

UE : les agences européennes en six questions

Publié le 23 janvier 2024

🕒 15 minutes

Par : [La Rédaction](#)

Les agences européennes participent au fonctionnement de l'Union européenne (UE) tout comme le Parlement européen, le Conseil de l'UE ou encore la Commission européenne. Les agences interviennent dans différents domaines : alimentation, médicaments, éducation, environnement, sécurité, transports, frontières... Le point en six questions.

Que sont les agences européennes ?

Les **agences européennes** ont différents statuts et rôles. Selon leur nature ou leur fonction, elles sont créées pour une durée limitée ou illimitée.

Le terme *agence* n'apparaît pas nécessairement dans l'intitulé de ces organismes, comme le souligne un [rapport du Sénat sur l'évaluation de l'activité des agences européennes](#) de 2009. On trouve aussi les termes *fondation, office, observatoire, centre, autorité, collègue...* sans que ces appellations déterminent un statut particulier.

Les agences sont spécialisées et créées par le Parlement et le Conseil de l'UE afin de mener à bien des **tâches scientifiques, juridiques ou techniques spécifiques**.

Les agences de l'Union européenne fournissent aux institutions et États membres de l'UE des avis fondés sur des données factuelles afin de les aider à élaborer des politiques et des législations aux niveaux national et européen. Elles contribuent à la mise en œuvre plus efficace des politiques européennes et à répondre aux besoins identifiés par les institutions ou États membres.

Leurs domaines de compétences sont divers : alimentation, médicaments, éducation, produits chimiques, environnement, sécurité, transports...

Elles sont à distinguer des autres types d'institutions et d'organes de l'UE :

- les **institutions** :
 - Parlement européen ;

- Conseil européen ;
- Conseil de l'Union européenne ;
- Commission européenne ;
- Cour de justice de l'Union européenne ;
- Banque centrale européenne ;
- Cour des comptes européenne ;
- les **organes**, dotés de missions spécialisées (conseil, contrôle...) et aidant l'UE à accomplir ses tâches :
 - Service européen pour l'action extérieure ;
 - Comité économique et social européen ;
 - Comité européen des régions ;
 - Banque européenne d'investissement ;
 - Médiateur européen ;
 - Contrôleur européen de la protection des données ;
 - Comité européen de la protection des données ;
- les **services interinstitutionnels**, dont la fonction est de soutenir les travaux des institutions, agences et organes (formation, développement du personnel, informatique, publication).

Quel est le rôle des agences européennes ?

Dès 2008, la Commission européenne souligne que "*depuis quelques années, le recours aux agences pour la mise en œuvre de tâches fondamentales fait **partie intégrante du mode de fonctionnement de l'Union européenne**. Ces agences appartiennent désormais au paysage institutionnel de l'Union. [...] Elles aident la Commission à concentrer son action sur des tâches essentielles, ce qui lui permet de déléguer certaines fonctions opérationnelles à des organismes extérieurs. Elles soutiennent le processus décisionnel en centralisant les compétences techniques ou spécialisées disponibles au niveau européen et national. En outre, le développement des agences au-delà de Bruxelles et de Luxembourg renforce la visibilité de l'Union européenne.*" (Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil).

Les agences européennes ont des rôles divers, notamment relativement à l'exécutif européen ou aux États membres (assistance, conseil, mise en œuvre de programmes...).

Établir une typologie des agences européenne est complexe, puisque les différentes institutions de l'UE englobent selon des décomptes différents des organismes divers dans la catégorie des agences européennes. On peut distinguer quatre types d'agences selon leur nature, leur tâche ou même leur durée de création :

- les **agences de régulation, ou décentralisées**, créées pour une durée indéterminée et réparties dans toute l'Europe. Ces agences sont des organismes de droit public européen dotés d'une personnalité juridique propre, distinctes des institutions

communautaires, selon le rapport du Sénat. Elles sont en général contrôlées par les États membres, *via* leurs conseils d'administration. En ce sens, elles sont indépendantes des institutions européennes. Selon le rapport de la CCE, "*elles jouent un rôle important dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'UE, en réalisant notamment des travaux d'ordre technique, scientifique, opérationnel et réglementaire*". Leur fonction est aussi de soutenir la coopération entre UE et autorités nationales par la mise en commun de compétences et connaissances techniques et spécialisées des institutions européennes et nationales (denrées alimentaires, justice, médecine, sécurité des transports, toxicomanie...). Leur champ de compétences est autonome et très varié. Elles répondent à des besoins spécifiques stratégiques.

