



National
Defence

Défense
nationale

Chief Review Services / Chef - Service d'examen

CRS  CS Ex



Vérification des contributions à l'OTAN

Novembre 2004

7050-19-2 (CS Ex)



Canada 

SYNOPSIS

Le Canada est membre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) depuis sa création en 1949. Au fil des ans, il a contribué, à la fois militairement et financièrement, à la réussite des activités de l'OTAN. Les engagements militaires récents comprennent la participation aux missions dirigées par l'OTAN en Bosnie et au Kosovo ainsi qu'à la mission menée actuellement en vue d'établir un climat de sécurité en Afghanistan. Outre le personnel et l'équipement militaires que le Canada affecte aux missions de l'OTAN, les contributions financières versées chaque année à l'OTAN représentent environ 1 p. 100 du budget annuel du ministère de la Défense nationale (MDN).

La Politique sur les paiements de transfert du Secrétariat du Conseil du Trésor exige que tous les ministères fédéraux soumettent leurs subventions et contributions respectives à une vérification périodique. Les 126 M\$ que le MDN a versés à l'OTAN durant l'année financière 2001-2002 comptent pour environ 30 p. 100 du total de ses subventions et contributions. La présente vérification avait pour but d'examiner les processus en place pour gérer les deux plus grandes contributions à l'OTAN (budget militaire et Programme OTAN d'investissement au service de la sécurité, ou NSIP), qui totalisent 102 M\$, soit environ 24 p. 100 de l'ensemble des subventions et contributions du MDN.

Nous n'avons pas décelé de lacunes importantes, car le MDN peut avoir confiance en un certain nombre de processus et de contrôles, notamment :

- les modalités relatives aux contributions du Canada à l'OTAN, qui sont énoncées dans le Traité de 1949 et les lettres d'appel de contributions. Les lettres d'appel sont approuvées tant au MDN qu'à l'intérieur du cadre de gouvernance de l'OTAN, où les représentants du Canada auprès de l'OTAN sont des participants actifs;*
- les processus de budgétisation et de gestion financière qui permettent au MDN de planifier et d'approuver les contributions convenues et de les verser à l'OTAN d'une façon contrôlée;*
- les processus de gestion du rendement en place à l'égard des contributions à l'OTAN, y compris les activités de surveillance du rendement exercées par les représentants du Canada auprès de l'OTAN et le Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN), qui vérifie le rendement du budget militaire et du NSIP au nom de tous les pays membres.*

Nous avons formulé cinq recommandations en vue d'améliorer les processus de gestion qui existent déjà, à savoir : documenter officiellement les décisions, favoriser la participation du Canada au sein de l'IBAN, planifier la relève, séparer les tâches et examiner les possibilités de demander des fonds de l'OTAN pour des projets d'infrastructure militaire.



TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE DES RÉSULTATS	I
PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION	III
INTRODUCTION	1
CONTEXTE	1
CADRE DE LA VÉRIFICATION.....	1
Politique du Conseil du Trésor	1
Buts de l'OTAN	2
Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN).....	2
Processus d'approbation des contributions du Canada à l'OTAN	3
Contributions du Canada à l'OTAN	3
OBJECTIF DE LA VÉRIFICATION	5
Étendue de la vérification.....	5
Méthodologie de vérification des contributions	5
OBSERVATIONS ET CONSTATATIONS	6
Nature consensuelle de l'OTAN	6
Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN).....	8
Planification de la relève du personnel de la délégation canadienne	10
Séparation efficace des tâches	11
Résumé des recommandations.....	13
ANNEXE A – APPARTENANCE DU CANADA À L'OTAN	A-1
ANNEXE B – RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	B-1
ANNEXE C – CONTRIBUTIONS DU CANADA À L'OTAN	C-1
ANNEXE D – MÉTHODOLOGIE DE VÉRIFICATION DES CONTRIBUTIONS	D-1
ANNEXE E – PROCESSUS D'APPROBATION DE L'OTAN	E-1



SOMMAIRE DES RÉSULTATS

La présente mission visait à évaluer les processus de gestion des contributions que le ministère de la Défense nationale (MDN) verse au Programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP) et au budget militaire, dans le contexte de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor et dans le cadre des buts et objectifs de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (l'OTAN ou l'« Alliance »). Les procédures de vérification ont consisté principalement à mener des entrevues, à décrire les processus, à examiner les documents et à vérifier les transactions.

Notre travail de vérification n'a pas révélé de lacunes importantes. Le personnel compétent et expérimenté qui s'occupe de gérer les contributions à l'OTAN utilise des processus de gestion contrôlée. Les procédés et contrôles clés qui contribuent à l'efficacité des processus de gestion en place comprennent les suivants :

Secteur de vérification examiné	Contrôles clés observés
<i>Accord sur la création de l'OTAN</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Les modalités de l'accord relatif à l'OTAN et de la participation du Canada au sein de cette dernière sont documentées dans le Traité de 1949. Les détails précis concernant les appels de fonds individuels figurent dans les lettres d'appel, que le Canada accepte dans le cadre du processus des comités de l'OTAN.</i> ▪ <i>Les membres de la délégation du Canada auprès de l'OTAN et le personnel financier du QGDN approuvent les contributions du Canada à l'OTAN conformément à un cadre de responsabilisation établi. De plus, les contributions à l'OTAN sont indiquées séparément dans les prévisions budgétaires du Parlement.</i>
<i>Budgétisation et gestion financière</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Pour toutes les contributions au budget militaire et au NSIP, les budgets sont établis et approuvés au moyen des processus d'approbation budgétaire de l'OTAN et du MDN.</i> ▪ <i>Les budgets et les documents financiers se rapportant aux contributions à l'OTAN sont tenus par le personnel du MDN à Ottawa et consignés dans les systèmes financiers du MDN.</i> ▪ <i>Les paiements relatifs aux contributions à l'OTAN sont approuvés à la fois par les représentants du Canada auprès de l'OTAN et par le personnel financier du MDN.</i> ▪ <i>Le personnel du MDN surveille régulièrement le budget par rapport aux résultats réels.</i>



Secteur de vérification examiné	Contrôles clés observés
<i>Mesure du rendement et des résultats</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>La responsabilité de surveiller le rendement et les résultats à l'égard des contributions du Canada à l'OTAN incombe aux représentants du Canada auprès de l'OTAN.</i> ▪ <i>Les représentants du Canada auprès de l'OTAN examinent les rapports de rendement préparés régulièrement par le Secrétariat international de l'OTAN pour le budget militaire et les projets du NSIP.</i> ▪ <i>L'IBAN (vérificateur de l'OTAN) vérifie les projets du NSIP et le budget militaire annuel de l'OTAN et communique les résultats de ces vérifications aux représentants du Canada auprès de l'OTAN.</i> ▪ <i>Les représentants du Canada auprès de l'OTAN reçoivent également de l'information sur les résultats du personnel des Forces canadiennes affecté aux opérations de l'OTAN.</i>

Le travail de vérification a donné lieu aux cinq recommandations suivantes qui, selon nous, permettront d'accroître l'efficacité des processus de gestion en place :

- améliorer la documentation des décisions importantes prises par les représentants du Canada auprès de l'OTAN;
- favoriser la participation du Canada au sein du Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN;
- bien planifier la relève des représentants du Canada auprès de l'OTAN;
- assurer une séparation efficace des tâches en surveillant le roulement du personnel;
- favoriser le recours aux fonds du NSIP-OTAN pour les projets admissibles du Canada en matière d'infrastructure militaire. Par exemple, l'unité organisationnelle qui demande des fonds du NSIP pourrait voir ce financement crédité à son budget.



PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

N ^o	Recommandation du CS Ex	BPR	Mesure de la direction	Date d'achèvement prévue
1	La documentation des décisions importantes devrait être améliorée.	DG Gest Fin/ Directeur – Soutien de la défense de l'OTAN	<p>Le personnel de la Direction du soutien de la défense de l'OTAN a instauré de nouvelles procédures pour documenter certaines décisions canadiennes. Ces procédures seront améliorées conformément aux recommandations présentées par l'équipe de vérification, compte tenu particulièrement de la nécessité de noter ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. l'analyse qui étaye la position du Canada; b. une description avec justification de la position adoptée; c. un renvoi aux procès-verbaux et aux comptes rendus de décision des réunions du comité pertinent; d. un renvoi, le cas échéant, au règlement final de la question. 	Mesure prise/ en cours
2	Accroître la participation du Canada au sein du Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN).	DG Gest Fin/ Directeur – Soutien de la défense de l'OTAN	<p>Le personnel de la Direction du soutien de la défense de l'OTAN continue de collaborer avec d'autres pays aux vues similaires afin de renforcer la fonction de vérification en offrant à l'IBAN un plus grand soutien provenant de la structure actuelle des comités financiers. Le Groupe consultatif des conseillers financiers a assumé un rôle semblable à celui d'un comité de vérification; il examine et commente soigneusement les rapports de vérification qui sont soumis à l'approbation du Conseil de l'Atlantique Nord (CAN). Pour la première fois depuis plusieurs années, le CAN a discuté officiellement du plus récent rapport annuel de l'IBAN. La liberté dont l'IBAN jouit pour effectuer des vérifications du rendement à l'égard de tous les aspects des organisations de l'OTAN a également été renforcée grâce à un examen continu des agences de l'OTAN.</p>	En cours



N°	Recommandation du CS Ex	BPR	Mesure de la direction	Date d'achèvement prévue
2	Accroître la participation du Canada au sein du Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN). (suite)	DG Gest Fin/ Directeur – Soutien de la défense de l'OTAN	Le responsable de la participation du Canada au sein de l'IBAN est le Bureau du vérificateur général (BVG). Cette question a été discutée à fond avec des hauts représentants du BVG lors de deux récentes visites à Bruxelles. En principe, le BVG appuie la participation du Canada; toutefois, les questions de dotation et de financement doivent être coordonnées et résolues entre les agences responsables. Entre-temps, la Direction du soutien de la défense de l'OTAN continuera de favoriser la participation du Canada au sein de l'IBAN par le biais de discussions périodiques avec le BVG.	En cours
3	La planification de la relève pour certains postes devrait s'effectuer de façon continue, et le nouveau personnel devrait continuer de recevoir la formation et le soutien requis du MDN.	DG Gest Fin/ Directeur – Soutien de la défense de l'OTAN	<p>La planification de la relève pour les trois postes civils de la Direction du soutien de la défense de l'OTAN s'est avérée difficile pour plusieurs raisons, notamment la petite taille de la Direction, le fait que les postes se trouvent à l'étranger, la combinaison particulière de compétences et les autres options en matière d'emploi. Tous ces aspects ont joué un rôle dans les problèmes liés à certaines affectations récentes à Bruxelles. Le titulaire actuel du poste de directeur a été choisi par voie de concours au début de 2003.</p> <p>Au début de 2004, en ce qui concerne les mesures de dotation les plus récentes, le directeur a mis en place un processus ouvert, transparent et opportun pour garantir la sélection d'un candidat compétent qui serait disponible en vue d'une mutation normale. Environ huit mois avant la date d'entrée en vigueur de la mutation, une invitation à demander une mutation latérale a été lancée, dans l'ensemble du QGDN, aux personnes occupant des postes de FI-04 ou l'équivalent. Des candidats se sont manifestés et, après les entrevues et la vérification des références, ils ont été évalués et une offre a été faite au meilleur candidat. Le nouveau membre du personnel s'est présenté à son poste à temps.</p>	Mesure prise/ en cours



N°	Recommandation du CS Ex	BPR	Mesure de la direction	Date d'achèvement prévue
3	La planification de la relève pour certains postes devrait s'effectuer de façon continue, et le nouveau personnel devrait continuer de recevoir la formation et le soutien requis du MDN. (suite)	DG Gest Fin/ Directeur – Soutien de la défense de l'OTAN	La planification de la relève pour les postes de la Direction du soutien de la défense de l'OTAN fera en sorte que des décisions soient prises en temps opportun pour permettre de doter les trois postes civils par voie de concours.	Mesure prise/ en cours
4	La séparation des tâches devrait faire l'objet d'une surveillance.	DG Gest Fin/ Directeur – Soutien de la défense de l'OTAN	Dans les cas où la planification de la relève n'a pas permis de garantir la dotation de tous les postes de la Direction du soutien de la défense de l'OTAN, une attention particulière sera portée à la question de la séparation des tâches. S'il y a lieu, des représentants du QGDN ou d'ailleurs au sein de la délégation conjointe du Canada auprès de l'OTAN pourraient être appelés à remplir des rôles précis. Cette question sera soigneusement surveillée durant les périodes de roulement du personnel.	Mesure prise/ en cours
5	Accès aux fonds du NSIP	DG Gest Fin/ Directeur – Soutien de la défense de l'OTAN et VCEMD/ DGPS/DAD	<p>Vu la nécessité d'améliorer la participation du Canada à des programmes de l'OTAN comme le Programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP), le VCEMD a créé une petite cellule, relevant de la DGPS/DAD, pour s'occuper de la question. Cette cellule aidera à faire en sorte que durant l'étape initiale de définition des besoins militaires, le Canada ne rate pas d'occasions de participer.</p> <p>Lorsque des fonds de l'OTAN sont fournis à un pays qui est l'hôte d'un projet du NSIP, une allocation de 3 p. 100 au titre des dépenses administratives nationales (DAN) est automatiquement incluse. La distribution des fonds que pourrait recevoir le Canada serait assujettie au processus normal de planification des activités.</p>	Mesure prise



N°	Recommandation du CS Ex	BPR	Mesure de la direction	Date d'achèvement prévue
5	Accès aux fonds du NSIP (suite)	DG Gest Fin/ Directeur – Soutien de la défense de l'OTAN et VCEMD/ DGPS/DAD	<p>Toutefois, la participation du Canada ne signifiera pas nécessairement que d'importantes sommes provenant du financement commun de l'OTAN seront dépensées au Canada. Le critère selon lequel l'infrastructure de l'OTAN doit être « en sus » des besoins du pays hôte signifiera, dans la plupart des cas, que le Canada n'obtiendra qu'un remboursement limité.</p> <p>De plus, le personnel de la Direction du soutien de la défense de l'OTAN encourage activement l'industrie canadienne à soumissionner des contrats établis dans le cadre des programmes de financement commun.</p>	Mesure prise



INTRODUCTION

CONTEXTE

L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) est une alliance de 19 pays d'Amérique du Nord et d'Europe qui se sont engagés à réaliser les objectifs du Traité de l'Atlantique Nord conclu en 1949. Conformément au Traité, le rôle fondamental de l'OTAN consiste à sauvegarder la liberté et la sécurité de ses pays membres par des moyens politiques et militaires. En outre, depuis 15 ans, l'OTAN joue un rôle de plus en plus important dans la gestion des crises et le maintien de la paix. Plusieurs pays d'Europe de l'Est ont demandé leur adhésion à l'OTAN, et l'Alliance sera bientôt élargie pour compter 26 pays. Cet élargissement a pour effet non seulement de rendre l'Europe plus stable mais aussi d'encourager les membres éventuels à résoudre les conflits et à entreprendre des réformes démocratiques pour ainsi contribuer à la sécurité de tous les pays membres.¹

L'une des clés de la durabilité de l'Alliance réside dans son processus décisionnel, fondé sur le principe du consensus.² Chaque pays membre possède un représentant au sein des divers comités de l'OTAN, et des discussions informelles ont lieu entre ces représentants avant que des décisions puissent être prises durant les réunions officielles des comités. Toutes les décisions sont unanimes. Grâce au consensus, la souveraineté et l'indépendance sont respectées, et chaque décision reçoit l'engagement de tous les pays membres.

Le Canada est l'un des 12 membres fondateurs de l'Alliance, et il a toujours apporté une contribution aussi bien financière que militaire. Son appartenance à l'OTAN lui procure d'importants avantages en matière d'influence, d'interaction avec les alliés et de défense collective.³ L'annexe A les décrit plus en détail. D'autres renseignements sur le rôle et les programmes de l'OTAN figurent sur le site Web de l'OTAN à l'adresse <http://www.nato.int/home-fr.htm>.

