Parlement européen
2019-2024

Commission du contrôle budgétaire

2023/2122(INI)

18.10.2023

PROJET DE RAPPORT

sur la transparence et la responsabilité des organisations non gouvernementales financées par le budget de l'Union
(2023/2122(INI))

Commission du contrôle budgétaire

Rapporteur: Markus Pieper

PR_INI

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN 3

EXPOSÉ DES MOTIFS 15

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la transparence et la responsabilité des organisations non gouvernementales financées par le budget de l'Union
(2023/2122(INI))

Le Parlement européen,

– vu le traité sur l'Union européenne, et notamment ses articles 2 et 3 et son article 11, paragraphe 2,

– vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 322, paragraphe 1, point a), et son article 325, paragraphe 4,

– vu le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) nº 1296/2013, (UE) nº 1301/2013, (UE) nº 1303/2013, (UE) nº 1304/2013, (UE) nº 1309/2013, (UE) nº 1316/2013, (UE) nº 223/2014, (UE) nº 283/2014 et la décision nº 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) nº 966/2012[1] (ci-après dénommé «règlement financier»),

– vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, présentée par la Commission le 16 mai 2022 (COM(2022)0223),

– vu le rapport de sa commission des budgets et de sa commission du contrôle budgétaire du 4 mai 2023 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union,

– vu le règlement (UE) 2021/2116 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (UE) nº 1306/2013[2],

– vu le règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas[3],

– vu la communication de la Commission du 3 décembre 2020 relative au plan d'action pour la démocratie européenne (COM(2020)0790),

– vu le rapport spécial nº 35/2018 de la Cour des comptes européenne du

[1] JO L 193 du 30.7.2018, p. 1.
[2] JO L 435 du 6.12.2021, p. 187.
[3] JO L 231 du 30.6.2021, p. 159.

18 décembre 2918 intitulé «Mise en œuvre de fonds de l'UE par des ONG: des efforts supplémentaires sont nécessaires pour plus de transparence»,

– vu l'étude intitulée «Financing of non-governmental organisations (NGOs) from the EU Budget», publiée par sa direction générale des politiques internes de l'Union le 25 novembre 2010[4],

– vu l'étude intitulée «Democratic accountability and Budgetary Control of non-governmental organisations funded by the EU Budget», publiée par sa direction générale des politiques internes de l'Union le 24 janvier 2017[5] ainsi que sa mise à jour ultérieure du 21 janvier 2019,

– vu l'étude intitulée «Transparency and accountability of EU funding for NGOs active in EU policy areas within EU territory», publiée par sa direction générale des politiques internes de l'Union le 28 septembre 2023[6] («étude sur la transparence et la responsabilité»),

– vu sa résolution du 17 février 2022 contenant des recommandations à la Commission sur un statut pour les associations et organisations à but non lucratif européennes transfrontalières[7],

– vu sa résolution du 10 mai 2023 contenant les observations qui font partie intégrante des décisions concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2021, section III – Commission et agences exécutives[8],

– vu sa résolution du 10 mai 2023 contenant les observations qui font partie intégrante de la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2021, section I – Parlement européen[9],

– vu sa résolution du 13 juillet 2023 sur des recommandations pour la réforme des règles du Parlement européen en matière de transparence, d'intégrité, de responsabilité et de lutte contre la corruption[10],

– vu les lignes directrices opérationnelles de la Commission à l'intention des bénéficiaires d'un financement de l'Union européenne sur l'utilisation de l'emblème européen dans le contexte des programmes de l'Union européenne pour la période 2021-2027, publiées en mars 2021,

– vu les avis de la commission des affaires étrangères et de la commission des libertés

---

[4] Étude – «Financing of Non-governmental Organisations (NGO) from the EU Budget», Parlement européen, Direction générale des politiques internes, Département thématique D – Affaires budgétaires, 15 novembre 2010.
[5] Étude – «Democratic accountability and Budgetary Control of non-governmental organisations funded by the EU Budget», Parlement européen, Direction générale des politiques internes, Département thématique D – Affaires budgétaires, 24 janvier 2017.
[6] Étude – «Transparency and accountability of EU funding for NGOs active in EU policy areas within EU territory», Parlement européen, Direction générale des politiques internes, Département thématique D – Affaires budgétaires, 28 septembre 2023.
[7] JO C 342 du 6.9.2022, p. 225.
[8] Textes adoptés de cette date, P9_TA(2023)0137.
[9] Textes adoptés de cette date, P9_TA(2023)0138.
[10] Textes adoptés de cette date, P9_TA(2023)0292.

