© Freepik

ÉLARGISSEMENT & GRANDE EUROPE

DÉCRYPTAGE
MAI 2025

Royaume-Uni/ Union européenne, amorce d'un rapprochement

Sébastien Maillard,
Conseiller spécial de l'Institut Jacques Delors (Centre Grande Europe), Associate Fellow à Chatham House (Londres)

Jusqu'ici très prudent, le « Reset » voulu par Keir Starmer vise d'abord à améliorer la position économique du Royaume-Uni avec l'UE après le Brexit, tout en ménageant sa relation avec Washington. À partir de la défense, un rapprochement commence toutefois à s'esquisser, sans rupture radicale.

Jusqu'à l'approche du premier sommet avec l'Union européenne depuis sa sortie en 2020, le Royaume-Uni a entretenu le flou sur le contenu de son « *Reset* » (réinitialisation). Lancée par le premier ministre travailliste Keir Starmer dès son arrivée au pouvoir en juillet 2024, cette politique de repositionnement du pays envers Bruxelles a laissé les interlocuteurs européens dans l'expectative. Le durcissement du contexte géopolitique mondial, marqué par le retour de Donald Trump à la tête des États-Unis, rend aujourd'hui ce rapprochement européen plus nécessaire mais aussi plus contraint. Ces dernières semaines ont vu une accélération des négociations entre les Britanniques et la Commission, au nom des Vingt-Sept, pour tenter de réussir, non sans mal, le premier sommet formel post-Brexit le 19 mai à Londres.

I • Un slogan à portée large pour un contenu jusqu'ici limité

En bientôt un an de pouvoir travailliste outre-Manche, **le bilan du** « *Reset* » **reste maigre** à ce stade. Entre la tonalité générale ambitieuse déployée par le gouvernement Starmer et les résultats concrets obtenus, les partenaires européens du Royaume-Uni mesurent un fossé persistant. Ils déplorent l'incapacité de Londres à définir un projet significatif de coopération.

Ce dernier reste strictement borné par trois **lignes rouges** que le pouvoir travailliste n'a eu cesse de marteler pour n'être pas accusé par l'opposition conservatrice de trahir le Brexit : pas d'union douanière, pas de marché unique et pas de libre-circulation des personnes. Cette position de fond affirmée est toutefois tempérée par une pratique non disruptive du Brexit. Ce dernier ne

s'est pas traduit jusqu'ici par une divergence significative avec l'UE en matière réglementaire, dans les secteurs industriel, financier et technologique, à quelques rares exceptions près[1], comme cela était initialement redouté des Européens. En cinq ans, la sortie du Royaume-Uni n'a pas non plus attiré d'investissements directs étrangers notables, ni entraîné de dérégulation sociale ou environnementale ou d'aides d'État, qui auraient bouleversé les conditions de concurrence avec l'UE.

La vision d'un « Global Britain » a aussi vécu. Jusqu'à récemment, Londres n'avait conclu d'accords de libre-échange qu'avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les membres du CPTPP[2]. L'accord de libre-échange conclu avec l'Inde le 6 mai est considéré le premier accord majeur depuis le Brexit mais il prévoit des baisses tarifaires à pas comptés (jusqu'à 10 ans) avec un partenaire, représentant moins de 2% des échanges de biens du Royaume-Uni. Le *Reset* est ainsi d'autant moins spectaculaire que **le divorce avec l'Europe n'a pas été mis en œuvre de manière complète et drastique**.

À cette tendance de fond s'ajoute le tempérament prudent de Keir Starmer en politique. Bien que *Remainer*, disposant d'une majorité écrasante à la Chambre des Communes et d'un horizon électoral dégagé d'échéances décisives (hormis les municipales partielles du 1er mai dernier), il se garde de réengager de front un débat sur l'Europe. Alors que les entreprises et même les syndicats appellent le gouvernement à un rapprochement européen, auquel l'opinion publique se montre plus favorable[3], il a préféré avancer avec retenue. Il sait que ce terrain se prête à la virulence anti-européenne toujours vive du parti de Nigel Farage, Reform UK, en plein essor, et d'une presse tabloïd aux aguets.