- les **agences exécutives**, créées pour une durée limitée (actuellement jusqu'au 31 décembre 2028). Ces entités juridiques sont chargées de gérer des missions spécifiques liées aux **programmes de l'UE** (pacte vert pour l'Europe, Horizon Europe...). Elles assistent donc l'exécutif européen, sous le contrôle de la Commission.
- les **agences de politique étrangère et de sécurité commune (PESC)**, dont les tâches sont de nature technique, scientifique ou administrative (soutien et développement des capacités de défense, analyse des questions de politique étrangère, services de renseignement géospatial). Leur mission principale est d'aider l'UE et les États membres à mettre en œuvre la PESC, la politique de sécurité et de défense commune et l'action extérieure de l'UE. La dimension particulière de la défense européenne implique pour ces agences un statut juridique particulier.
- les **agences et organes Euratom**, destinés à soutenir la réalisation des objectifs du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom, 1957).

Le **Réseau des agences de l'UE** intègre en plus trois **entreprises communes** (alors qu'il en existe dix). Une des agences Euratom, par ailleurs, est une entreprise commune.

La CCE ne dénombre que trois types d'agences : exécutives, décentralisées et "*autres organismes*" ayant des "*mandats spécifiques*" et n'examine pas dans son rapport les entreprises communes.

L'article 187 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE, versions consolidées) dispose que l'UE peut créer des entreprises communes ou toute autre structure nécessaire à la bonne exécution des programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration de l'UE. Les membres de ces entreprises communes sont généralement l'Union européenne (représentée par la Commission européenne), des associations dirigées par le secteur industriel, ainsi que d'autres partenaires. Les entreprises communes établissent leur propre agenda en matière de recherche et accordent des financements principalement sur la base d'appels d'offres.

Comment les agences sont-elles créées ?

Les **agences de régulation et PESC et les entreprises communes** sont créées sur décision du Conseil de l'Union européenne.

Les **agences Euratom** sont instituées par le Conseil et le traité Euratom (ou ses modifications).

Les **agences exécutives** sont créées par la Commission et restent sous son contrôle afin d'exécuter un programme communautaire dont la Commission est responsable.

Un organisme peut être transformé en agence, afin que lui soient attribués plus de moyens ou d'élargir son champ d'action.

Europol, par exemple, est mise en place dès 1999, afin de faciliter les échanges entre les polices nationales. Mais ce n'est qu'en 2010 qu'Europol devient une agence, vouée à lutter contre la criminalité internationale (décision du Conseil du 6 avril 2009). Le 1^{er} mai 2017, Europol devient officiellement l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs, après l'entrée en vigueur de son nouveau règlement fondateur.

Le **Bureau européen d'appui en matière d'asile** est devenu le 19 janvier 2022 une nouvelle agence de l'UE à part entière. L'objectif est d'améliorer le fonctionnement du régime d'asile européen commun en :

- fournissant une assistance renforcée aux États membres ;
- permettant la convergence des procédures d'asile et des conditions d'accueil.

Signe de ses compétences étendues, depuis le 31 décembre 2023, l'agence contrôle la manière dont les États membres mettent en œuvre la législation européenne sur les pratiques en matière d'asile et d'accueil.

En juillet 2021, une proposition de règlement vise à créer une nouvelle agence décentralisée, l'Anti-Money Laundering Authority (AMLA) ou **Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux**. En 2022, Paris candidate pour accueillir l'Autorité européenne de lutte contre le blanchiment d'argent . La procédure de désignation de la ville d'accueil de la nouvelle autorité sera inédite. Tous les candidats seront auditionnés le 30 janvier 2024 conjointement par le Parlement européen et les 27 États membres. Auparavant, seuls les États membres décidaient de l'implantation d'une agence. Mais un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne de 2022 dispose que le siège d'une agence doit être déterminé par les États membres et le Parlement européen.