civiles, de la justice et des affaires intérieures,

– vu l’article 54 de son règlement intérieur,

– vu le rapport de la commission du contrôle budgétaire (A9-0000/2023),

A. considérant que l’Union européenne a défini des mécanismes de transparence et de responsabilité pour s’assurer que les montants qu’elle accorde à des organisations non gouvernementales (ONG) soient utilisés avec efficacité et efficience et conformément aux objectifs, aux politiques et aux règles financières de l’Union inscrites, notamment, dans le règlement financier, lequel fait de la transparence l’un de ses principes budgétaires directeurs en exigeant de la Commission qu’elle communique, de manière appropriée et en temps utile, les informations qu'elle détient sur les fonds de l’Union;

B. considérant que, jusqu’à présent, seuls les montants directement attribués aux ONG ont fait l’objet de contrôles et de rapports de la part de la Commission;

C. considérant que le système de transparence financière (STF) de la Commission est la principale source de données publiquement disponibles pour l’analyse à grande échelle des subventions et des contrats directement gérés par la Commission;

D. considérant qu’une analyse des données de STF indique que les subventions accordées aux ONG par le budget de l’Union, à l’exclusion des programmes de l’Union dans le domaine de l'éducation et de la recherche, s’élevaient à au moins 2,6 milliards d’EUR en 2022, en gestion directe, pour l’ensemble des programmes et des fonds de l’Union; que le montant total des subventions accordées aux ONG est probablement supérieur en raison de l’absence de définition de ce qu’est une ONG ou de distinction claire entre ONG et organisations à but non lucratif (OSBL) dans STF[11];

E. considérant que 3 377 entités[12] sont enregistrées dans le registre de transparence de l’Union dans la catégorie «Organisations non gouvernementales, plateformes, réseaux et assimilés»;

F. considérant que les ONG sont tenues de tenir une comptabilité exacte et transparente, notamment sur l’utilisation des fonds de l’Union, car elles doivent rendre des comptes à leurs membres, à leurs donateurs, à leurs partenaires et à leurs bénéficiaires à propos des actions qu’elles mènent, de leurs sources de financement, dont les fonds de l’Union, et des décisions qu’elles prennent au nom de leurs parties prenantes;

Observations générales

1. salue le rôle essentiel que jouent les ONG pour faire le lien entre la société civile et les décisions politiques dans tous les domaines d'action de l’Union; souligne notamment leur rôle dans l’exécution du budget de l’Union et la représentation de la société civile;

2. souligne que les domaines de la politique sociale, de la politique environnementale et de

[11] Le montant global des subventions accordées par le budget de l’Union à des ONG en 2022, sur la base de l’analyse de STF, est de quelque 3,7 milliards d’EUR.
[12] Source: Registre de transparence de l’Union, données consultées le 22 septembre 2023.

l’aide au développement ont besoin du soutien de la population en plus des dons privés;

3. souligne que les associations bénévoles et les organisations de la société civile méritent le plus profond respect et la plus sincère gratitude pour leurs actions quotidiennes d'aide au sein de notre société, notamment lorsqu’elles soutiennent, par exemple, le travail social, l’engagement culturel, l'éducation sportive ou l'aide d’urgence; salue les millions d’heures de bénévolat non rémunérées effectuées chaque jour par des milliers de bénévoles à travers l’Europe et affirme que ces ONG bénévoles méritent toutes nos louanges et tout notre soutien;

4. souligne en particulier le rôle essentiel que jouent les organismes d'aide pour sauver des vies et améliorer l’existence quotidienne, comme l'action de la Croix-Rouge, des organisations de pompiers bénévoles, des organisations de gestion des urgences, des organisations d’aide humanitaire ou des organisations d'action sociale et rappelle qu’il importe de répondre aux besoins financiers et autres de ces organisations;

5. reconnaît le rôle important que jouent les ONG en apportant, en tant qu’élément essentiel de la société européenne, le soutien indispensable dont les collectivités ont besoin dans divers domaines, dont l'aide sociale, l’enseignement, l'action caritative ou l'intégration, en prenant en charge la santé des personnes âgées et handicapées, en menant des actions culturelles, en assainissant, en protégeant et en restaurant l’environnement et en s’engageant dans la recherche et l’innovation et dans bien d’autres domaines encore;

