

L'Union européenne, le Royaume-Uni, et la défense

Pour un partenariat stratégique



GÉOPOLITIQUE & DÉFENSE

POLICY PAPER N°323
OCTOBRE 2026

• Résumé

- Face à la concomitance d'une agressivité russe qui s'inscrit dans la durée et d'un abandon américain qui semble inéluctable, la nécessité d'une relation forte entre l'Union européenne (UE) et le Royaume-Uni (RU) dans le domaine de la défense est avérée.
- L'UE et le RU ont ainsi signé en mai 2025 un Partenariat en matière de Sécurité et de Défense qui doit favoriser un *reset* de la relation, en préconisant une coopération accrue dans les domaines du dialogue stratégique, de la Politique de sécurité et de Défense commune (PSDC) et de l'industrie de défense.
- Près de dix-huit mois après la signature du Partenariat pourtant, la relation n'a pas avancé conformément aux attentes, et ne traduit pas un Partenariat de niveau stratégique, lequel n'est semble-t-il la priorité ni de l'UE ni du Royaume-Uni.
- Un dialogue à différents niveaux a été mis en place et la participation du Royaume-Uni au projet de Mobilité militaire a été relancée, mais l'inertie dans la coopération sur la PSDC ou avec l'Agence européenne de défense, et l'échec de la négociation sur le Programme SAFE, sont davantage les signes d'un *reset* à la peine que d'une relance mutuellement bénéfique de la coopération.
- Les raisons des blocages sont identifiées, entre un Royaume-Uni plus intéressé par les projets liés à l'industrie de défense que par la PSDC et qui semble vouloir prendre plutôt que donner, et une UE soucieuse de s'en tenir à ses règles de partenariat avec ses pays tiers, sans ouvrir la porte à une « Europe à la carte ».

Thierry Tardy,
Chercheur associé,
Institut Jacques
Delors et Maître de
Conférences, Université
Catholique de Lille

Cette publication est une version révisée d'une Note de consultance réalisée au printemps 2026 par l'Institut Jacques Delors pour le compte de la Direction générale des Relations internationales et de la Stratégie (DGRIS) du Ministère des armées.

- Dans ce contexte, la coopération doit rester une priorité pour une UE et un Royaume-Uni qui ont besoin l'une de l'autre. Les deux acteurs doivent donc aller dans le sens d'une socialisation renouvelée, de l'ouverture de canaux de coopération plus institutionnalisés et d'un partenariat opérationnel plus affirmé, efforts indispensables à leurs essors et crédibilités respectifs dans le domaine de la défense, y compris dans le champ industriel. La participation du Royaume-Uni au prêt de soutien à l'Ukraine pourrait offrir une opportunité en ce sens.
- Mais dans le contexte sécuritaire actuel, les deux entités doivent surtout repenser leur relation dans le cadre élargi d'une architecture européenne de sécurité en profonde évolution, et où les relations bilatérales et les cadres multilatéraux *ad hoc* restent centraux dans le domaine de la défense. À moyen terme, c'est l'idée d'un véritable partenariat stratégique « sur mesure » entre l'UE et le RU qui mériterait d'être discutée, et mise en place. Un partenariat véritablement stratégique dans la mesure où il permettrait de répondre à l'urgence posée par Messieurs Poutine et Trump, et de traiter de questions plus larges que celles contenues dans le Partenariat Sécurité Défense, telles que, *inter alia*, la sécurité et la défense collectives, le développement du pilier européen de l'OTAN, la mise en place d'une Base industrielle de défense européenne incluant le Royaume-Uni, l'avenir de l'Ukraine, l'idée de préférence européenne dans le domaine industriel, et peut-être même l'idée d'autonomie stratégique dans un cadre européen.
- La mise en place de ce partenariat nécessiterait que la porte de l'UE soit plus ouverte et que le Royaume-Uni soit plus résolu à la pousser. Un partenariat « sur mesure » et ce qu'il permettrait dans le domaine industriel marqueraient l'ouverture européenne attendue par les Britanniques. Tandis qu'un engagement britannique plus déterminé, renonçant au « *cherry-picking* » et revisitant certaines de ses lignes rouges, et plus ancré dans un projet d'affirmation d'une défense européenne autonome, serait de nature à lever les réticences des Européens.