CADRE DE LA VÉRIFICATION

Politique du Conseil du Trésor

La présente vérification a été effectuée conformément à la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor et aux directives sur la vérification des subventions et des contributions. Les processus de gestion ont été évalués en fonction des critères suivants :

¹ L'OTAN au 21^{ème} siècle (NATO21FR0304), L'élargissement de l'OTAN, page 15.

² L'OTAN au 21^{ème} siècle (NATO21FR0304), Comment l'OTAN fonctionne-t-elle?, page 10.

³ Selon les données fournies par le groupe des scientifiques de la Défense du SMA(Pol).



- accord sur la création de l'OTAN;
- budgétisation et gestion financière;
- mesure du rendement et des résultats.

Les critères de vérification et les résultats détaillés sont présentés à l'annexe B. D'autres informations concernant la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor figurent à l'adresse http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/tbm_142/ptp_f.asp.

Buts de l'OTAN

Conformément à l'article 7.14 de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor, qui exige que les ministères respectent les obligations convenues par le Canada en tant que signataire d'ententes multilatérales internationales afin de prévenir l'imposition de barrières commerciales inappropriées, le ministère de la Défense nationale (MDN) doit respecter les obligations contractées par le Canada en tant que signataire du Traité de l'Atlantique Nord de 1949.

Dans cet esprit, le travail exécuté et les recommandations du présent rapport s'inscrivent dans le contexte de l'engagement du Canada envers l'OTAN ainsi que la structure de gouvernance et le cadre de gestion de l'OTAN au sein desquels le Canada doit œuvrer. Une explication de la participation du Canada à l'OTAN a été fournie par le personnel du SMA(Pol); elle se trouve à l'annexe A du présent rapport.

Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN)

Les divers projets et organisations de l'OTAN qui relèvent du Programme OTAN d'investissement au service de la sécurité sont vérifiés par le Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN), composé de fonctionnaires appartenant aux organismes de vérification des pays membres. Les membres du Collège ont un statut indépendant et sont choisis et rémunérés par leurs pays respectifs. Ils sont nommés par le Conseil de l'Atlantique Nord, auquel ils rendent compte.⁴

D'après les conversations tenues avec le représentant du Canada auprès des organismes de vérification nationaux compétents de l'OTAN, qui regroupent des conseillers financiers chargés d'examiner le rapport annuel sur les activités de l'IBAN, le Canada a été représenté au sein de l'IBAN pour la dernière fois il y a six ans environ.

⁴ Manuel de l'OTAN, chapitre 10, Organisation et structures civiles.

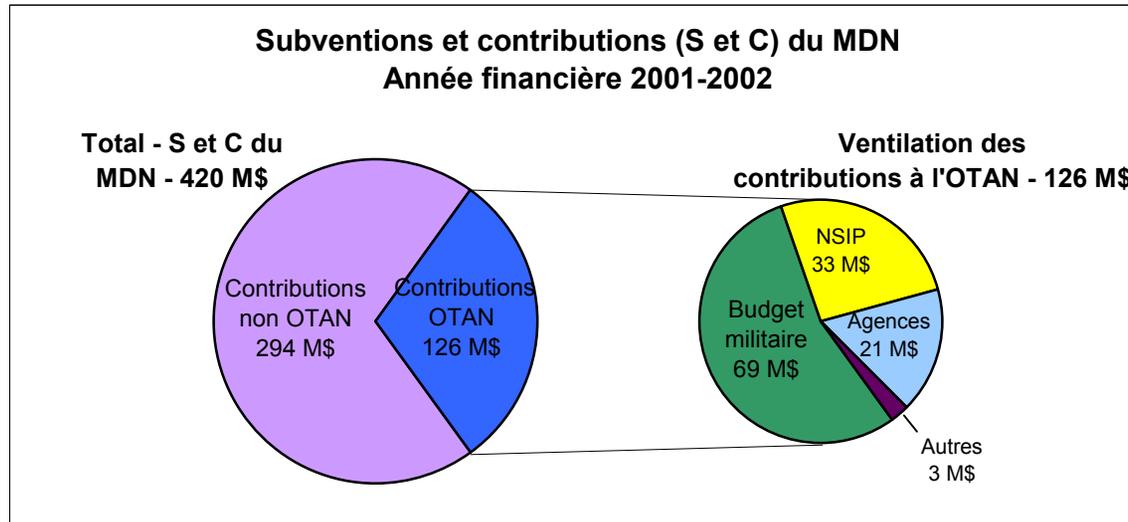


Processus d'approbation des contributions du Canada à l'OTAN

Le Canada a mis au point un processus pour approuver les budgets et les paiements à l'OTAN. Ce processus est illustré à l'annexe E du présent rapport.

Contributions du Canada à l'OTAN

Les contributions du Canada à l'OTAN représentaient 30 p. 100 du total des subventions et contributions du MDN en 2002. Deux postes budgétaires spécifiques (budget militaire et NSIP) comptaient pour 81 p. 100 des contributions à l'OTAN (soit 24 p. 100 du total des subventions et contributions du MDN), comme l'indique le graphique suivant :

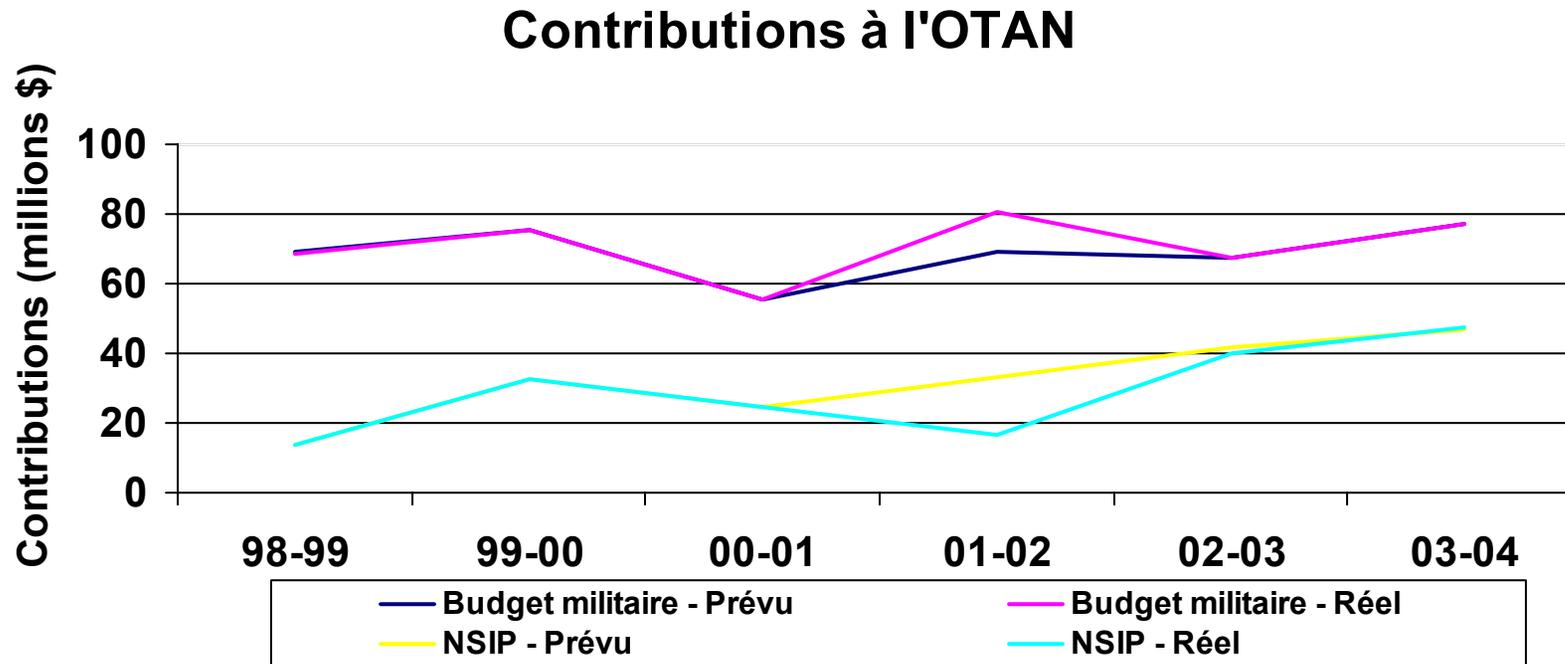


Les deux postes budgétaires inclus dans la présente vérification sont des budgets auxquels tous les membres de l'OTAN contribuent et qui sont gérés par le Secrétariat international de l'OTAN afin d'atteindre les objectifs approuvés de l'OTAN. Ces postes budgétaires sont les suivants :

- le NSIP, qui sert à payer une partie de l'infrastructure de sécurité des pays membres de l'OTAN qui est utile à cette dernière pour remplir son mandat, sous réserve de l'approbation du Comité de l'infrastructure et du Bureau principal des ressources;

- le budget militaire, qui constitue un budget opérationnel utilisé pour financer le Secrétariat international, l'État-major militaire international, les grands commandements de l'OTAN et la force aéroportée de détection lointaine.

