



RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

sur la transparence des financements accordés
par l'Union européenne à des ONG

Sommaire

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF.....	2
II. RÉPONSES AUX RECOMMANDATIONS.....	4
Recommandation n° 1 – Améliorer les orientations sur le classement des organisations non gouvernementales	4
Recommandation n° 2 – Améliorer la qualité des informations sur les dépenses de l'UE présentées dans le système de transparence financière	5
Recommandation n° 3 — Renforcer les vérifications du respect des valeurs de l'UE	5
III. RÉPONSES AUX OBSERVATIONS.....	7
1. Activités de sensibilisation des ONG bénéficiant d'un financement au titre des programmes de l'Union.....	7
2. Divulgence des activités de sensibilisation des ONG financées par des subventions de fonctionnement.....	7
3. Respect des valeurs de l'UE et transparence publique.....	8

Le présent document expose, conformément à l'article 265 du [règlement financier](#), les réponses de la Commission européenne aux observations d'un rapport spécial de la Cour des comptes européenne et sera publié en même temps que ledit rapport.

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

La participation de la société civile à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et au contrôle de l'application de la législation et des politiques de l'UE est un objectif spécifique de financement de plusieurs programmes de l'UE. Les organisations non gouvernementales (ONG) représentent la diversité inhérente à la société civile et contribuent à la défense et à la sauvegarde des valeurs de l'UE. La Commission attache une grande importance à l'existence d'une société civile pluraliste et dynamique, qu'elle soutient par les programmes et les possibilités de financement qu'elle propose.

Pour ce qui est de bénéficier des financements de l'UE, les ONG ne sont pas différentes des autres demandeurs. Elles doivent remplir les conditions d'éligibilité requises — le simple fait d'avoir le statut d'ONG n'entraîne aucun traitement préférentiel et ne constitue pas non plus un critère d'éligibilité en soi, hormis quelques cas très spécifiques. La Commission ne dispose d'aucun élément indiquant que le statut d'ONG serait corrélé à un risque spécifique (ou plus élevé) pour le budget de l'Union, par rapport à d'autres types de destinataires des financements de l'UE.

La transparence, conformément aux exigences légales existantes, demeure le principe directeur de la gestion du budget de l'Union. Le règlement financier¹ impose à la Commission de publier des informations sur les destinataires des financements de l'UE en gestion directe, y compris lorsque ces destinataires sont considérés comme des ONG. Ces informations sont accessibles au public sur le [site web du système de transparence financière \(STF\)](#) de la Commission. En outre, la récente révision du règlement financier a introduit des dispositions plus ambitieuses en matière de transparence, à compter du cadre financier pluriannuel postérieur à 2027. Le système de transparence financière est appelé à devenir un point de référence central, avec des informations publiées sur les destinataires pour tous les modes de gestion. En particulier, des informations sur les destinataires d'un financement en gestion partagée seront ajoutées à partir de 2028.

La Cour des comptes européenne a reconnu les améliorations apportées par la Commission en ce qui concerne la transparence des financements accordés par l'Union à des ONG depuis la publication de son précédent rapport spécial sur la question², ce dont se félicite la Commission³.

Le règlement financier, tel que modifié en 2024, introduit une définition des ONG qui doit désormais être appliquée par la Commission. Il prévoit également la nécessité d'indiquer dans les informations relatives au demandeur d'une subvention en gestion directe si l'entité est une ONG. Cette définition et cette obligation devront désormais faire l'objet d'une application pratique. À la lumière de cette application pratique et de la recommandation de la Cour des comptes, la Commission examinera si cette définition des ONG récemment introduite devrait et pourrait être clarifiée.

Compte tenu du programme de simplification, tel qu'annoncé par les parties prenantes et les colégislateurs, la Commission évaluera également les avantages d'une telle clarification par rapport au risque d'accroître la charge administrative pesant sur les demandeurs de financement de l'UE ou sur les services de la Commission. En outre, cette clarification ne devrait pas être interprétée comme

¹ Article 38 du [règlement financier, à savoir le règlement \(UE, Euratom\) 2024/2509](#) du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2024 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (refonte). ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>

² Rapport spécial n° 35/2018 de la Cour des comptes: *Mise en œuvre de fonds de l'UE par des ONG*.