• Introduction

La nécessité d'une relation entre le Royaume-Uni (RU) et l'Union européenne (UE) dans le domaine de la défense évolue au fur et à mesure que l'environnement sécuritaire européen se transforme, que l'UE acquiert des compétences en la matière, et que le gouvernement britannique évalue favorablement les bénéfices d'un rapprochement avec l'UE. De leur côté, l'Union européenne et ses États membres sont raisonnablement ouverts à l'idée d'une coopération renouvelée avec le Royaume-Uni, qui offre des capacités militaires et industrielles évidentes. La guerre en Ukraine a d'ailleurs fourni le cadre d'une coopération réussie entre les deux acteurs.

Dans ce contexte, UE et Royaume-Uni ont signé le 19 mai 2025 un Partenariat en matière de Sécurité et de Défense qui doit favoriser une relance de la relation, en préconisant une plus grande coopération dans les domaines du dialogue stratégique, de la Politique de sécurité et de Défense commune (PSDC) et de l'industrie de défense. Du côté britannique, ceci relève du *reset* de la relation entre le RU et l'UE appelé de ses vœux par le Premier ministre Keir Starmer peu après son arrivée au pouvoir à l'été 2024.

Près de dix-huit mois après la signature du Partenariat pourtant, la relation entre les deux entités n'a pas avancé conformément aux attentes, et ne traduit pas un Partenariat de niveau stratégique, lequel n'est semble-t-il la priorité ni de l'UE ni du Royaume-Uni.

Un dialogue à différents niveaux a été lancé et la participation du Royaume-Uni au projet de Coopération structurée permanente (CSP) de Mobilité militaire a été relancée, mais l'inertie dans la coopération sur la PSDC ou avec l'Agence européenne de défense (AED), et bien sûr l'échec de la négociation sur le Programme *Security Action for Europe* (SAFE), sont davantage les signes d'un *reset* à la peine que d'une relance mutuellement bénéfique de la coopération.

Les raisons des blocages sont identifiées, entre un Royaume-Uni finalement principalement intéressé par les projets européens liés à l'industrie de défense plutôt que par la PSDC, et qui semble vouloir prendre plutôt que donner, et une UE (et ses États membres) ouverte au rapprochement mais soucieuse de s'en tenir à ses règles strictes de partenariat avec ses pays tiers, et de ne pas ouvrir la porte à une « Europe à la carte ».

Dans ce contexte, la coopération entre le Royaume-Uni et l'UE doit rester une priorité pour deux acteurs qui ont besoin l'un de l'autre à l'heure de l'agressivité russe et de l'« abandon » américain.

Ainsi doivent-ils aller dans le sens d'une socialisation renouvelée, de l'ouverture de canaux de coopération plus institutionnalisés et d'un partenariat opérationnel plus affirmé, efforts indispensables à leurs essors et crédibilités respectifs dans le domaine de la défense, y compris dans le champ industriel.

Au-delà, la question se pose de l'adéquation du Partenariat Sécurité Défense aux enjeux sécuritaires du moment. Les deux acteurs ont tous deux de bonnes raisons d'être frileux dans leurs relations de défense, et certains États européens ont par ailleurs des relations bilatérales substantielles avec le Royaume-Uni. Mais l'environnement sécuritaire actuel est d'une nature inédite, et si la perspective d'une confrontation directe avec la Russie est crédible, alors ne faut-il pas, en retour, concevoir un partenariat de défense entre l'UE et le Royaume-Uni à la hauteur de cet enjeu ?

A moyen terme, c'est l'idée d'un véritable partenariat stratégique « sur mesure » entre l'UE et le RU qui mériterait d'être discutée, et mise en place. Un partenariat véritablement stratégique dans la mesure où il permettrait de répondre à l'urgence posée par Messieurs Poutine et Trump, et de traiter de questions plus larges que celles contenues dans le Partenariat Sécurité Défense.

La mise en place de ce partenariat nécessiterait que la porte de l'UE soit plus ouverte et que le Royaume-Uni soit plus résolu à la pousser. Mais surtout que les deux acteurs reconnaissent que, concomitamment à ce qu'ils font sur les plans national, bilatéral ou au sein de l'OTAN, leur partenariat est aussi un élément essentiel de la réponse aux défis stratégiques contemporains.

I • La nécessité du partenariat UE-RU

La coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni dans le domaine de la défense est tout autant indispensable que limitée. Elle est indispensable pour les mêmes raisons que celles qui font d'un rôle plus affirmé de l'UE dans la défense un impératif stratégique, à savoir la combinaison de l'agressivité de la Russie et du retrait programmé des États-Unis.