Le graphique suivant illustre les contributions du Canada au budget militaire et au NSIP de l'OTAN entre 1998-1999 et 2003-2004 (à la fois budgétées et réelles) :



Les contributions du Canada à l'OTAN dépendent des budgets de l'OTAN qui sont approuvés par le Conseil de l'Atlantique Nord. Une ventilation des sommes incluses dans les contributions à l'OTAN pour l'année financière 2002 est présentée à l'annexe C.

OBJECTIF DE LA VÉRIFICATION

La présente mission visait à évaluer les processus de gestion des contributions que le MDN verse au NSIP et au budget militaire de l'OTAN, dans le contexte de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor et dans le cadre des buts et des objectifs de l'OTAN.

Étendue de la vérification

La vérification a porté uniquement sur les programmes de l'OTAN financés en commun, à savoir le NSIP (33 M\$) et le budget militaire (69 M\$), qui représentent aussi les deux plus grandes contributions du Canada à l'OTAN. Les programmes financés en commun sont ceux dans le cadre desquels certains pays membres de l'OTAN ou la totalité d'entre eux contribuent à des dépenses admissibles. L'annexe C fournit d'autres renseignements à ce sujet.

Méthodologie de vérification des contributions

La méthodologie de vérification, qui n'avait pas la rigueur d'une mission d'assurance, est détaillée à l'annexe D. Elle comportait les éléments clés suivants :

- description des processus et évaluation des risques;
- examen des transactions financières;
- entrevues avec les représentants de la délégation du Canada auprès de l'OTAN, le personnel financier du QGDN chargé de gérer les contributions à l'OTAN, le Secrétariat international de l'OTAN et l'IBAN;
- observation des réunions du NSIP et du Comité du budget militaire au siège de l'OTAN;
- examen des dossiers et de la documentation;
- collecte de renseignements au cours d'entrevues menées auprès d'autres organisations similaires pour confirmer que les recommandations du présent rapport constituent de bonnes pratiques de gestion dans le cas des contributions à l'OTAN.



OBSERVATIONS ET CONSTATATIONS

Les contrôles clés relatifs à la gestion des contributions au NSIP et au budget militaire de l'OTAN sont documentés à l'annexe B. Nos observations sont les suivantes :

Nature consensuelle de l'OTAN

L'OTAN doit obtenir le consensus de tous ses membres avant de pouvoir prendre des mesures ou approuver un projet. Si un membre décide de « rompre le silence » (c'est-à-dire de voter contre une résolution de l'OTAN), les mesures en question ne peuvent être prises par l'OTAN. En conséquence, chaque membre de l'OTAN peut, de façon égale, empêcher qu'une mesure soit prise. Cette structure permet au Canada d'exercer un certain pouvoir sur l'orientation et les actions de l'OTAN et d'avoir recours à l'analyse effectuée par d'autres pays qui ont des intérêts similaires concernant des questions précises. Le Canada peut s'allier à d'autres pays dont les positions sont analogues afin de veiller à ce que la profondeur de l'analyse et des considérations soit suffisante. Par exemple, le Canada est l'un de plusieurs pays qui essaient de limiter l'augmentation des dépenses de l'OTAN. La délégation canadienne partage avec les autres délégations la responsabilité d'examiner diverses propositions de l'OTAN afin d'économiser des ressources.

Bien que cette nature consensuelle permette en effet d'influencer l'OTAN, la menace de rompre le silence est une tactique délicate du point de vue politique et dont il faut user de manière judicieuse. Cette tactique peut amener d'autres membres de l'OTAN à exercer de fortes pressions politiques tant sur la délégation que sur la capitale nationale.

*Recommandation n° 1 : La documentation des décisions importantes devrait être améliorée.
Bureau de première responsabilité (BPR) – DG Gest Fin*

À l'heure actuelle, les membres de la délégation canadienne tiennent une quantité appréciable de documents sur leurs décisions d'approuver les budgets ou de rompre le silence, mais il n'existe aucune politique officielle indiquant ce qu'il faut conserver ou pendant combien de temps. La documentation à conserver est actuellement déterminée en fonction de l'évaluation que les membres du personnel font du caractère délicat de la question, et elle peut comprendre les procès-verbaux de réunions, des notes personnelles ainsi que des analyses financières effectuées par la personne elle-même ou par le personnel de l'OTAN. Nous recommandons :

1. qu'une politique officielle régissant la documentation soit établie;



2. que toutes les décisions budgétaires et toute question importante ou litigieuse sur laquelle le Canada s'est prononcé soient officiellement documentées et que des explications soient fournies en ce qui concerne :
 - la question;
 - la raison de la position;
 - la conclusion ou la résolution.

La politique établie à l'égard de la documentation devrait tenir compte à la fois des politiques de l'OTAN sur les documents classifiés et des politiques en vigueur au MDN en matière de documentation. Elle devrait également préciser :

- qui est responsable de tenir la documentation;
- la portée et le type de documentation qui devrait être conservée;
- la période de conservation des documents;
- le système de classement et le lieu d'entreposage des documents.

La documentation conservée devrait à tout le moins inclure :

- des analyses de questions spécifiques préparées par la délégation canadienne ou le Secrétariat international de l'OTAN;
- une description de la position adoptée et sa justification en fonction des analyses effectuées;
- des renvois aux procès-verbaux des réunions du comité où la question a été débattue;
- des renvois au règlement final de la question.

La mise en œuvre de cette recommandation n'exigera pas de ressources supplémentaires, et elle ne devrait pas non plus avoir une grande incidence sur les membres de la délégation canadienne puisqu'ils préparent déjà cette information de façon officielle.

Comparaison avec d'autres organisations

La nature consensuelle de l'OTAN est commune à tous les pays qui participent à l'OTAN. Lors de nos entrevues avec d'autres organisations de l'OTAN, nous avons appris qu'il existait divers niveaux de politiques sur la documentation, et notamment qu'une organisation avait déjà mis en place une politique officielle à ce sujet.



Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN (IBAN)

L'IBAN est un organisme de vérification indépendant formé de six membres. Les représentants appartiennent à des institutions de vérification nationales comme le Bureau du vérificateur général (BVG) du Canada. Dix-neuf vérificateurs et neuf membres du personnel de soutien du Secrétariat international appuient l'IBAN. Ce dernier vérifie annuellement les états financiers de toutes les agences de l'OTAN ainsi que les coûts contractuels de toutes les contributions versées dans le cadre du NSIP.

Lors de la vérification des agences de l'OTAN, le rôle principal de l'IBAN consiste à déterminer si les états financiers ont été préparés conformément aux principes comptables de l'OTAN. L'IBAN s'assure également que les dépenses sont engagées en fonction du budget approuvé et qu'un système de contrôle financier approprié fonctionne au sein de l'agence.

L'IBAN vérifie toutes les contributions au NSIP une fois les projets et l'inspection technique terminés. À la fin de la vérification, un rapport indiquant les questions en suspens est envoyé au pays hôte. Lorsque ces questions sont résolues, habituellement par voie de négociation et grâce aux documents additionnels reçus du pays hôte, une certification finale est délivrée et le processus de vérification des contributions prend fin.