Cette **prudence politique** a prévalu aussi devant la perspective d'une administration Trump 2, dont Downing Street a voulu jauger les intentions et qu'elle tient à ménager. Tout en restant aligné avec les Européens dans la défense de l'Ukraine, prenant avec Paris la tête d'une « coalition des volontaires », Londres cherche à faire valoir sa « relation spéciale » historique avec les États-Unis (déplacement de Keir Starmer et de plusieurs ministres outre-Atlantique, visite d'État du président Trump attendue). Il s'agit, d'une part, de maintenir Washington dans l'Otan, d'autre part, de s'épargner la foudre tarifaire américaine, qui serait néfaste pour la croissance britannique déjà moindre que prévue. A cet effet, l'accord commercial conclu le 8 mai entre les deux pays sert surtout à limiter les dommages causés par les hausses tarifaires américaines sur l'automobile et l'acier. Ce contexte géopolitique et géoéconomique pesant et instable borne en partie l'horizon du *Reset*. Il conduit plus encore **le gouvernement Starmer à se tenir sur une ligne de crête**.

En bientôt un an, le *Reset* s'est traduit pour l'essentiel par une **reprise du dialogue** avec les Européens. Depuis leur arrivée au pouvoir, les ministres travaillistes ont multiplié les participations à des réunions de l'UE. La numéro deux du gouvernement, Rachel Reeves, a été invitée à un Conseil Ecofin. Le ministre des Affaires étrangères, David Lammy, est venu au Conseil affaires étrangères et dernièrement à l'ouverture du Gymnich. Keir Starmer lui-même a pu participer à un Conseil européen extraordinaire et a rencontré à plusieurs reprises la présidente Von der Leyen. Ceci reflète en retour les bonnes dispositions européennes à l'égard du *Reset*. A ces participations au plus haut niveau s'ajoutent une reprise remarquable de visites ministérielles bilatérales, récemment françaises. Le Brexit avait considérablement réduit un dialogue avec Paris, qui est pleinement rétabli désormais (visite d'État et sommet bilatéral organisés en Angleterre des 8 au 10 juillet prochains).

Cette première phase de dialogue pourrait déboucher sur l'amorce d'un rapprochement plus manifeste à la faveur du sommet du 19 mai prochain, avec l'objectif pour les Britanniques de stimuler leur croissance.

1 Par exemple, en 2023, la fin du plafonnement des bonus pour les traders.
2 Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, rejoint en 2024, couvrant l'Asie-Pacifique
3 55% des Britanniques considèrent la sortie de l'UE une erreur, selon l'agence Statista (21 janvier 2025)

II • Un climat de coopération dans un objectif de croissance économique

Le premier enjeu du sommet de Londres UE-UK du 19 mai est d'afficher une **convergence de vues, de principes et de valeurs** à l'égard de la multipolarisation du monde et de la brutalisation des rapports de force internationaux. Une déclaration conjointe doit souligner un attachement commun au libre-échange, à l'État de droit, au multilatéralisme, à la protection du climat et à la sécurité de l'Ukraine.

La conclusion d'un **pacte de sécurité/défense** représente la pièce maîtresse la plus attendue d'un rapprochement britannique, en réponse à cette nouvelle donne géopolitique. Proposé par le gouvernement Starmer, son contenu reste encore large, il ouvre un nouveau domaine de coopération avec les Européens, sans contredire l'administration Trump favorable à ce que l'Europe prenne davantage sa défense en main. L'accord doit porter sur l'innovation, la mobilité militaire, la protection des infrastructures critiques, la lutte contre les cyberattaques, notamment.

Surtout, la conclusion de cet accord rendrait les entreprises britanniques d'armement éligibles à Safe (*Security Action for Europe*), règlement européen en cours d'adoption qui permettra à un État membre de l'UE d'emprunter auprès de la Commission à un taux bonifié pour acquérir un équipement de défense avec un autre État. Le montant total des emprunts européens sous ce programme pourrait atteindre 150 milliards d'euros.