Comment sont financées les agences et quel est leur budget ?

Les données sont de 2022 et issues du rapport de la CCE, qui dénombre 43 agences et ne prend pas en compte les entreprises communes.

La plupart des agences européennes sont **presque entièrement financées sur le budget général de l'UE**. Les autres sont totalement ou partiellement **financées par des redevances, frais, taxes ou droits payés par les industries**, et par des **contributions directes des pays qui participent à leurs activités**.

Le budget total des agences s'élève en 2022 à **4,5 milliards d'euros**, ce qui représente **3% du budget de l'UE** pour 2022.

La CCE compte à part le budget du **Conseil de la résolution unique (CRU)**, qui établit des règles, des procédures et des modalités pratiques harmonisées pour les résolutions bancaires dans l'UE. Dans le cadre de l'union bancaire, le mécanisme de résolution unique vise à garantir la résolution d'une crise bancaire. Le budget 2022 du CRU s'élève à 11,3 milliards d'euros et est constitué de contributions versées par les banques pour mettre en place le fonds de résolution unique et financer les dépenses administratives du CRU.

Les budgets des **agences décentralisées** et des **autres organismes** couvrent les dépenses :

- de personnel ;
- administratives ;
- opérationnelles.

Les **agences exécutives** mettent en œuvre les programmes financés sur le budget de la Commission. Leurs budgets couvrent leurs dépenses :

- de personnel ;
- administratives.

En 2022, les agences exécutives gèrent au nom de la Commission une part du budget général de l'UE qui représente 19,3 milliards d'euros (budget opérationnel).

Hormis la CRU du secteur bancaire, l'agence ayant le budget le plus élevé en 2022 est **Frontex**, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, avec 693,1 millions d'euros. L'agence qui a le budget le moins élevé est l'**Agence d'approvisionnement d'Euratom**, avec 0,2 million d'euros.

Au **31 décembre 2022**, **15 775 agents** étaient **employés par les agences**, ce qui représente **18% de l'ensemble du personnel de l'UE** :

- fonctionnaires ;
- agents temporaires et contractuels ;
- experts nationaux détachés.

Frontex dispose du plus grand nombre d'agents (2 063), l'Agence d'approvisionnement d'Euratom a le plus faible effectif (17).

Combien y a-t-il d'agences européennes ?

Le Réseau des agences de l'UE en dénombre 49. Le moteur de recherche des institutions de l'Union européenne en dénombre 46 en sélectionnant les quatre types d'agences (Rechercher tous les organes et institutions de l'UE), 56 en ajoutant au filtre de résultats les entreprises communes de l'UE (Rechercher tous les organes et institutions de l'UE). Le Rapport annuel sur les agences de l'UE relatif à l'exercice 2022 de la CCE en compte 43.

Certaines agences ont une **durée d'existence limitée** (agences exécutives), ce qui rend le décompte encore plus complexe.

Ces différences illustrent ce que, déjà en 2009 et alors qu'il existait déjà 43 agences, le Sénat appelait l'"*agenciarisation*" de l'Europe : "*La multiplication, en dehors de toute cohérence d'ensemble, des agences européennes permet d'externaliser certaines tâches de la Commission, au risque, parfois, de s'apparenter à un **phénomène de démembrement de l'administration communautaire**, préjudiciable à l'exercice des responsabilités.*"

Plusieurs raisons expliquent ce phénomène selon le Sénat :

- un accroissement progressif des compétences de l'UE, favorisant celui des agences ;
- les élargissements successifs de l'UE, chaque État membre revendiquant son agence ;
- la volonté de dépassionner des antagonismes d'ordre politique, voire idéologique. Par exemple, la mission de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies est marquée par un contexte d'opposition entre États membres sur les politiques à mettre en œuvre dans ce domaine ;
- la survenue de crises majeures (vache folle, naufrage de l'Erika, pandémie de Covid-19, par exemple, qui ont entraîné la création ou le renforcement de l'**Autorité européenne de sécurité des aliments**, de l'**Agence européenne de sécurité maritime** ou de l'**Agence européenne des médicaments**) ;
- une plus grande souplesse en matière budgétaire et en capacité de recrutements de personnels souvent très spécialisés ;
- une plus grande réactivité et une meilleure visibilité de l'action de l'UE.