³ Voir point 07 des observations de la Cour.

une tentative d'aligner la manière dont les différents États membres définissent les ONG dans leur juridiction. De même, en gestion indirecte, les systèmes, règles et procédures des entités chargées de la mise en œuvre restent applicables une fois que la Commission a vérifié que ces règles et procédures garantissent un niveau de protection des intérêts financiers de l'Union équivalent à celui qui est prévu lorsque la Commission exécute le budget en gestion directe.

Conformément à la recommandation de la Cour, la Commission étudiera plus avant la possibilité d'augmenter la fréquence des actualisations dans le système de transparence financière dans le cadre des relations et engagements contractuels définis par le cadre juridique applicable.

La Commission européenne utilise activement ses données et outils, tels que le système de détection rapide et d'exclusion (EDES)⁴ et Arachne⁵, pour gérer les risques et prévenir les irrégularités financières dans ses marchés et subventions. Ces systèmes garantissent des contrôles approfondis avant et pendant les relations contractuelles. La Commission envisagera de poursuivre la mise au point d'outils permettant d'évaluer d'éventuelles violations des valeurs de l'UE, en utilisant des indicateurs de risque fiables, objectifs et proportionnés.

Enfin, conformément aux orientations politiques de la présidente von der Leyen pour le mandat 2024-2029 et à la récente communication sur une boussole pour la compétitivité de l'UE⁶, la Commission vise à promouvoir un système réglementaire fondé sur la confiance et les incitations, afin de donner la priorité à la flexibilité et à la simplification pour ses partenaires, ses demandeurs et ses bénéficiaires. La Commission apprécie les recommandations formulées dans le présent rapport spécial et en tiendra compte dans toute la mesure du possible. Toutefois, la Commission continuera à s'engager en faveur de mesures qui réduisent au minimum la charge administrative et sont proportionnées.

⁴ Système de détection rapide et d'exclusion (EDES) - Le système de détection rapide et d'exclusion vise à protéger les intérêts financiers de l'Union contre les personnes et les entités non fiables qui demandent des fonds de l'UE ou ont conclu des engagements juridiques avec la Commission ou d'autres institutions, organes ou organismes de l'Union. Voir: *titre V, chapitre 2, section 2*, du règlement (UE, Euratom) 2024/2509 susmentionné.

⁵ Actuellement, Arachne est un outil informatique intégré qui a été développé par la Commission européenne en vue de l'exploration de données et du calcul de risque. Son objectif est de soutenir les autorités des États membres dans leurs audits et contrôles, de recenser leurs projets et contrats les plus risqués et de déterminer les risques potentiels liés à l'ensemble de leurs projets et contrats. Il établit une base de données complète des projets mis en œuvre au titre des Fonds structurels de l'UE, couvrant le Fonds européen de développement régional et le Fonds social européen, mais aussi la facilité pour la reprise et la résilience et les fonds gérés par les DG MARE, HOME et AGRI.

⁶ COM(2025) 30 final, *«Une boussole pour la compétitivité de l'UE»*; voir notamment la section 2.1.

II. RÉPONSES AUX RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 – Améliorer les orientations sur le classement des organisations non gouvernementales

La Commission devrait favoriser une compréhension et une application cohérentes de la définition des organisations non gouvernementales pour tous les modes de gestion, en donnant des orientations permettant de clarifier les critères servant à apprécier:

- ***a) l'«indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics», en plus du respect de la condition préalable consistant à être une entité privée; et***
- ***b) le statut d'«ONG» d'une entité qui sert les intérêts commerciaux de ses associés.***

(Quand? D'ici à fin 2025)

La Commission **accepte partiellement** les **points a) et b) de la recommandation n° 1.**

La notion d' «indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics» fait partie de la définition introduite dans la révision du règlement financier en 2024 [article 2, point 49)], qui doit désormais faire l'objet d'une application pratique par la Commission. À la lumière de cette application pratique et de la recommandation de la Cour des comptes, la Commission examinera comment la notion d'«indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics» pourrait être clarifiée pour une organisation non gouvernementale, en gardant à l'esprit qu'elle ne devrait pas conduire à réduire l'accessibilité des fonds de l'UE dans certains États membres où la définition des ONG pourrait différer (comme l'a reconnu la Cour des comptes⁷).