Le personnel du MDN chargé de surveiller la mesure du rendement et des résultats des contributions à l'OTAN se fie beaucoup au mécanisme de contrôle clé qu'offre l'IBAN.

Les préoccupations suivantes ont été exprimées à l'égard de l'IBAN :

- Les vérifications des contributions au NSIP n'ont pas lieu en temps opportun et ne sont pas axées sur l'optimisation des ressources.
- Bien que l'IBAN ait été en mesure de vérifier 81 p. 100 des dépenses totales du NSIP jusqu'à la fin de 2002 seulement 62 p. 100 avaient reçu la certification finale. Toutefois, la situation s'améliore : en 2002, l'IBAN a vérifié donné suite à des vérifications antérieures et certifié Dans son rapport, il fait observer que la différence était due en grande partie au fait que les projets n'avaient pas été soumis à l'inspection technique finale ou

- Le personnel du MDN chargé de surveiller le rendement et les résultats des contributions à l'OTAN s'est dit préoccupé au sujet des contributions du Canada à des projets menés dans des pays où les vérifications sont lentes ou les pistes de vérification peu solides. Cette tendance va probablement s'intensifier à mesure que l'OTAN s'étendra à des pays dont les structures de comptabilité et de contrôle sont moins robustes.
- En général, les recommandations de l'IBAN sont lentes à mettre en œuvre.
- L'IBAN ne peut imposer la vérification d'un projet. Il incombe au pays hôte de demander à l'OTAN une inspection mixte de réception officielle (JFAI) ou une acceptation technique officielle avant la vérification financière effectuée par l'IBAN.

Le Canada peut affecter un représentant à l'IBAN, mais il ne l'a pas fait ces dernières années en raison des coûts et d'un manque de clarté quant à savoir quel ministère fédéral devrait en assumer les frais.

Recommandation n° 2 : Accroître la participation du Canada à l'IBAN.
BPR : DG Gest Fin

Nous recommandons que le MDN collabore avec d'autres parties concernées comme le ministère des Affaires étrangères et le Bureau du vérificateur général pour démontrer l'engagement du Canada à renforcer l'IBAN. Il pourrait s'agir, entre autres, d'ententes de partage des coûts. L'IBAN est l'un des contrôles clés qui permettent de surveiller la mesure du rendement et des résultats des contributions du Canada à l'OTAN et, à ce titre, le personnel du MDN devrait être suffisamment au courant de l'efficacité de ce mécanisme pour lui donner la confiance requise. Parmi les mesures qui peuvent être prises pour renforcer l'IBAN et mieux faire connaître sa fiabilité, mentionnons les suivantes :

- insister, au sein de l'OTAN, sur l'importance de l'IBAN;
- en fonction d'une analyse coûts-avantages, nommer un représentant canadien auprès de l'IBAN pour aider le Canada à renforcer l'organisme et favoriser l'adoption de pratiques conformes aux méthodologies de vérification canadiennes.

Ainsi, le Canada contribuera davantage à faire en sorte que l'IBAN puisse remplir son mandat et aura d'autant plus l'assurance que les fonds qu'il verse à l'OTAN sont dépensés de la manière appropriée.



Comparaison avec d'autres organisations

À titre de vérificateur désigné des contributions au budget militaire et au NSIP de l'OTAN, l'IBAN constitue, au sein de cette dernière, le mécanisme de contrôle clé qui permet de fournir une certification à tous les pays. Les personnes interrogées ont déclaré qu'elles voient dans l'IBAN un mécanisme de contrôle clé pour ce qui est de surveiller la mesure du rendement et des résultats du financement du NSIP et de déterminer l'exactitude des rapports financiers liés au budget militaire de l'OTAN.

Planification de la relève du personnel de la délégation canadienne

Un solide environnement de contrôle exige du personnel qui possède les compétences et l'expérience voulues pour participer efficacement aux travaux de divers comités de l'OTAN. Il importe qu'il soit en mesure d'interpréter l'information financière que lui présente le personnel de l'OTAN et qu'il soit suffisamment avisé pour fonctionner dans le contexte très politique de l'OTAN. En outre, le personnel canadien doit pouvoir travailler avec assez d'autonomie étant donné le volume de questions à traiter et de décisions à prendre. Par exemple, si un pays rompt le silence à une réunion d'un comité lorsqu'une organisation de l'OTAN demande des fonds supplémentaires, le membre du personnel canadien doit être capable d'évaluer la raison fondamentale pour laquelle ce pays rompt le silence et l'incidence sur la position du Canada. Le pays qui rompt le silence pourrait agir ainsi pour une vaste gamme de raisons, notamment parce que la présentation financière du personnel de l'OTAN n'est pas adéquate, parce qu'il s'oppose en général à toute augmentation du financement de l'OTAN ou parce que le bénéficiaire de l'augmentation est un autre membre de l'OTAN avec lequel il est en désaccord dans un autre comité, ou même à l'extérieur de l'OTAN. Le membre du personnel canadien doit décider de garder le silence ou d'appuyer le pays qui le rompt, tout en sachant quelles sont les conséquences à long terme de sa décision.

Les affectations du personnel canadien doivent être d'une durée minimum de deux ans. Le MDN éprouve toutefois de la difficulté à recruter des personnes qualifiées qui possèdent toutes les compétences nécessaires pour occuper les postes visés. Durant l'année précédant la préparation de la présente vérification, un des trois postes au sein de la délégation canadienne était vacant, et l'on n'avait pas réussi à remplacer un membre du personnel qui était en poste depuis longtemps et qui devait faire l'objet d'une rotation. Les efforts de recrutement et de planification de la relève, y compris la formation de remplaçants, n'avaient pas permis de combler les postes vacants.



Recommandation n° 3 : Planification de la relève
BPR : DG Gest Fin

La planification de la relève pour certains postes devrait s'effectuer de façon continue, et le nouveau personnel devrait continuer de recevoir la formation et le soutien requis du MDN. Le fait d'avoir un personnel compétent et bien formé au sein de la délégation canadienne contribuera à établir un solide environnement de contrôle.

Comparaison avec d'autres organisations

Les deux organisations de financement internationales qui ont fourni des renseignements sur la planification de la relève ont indiqué qu'elles disposent de processus à cet égard.

Séparation efficace des tâches

La séparation efficace des tâches est un contrôle clé dans toutes les organisations. En séparant les tâches entre les personnes responsables des contributions à l'OTAN, on s'assure qu'aucun paiement ni budget n'est approuvé de façon autonome. Le siège de l'OTAN veille à ce que le Canada n'effectue pas des dépenses ou des paiements imprévus et protège tous les intéressés. Au QGDN et au siège de l'OTAN, les postes connaissent généralement un fort taux de roulement puisqu'il s'agit soit d'affectations militaires régulières, soit d'affectations de fonctionnaires pour une période déterminée. Il peut donc y avoir une séparation inappropriée des tâches si des postes demeurent vacants.

En 2003, par exemple, deux membres du personnel canadien à Bruxelles occupaient trois postes, le poste vacant étant celui de membre principal de la délégation canadienne. Un membre du personnel était responsable de participer aux réunions du Comité du budget militaire, tandis que l'autre siégeait au Comité de l'infrastructure (NSIP) et au Bureau principal des ressources, qui supervise le travail du Comité de l'infrastructure. Autrement dit, les négociations menées et les décisions prises par le Comité de l'infrastructure n'étaient pas soumises à l'examen et à l'approbation d'un membre distinct de la délégation canadienne au sein du Bureau principal des ressources.

Recommandation n° 4 : La séparation des tâches devrait continuer de faire l'objet d'une surveillance.
BPR : DG Gest Fin

Nous recommandons que la séparation des tâches continue d'être surveillée à mesure que les titulaires ou leurs rôles respectifs changeront au sein de l'organisation.



Comparaison avec d'autres organisations

L'équipe de vérification a confirmé auprès de trois organisations subventionnaires internationales qu'elles surveillent le roulement du personnel et son incidence sur la séparation des tâches afin de s'assurer que des contrôles appropriés sont en place et fonctionnent.