6. souligne que les lois et le processus législatif négligent souvent la voix des ONG locales, régionales et nationales alors qu’ils donnent la priorité aux grandes ONG, que les priorités et les besoins des petites ONG locales et régionales sont souvent ignorés ou font l’objet d’une moindre attention même si ce sont ces petites associations régionales qui accomplissent la majorité des actions; souligne que l’action des petites organisations régionales mérite le plus grand respect car elles représentent la véritable diversité du bénévolat en Europe;

7. salue le rôle essentiel que jouent les ONG dans l’Union européenne et ailleurs pour défendre l’état de droit et pour encourager le respect des droits de l’homme et de la démocratie; rappelle que, dans des pays aux régimes autoritaires ou non démocratiques, les ONG constituent souvent le dernier bastion de défense de la démocratie; souligne qu’il importe que l’Union assure un financement suffisant des ONG actives dans ces domaines;

8. se dit convaincu que la transparence publique est essentielle pour que les ONG affichent l’utilité de leur action, soient reconnues et gagnent en crédibilité;

9. est d'avis que les affaires de corruption présumée connues sous le nom de Qatargate et le rôle que certaines ONG y ont joué auraient pu être évités en faisant systématiquement respecter les exigences de transparence en vigueur et en obligeant les ONG à divulguer leurs sources de financement et leur structure interne; relève avec préoccupation que les ONG en question ont profité d’un financement de l’Union depuis 2015; juge inacceptable qu’il ne soit pas possible de tracer entièrement l’utilisation qui a été faite des fonds et les virements qui ont été faits en faveur d’autres organisations; rappelle qu’il existe un risque que l'argent des contribuables européens finance les milieux de la

corruption; souligne l'importance de la «transparence quant au bénéficiaire final» des fonds versés par l'Union aux ONG;

10. rappelle que les conclusions et les recommandations qui suivent se fondent sur les conclusions de l'étude relative à la transparence et à la responsabilité et qu'elles abordent d'autres lacunes dans l'utilisation que font les ONG des fonds qu'elles reçoivent de l'Union;

Définition des ONG

11. rappelle l'importance fondamentale de la confiance et du soutien de la population envers les ONG; reconnaît que les termes utilisés pour décrire ces organisations font l'objet d'interprétations juridiques et publiques différentes;

12. souligne que le terme d'ONG est une notion très générale qui englobe de nombreuses formes d'organisation différentes, allant des grandes organisations internationales aux petites associations régionales ou locales et des organisations majoritairement dirigées par des professionnels à celles qui se composent d'une majorité de bénévoles; souligne que la raison d'être des ONG et leur mode d'action diffèrent considérablement et que, par exemple, certaines ONG ont une action éminemment théorique (comme certains groupes de réflexion) ou politique (comme les associations politiques) tandis que d'autres agissent de façon très concrète (comme les interventions quotidiennes des associations de pompiers à travers l'Europe); souligne par conséquent qu'il conviendrait de distinguer différentes catégories d'ONG lors de l'analyse des niveaux de transparence et d'efficacité et qu'il faudrait une meilleure définition des ONG au niveau de l'Union;

13. demande une nouvelle fois une définition commune des ONG, comme il l'avait recommandé dans la résolution de décharge à la Commission pour 2021[13]; demande une définition commune des ONG au niveau de l'Union, notamment pour les ONG qui reçoivent un financement de l'Union; estime que cette définition devrait fixer des conditions minimales communes pour qu'une ONG soit définie comme telle; estime que ces conditions minimales doivent comprendre la forme de l'organisation, les objectifs qu'elle poursuit, son degré d'existence formelle ou institutionnelle, la responsabilité de ses structures à l'égard de ses membres ou de ses donateurs, son degré d'indépendance à l'égard des pouvoirs publics, d'autres autorités publiques, de partis politiques ou d'organisations commerciales ainsi que les objectifs commerciaux ou professionnels qu'elle poursuit pour le compte de ses membres;

14. insiste sur les avantages, pour la coopération entre l'Union et les ONG, d'une définition commune qui englobe les interactions délibératives, politiques et financières; souligne l'avantage de disposer d'une même façon de considérer ce que ces partenaires représentent pour l'Union et ses institutions dans divers contextes, au-delà de l'aspect de soutien financier; estime que la valeur ajoutée d'une définition européenne commune réside dans une plus grande transparence, une responsabilité renforcée et une meilleure prévisibilité pour les institutions de l'Union, les États membres, les ONG et les contribuables européens;

[13] Textes adoptés de cette date, P9_TA(2023)0137.