Il est important de souligner que la participation aux procédures d'attribution de l'UE ne dépend pas du fait d'avoir le statut d'ONG dans la majorité desdites procédures. Exiger des pièces justificatives supplémentaires aux demandeurs pour toutes les procédures d'attribution de l'UE représenterait une charge administrative importante pour eux. À la lumière du programme de simplification de l'accès aux financements de l'UE, demandé par les parties prenantes, la Commission s'efforcera de réduire les formalités administratives.

En ce qui concerne la sous-recommandation n° 1, point b), la Commission étudiera la manière de la prendre en considération.

En ce qui concerne le fait de favoriser la compréhension et l'application cohérentes de la définition des organisations non gouvernementales pour tous les modes de gestion, la Commission note que, conformément à l'article 199, paragraphe 1, point a), du règlement financier, seuls les demandeurs de subventions sont tenus de déclarer s'ils sont des ONG. En ce qui concerne la gestion partagée avec les États membres, la Commission n'est pas compétente pour aligner les définitions des organisations non gouvernementales qui sont soumises aux législations nationales. En ce qui concerne la gestion indirecte, les ONG peuvent recevoir un financement des partenaires chargés de la mise en œuvre conformément aux systèmes, règles et procédures de ces partenaires, une fois que la Commission a établi leur équivalence avec ses propres règles en matière de protection du budget, comme indiqué dans le règlement financier.

⁷ Voir point 18, encadré 2 et figure 3 des observations de la Cour.

Recommandation n° 2 – Améliorer la qualité des informations sur les dépenses de l'UE présentées dans le système de transparence financière

Pour assurer la comparabilité et l'utilité des informations divulguées dans le système de transparence financière, la Commission devrait en améliorer l'exhaustivité et l'actualité en augmentant la fréquence des actualisations et en couvrant les destinataires de second niveau des fonds de l'UE en gestion directe et indirecte.

Quand? D'ici à fin 2029.

La Commission **accepte partiellement** la recommandation n° 2.

La Commission étudiera la possibilité de publier progressivement des données annuelles dans le système de transparence financière et, par conséquent, d'augmenter la fréquence des actualisations.

Les informations relatives aux «destinataires de second niveau» de fonds en gestion indirecte seront incluses dans le système de transparence financière pour les programmes adoptés au titre du cadre financier pluriannuel postérieur à 2027 et financés par celui-ci, et sous réserve de la disponibilité de ces données stockées dans l'instrument unique d'exploration de données et de calcul du risque défini à l'article 36, paragraphe 2, point d), du règlement financier. Cela est conforme à l'article 277, paragraphe 6, du règlement financier.

En ce qui concerne la gestion directe, l'article 38 du règlement financier exige la publication d'informations sur les destinataires des fonds. Les «destinataires de second niveau» ne sont pas considérés comme des «destinataires» au sens de la définition juridique donnée à l'article 2, point 59), du règlement financier. La Commission n'a pas de relation contractuelle avec de tels «destinataires de second niveau». La Commission estime que l'enregistrement de ces informations dans le STF ferait peser une charge supplémentaire importante sur les destinataires des subventions de l'UE et irait également à l'encontre de son programme de simplification de l'accès aux financements de l'UE.

Les exceptions à la publication d'informations sur les destinataires des financements de l'UE octroyés dans le cadre de tous les modes de gestion sont applicables conformément à l'article 38, paragraphe 3, du règlement financier.

Recommandation n° 3 — Renforcer les vérifications du respect des valeurs de l'UE

La Commission devrait étudier la possibilité de développer les systèmes actuels afin d'inclure une vérification fondée sur les risques du respect des valeurs de l'UE par les destinataires (y compris les ONG) dans le but de détecter les violations potentielles.

(Quand? D'ici à fin 2028)

La Commission **accepte** la recommandation n° 3.

La Commission s'appuie dans le cadre de ses vérifications principalement sur des déclarations sur l'honneur⁸. Elle utilise de manière continue et active les données et les outils dont elle dispose.