POSSIBILITÉ DE RECOUVREMENT DES COÛTS

Les fonds du NSIP sont mis à la disposition de tous les membres de l'OTAN pour des projets qui répondent aux besoins de l'OTAN en capacités et qui dépassent les besoins militaires du pays. À l'heure actuelle, le MDN n'essaie pas d'avoir accès aux fonds disponibles dans le cadre du NSIP. L'une des raisons données pour expliquer l'absence de demandes du MDN en vue d'un financement du NSIP est que cela nécessite un travail administratif considérable et que l'équipe de projet responsable ne verra peut-être pas son budget crédité de ces fonds additionnels, car tout financement reçu irait aux budgets généraux du MDN au lieu d'aboutir à l'unité organisationnelle qui a traité la demande de financement de l'OTAN. Le Canada a demandé des fonds du NSIP pour la dernière fois en 1984, dans le but de construire une installation de manutention du combustible à Bedford, en Nouvelle-Écosse.

Bien que la documentation et d'autres exigences soient importantes, il est possible de recouvrer une partie des contributions que le Canada verse à l'OTAN. Cela permettrait de couvrir certaines des dépenses de l'OTAN pour le Canada et de subventionner l'amélioration de l'infrastructure militaire canadienne.

*Recommandation n° 5 : Accès aux fonds du NSIP
 BPR : DG Gest Fin*

Nous recommandons que le MDN examine activement les possibilités d'avoir accès aux fonds du NSIP pour des projets qui peuvent offrir des avantages au niveau de l'OTAN. Le MDN devrait déterminer s'il existe des possibilités économiques d'avoir accès aux fonds du NSIP afin d'élargir l'infrastructure de défense du Canada et s'assurer que les bonnes mesures sont en place pour encourager le personnel du MDN à présenter des demandes. Par exemple, si l'unité organisationnelle qui fait une demande voyait son budget crédité des fonds du NSIP, elle n'aurait plus à absorber les frais administratifs liés à la préparation de la demande sans réaliser les avantages budgétaires.



Comparaison avec d'autres organisations

La plupart des pays membres de l'OTAN ont mis en place des processus pour obtenir des fonds du NSIP de l'OTAN. À titre d'exemple, une organisation de l'OTAN interrogée a précisé qu'elle encourageait des groupes au sein de son ministère de la Défense à demander un financement du NSIP en remettant les fonds reçus au groupe qui les a demandés.

Résumé des recommandations

Nous n'avons pas décelé de lacunes importantes dans les processus appliqués pour gérer les contributions au budget militaire et au NSIP de l'OTAN. Les contrôles clés ayant trait à la gestion de ces deux contributions sont documentés à l'annexe B, et un résumé de nos recommandations portant sur la gestion des contributions se trouve dans le Plan d'action de la direction figurant au début du présent rapport.



ANNEXE A – Appartenance du Canada à l'OTAN

Selon les scientifiques de la Défense du SMA(Pol), le Canada bénéficie de son appartenance à l'OTAN de quatre façons principales :

- l'argument du « siège à la table »;
- l'argument « américain »;
- l'argument « européen »;
- l'argument de la « défense collective ».

L'argument du siège à la table

L'appartenance à l'OTAN permet au Canada de s'asseoir à la table et d'avoir une voix égale à celle d'autres États influents. Elle lui procure des avantages comme l'accès diplomatique, l'influence politique et le renseignement à un coût réduit par rapport aux dépenses qu'il devrait assumer autrement.

L'argument américain

L'un des intérêts majeurs de la politique étrangère du Canada consiste à entretenir les meilleures relations possibles avec les États-Unis, car notre sécurité et notre niveau de vie en sont tributaires.

L'argument européen

L'appartenance du Canada signifie que l'Alliance est plus qu'un pacte de sécurité entre les États-Unis et une Europe de plus en plus intégrée. Le Canada peut jouer et joue effectivement un rôle de contrepoids au sein de l'OTAN.

L'argument de la défense collective

L'OTAN est une alliance de défense qui a fait ses preuves. L'appartenance du Canada à cette organisation permet à Ottawa d'en favoriser la transformation afin qu'elle devienne plus efficace lorsqu'il s'agit de contrer les menaces nouvelles et changeantes qui sont communes à tous les pays membres. Le fait d'accroître l'efficacité de l'OTAN appuiera aussi les intérêts du Canada en décourageant la création de pactes de sécurité plus restreints entre des membres de l'OTAN.



ANNEXE B – Résultats de la vérification

ACCORD SUR LA CRÉATION DE L'OTAN

Critère de vérification	Contrôles clés	Critère respecté	Pourrait être amélioré	Recommandation
Les modalités de l'accord sont énoncées et clairement documentées.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Les modalités de l'accord relatif à l'OTAN et de la participation du Canada sont documentées dans le Traité de 1949. ➤ Les détails précis concernant les appels de fonds individuels figurent dans les lettres d'appel, que le Canada accepte dans le cadre du processus des comités de l'OTAN. 	✓		
Les attentes quant aux résultats liés aux contributions sont clairement comprises et documentées.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Les représentants du MDN auprès d'OTANB siègent aux comités de surveillance de l'OTAN où sont approuvés les propositions de projets du NSIP et le budget militaire de l'OTAN. Il est tenu compte à la fois des coûts des contributions et des attentes en matière de résultats. ➤ Les documents budgétaires de toutes les contributions à l'OTAN sont approuvés par le Secrétariat international et par les représentants du Canada auprès de l'OTAN. ➤ Les attentes en matière de résultats à moyen terme sont documentées dans le plan de ressources à moyen terme de l'OTAN. 	✓		



ANNEXE B

ACCORD SUR LA CRÉATION DE L'OTAN (suite)

Critère de vérification	Contrôles clés	Critère respecté	Pourrait être amélioré	Recommandation
Il existe un cadre d'approbation pertinent et les responsabilités sont attribuées en ce qui touche la sélection et l'approbation des contributions.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Un cadre d'approbation convenu, documenté et compris est en place pour approuver les contributions à l'OTAN. ➤ La délégation canadienne auprès d'OTANB est formée de personnel possédant une expérience appropriée dans le domaine financier. ➤ La communication au sujet des contributions à l'OTAN est assurée de façon continue entre les représentants du Canada auprès de l'OTAN et le personnel du MDN à Ottawa. Le Secrétariat international de l'OTAN surveille toutes les dépenses de l'OTAN, et le Conseil de l'Atlantique Nord régit les activités de l'OTAN et les besoins de financement/contributions. ➤ Pour ce qui est des contributions à l'OTAN, la responsabilisation est désignée à l'égard des approbations en vertu des articles 32, 33 et 34 de la LGFP. 		✓	N° 1
Des dossiers pertinents sont tenus afin de fournir des preuves documentaires à l'appui des ententes.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La documentation de toutes les réunions et décisions de l'OTAN est conservée au siège de l'OTAN. ➤ La documentation de toutes les demandes financières de l'OTAN est conservée au MDN à Ottawa. 		✓	N° 1
Les contributions à l'OTAN sont déterminées et approuvées dans les prévisions budgétaires du Parlement.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Les contributions à l'OTAN sont précisées dans les prévisions budgétaires approuvées du Parlement. 	✓		