15. relève que les diverses ONG qui reçoivent un financement de l'Union couvrent un large éventail de structures, de modes de fonctionnement, de sources de financement et de domaines, ce qui se traduit par une diversité de projets financés par l'argent des contribuables; relève que, dans STF, la Commission utilise les termes d'ONG et d'OSBL sans définition claire; regrette que cette situation entraîne un manque de transparence publique dans l'attribution et le contrôle des fonds de l'Union et qu'elle risque de mettre à mal la confiance de la population;

Contrôle

16. se dit préoccupé par les cas de fraude et d'irrégularités, notamment lorsque les ONG qui font partie de plateformes ou de réseaux internationaux différents bénéficiant d'un financement de l'Union sont exposées au risque de conflit d'intérêts, de double financement, de corruption ou de blanchiment de capitaux; se dit préoccupé par le manque de données publiquement disponibles sur les cas de fraude impliquant des ONG; invite l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) à compiler ces données et à les communiquer au Parlement et à la Cour des comptes européenne ainsi qu'à établir une liste d'ONG ayant enfreint la loi;

17. craint que les exigences de transparence publique ne soient contournées, notamment lorsque de l'argent circule le long d'une chaîne pour servir les intérêts d'autres donateurs; souligne que STF ne donne aucune information sur la façon dont le financement de l'Union octroyé en cascade en gestion indirecte et partagée est réparti entre les ONG, sur quelle base ou dans quel but; estime que cette situation est extrêmement problématique car des montants considérables sont engagés en gestion indirecte et partagée; invite la Commission à vérifier la réattribution des fonds et l'usage qui en est fait par le bénéficiaire final en imposant des exigences d'information et de publication appropriées semblables à celles qui s'appliquent aux rapports annuels que doivent établir les États membres et la Commission sur l'exécution des fonds structurels et d'investissement européens;

18. déplore que le manque de transparence permette à des acteurs de poids de créer, de financer et/ou d'infiltrer des ONG financées par l'Union dans plusieurs États membres afin d'y faire circuler de fausses informations, y compris par la désinformation, dans le but manifeste d'influencer la politique de l'Union par l'intermédiaire de divers acteurs, comme ce fut le cas lors du Qatargate; souligne que le budget de l'Union ne doit pas servir à représenter des intérêts contraires aux principes et aux valeurs démocratiques de l'Union; rappelle que le processus décisionnel de l'Union peut faire l'objet d'une influence étrangère par l'intermédiaire d'ONG; invite la Commission à exiger des ONG bénéficiaires de subventions de l'Union qu'elles publient les détails de tout financement obtenu d'autres sources dans le cadre de projets cofinancés par l'Union pendant une période de cinq ans[14];

19. demande que les diverses législations nationales relatives à l'enregistrement des représentants d'intérêts exigent également la divulgation des donateurs et de leurs chaînes financières internationales;

20. rappelle que certaines organisations qui pratiquent des activités illégales et agissent

[14] Voir l'étude sur la transparence et la responsabilité, recommandation nº 2.

contre les valeurs de l'Union ont été enregistrées et sont actives dans les États membres; estime que les administrations nationales, plus proches du terrain, doivent intervenir car elles constituent le premier niveau réel capable d'obliger les organisations à mettre fin à leurs activités illégales et contraires aux règles de l'Union;

21. invite les autorités nationales à adopter des mesures législatives et administratives qui facilitent l'action au niveau de l'Union et qui permettent à la Commission d'inscrire plus facilement et plus vite ces organisations dans le système de détection rapide et d'exclusion (EDES) afin qu'elles ne puissent plus bénéficier d'un financement de l'Union; demande que cette exigence faite aux États membres figure dans la proposition de règlement sur les ONG;

22. déplore que la transparence publique subisse les effets négatifs du retard de publication des données dans STF, qui peut aller de 6 à 18 mois; invite la Commission à publier les informations relatives aux subventions de l'Union accordées aux ONG au plus tard six mois après la date d'octroi de la subvention[15], accompagnées des informations relatives aux financements reçus d'autres sources telles que des fondations; invite la Commission à définir et à intégrer des outils de validation des données afin que la procédure de validation des données de STF soit automatique et permanente, soit plus rapide et consomme moins de ressources[16];