La **participation d'entreprises britanniques** à ce nouveau programme européen enverrait un signal tangible de rapprochement car il implique une participation à des coopérations européennes. À noter toutefois qu'en l'état actuel du futur règlement Safe pour les projets portant sur des systèmes d'armes complexes, les contractants doivent pouvoir substituer tout composant faisant l'objet d'une restriction aux exportations imposée par un pays tiers. Ceci pourrait concerner des firmes britanniques éligibles mais dont l'usage de composants pour certains produits sont restreints par Washington. De plus, lors d'achats auprès d'entreprises détenues ou contrôlées par des entités d'un pays tiers, comme les États-Unis, celles-ci pourront faire l'objet du filtrage européen sur les investissements étrangers. La participation britannique à l'effort de défense européen s'annonce donc possible mais encadré, avec aussi un seuil maximal dans le montant des futurs contrats européens.

Avec une dette publique représentant plus de 100% de son PIB, le Royaume-Uni est par ailleurs aussi en quête de financements pour sa propre défense. Le gouvernement Starmer vise d'atteindre un budget représentant 2,5% du PIB britannique d'ici à 2027. Il soutient notamment les idées de **banques de réarmement** paneuropéennes, qui lui permettraient de bénéficier de prêts à taux bonifié sans être membre de l'UE, à qui les emprunts Safe seront a priori réservés.

Par cette coopération en matière de défense, le *Foreign Office* espère installer un nouveau climat dans la relation européenne dans l'espoir **de facilités commerciales sur le marché européen**, à même de doper sa croissance économique. Alors qu'elle vient d'être révisée à la baisse au printemps pour 2025, de 2% à 1%[4], le redressement de la croissance est la priorité numéro un des travaillistes depuis leur retour aux affaires. Le *Reset* est conçu à l'aune de cette priorité, en visant à repositionner l'économie britannique à l'égard de l'UE, qui reste son premier partenaire commercial, loin devant les États-Unis. De fait, le Royaume-Uni exporte 48% de ses biens vers l'Union européenne et seulement 16% vers les États-Unis. Il exporte 36% de ses services sur le marché européen, contre 27% outre-Atlantique. Les écarts sont aussi notables pour ses importations, à 55% européennes et à moins de 10% en provenance des États-Unis concernant les biens[5].

Cette volonté répétée de *Reset* à des fins de relance économique se heurte à plusieurs obstacles, en particulier juridiques. Le contexte géopolitique international incite toutefois Européens et Britanniques au com-

4 Prévision économique indépendante de l'OBR (*Office for Budget Responsibility*) rendue publique le 26 mars 2025

5 Source britannique : HR Revenue & Customs, 11 avril 2025

promis pour avancer sur plusieurs questions. Le sommet du 19 mai ne devrait pas lever tous les irritants mais amorcer une négociation plus soutenue pour les résoudre à terme.

III . Irritants et échéances

Houleuse sous Boris Johnson, la relation britannique avec l'UE a déjà connu un début d'apaisement avec Rishi Sunak[6], qui a notamment rejoint le programme de recherche européen Horizon en 2024 et négocié l'année précédente les modalités d'application du protocole sur l'Irlande du Nord.

Depuis son arrivée au pouvoir, le gouvernement Starmer a formulé trois demandes précises à l'UE, déjà comprises dans son programme électoral[7]: un accord vétérinaire, une facilitation de visas pour les artistes en tournée européenne et la reconnaissance mutuelle de plusieurs milliers de qualifications professionnelles. Il les jugeait suffisamment modestes pour être recevables et réengager ainsi la confiance perdue sous les Tories par la négociation du Brexit. Mais les Européens les considèrent à la fois trop pointues pour former un véritable « *Reset* », trop étroitement britanniques pour intéresser les Vingt-Sept et trop juridiquement irrecevables dans le cas d'un pays-tiers sorti du marché intérieur. Des efforts diplomatiques sont accomplis jusqu'à la dernière minute pour résoudre les différents irritants de la relation UE-UK mais en conditionnant parfois la solution de l'un au dénouement d'un autre.