ANNEXE B

BUDGÉTISATION ET GESTION FINANCIÈRE

Critère de vérification	Contrôles clés	Critère respecté	Pourrait être amélioré	Recommandation
Il existe un cadre d'approbation pertinent et les responsabilités sont attribuées en ce qui touche la budgétisation et la gestion financière des contributions.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Les budgets des contributions à l'OTAN sont établis à l'aide du SCFG. ➤ Avant d'être versées, toutes les contributions à l'OTAN sont comparées aux budgets et approuvées à la fois par les représentants auprès d'OTANB et par le personnel du MDN à Ottawa. ➤ Pour ce qui est des contributions à l'OTAN, la responsabilisation est désignée à l'égard des approbations en vertu des articles 32, 33 et 34 de la LGFP. 	✓		
Des processus de contrôle financier appropriés sont en place.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tous les paiements destinés à l'OTAN sont traités par le biais du processus de paiement normal du MDN et consignés dans le SCFG. ➤ Pour ce qui est des contributions à l'OTAN, la responsabilisation est désignée à l'égard des approbations en vertu des articles 32, 33 et 34 de la LGFP. ➤ Le personnel d'OTANB et du MDN à Ottawa sait qu'il faut se conformer aux contrôles financiers. ➤ Il y a séparation des tâches entre le personnel d'OTANB (qui participe au processus décisionnel) et le personnel du MDN à Ottawa (qui tient les dossiers financiers et traite les paiements). 	✓		
Les processus budgétaires permettent de répondre aux besoins de planification.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Les contributions à l'OTAN sont assujetties aux processus budgétaires du MDN et de l'OTAN, et elles sont indiquées séparément dans les prévisions budgétaires du Parlement. 	✓		



ANNEXE B

BUDGÉTISATION ET GESTION FINANCIÈRE (suite)

Critère de vérification	Contrôles clés	Critère respecté	Pourrait être amélioré	Recommandation
Les résultats financiers sont comparés au budget pour évaluer le rendement et la situation financière.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Le rendement financier de l'OTAN est comparé au budget initial par le Secrétariat international, et cette information est examinée par la délégation du Canada auprès d'OTANB. ➤ Le personnel du MDN à Ottawa analyse les montants budgétés et réels des contributions du Canada à l'OTAN. 	✓		
Des processus de gestion de la trésorerie sont en place à l'égard des ententes de contribution.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Le personnel du MDN et de l'OTAN effectue des rapprochements pour garantir l'intégralité et l'exactitude des paiements de contribution. 	✓		
Les processus mis en place pour effectuer les paiements de contribution sont appropriés.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Les contributions sont versées à l'OTAN par l'entremise du système normal de traitement des paiements du MDN. 	✓		
Les processus comptables qui sont en place permettent de bien justifier les contributions.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Le personnel qui gère les contributions à l'OTAN se conforme aux processus comptables et aux cadres de contrôle figurant dans le système comptable du MDN. ➤ L'information financière est mise à la disposition du personnel du MDN, qui s'en sert pour examiner périodiquement les contributions à l'OTAN. 	✓		
Des dossiers budgétaires et comptables appropriés sont tenus.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Le système de classement utilisé au QGDN rend compte de toutes les approbations nécessaires avant le déblocage de fonds. 	✓		



ANNEXE B

MESURE DU RENDEMENT ET DES RÉSULTATS

Critère de vérification	Contrôles clés	Critère respecté	Pourrait être amélioré	Recommandation
Il existe un cadre d'approbation pertinent et les responsabilités sont attribuées en ce qui touche la mesure du rendement et des résultats des contributions.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La responsabilisation à l'égard de la prise de décision et de la surveillance des résultats est clairement définie au sein de la délégation canadienne. ➤ Le personnel compétent de l'OTAN et du MDN est invité à formuler des commentaires au sujet des résultats. ➤ L'IBAN et le Secrétariat international de l'OTAN effectuent des vérifications détaillées du budget militaire et des projets du NSIP de l'OTAN pour le compte de tous les pays membres. 		✓	N ^{os} 2 et 5
Les résultats liés aux contributions sont mesurés et utilisés de la façon appropriée.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Le Secrétariat international de l'OTAN fournit à la délégation canadienne des renseignements détaillés sur les résultats. ➤ La délégation du Canada auprès de l'OTAN demande aussi des renseignements officiels sur le rendement à d'autres membres des Forces canadiennes affectés à des projets de l'OTAN. ➤ L'IBAN et le Secrétariat international de l'OTAN effectuent des vérifications détaillées du budget militaire et des projets du NSIP de l'OTAN pour le compte de tous les pays membres. 		✓	N ^o 2
Les rapports des bénéficiaires sont regroupés, et le MDN les utilise de la façon appropriée.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Le Secrétariat international de l'OTAN fournit régulièrement au MDN un résumé des rapports des bénéficiaires. ➤ Les représentants du MDN auprès d'OTANB examinent les rapports de l'IBAN sur les vérifications du budget militaire et des projets du NSIP. 		✓	N ^o 2



ANNEXE B

MESURE DU RENDEMENT ET DES RÉSULTATS (suite)

Critère de vérification	Contrôles clés	Critère respecté	Pourrait être amélioré	Recommandation
Les processus de surveillance en place (comme les vérifications de l'IBAN) à l'égard des ententes de contribution sont compris.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Les représentants du MDN auprès d'OTANB siègent aux comités de surveillance de l'OTAN. ➤ Le Canada est représenté auprès des organismes de vérification nationaux compétents qui examinent les rapports de l'IBAN. ➤ Le Secrétariat international de l'OTAN et l'IBAN font rapport régulièrement à tous les pays membres de l'OTAN, y compris le Canada, de l'état du budget militaire et des projets du NSIP en cours. 		✓	N° 2
Des dossiers pertinents sont tenus afin de fournir des preuves documentaires à l'appui de la mesure du rendement et des résultats.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Le Secrétariat international de l'OTAN tient des registres des dépenses du budget militaire et au NSIP. 		✓	N° 1
Le Ministère est en mesure d'exécuter et d'administrer efficacement le programme, ce qui comprend la surveillance, l'apprentissage et la formation.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Il existe un processus pour déterminer et sélectionner les candidats à la délégation canadienne. 		✓	N ^{os} 3 et 4



ANNEXE C – Contributions du Canada à l'OTAN

Les dépenses prévues au titre des subventions et des contributions pour l'année financière 2002 se sont chiffrées à 420 M\$. De ce montant, 126 M\$ (environ 30 p. 100) représentaient des contributions à l'OTAN, comme le MDN l'a indiqué dans le Rapport sur les plans et les priorités de 2001-2002 :

	\$	\$
Budget militaire et agences de l'OTAN		
Agences de l'OTAN		
Programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP) (dépenses en capital)		122 667 000
Aide mutuelle	2 727 000	
QG du Corps de réaction rapide du Commandement allié de l'OTAN	153 000	
État-major des forces aériennes de réaction	48 000	
Brigade d'intervention rapide des forces en attente de l'ONU	280 000	3 208 000
Total – Contributions à l'OTAN		125 875 000

Avis au lecteur

La vérification était axée sur le budget militaire et le NSIP, qui sont des postes budgétaires financés en commun. Les principes du financement commun, selon lesquels les membres de l'OTAN partagent les dépenses admissibles, sont décrits au chapitre 9 du *Manuel de l'OTAN*, que l'on peut consulter à l'adresse <http://www.nato.int/docu/manuel/2001/index.htm#CH9>.

Le tableau suivant indique les contributions du Canada au budget militaire et au NSIP de l'OTAN :

	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Budget militaire (réel)	68 587 861	75 442 941	55 396 845	80 537 369	67 297 117	77 205 839
Budget militaire (budgété)	69 408 643	75 446 100	55 590 000	69 000 000	67 464 798	77 234 400
NSIP (réel)	13 589 872	32 304 930	24 477 604	16 301 950	39 905 507	47 244 975
NSIP (budgété)	13 590 000	32 305 000	24 545 000	33 000 000	41 465 154	47 104 916



ANNEXE D – Méthodologie de vérification des contributions

La méthodologie de vérification des contributions a consisté à examiner les processus administratifs mis en place pour se conformer à la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor et aux directives sur la vérification des subventions et des contributions. Deux contributions spécifiques (NSIP et budget militaire) ont été choisies et examinées en fonction des attentes établies par la politique et les directives en vigueur, résumées dans les trois catégories suivantes :

- accord sur la création de l'OTAN;
- budgétisation et gestion financière;
- mesure du rendement et des résultats.

L'équipe de vérification a procédé comme suit pour examiner les processus administratifs en place dans chacune des trois catégories :

Documentation des processus administratifs et évaluation des risques

Le cadre de gestion des contributions a été compris et documenté à l'égard des processus suivants de l'OTAN :

- budgétisation;
- modifications budgétaires;
- approbation et prise de décision;
- paiements.