23. critique les situations où un cofinancement notable est accordé par le budget de l'Union à des ONG qui sont manifestement et majoritairement financées par des pays, des réseaux ou des fondations extérieurs à l'Union et dont les activités de recherche ont régulièrement des effets négatifs sur l'industrie et les prestataires de transports européens; demande instamment à la Commission de déterminer l'origine des fonds en remontant jusqu'au donateur initial afin d'empêcher tout préjudice pour l'économie de l'Union;

24. déplore que les systèmes de la Commission ne soient pas très transparents et que leurs données diffèrent, ce qui complique la réconciliation des informations provenant de divers portails et bases de données de la Commission publiquement accessibles étant donné qu'ils utilisent des conventions différentes pour identifier les bénéficiaires de projets et de subventions; recommande que la Commission définisse des règles harmonisées et harmonise la structure et les fonctionnalités des bases de données des divers programmes;

25. invite la Commission à utiliser une entité unique commune, comme un code d'identification unique par participant, ainsi que des clés d'identification par projet dans l'ensemble des portails et des bases de données, y compris sur les sites internet des bénéficiaires, afin de faciliter la réconciliation des informations publiquement disponibles fournies par les divers systèmes et les divers sites internet; invite la Commission à attribuer à toutes les ONG bénéficiaires de subventions un code qui permette d'extraire directement de STF les données de financement de cinq années et qui comporte un lien vers les entrées du projet correspondant dans les bases de données

[15] Voir l'étude sur la transparence et la responsabilité, recommandation nº 5.
[16] Voir l'étude sur la transparence et la responsabilité, recommandation nº 7.

des programmes de la Commission[17];

26. constate l'existence d'incohérences dans le contenu et le détail des informations figurant sur les sites internet des projets ainsi qu'un manque de clarté de la part des ONG à propos de la répartition des subventions entre leurs partenaires et des renvois aux bases de données pertinentes de la Commission; demande aux ONG d'adopter, en matière de transparence publique, une démarche plus proactive allant au-delà des exigences minimales qui s'appliquent actuellement au financement par des subventions de l'Union[18]; demande que les sites internet des ONG et des projets financés par l'Union présentent des informations plus claires et plus systématiques à propos des subventions reçues de l'Union et d'autres sources pour des projets spécifiques et de manière globale ainsi qu'à propos des objectifs, des résultats et des incidences des projets;

27. fait observer que, même si la généralisation à tous les services de la Commission du système eGrants comme outil commun de gestion des subventions et système commun d'enregistrement des demandeurs a permis d'améliorer la qualité et l'exhaustivité des données de STF, il faut redoubler d'efforts pour améliorer la fiabilité de ces données; se dit préoccupé par les lacunes qui persistent en termes de cohérence dans les portails et les systèmes de transparence de la Commission; demande que STF soit plus convivial et, pour ce faire, qu'il soit relié au registre de transparence et qu'il soit compatible avec les bases de données spécifiques des programmes et souligne qu'il devrait comporter les paiements finaux ainsi qu'une définition claire des ONG permettant de rechercher les bénéficiaires par catégorie; demande à la Commission de préparer une proposition d'action administrative pour le 1er juin 2024 au plus tard;

28. salue la proposition de la Commission visant à mettre en place, sur la base de l'article 36 du règlement financier, un système informatique unique et interopérable d'extraction de données et de calcul du risque afin d'améliorer l'efficacité du contrôle interne de l'exécution budgétaire; souligne que ce système doit non seulement comporter les coordonnées des bénéficiaires, mais aussi celles des bénéficiaires effectifs conformément à la directive (UE) 2015/849[19]; demande que ce système comporte des indicateurs de risque fondés sur les données d'EDES pour tous les modes de gestion;

29. demande que les lignes directrices relatives à l'acquisition d'expertise externe, y compris par les groupes politiques, précisent que seules les organisations dont l'activité se fonde sur des faits vérifiables peuvent bénéficier d'un financement; exige que les bénéficiaires prennent un engagement volontaire dans ce sens avant que le financement ne leur soit accordé et que la Commission et la Cour des comptes procèdent aux contrôles aléatoires correspondants; refuse l'octroi de tout financement à des organisations qui ont manifestement diffusé de fausses informations et/ou dont les objectifs vont dans un sens contraire aux valeurs fondamentales et aux principes reconnus de l'économie sociale de marché de l'Union;

---

[17] Voir l'étude sur la transparence et la responsabilité, recommandation nº 19.
[18] Voir l'étude sur la transparence et la responsabilité, recommandation nº 17.
[19] Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) nº 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission (JO L 141 du 5.6.2015, p. 73).