ACCORD VÉTÉRINAIRE

Tel est le cas en matière dite vétérinaire. Si le commerce de biens entre le Royaume-Uni et l'Union européenne s'opère sans droits de douane, ni quotas dans le cadre de l'accord conclu à la suite du Brexit (TCA), ce libre-échange exige toutefois des contrôles de conformité aux normes. Un « *veterinary agreement* » permettrait de lever les contrôles sanitaires et phytosanitaires sur les produits agricoles et alimentaires, que les exportateurs britanniques subissent depuis le Brexit (procédures de certifications, production de documents, inspections physiques, étiquetages, ...) et que les autorités britanniques peinent à mettre en place au complet sur leurs importations européennes, de crainte notamment que le coût de ces procédures douanières ne se répercute sur les prix à la consommation outre-Manche. En pratique, les contrôles britanniques sur les importations européennes n'ont toujours pas été mis en place entièrement comme prévu. Mais une reconnaissance mutuelle d'équivalence des normes de santé animale et des plantes pratiquées de part et d'autre obligerait Londres à suivre l'évolution des standards européens, sans prise sur leur définition, et à respecter la jurisprudence européenne dans ce domaine. Le gouvernement Starmer n'a pas exclu un tel **alignement dynamique** bien que contraire au Brexit, sans pour autant politiquement l'assumer. Les ministres le pratiquent en partie déjà par voie réglementaire, à l'instar du *Product Regulation and Metrology Bill* 2025 qui permet au gouvernement d'aligner directement les produits britanniques sur les standards européens dans divers domaines.

Vue du continent, outre la confiance qu'impliquerait la levée de ces contrôles compte tenu de l'intensité des échanges agro-alimentaires entre l'UE et le Royaume-Uni, la négociation en parallèle par Londres d'un accord de libre-échange avec les États-Unis incite les Européens à la vigilance. Bien que les Britanniques refusent d'abaisser leurs propres standards pour autoriser l'importation de produits alimentaires américains jusqu'ici interdits à la consommation, céder ici à l'administration Trump serait incompatible avec un accord vétérinaire avec l'Union européenne. Mais une percée pour conclure un tel accord n'était pas à exclure à l'approche du sommet du 19 mai.

MOBILITÉ DES JEUNES

Les Européens et en particulier la France tiennent à souligner que le *Reset* est une initiative britannique, qu'eux ne sont demandeurs de rien et passés à autre chose depuis le Brexit. Faciliter la mobilité outre-Manche des Européens de 18-30 ans fait excep-

6 Lire Décryptage *Vers une relation du Labour plus étroite avec l'Europe*, S.Maillard, Institut Jacques Delors, juillet 2024

7 *Labour's Manifesto*, chapitre « *Britain reconnected* », 13 juin 2024

tion. Ce projet, porté par la Commission européenne, qui en a avancé une première ébauche en avril 2024, a longtemps reçu une fin de non-recevoir par le gouvernement Sunak puis par celui de Starmer, en dépit du *Reset*, au nom du refus de la libre-circulation des personnes consécutif au Brexit. Londres aurait préféré des arrangements bilatéraux avec quelques pays, dont la France, mais les Vingt-Sept sont restés unis pour refuser cette voie.

L'un des enjeux du sommet UE-UK est de conclure un accord sur la mobilité des jeunes, qui leur permettrait d'être exemptés de visa pour séjourner outre-Manche afin d'y effectuer des études au même coût que les Britanniques, un stage ou un emploi. Le gouvernement Starmer a commencé au printemps à envoyer des signaux positifs sur le sujet, qui obligeraient toutefois les Européens à plusieurs concessions (sur le nombre -quotas- et la durée des séjours autorisés ainsi que sur les frais universitaires imposés).

La question est politiquement sensible pour les travaillistes, conscient que l'électorat populaire britannique ne considère pas prioritaire ce qui est perçu comme une mobilité pour privilégiés. De leur côté, les universités britanniques, aux finances tendues, cherchent d'abord à attirer des étudiants solvables. Mais, avec un marché du travail sous tension (taux de chômage d'environ 4% seulement), les entreprises sont favorables à faciliter les séjours de travail ou de stage pour les jeunes.