Quelles sont les agences européennes et leur localisation ?

En laissant de côté les entreprises communes, les listes suivantes prennent en compte toutes les organisations mentionnées.

Les **35 agences décentralisées** sont localisées dans toute l'Europe :

- Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER, Ljubljana, Slovénie) ;
- Autorité européenne des marchés financiers (ESMA, Paris, **France**) ;
- Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (Cepol, Budapest, Hongrie) ;
- Agence de l'Union européenne pour le programme spatial (Euspa, Prague, République tchèque) ;
- Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA, La Valette, Malte) ;
- Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité (Enisa, Athènes, Grèce) ;
- Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne (AESA, Cologne, Allemagne) ;

- Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer (ERA, Valenciennes, **France**) ;
- Agence de soutien à l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (office de l'Orece, Riga, Lettonie) ;
- Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA, Vienne, Autriche) ;
- Agence européenne de contrôle des pêches (AECF, Vigo, Espagne) ;
- Agence européenne des médicaments (EMA, Amsterdam, Pays-Bas) ;
- Agence européenne pour l'environnement (AEE, Copenhague, Danemark) ;
- Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (EU-LISA, Tallinn, Estonie) ;
- Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA, Bilbao, Espagne) ;
- Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM, Lisbonne, Portugal) ;
- Autorité bancaire européenne (ABE, Courbevoie, **France**) ;
- Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP, Francfort-sur-le-Main, Allemagne) ;
- Autorité européenne du travail (ELA, Bratislava, Slovaquie) ;
- Centre de traduction des organes de l'Union européenne (CDT, Luxembourg, Luxembourg) ;
- Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC, Solna, Suède) ;
- Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop, Thessalonique, Grèce) ;
- Conseil de la résolution unique (résolution bancaire dans l'UE, CRU, Bruxelles, Belgique) ;
- Agence européenne des produits chimiques (ECHA, Helsinki, Finlande) ;
- Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA, Parme, Italie) ;
- Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound, Dublin, Irlande) ;
- Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust, La Haye, Pays-Bas) ;
- Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol, La Haye, Pays-Bas) ;
- Fondation européenne pour la formation (ETF, Turin, Italie) ;
- Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex, Varsovie, Pologne) ;
- Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE, Vilnius, Lituanie) ;
- Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT, Lisbonne, Portugal) ;
- Office communautaire des variétés végétales (OCVV, Angers, **France**) ;
- Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO, Alicante, Espagne) ;
- Parquet européen (Luxembourg, Luxembourg).

Les **3 agences de PESC** sont situées dans l'ouest de l'Europe :

- Agence européenne de défense (Bruxelles, Belgique) ;
- Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (Paris, **France**) ;
- Centre satellitaire de l'Union européenne (Madrid, Espagne).

Les **6 agences exécutives** sont situées à Bruxelles, en Belgique :

- Agence exécutive pour le Conseil européen de l'innovation et les petites et moyennes entreprises (EISMA) ;
- Agence exécutive européenne pour la recherche (REA) ;
- Agence exécutive européenne pour la santé et le numérique (HaDEA) ;
- Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement (Cinea) ;
- Agence exécutive européenne pour l'éducation et la culture (EACEA) ;
- Agence exécutive du Conseil européen de la recherche (Ercea).

Les **2 agences Euratom** sont situées au Luxembourg et en Espagne :

- Agence d'approvisionnement d'Euratom (Luxembourg, Luxembourg) ;
- Entreprise commune Fusion for Energy (contribution de l'UE au réacteur thermonucléaire expérimental international, ITER, Barcelone, Espagne).

Cinq agences sont donc situées en France (peut-être six, si Paris est retenue pour accueillir l'Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux).