

COMITE D'HISTOIRE DE LA COUR DES COMPTES

QUATRE ANS A L'OTAN

AU COLLEGE DES COMMISSAIRES AUX COMPTES

1988 – 1993

**Conférence de Jacques CHABRUN, conseiller maître honoraire,
Ancien commissaire aux comptes de l'OTAN**

Dans son livre de souvenirs, le Premier Président André Chandernagor a évoqué l'ouverture de la Cour à la certification des comptes. C'est en effet dans les années 1980, alors qu'Alain Pichon était Secrétaire général, que le Premier président devint Commissaire aux comptes de l'Organisation météorologique mondiale.

Tel fut le point de départ d'une activité nouvelle pour la Juridiction ; on en connaît le point d'aboutissement. L'article 58-5 de la LOLF confie à la Cour la mission de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'Etat. Cette certification vise à éclairer le Parlement chargé d'approuver les comptes de l'Etat.

La certification des comptes de l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord se présente comme une application collégiale de ce même principe.

I – Le contexte politique et l'intervention des magistrats de la Cour dans la période initiale.

Dans un contexte de guerre froide, le Traité de l'Atlantique-Nord signé à Washington le 4 avril 1949 prévoit que les Etats signataires doivent se consulter quand l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou la sécurité de l'une des parties est menacée. L'article 5, souvent cité, établit une solidarité entre états signataires ; « une attaque armée contre l'une ou plusieurs des parties survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties ».

Un Conseil sera établi pour examiner les questions relatives à l'actualisation du Traité : ce même conseil constituera les organismes subsidiaires et établira immédiatement un comité de défense (art. 9).

- 1) Dès l'origine le problème se pose du financement des opérations d'infrastructure de l'OTAN. Une note du 2 juillet 1952 rend compte des projets envisagés à l'époque (aérodromes, télécoms, etc ...) et les pourcentages de financement nationaux.

France	21,52 %	(2 ^{ème} rang)
	13,16 %	(3 ^{ème} rang)

Le problème est posé du contrôle et il est à noter que le recours à une formule de contrôle international soulève des objections. Il est alors proposé de réserver à la Cour des comptes le contrôle des opérations d'infrastructure.

- 2) Le principe d'une vérification internationale est cependant retenu avec la création d'un Bureau international de commissaires aux comptes de l'infrastructure composé de 5 membres nommés par le Conseil pour une durée de 2 ans.
- 3) Le bureau, à partir de 1953 effectue le contrôle des dépenses, un Français, M. Rivalland, conseiller maître, en est membre. On retrouve une note du Président Parent insistant sur l'étendue des tâches du représentant français, tâches qui justifiaient le versement d'une indemnité spécifique ... M. Rivalland insiste de nouveau en 1956 sur la nécessité de faire du représentant français, à l'exemple de certains représentants étrangers, un membre du bureau à temps complet.
- 4) Pour les années 1951 à 1957 on note que la Cour des comptes fait parvenir au bureau des commissaires aux comptes les observations auxquelles a donné lieu les marchés des travaux. Cela concerne principalement les constructeurs d'aérodromes et les équipements de télécommunications. Elle soulignait aussi l'importance des retards de versement qui imposaient une charge de trésorerie très courte.

II – L'évolution de l'OTAN et la création du Collège des commissaires aux comptes (IBAN)

Le 10 mars 1966 la France quitte le commandement intégré de l'OTAN mais reste dans l'alliance. Comme l'expose le Général De Gaulle lors de sa conférence de presse du 21 février « il s'agit de rétablir une situation normale de souveraineté dans laquelle ce qui est français en fait de sol, de ciel, de mer et de forces, et tout élément étranger qui se trouverait en France, ne relèverait plus que des seules autorités françaises ».

Au cours de la période 1988-1993 l'alliance comprend 16 états :

- Les signataires initiaux du traité : Belgique, Canada, Danemark, USA, France, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni,
- La Grèce et la Turquie depuis 1952,
- La RFA depuis 1955
- L'Espagne depuis 1982

Ces mêmes états désignent les commissaires aux comptes chargés de certifier les comptes de l'OTAN dans les diverses entités qui composent l'alliance.

Ainsi le collège international des commissaires aux comptes aura remplacé le bureau des vérificateurs qui intervenait aux premiers tours de l'Organisation.

III – Le Collège et ses attributions

Le collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN se compose à l'époque de six membres nommés par le conseil pour un mandat non renouvelable de 4 ans. Le Président du collège, après une élection par les six membres, est nommé par le conseil pour un mandat de deux ans. Pour la période 1991 – 1993, un président français succède à un président de nationalité canadienne.