30. salue le fait que la Commission apporte un soutien administratif et financier à la mise en place de plateformes d'information à l'intention des députés européens et de la population, mais se demande, dans le cas de la plateforme relative au règlement sur la restauration de la nature[20], si la date de sa mise en place et l'absence de contrôle de la fiabilité des informations diffusées a pu encourager une influence politique partisane unilatérale et donner ainsi l'impression que l'exécutif influence le législatif, ce qui constituerait une mauvaise utilisation de l'argent des contribuables; demande à la Commission de divulguer la date et les montants des versements effectués dans le cadre de cette plateforme pour le 1er février 2024 au plus tard et invite la Cour des comptes européenne à examiner cette affaire et à déterminer les suites à lui donner;

31. fait observer qu'il pourrait y avoir conflit d'intérêts au sein des institutions de l'Union si le pouvoir législatif était influencé par le pouvoir exécutif; demande que la Commission, les agences de l'Union et les autres entités et institutions de l'Union soient tenues de communiquer sans tarder leurs contrats, accords et programmes de travail aux membres de la commission du contrôle budgétaire pour le 1er février 2024 au plus tard; regrette que les nombreuses demandes du rapporteur visant à avoir accès aux contrats conclus entre les ONG et les agences de l'Union n'aient pas été suivies d'effet et qu'il faille que la demande émane du président de la commission du contrôle budgétaire; demande que les membres de la commission du contrôle budgétaire aient accès sans tarder à ces contrats;

32. fait observer que l'existence parallèle d'obligations d'information et de pratiques comptables à l'échelon national et à l'échelon européen peut entraîner une charge administrative disproportionnée pour les ONG; invite la Commission à faire en sorte que les obligations d'information au niveau européen et au niveau national soient harmonisées afin de faciliter le contrôle du respect des obligations, notamment pour les petites ONG; invite la Commission à mettre en place un système de contrôle commun permettant d'identifier les bénéficiaires finaux, comme c'est déjà le cas pour la politique régionale; recommande que ce système se fonde sur les principes de contrôle qui s'appliquent aux États membres de l'Union dans le cadre de la gestion partagée;

33. demande à la Commission de réaliser une analyse exhaustive des formations au règlement financier et au budget de l'Union qu'elle propose aux représentants d'intérêts, et notamment aux ONG, ainsi que des moyens financiers qu'elle y affecte; demande que cette analyse soit présentée au plus tard le 1er février 2024 et qu'elle s'accompagne d'une liste des formations en question et des noms des bénéficiaires; demande, le cas échéant, que le contenu des formations soit rendu public; demande que le contenu de ces formations soit mis, à leur demande, à la disposition des membres de la commission du contrôle budgétaire;

Registre de transparence de l'Union

34. invite la Commission à faire en sorte que l'ensemble des demandeurs et des bénéficiaires d'un financement de l'Union, y compris les ONG, soient tenus de publier chaque année le nombre de contacts qu'ils ont eu avec des représentants d'intérêts, ainsi que leur nature et leur valeur monétaire; rappelle, dans ce contexte, qu'il faut un examen financier préalable complet de ces entités avant leur inscription au registre de

[20] «Business and Biodiversity», Commission européenne, consulté le 29 septembre 2023.

transparence de l'Union; demande que tous les secrétariats des commissions et toutes les unités administratives concernées disposent d'un responsable de la transparence; rappelle que, selon les lignes directrices relatives au registre de transparence, les modifications apportées aux données communiquées doivent être signalées dès qu'elles interviennent et, en tout état de cause, dans un délai de trois mois; souligne que toute modification de la composition du conseil d'administration ou de la direction d'ONG financées par l'Union doit également être enregistrée dans le registre de transparence;

35. demande l'application stricte des règles d'accès au Parlement et d'invitation aux commissions parlementaires, qui doivent dépendre de l'enregistrement de chaque organisation dans le registre de transparence par le nouveau responsable de la transparence dont disposera le secrétariat de chaque commission;

36. prie instamment la Commission de mettre en place, sur la base des bonnes pratiques existantes, un système de certification centralisé pour les ONG qui souhaitent demander un financement de l'Union et qui sont enregistrées dans le registre de transparence de l'Union;

37. déplore l'existence, dans le registre de transparence, d'exigences de divulgation différentes en fonction des divers types d'organisations; invite la Commission à imposer les mêmes exigences de divulgation à tous les types d'organisations enregistrées dans le registre de transparence; fait observer en particulier qu'elles doivent toutes être tenues de divulguer leurs revenus et la totalité des montants affectés à la représentation d'intérêts[21];

38. rappelle les recommandations de la résolution de décharge au Parlement pour 2021[22], qui demandaient la révision du registre de transparence de l'Union et de ses lignes directrices afin d'exiger la divulgation des détails de toutes les sources de financement des organisations enregistrées, y compris les parts détenues dans d'autres sociétés, et de permettre aux fonds de l'Union d'être traçables du bénéficiaire direct au bénéficiaire final lorsque les fonds sont transférés dans une chaîne, y compris lors du transfert de fonds d'une ONG ou d'une partie prenante à une autre;

39. demande que l'ensemble des ONG financées par l'Union publient en ligne toutes les réunions qu'elles ont avec des députés européens, des assistants de députés européens ou des représentants d'autres institutions, organes et organismes de l'Union lorsque ces réunions portent sur les dossiers législatifs de l'Union en cours ou sur le financement de l'Union que les ONG reçoivent ou sollicitent, à l'instar des obligations qui incombent aux députés européens; demande que les institutions et organes de l'Union concernés prévoient les outils nécessaires à la publication de ces réunions;

Règlement sur les ONG

40. réitère la demande qu'il avait faite dans la résolution de décharge à la Commission pour 2021[23], à savoir l'adoption, pour le 1er juin 2024 au plus tard, d'un règlement sur les ONG qui comporte des exigences minimales harmonisées applicables aux ONG

[21] Voir l'étude sur la transparence et la responsabilité, recommandation nº 24.3.
[22] Textes adoptés, P9_TA(2023)0138, paragraphe 74.
[23] Textes adoptés, P9_TA(2023)0137, paragraphe 20.

pour toutes les entités de l'Union ainsi qu'une définition précise et un classement des ONG par domaine d'activité et par taille et qui stipule les conditions nécessaires pour que les ONG puissent recevoir des fonds de l'Union; souligne qu'il faut faire une distinction claire entre les ONG ordinaires et les «ONG de service public»; demande à la Commission de prévoir des procédures simplifiées pour les petites ONG;

41. invite la Commission à faire en sorte que, lorsqu'elle préparera sa proposition de règlement sur les ONG, elle aborde de manière suffisamment transparente des questions importantes telles que, notamment, des définitions claires, le pantouflage, la transparence des financements et des donations, la lutte contre le blanchiment de capitaux, la limitation de l'ingérence étrangère, l'indépendance de toute influence politique et économique, la dénonciation des dysfonctionnements ou la transparence en matière de direction réelle et de propriété;

42. réitère la demande qu'il avait faite dans la résolution de décharge à la Commission pour 2021[24], à savoir la création d'une liste noire publique d'ONG qui s'adonnent à des activités telles que les discours de haine, l'incitation au terrorisme, l'extrémisme religieux, le soutien à la violence ou l'apologie de la violence ou la diffusion de déclarations scientifiques dénuées de fondement ou qui ont détourné ou abusé des fonds de l'Union et qui figurent dans la base de données EDES, ce qui permettrait de bloquer l'accès de ces ONG aux institutions de l'Union et aux programmes de financement de l'Union; attend de la Commission qu'elle présente une proposition à ce sujet au plus tard le 1er juillet 2024;

43. invite la Cour des comptes européenne à rédiger un rapport spécial pour donner suite à ses conclusions de 2018 dans le but d'enquêter sur les structures démocratiques internes des ONG, les entrées et les sorties directes et indirectes de fonds de l'Union et d'autres fonds et le respect des valeurs démocratiques, des valeurs de l'Union et des droits de l'hommes en la matière, et invite également la Cour des comptes européenne à réaliser une analyse exhaustive des dispositions du cadre juridique en vigueur en matière de visibilité et de transparence qui s'appliquent au registre de transparence de l'Union et au règlement financier ainsi qu'à formuler de nouvelles recommandations en vue d'analyser la transparence des bénéficiaires finaux et du premier soutien financier ainsi que de nouvelles recommandations visant à améliorer celle-ci; attend de la Cour des comptes européenne qu'elle remette ce rapport pour le 1er décembre 2024 au plus tard et l'invite à adapter son programme de travail le cas échéant;