MIGRATIONS

La question migratoire reste politiquement très sensible au Royaume-Uni. Elle avait été au cœur de la campagne pour le Brexit. L'immigration clandestine sur la Manche, à bord d'embarcations précaires (*small boats*) opérées par des trafiquants, entraîne des naufrages meurtriers récurrents (76 morts en 2024). Avec plus de 36 800 personnes, le trafic a augmenté de 25% l'an dernier par rapport à 2023[8], sans atteindre le record d'arrivées de 2022 (45 774). Depuis le début de cette année, les traversées ont déjà dépassé le seuil de 12 000 personnes. La surveillance et le contrôle de la frontière est une question bilatérale franco-britannique de premier ordre, la France étant chargée par le Royaume-Uni d'en assurer la police par les accords du Touquet en vigueur depuis 2004.

À l'échelon européen, la question porte sur le traitement des demandes d'asile et le renvoi des déboutés. Londres, toujours resté hors de Schengen, souhaiterait accéder au système d'information de la zone qui facilite les recherches criminelles, et à la base Eurodac (empreintes digitales) pour tracer les demandes d'asile, mais l'UE s'y oppose. Le gouvernement Starmer poursuit un durcissement des conditions d'entrée au Royaume-Uni comparable à celui à l'œuvre dans beaucoup de pays de l'Union. Le premier ministre travailliste s'est montré inspiré par l'accord conclu avec l'Albanie par son homologue italienne Giorgia Meloni.

Le gouvernement reste opposé au principe de libre-circulation des personnes propre à l'Union européenne. Cette position le met toutefois en porte-à-faux avec sa demande de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, qui favorise la mobilité des travailleurs, et sa demande de faciliter les tournées d'artistes britanniques dans l'UE. Cette reconnaissance pourrait toutefois faire l'objet d'une proposition de la Commission européenne l'an prochain.

PÊCHE

La sortie du Royaume-Uni de l'UE a entraîné celle de la politique européenne de la pêche. L'accord de commerce prévoit que les Européens rendent un quart de leur capture dans les eaux britanniques, permettant aux pêcheurs du pays d'augmenter leurs prises sur ces quotas. Les navires européens doivent obtenir une licence britannique pour accéder aux zones du Royaume-Uni. Alors que cet accord en vigueur pour plus de cinq ans arrive à échéance le 30 juin 2026, les pourparlers ont déjà repris pour en conclure un nouveau. Le sujet est politiquement très sensible, comme les négociations du Brexit l'ont déjà montré spectaculairement. La France a plaidé pour une reconduction multi-annuelle de l'accord existant, allant jusqu'à

8 Source britannique *Home Office*, *Small boat activity in the English Channel*, 29 avril 2025

menacer à défaut de ne pas accepter l'accord de défense et de sécurité, bien que les deux sujets soient sans commune mesure d'un point de vue géostratégique. Une issue acceptable serait une reconduction du présent accord pour un nombre limité d'années.

ENERGIE

Des échéances à venir amènent les relations UE-UK sur le terrain de l'énergie. La synchronisation des marchés du carbone (ETS) britannique et européen, où les prix du carbone diffèrent, est en jeu pour empêcher l'application outre-Manche du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (CBAM). Prévue à partir du 1er janvier prochain, cette taxe européenne est redoutée par les entreprises britanniques énergivores exportant vers le marché européen.

Le couplage entre les systèmes d'échange de quotas d'émission de l'UE et du Royaume-Uni devrait créer une convergence des prix entre les deux systèmes.

Autre sujet de négociations, l'interconnexion des marchés de l'électricité britannique et européen. Londres cherche des débouchés à la production d'électricité par ses installations éoliennes massives en mer du Nord. Le pays, où deux chantiers nucléaires sont en quête de financements, se retrouve par ailleurs parfois en demande d'électricité lors de pics de consommation sur l'île.