Le collège procède à plusieurs types d'audit selon les catégories suivantes :

A – Les audits financiers des organismes de l'OTAN

1 – Les quartiers généraux et les grands commandements (SHAPE, commandements de forces inter-armes, commandements de composantes air, mer et terre).

2 – Les organisations de production et de logistique parmi lesquelles on citera la NAMSA, chargée du soutien des opérations, la NEFMA chargée de la production de l'Eurofighter, la NAHEMA celle de l'hélicoptère NH 90, etc ...

La mission essentielle du collège consiste à procéder aux vérifications nécessaires à l'effet de permettre au conseil et, par le canal des représentants permanents, aux gouvernements des pays membres de s'assurer que les fonds communs ont été régulièrement employés à l'acquittement des dépenses autorisées. Le collège est chargé de vérifier que les dépenses exposées par les organismes de

l'OTAN s'inscrivent dans les limites des autorisations financières accordées et du volume de travaux autorisés.

A la suite de ces audits le collège exprime une opinion sur les états financiers publiés par les organismes de l'OTAN. L'audit de ces états doit permettre de s'assurer que ces états donnent une image fidèle de la situation financière de l'organisme concerné et répondent aux objectifs de sincérité et de régularité.

B – Les audits du programme d'infrastructure de l'OTAN

L'OTAN a lancé le programme d'infrastructure en 1951 en vue de permettre la construction d'installations destinées à répondre à ses besoins militaires. Le programme est financé en commun par les pays participants sur la base de pourcentages agréés. C'est le pays hôte qui est chargé de l'exécution du projet.

Le collège vérifie que les fonds communs ont été utilisés pour le règlement de dépenses autorisées dans les limites des autorisations matérielles et financières accordées.

Il doit vérifier que tous les paiements dont le remboursement est demandé ont bien fait l'objet d'une facture et ont été effectués et il doit signaler tout élément non admissible à un financement par l'OTAN. L'audit débouche sur la délivrance d'un COFFA (certificat of final financial acceptance), certificat d'acceptation financière définitive. Le collège fixe ainsi pour chaque projet vérifié le montant à financer sur les fonds communs de l'OTAN.

C – Les audits de performance

Le collège est tenu d'évaluer si les opérations de l'OTAN respectent les critères d'efficacité et de rendement. Ces audits sont qualifiés d'audits de performance.

Le collège s'est engagé à réaliser au moins un audit de performance majeur par an. Il a élaboré des directives sur ces audits. Celles-ci prévoient un examen périodique par le collège de nouveaux thèmes d'audit, un suivi systématique de l'état d'avancement des audits en cours et le repérage de thèmes potentiels lors des contrôles sur les organismes de l'OTAN.

IV – Le collège sur le terrain (1988 – 1993)

La période 1988 – 1993 peut être considérée comme une période charnière au cours de laquelle vont se produire deux événements majeurs :

- L'éclatement de l'empire soviétique rendu manifeste par la destruction du mur de Berlin. Une guerre gagnée sans combat le 9 novembre 1989.
- La première guerre du Golfe, un conflit qui se déroule à la périphérie de l'OTAN et qui débute le 16 janvier 1991.

L'alliance ripostera à deux niveaux ; elle déploie en Turquie la composante aérienne de la force mobile de SACEUR, des missiles de défense aérienne Patriot. Elle affirme son engagement envers la Turquie par une application en quelque sorte préventive de l'article 5 du traité. Ce sera un succès : l'Irak n'attaquera pas la Turquie.

William Taft, représentant permanent des Etats-Unis, évoquera les consultations permanentes et approfondies de l'OTAN qui ont été à l'origine de « l'extraordinaire soutien logistique et infrastructurel apporté par l'alliance et par les Etats individuels aux forces en route vers le Golfe ». Ce même représentant soulignera « la valeur intrinsèque de l'organisation intégrée de l'OTAN » source d'expérience et d'efficacité et cela en réponse aux réticences françaises.

Au-delà de ces événements il faut évoquer l'action des hommes, et notamment du Secrétaire général de l'époque Manfred Wörner. Ce dernier agit en précurseur, développant une vision d'intégration des anciens adversaires à travers le conseil de coopération nord-atlantique. Il a soutenu les réformes de Gorbachev et cherche à ouvrir l'alliance aux problèmes de l'Europe du Sud et aux suites de l'éclatement de la Yougoslavie.

La France est représentée à l'époque au conseil de l'OTAN par Gabriel Robin qui a été conseiller diplomatique des Présidents Pompidou et Giscard d'Estaing. Sa position peut se résumer ainsi : l'alliance, toute l'alliance et rien que l'alliance. Son attitude sera d'autant plus sourcilleuse que la part de la France s'élève à 13,75 % du budget civil et 12,87 % du budget militaire de l'OTAN.