44. invite la Commission et la Cour des comptes européenne à communiquer systématiquement au Parlement, en tant qu'autorité de décharge, les informations découlant des examens des ONG fondés sur les risques qu'elles effectuent sur place; invite la Commission à aller au-delà des exigences minimales et à augmenter le nombre d'ONG qu'elle examine; demande que ces informations soient rendues publiques;

45. déplore qu'il soit impossible à l'OLAF d'obtenir des informations sur les manquements financiers imputables à des ONG individuelles; demande à la Commission de relever le statut d'accès de l'OLAF; espère que le développement du système de contrôle permettra d'identifier plus facilement les organisations coupables de fautes, de les désigner nommément et d'enquêter à leur sujet ainsi que de leur imposer des sanctions

[24] Textes adoptés, P9_TA(2023)0137, paragraphe 19.

appropriées;

°

° °

46. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission et à la Cour des comptes européenne.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Les organisations non gouvernementales (ONG) jouent un rôle essentiel pour faire le lien entre la société civile et les décisions politiques dans tous les domaines d'action de l'Union. Elles jouent également un rôle important dans l'exécution du budget de l'Union, soit lorsqu'elles reçoivent des fonds de l'Union en tant de bénéficiaires directs de subventions de l'Union octroyées par la Commission, soit lorsqu'elles reçoivent des fonds de l'Union de manière indirecte de la part de bénéficiaires et de partenaires qui ont juridiquement un lien avec la Commission, quel que soit le mode de gestion budgétaire. D'après les données publiées dans le système de transparence financière (STF) de la Commission, le montant des subventions accordées aux ONG par le budget de l'Union au titre de contrats, à l'exclusion des programmes de l'Union dans le domaine de l'éducation et de la recherche, s'élevait à au moins 2,6 milliards d'EUR en 2022, en gestion directe, pour l'ensemble des programmes et des fonds de l'Union. Toutefois, le montant total des subventions accordées aux ONG est probablement supérieur (quelque 3,7 milliards d'EUR en 2022) en raison de l'absence de définition de ce qu'est une ONG et de distinction claire entre ONG et organisations à but non lucratif (OSBL) dans STF.

Alors que la transparence et la responsabilité sont des principes fondamentaux figurant dans les règles financières qui régissent l'exécution du budget de l'Union ainsi que des éléments importants de la confiance de la population, l'analyse du cadre qui régit l'exécution du budget de l'Union par les ONG révèle d'importantes lacunes en termes de transparence publique et de responsabilité. Comme seuls les fonds directement attribués aux ONG font l'objet de contrôles et de rapports de la part de la Commission, les fonds de l'Union réaffectés sous la forme de montants réattribués en cascade, ceux qui sont sous-traités ou ceux qui sont partagés au sein d'un groupe sont difficiles à suivre et ne sont pas publiés sur les sites internet publics tels que STF. Dès lors, les mécanismes de contrôle destinés à veiller à ce que les fonds de l'Union soient utilisés à bon escient, efficacement et conformément aux objectifs, aux politiques et aux règles financières de l'Union sont difficiles à appliquer, voire sans effet.

Afin de prévenir et de lutter contre la fraude et de faire en sorte que les fonds de l'Union ne soient pas utilisés contre les valeurs de l'Union, il faut renforcer les exigences de transparence publique et de responsabilité. Il est extrêmement important de veiller à ce que les fonds de l'Union faisant l'objet de contrats puissent être tracés jusqu'aux bénéficiaires finaux de façon systématique et harmonisée sur toutes les plateformes d'information et de transparence au niveau de l'Union et au niveau des ONG dans les États membres. Le registre de transparence de l'Union doit notamment permettre la traçabilité des sources de financement, y compris des fonds de l'Union, et permettre une plus grande transparence des organisations enregistrées pour contribuer à éviter des affaires telles que le Qatargate. De plus, le financement des ONG doit être transparent dès la source.

Comme l'ont recommandé les résolutions de décharge des exercices précédents, l'adoption d'un règlement sur les ONG fixant des exigences minimales pour les ONG de toute l'Union (définition, accès au financement, divulgation des sources de financement, indépendance de toute influence politique et d'ingérence non européenne, etc.) constituerait un cadre de contrôle budgétaire plus sain permettant aux ONG de mener leur action positive dans la plus grande transparence et avec la plus grande responsabilité.