Cette documentation sur les processus a permis de déterminer des secteurs de risque précis dans chacune des trois catégories examinées, et le besoin d'effectuer un sondage plus approfondi a été évalué en fonction des niveaux de risque perçus dans chaque catégorie.



ANNEXE D**Vérification des transactions financières**

L'examen des transactions visait à vérifier le processus d'approbation et de paiement des contributions à l'OTAN, c'est-à-dire :

- vérifier que l'appel (demande de fonds) de l'OTAN avait été dûment autorisé;
- examiner la documentation conservée au QGDN pour s'assurer qu'elle était complète et étayait le déblocage de fonds;
- retracer le paiement dans le système du MDN;
- vérifier les taux de change appliqués au paiement.

Nous n'avons pas examiné les contrôles entourant le système de paiement du MDN, car cela sortait du cadre de la présente mission.

Notre échantillon a été choisi parmi les transactions de l'année financière 2002 de l'OTAN. Nous avons choisi l'année financière de l'OTAN pour déterminer la population parce que les niveaux de contribution sont établis en fonction du cycle budgétaire et de fonctionnement de l'OTAN. L'exercice se termine le 31 décembre dans le cas de l'OTAN et le 31 mars pour le MDN. Par conséquent, les dépenses effectuées par le MDN au titre des contributions à l'OTAN peuvent fluctuer selon la date des demandes de financement.

Durant l'année financière 2002 de l'OTAN, 30 appels d'une valeur totale de 94,4 M\$ ont été lancés. Nous avons sélectionné et examiné un échantillon discrétionnaire de sept appels totalisant 69,5 M\$, ce qui représentait presque 74 p. 100 de la valeur totale des appels de 2002. Aucune exception n'a été décelée durant le sondage.

Examen des dossiers et de la documentation

L'équipe de vérification a sélectionné et examiné des échantillons représentatifs des documents suivants dans le cadre de la vérification :

- procès-verbaux des réunions de comités de l'OTAN, dont le Comité du budget militaire, le NSIP et le Bureau principal des ressources;
- divers exposés et analyses préparés par le Secrétariat international de l'OTAN et donnant des exemples d'acceptation et de contrôle de projets du NSIP, examen des documents présentés lors des réunions du Comité du budget militaire, ainsi que processus et contrôles documentés à l'égard des fonctions de trésorerie du NSIP et du budget militaire;



ANNEXE D

- diverses analyses préparées par la délégation canadienne et précisant les raisons de rompre le silence sur certaines questions. Les documents comprenaient des analyses du personnel de l'OTAN, des copies de procès-verbaux d'autres réunions de comités ou des renvois à ces réunions, ainsi que des notes et des analyses supplémentaires préparées par le personnel canadien;
- divers rapports de vérification de l'IBAN portant sur des projets et des agences et préparés pour les années financières 2001 et 2002;
- Charte de l'IBAN;
- Publications de l'IBAN, y compris « 50 Years of Activity » et le rapport d'activité de 2002;
- Manuel de l'OTAN.

Entrevues et observation des réunions de l'OTAN

Des entrevues ont été menées auprès de représentants des organisations suivantes :

- Personnel OTANB (Bruxelles – OTAN) du MDN faisant partie de la délégation du Canada auprès de l'OTAN :
 - Colin Galigan
 - Michel Lepage
 - Claire Gauthier
- Personnel du D Ops Fin (Opérations financières) du MDN responsable de traiter les éléments financiers des contributions à l'OTAN :
 - Major Shelagh Stevens
 - Elizabeth Alexander
- Personnel du SMA(IE) (Infrastructure et environnement) du MDN responsable du dernier projet du Canada dans le cadre du NSIP :
 - Major Higgs
- Secrétariat international de l'OTAN participant aux opérations de l'OTAN à Bruxelles;
- IBAN (Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN) en ce qui concerne les résultats et l'exécution des vérifications effectuées;
- Bureau du vérificateur général en ce qui concerne sa participation au sein de l'IBAN.

Toutes les entrevues avec le personnel de l'OTAN et de l'IBAN ont été menées dans la plus stricte confidentialité.



ANNEXE D**Entrevues avec d'autres organisations subventionnaires internationales**

Pour confirmer la pertinence des recommandations formulées dans le présent rapport, nous avons identifié un certain nombre d'organisations analogues qui versent des dons à des institutions financées à l'échelle internationale, comme l'OTAN, et en assurent la gestion. Nous avons ensuite mené des entrevues auprès de représentants de ces organisations aux fins suivantes :

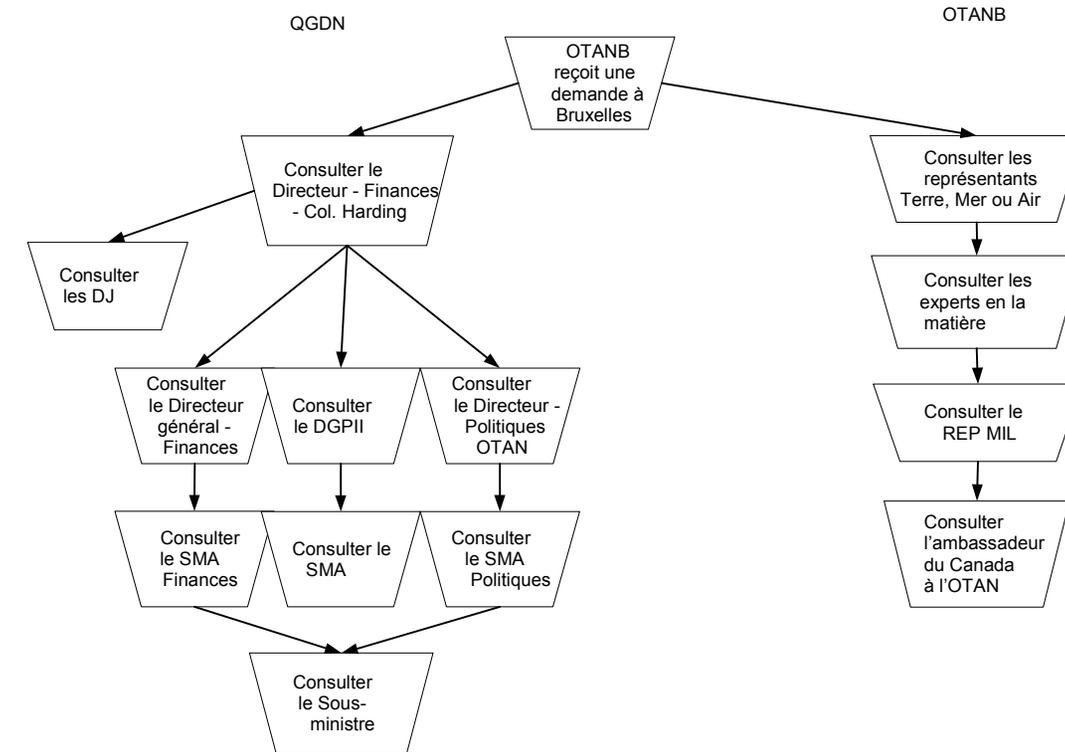
- comprendre le processus global que leur organisation utilise pour gérer les contributions;
- comprendre plus particulièrement la façon dont elle a géré les questions liées aux recommandations figurant dans le présent rapport (par exemple, la documentation et la planification de la relève).

Nous avons intégré à nos recommandations les résultats de ces entrevues axées sur les pratiques exemplaires.



ANNEXE E – Processus d’approbation de l’OTAN

PROCESSUS D’APPROBATION DE L’OTAN



Ce graphique montre la progression des consultations dans les différents secteurs du MDN. Les consultations amorcées au QGDN et à OTANB (Bruxelles) et le niveau qu’elles atteindraient varient selon l’incidence financière ou politique. Chaque question ne dépasserait pas le niveau hiérarchique jugé nécessaire par l’intéressé. Par exemple, si le DG Finances examine une question et prend une décision qui relève de lui, il n’aurait pas besoin de consulter le SMA Finances. Le niveau d’approbation est habituellement déterminé par consensus entre les personnes concernées.

