REFERENCE: A. IBA-A(2017)153 dated 3 October 2017

1. ACT is grateful to be afforded the opportunity to provide comment on the recent audit of the NATO budget preparation and approval process. Reference A specifically requested factual comments on:

- a. The validity and completeness of the facts as expressed; and
- b. Facts pertinent to an observation not noted in the draft that should be brought to the attention of IBAN.

In addition, formal comments were invited on the draft performance audit.

2. ACT's factual comments are provided at Annex A, with the comments regarding the draft performance audit offered at Annex B. Should there be any questions, our point of contact is [REDACTED]
[REDACTED] ACT Financial Controller, NSN [REDACTED]

FOR THE SUPREME ALLIED COMMANDER TRANSFORMATION:


Sir Graham Stacey KBE CB CCMl
Air Marshal, GBR AF
Chief of Staff

ANNEX B TO
7000/TSC-GSB-0010/TT-171194/Ser NU 0786
DATED 22 OCT 17**ACT FORMAL COMMENTS ON THE DRAFT PERFORMANCE AUDIT OF THE NATO
BUDGET PREPARATION AND APPROVAL**

1. The following formal comments are provided for consideration.

Paragraph	Formal Comment
General	Often see financial planning and budget preparation as two separate processes. Is this correct? The ACT view is that the budget preparation is merely the final element of the Resource Planning process.
Para 1.1.4	It might be worth including in the Table on NATO Budgets that the source of funding for the Civil Budget and Military Budget often comes from two sources within the same NATO Nation. Dept of Foreign Affairs/State Dept for the Civil Budget and the Department of Defence for the Military Budget. This has led to structural restrictions on what can and can't be done with the budgets.
Para 2.2	The funding source for the Civil and Military Budgets are different similar to comparing the Military Budget to NSIP. Our understanding is that the Military Budgets should be submitted in the same format as detailed in the annual Budget Committee guidance.
Para 2.6	It is worth mentioning that to date the CRP has been an unconstrained resource proposal. Additionally the penultimate sentence suggests that individual planning figures are provided to the military budgets. To date the MTRP has not done that.
Para 2.17	NATO budget preparation is also hampered by a planning process that is fixated on the next financial year. This generates prioritisation, resource ceiling discussion and budget preparation all taking place in the same time period with a lack of forward, strategic resource discussion.
Para 2.18	This is further exacerbated in the long term planning by the use of unconstrained totals in the CRP which leads to considerable debate and prioritisation on non discretionary or low priority elements. Additionally, decisions on affordability of CPs do not naturally lead to the provision of additional MB to pay for the Capability.
Para 3.4	This paragraph is not understood. This paragraph appears to refer to some form of consolidated Budget Holder but it is not clear. If there is no consolidated budget holder then no one can be held accountable at a centralised level. It is therefore unclear how more effective budgetary management can be achieved when the centralised level has no authority to

	manage noting that accountability would still rest with the individual Budget Holders.
Para 3.6.1	This paragraph is not understood. We seem to be saying that we are producing too many guidelines due to the absence of an overarching policy from several levels of governance and management. What are the layers with regard to budget preparation? It is ACT's understanding that there is one layer of budget guidance issued by the Budget Committee and accountable budget holders do exactly what paragraph 3.6.1 describes.
Para 3.7	Completely agree the NATO committees are focussed on a budget drill rather than any form of long term financial planning. In addition, the aim should be to develop a long term view of <u>resource</u> planning rather than just financial planning.
Para 3.7.1	ACT would argue that it is aligning the resource planning process with the budget process.
Para 3.8	The movement of NSIP from a resource contribution footing to a capital budget would generate a link between capital and non capital budget planning that would improve planning coherency.
Para 4.2.b	Council should establish a centralised budget entity accountable for the preparation and the details – What specifically is meant by this? Is this paragraph referring to a body (staff) that consolidates Budget Holder requirements or a centralised Budget Holder?