C'est dans un tel contexte que le collège va utiliser ses moyens. Il dispose à l'époque de six commissaires aux comptes, d'un auditeur principal plus particulièrement chargé des méthodes, et de 18 auditeurs. Ces derniers incarnent à la fois les traditions de contrôle des juridictions continentales et la méthodologie anglo-saxonne qui a tendu à devenir dominante parmi les auditeurs.

La polyvalence reste cependant la règle ; les auditeurs doivent à la fois contrôler les dépenses d'infrastructure et engager la certification des comptes des organismes de l'OTAN. Les commissaires aux comptes accompagnent les auditeurs dans leur mission et participent directement à leurs travaux. Ils prennent les contacts nécessaires avec les responsables des organismes concernés.

Le travail du collège est rythmé par des « management meetings » en fin de semaine et par des réunions mensuelles où sont présentés les résultats des travaux du collège et adoptées les opinions d'audit après contrôle des organismes de l'OTAN. Il est à noter que les P.V. de ces séances peuvent mentionner des opinions

divergentes (dissent of opinion) lorsque des commissaires aux comptes ne partagent pas la position adoptée majoritairement par le collège.

A ce travail permanent s'ajoute la prise de décision concernant les rapports annuels et les procédures de recrutement de nouveaux auditeurs après définition de la « job description » conforme aux besoins du collège.

Chaque année une procédure de formation est adoptée. Pendant une semaine des experts en provenance d'institutions de contrôle des pays membres viennent traiter de sujets précis. Pendant la période sous revue ce fut le cas pour le NAO britannique, le GAO américain et pour la Cour des comptes française qui assura une formation fondée sur le contrôle des marchés publics.

Le contrôle et ses résultats

Vérifier les dépenses d'infrastructure s'est toujours traduit par des économies par rapport aux devis initiaux. L'expérience tirée de l'émission des certificats d'acceptation financière (coffas) montre en effet que les dépenses finales, après vérification ont été souvent inférieures aux évaluations des services.

A titre anecdotique de telles constatations ont pu justifier l'augmentation du nombre d'auditeurs dans un collège dont le coût de fonctionnement était inférieur ou égal aux économies réalisées sur le budget de l'OTAN après vérifications.

Le second résultat des vérifications du collège apparaît dans la certification des comptes des organismes de l'OTAN. Si les rapports d'activité du collège pendant la période sous revue n'ont pas été publiés, le rapport 2009 qui l'a été donne une image provisoire des résultats obtenus dans ce domaine.

Pour cette année-là le collège a émis 51 opinions d'audit dont 46 sans réserve, 3 avec réserve (qualified opinion) et un refus de certifier.

Voici deux exemples de réserves : la NAMSA n'a pas corrigé une erreur de dévalorisation du stock relative à une période antérieure et a systématiquement sous-évalué le montant des charges. L'OPLOM a surévalué des sommes à recevoir et a incorrectement enregistré des provisions.

Le refus de certification porte sur les comptes du secrétariat international en raison des imperfections du système de comptabilisation utilisé.

Le collège, cette année-là, a évoqué des questions de portée générale relatives à la gouvernance financière de l'OTAN : réexamen nécessaire de la fonction d'audit interne ; conditions de remboursement de certains audits externes réalisés par le collège ; application des normes comptables IPSAS inspirées des normes IFRS adaptées au secteur public.

On a rappelé précédemment que la réalisation d'audits de performance faisait partie des missions du collège. Deux de ces audits ont été produits concernant respectivement le soutien logistique de l'OTAN a des opérations extérieures (KFOR)

et la gestion du programme d'investissements d'infrastructures au service de la sécurité.

Au total le champ de vérification s'est élevé à 11 569,5 millions d'euros.

*

Le système de contrôle des comptes mis en place à l'OTAN donne l'image d'un collège efficace qui permet aux Etats membres d'avoir une information très complète tant sur la réalisation des projets d'infrastructure que sur l'activité des organismes de l'OTAN.

Pour autant la situation est-elle pleinement satisfaisante ? On hésitera à l'affirmer au vu d'une étude réalisée en 2012 par l'Algemene Rekenkamer néerlandaise. Selon cette étude une forte proportion des opinions d'audit reste négative ; de grands retards apparaissent dans la clôture des comptes de certains organismes ; plusieurs centaines de projets d'infrastructure attendent encore d'être audités techniquement et financièrement pour déterminer s'ils ont été réalisés comme prévu.

Dans une étude qui portait sur l'année 2011 la Cour néerlandaise jugeait donc nécessaire d'apporter de nouvelles améliorations dans la gouvernance financière de l'OTAN.

Jacques CHABRUN