LE CAS DE L'IRLANDE DU NORD

Partie du Royaume-Uni restée dans le marché européen pour ne pas établir de contrôles à la frontière avec la République d'Irlande, l'Ulster reste toujours source potentielle de tension avec Londres et avec l'UE. Les Européens jugent actuellement satisfaisante la mise en œuvre du protocole de Windsor, qui commande la gestion des biens destinés au seul marché nord-irlandais (« not for EU ») et ceux pouvant librement circuler vers l'Irlande donc dans le marché intérieur. Le parti unioniste (DUP), qui participe à la coalition au pouvoir à Belfast, reste fermement opposé à toute divergence de l'Irlande du Nord par rapport à la Grande-Bretagne.

Les hausses tarifaires agitées par Trump pourraient entraîner une nouvelle dispute. En cas de riposte tarifaire européenne, celle-ci devrait s'appliquer aux biens importés des États-Unis par l'Irlande du Nord mais non à ceux arrivant en Grande-Bretagne, où prévaut le tout nouvel accord tarifaire conclu entre Londres et Washington. Un écart significatif entre les tarifs britanniques et européens entraînerait plus largement des tensions commerciales entre Londres et Bruxelles.

IV • Un rapprochement contournant l'UE

Le sommet entre le Royaume-Uni et l'Union européenne le 19 mai pourrait ouvrir la voie à un rapprochement inédit depuis le Brexit. La menace russe et le désengagement américain incitent Londres et les Vingt-Sept à valoriser leur convergence de vues sur le soutien à l'Ukraine, la lutte contre le réchauffement climatique, l'ouverture aux échanges commerciaux, le respect du multilatéralisme et autres sujets qui font du Royaume-Uni davantage qu'un seul « pays tiers » pour les Européens.

Mais cette convergence de vues dans un Occident en crise n'entraîne pas forcément une proximité institutionnelle. Les tensions géopolitiques sont propices à l'expérimentation de nouveaux formats européens, hors UE. Ainsi le soutien à la défense de l'Ukraine s'opère souvent par des réunions ministérielles en format dit « **Weimar+** » : Allemagne, France, Pologne auxquels s'ajoutent l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni. Un potentiel repli américain de l'Alliance Atlantique pousserait plus encore à un rapprochement britannique dans ce qui formerait le **pilier européen de l'Otan**. De plus, le financement de l'effort de défense pourrait être porté par de nouveaux véhicules financiers extra-UE. Londres est très attentive à ces formats qui lui permettent de reprendre une place en Europe, à l'instar de la **Communauté politique européenne** qu'elle a d'emblée soutenue et accueillie l'an dernier. Le rapprochement européen du Royaume-Uni est donc à apprécier dans sa globalité, au-delà de l'Union européenne.

Avec celle-ci, des coopérations sectorielles, comme en matière de défense, d'énergie, de mobilité, de pêche et sur les contrôles

vétérinaires, augurent d'une série d'accords spécifiques. Leur multiplication tendrait à terme à rendre la relation britannique avec l'UE comparable à celle longtemps développée par la Suisse. La révision de l'accord de commerce et de coopération (TCA), prévue l'an prochain, ne devrait pas bouleverser la donne, ni empêcher la négociation d'autres accords thématiques.

Une densification infra et extra-européenne de la relation est nécessaire pour pallier l'impossibilité britannique de rejoindre l'UE, au moins à court et moyen termes. Ce rapprochement ne doit pas servir qu'à la croissance économique britannique. Il doit avant tout contribuer à l'Europe-puissance que devient le projet européen, en tirant profit du poids géopolitique du Royaume-Uni. Le *Reset* ne doit pas diviser les Vingt-Sept mais s'inscrire dans une même visée de puissance européenne.

Directeur de la publication: Sylvie Matelly • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • Mise en pages : Marjolaine Bergonnier • © Notre Europe - Institut Jacques Delors

Institut Jacques Delors
Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
18 rue de Londres 75009 Paris, France • www.delorsinstitute.eu
T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu

Ce projet reçoit des financements du programme Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) de la Commission européenne sous le numéro Project 101104850 – IJD 2025.