Actuellement, l'outil de calcul du risque dont dispose la Commission est Arachne. Son objectif n'est pas de vérifier le respect des valeurs de l'UE, mais d'aider à la prévention, à la détection, à la correction et au suivi des irrégularités, y compris la fraude, la corruption, les conflits d'intérêts et le double financement. En outre, étant donné que le concept de valeurs de l'UE est particulièrement large, les données fournies au système actuel sur une base volontaire et les indicateurs de risque qui y sont inclus ne peuvent, au vu de leur qualité, pas être utilisés pour permettre une identification suffisante des ONG ni établir un lien direct entre une ONG et une violation potentielle des valeurs de l'UE.

Le règlement financier prévoit la poursuite du développement de cet outil informatique uniquement en ce qui concerne les fonctions de contrôle et d'audit⁹. La Commission est disposée à étudier la possibilité d'introduire de nouveaux indicateurs de risque afin de renforcer les vérifications du respect des valeurs de l'UE, à condition qu'il soit confirmé que cela est techniquement possible et conforme aux règles applicables (y compris en matière de protection des données). Étant donné que tout indicateur de risque doit être fiable, objectif et proportionné, la fiabilité des sources de données pertinentes (le cas échéant) devra être évaluée, ainsi que la possibilité d'interconnecter ces sources avec Arachne.

Une telle étude ne pourrait être réalisée qu'à la suite de l'évaluation de l'état de préparation du développement d'Arachne, qui, comme le prévoit le règlement financier, doit être présentée d'ici la fin de 2027.

En outre, la Commission exige la vérification de la base de données du système de détection rapide et d'exclusion (EDES) à tous les stades des procédures, y compris avant la signature du contrat. L'objectif est de vérifier si le demandeur a été exclu du financement de l'Union en gestion directe et indirecte à la suite d'une procédure EDES ou s'il est signalé dans le cadre de la détection rapide. Les contrôles ex post — avant tout paiement — sont également assurés par les avertissements de blocage dans le système comptable de la Commission liés aux entités exclues. Le système comptable avertira également les ordonnateurs en cas d'introduction d'une détection rapide dans EDES. Cela permet de les informer, pendant l'exécution du contrat, de toute mesure EDES liée aux contreparties de l'UE avec lesquels ils ont une relation contractuelle en cours.

En ce qui concerne la gestion électronique des subventions, qui est désormais le mode par défaut de gestion des subventions à la Commission, les avertissements liés au système EDES sont déjà intégrés et automatisés dans le système de gestion des demandes de subventions, eGrants. En conséquence, les gestionnaires n'ont pas besoin de consulter eux-mêmes la base de données EDES.

⁸ Voir point 14 des observations de la Cour.

⁹ Voir considérants 29 à 32 et article 36 du règlement financier. Voir également la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sur l'outil unique d'exploration de données et de calcul du risque prévu à l'article 36 du règlement financier à l'occasion de l'adoption du règlement 2024/2509 (JO C, C/2024/5767, 26.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/5767/oj>).

III. RÉPONSES AUX OBSERVATIONS

1. Activités de sensibilisation des ONG bénéficiant d'un financement au titre des programmes de l'Union

Certains programmes de l'Union, tels que le programme LIFE, soutiennent, au moyen de subventions de fonctionnement [telles que définies à l'article 183, paragraphe 2, point b), du règlement financier], le fonctionnement d'organismes, y compris les ONG, et leur programme de travail global. Par exemple, comme le prévoit l'article 3 du modèle de convention de subvention LIFE¹⁰, la subvention est octroyée pour soutenir le programme de travail rassemblant les activités du bénéficiaire et contribuer à ses frais généraux de fonctionnement pour l'exercice. À cette fin, les ONG proposent leurs programmes de travail de manière indépendante. Si une ONG réussit à obtenir une subvention de fonctionnement, son programme de travail est annexé à la convention de subvention. Début 2024, des références précises à ces activités de sensibilisation dans un certain nombre de programmes de travail présentés par des ONG et annexés aux conventions de subvention ont été portées à l'attention de la Commission. En mai 2024, la Commission a publié des orientations internes à l'intention de tous les ordonnateurs délégués sur le financement d'activités liées à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et au contrôle de l'application de la législation et de la politique de l'Union, applicables à tous les programmes de dépenses¹¹. Ces orientations ont précisé que des conventions de financement qui porteraient sur des activités spécifiquement détaillées ciblant les institutions de l'UE et certains de leurs représentants, même si elles sont fondées sur le plan juridique, peuvent entraîner un risque pour la réputation de l'UE. Les orientations internes doivent être prises en compte par les ordonnateurs compétents lors de l'élaboration des documents relatifs aux procédures d'attribution de l'Union, lors de l'évaluation du respect des critères dans le cadre de ces procédures et lors de l'établissement des modalités contractuelles pertinentes impliquant un financement de l'Union. Les orientations indiquent également que les plans de travail présentés par les demandeurs devraient être soigneusement évalués afin de déterminer s'ils représentent un risque du point de vue de la réputation.

2. Divulcation des activités de sensibilisation des ONG financées par des subventions de fonctionnement

La Commission prend acte des observations formulées par la Cour des comptes concernant la divulgation d'informations sur les activités de sensibilisation des ONG financées par des subventions de fonctionnement¹². La Commission tient à confirmer qu'elle respecte strictement ses obligations en matière de transparence énoncées dans le règlement financier. En particulier, l'article 38 dudit règlement définit les exigences de publication d'informations sur les destinataires mais n'impose pas la divulgation des activités de sensibilisation financées via des conventions de subvention. Malgré l'absence d'obligation légale de le faire, la Commission prend toutefois des mesures supplémentaires pour promouvoir la transparence en partageant de manière proactive les objectifs et les résultats

¹⁰ Voir: [Modèle de convention de subvention LIFE pour les subventions de fonctionnement](#), ou en visitant le portail «Financements et appels d'offres», sélectionner: *Guidance and documents; Reference documents* - > choisir le CFP et le programme -> *Grant agreements and contracts*.

¹¹ Voir point 13 des observations de la Cour. Voir également: [Orientations de la Commission sur le financement d'activités liées à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et au contrôle de l'application de la législation et de la politique de l'Union](#)

¹² Voir point 13 et encadré 6 des observations de la Cour.

des projets financés sur le portail de l'UE «Financements et appels d'offres». En outre, les représentants d'intérêts qui s'inscrivent dans le registre de transparence comme ne représentant pas d'intérêts commerciaux, ce qui inclut généralement les ONG, sont tenus de signaler leurs activités de lobbying et de déclarer leurs principales sources de financement ainsi que le montant de chaque contribution supérieure à 10 000 EUR excédant 10 % de leur budget total et le nom du contributeur dans leurs enregistrements dans le registre de transparence. La Commission se félicite que la Cour des comptes reconnaisse que, sur la base de leur échantillon, les représentants d'intérêts avaient été dûment inscrits dans le registre de transparence¹³. Cela vient confirmer l'engagement de la Commission en faveur de la transparence, comme l'exige le cadre juridique applicable.

3. Respect des valeurs de l'UE et transparence publique

La Commission prend note de l'attention portée par la Cour des comptes au respect des valeurs de l'UE lors de la définition de la transparence publique¹⁴. La Commission rappelle l'obligation de «respecter les valeurs de l'UE» et de ne pas inciter à la discrimination, à la haine ou à la violence, comme le prévoit désormais expressément l'article 138, paragraphe 1, du règlement financier. Cet article énonce les comportements abusifs contre lesquels la Commission peut prendre des mesures administratives pour protéger le budget de l'Union et comprend non seulement les violations des valeurs de l'UE, mais aussi la corruption, la fraude, les irrégularités, les infractions ou activités terroristes, etc. Cela signifie qu'il existe une obligation de s'abstenir de tous ces comportements, et que des mesures globales visant toutes les formes de conduite fautive sont essentielles pour assurer une protection efficace du budget de l'Union. La publication des informations relatives à de tels cas est soumise à des conditions spécifiques et à une procédure particulière, comme le prévoit l'article 142 du règlement financier.

¹³ Voir point 50 des observations de la Cour.

¹⁴ Voir point 2 et figure 1.