Et si la perspective d'une « guerre majeure de haute intensité » prenant place en Europe « à l'horizon 2030 »¹ est une hypothèse sérieuse, si « pour la première fois depuis la fin de la Guerre Froide, le Royaume-Uni fait face à des menaces directes et multiples à sa sécurité » pouvant conduire à un conflit de haute intensité², et si « la Russie restera, dans un avenir prévisible, une menace fondamentale à la sécurité de l'Europe »³, alors une coopération de niveau stratégique entre l'UE et le Royaume-Uni s'impose aux deux partenaires.

Pour l'Union européenne, l'apport britannique dans les champs politique, capacitaire et industriel serait essentiel à l'essor de sa propre capacité dans ces différents domaines.⁴ Le Royaume-Uni apparaît même comme le pays tiers avec lequel la coopération de défense est la plus évidente et indispensable, en comparaison avec les États-Unis (trajectoires stratégiques divergentes), la Norvège (capacités politiques et industrielles inférieures aux Britanniques), l'Ukraine (situation intérieure compliquée) ou la Turquie (capacités industrielles réelles mais trajectoires stratégiques différentes).

Pour le Royaume-Uni, le *reset* fut initialement mis en avant principalement à des fins de relance économique.⁵ Mais un partenariat accru avec une UE qui monte en gamme dans le domaine de l'industrie de la défense, y compris, accessoirement, de son financement, est tout aussi impératif, dans un moment de doute existentiel sur la nature de la « relation spéciale » avec les États-Unis.⁶

Ainsi la création de l'instrument SAFE en 2025, la mise en place du Prêt de soutien à l'Ukraine en 2026, tout comme celle, programmée, du Fonds européen de compétitivité – et de sa composante défense – dans le Cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034, font miroiter un apport substantiel de financements pouvant bénéficier, indirectement et en partie, à l'industrie de défense britannique.⁷ À l'inverse, l'absence du Royaume-Uni de ces programmes représenterait pour lui un manque à gagner potentiellement important et, sur le long terme, une mise à l'écart d'une dynamique qui prendrait place en dehors d'un cadre strictement transatlantique.

1 « *Revue nationale stratégique 2025* », Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale, France.

2 *Strategic Defence Review 2025. Making Britain safer : secure at home, strong abroad*, Royaume-Uni.

3 « *Livre blanc pour une défense européenne. Préparation à l'horizon 2030* », UE, 2025.

4 Cf. Pascal Allizard et Hélène Conway-Mouret, *Rapport parlementaire sur la Base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE)*, Sénat, 3 décembre 2025.

5 Cf. Sébastien Maillard, « *Royaume-Uni/Union européenne, amorce d'un rapprochement* », *Décryptage*, Institut Jacques Delors, mai 2025.

6 Selon Euronews, une lettre adressée au Premier ministre britannique, à la Présidente de la Commission européenne et au Président du Conseil européen début avril 2025 par les responsables des principales associations britanniques dans les domaines aérospatial, industriel et technologique, pose que le Pacte de sécurité (signé en mai 2025) entre le Royaume-Uni et l'UE « would be instrumental in building a strong European industrial and technological base, fostering a pragmatic and inclusive EU defence ecosystem, and enabling the active participation of UK industry in EU-led defence initiatives. » « *UK defence industry calls for quick security pact with Brussels to access EU money* », 9 avril 2025.

7 La proposition de la Commission européenne sur la création d'un *Fonds européen de compétitivité* fait état d'un montant de €125 milliards dédiés à la rubrique 'Résilience et Sécurité, Industrie de la Défense et de l'Espace' sur la période 2028-2034.

Sur le plan politique, plus la distance se creuse entre les États-Unis et le Royaume-Uni, plus la nécessité pour ce dernier de se rapprocher de l'UE (et de ses États membres) va se faire sentir, et plus un tel rapprochement devrait en théorie s'en trouver politiquement et pratiquement facilité de part et d'autre.

Si bien que, correctement calibrée et mise en œuvre, la coopération entre l'UE et le Royaume-Uni renforcerait la sécurité et la défense de l'Europe, et revêt donc une portée stratégique. A l'inverse, l'absence de coopération affaiblirait le niveau général de leurs défenses respectives. La relation entre l'UE et le Royaume-Uni est en théorie « gagnant-gagnant », toute la difficulté étant de concrétiser un tel potentiel dans la définition et l'opérationnalisation du partenariat. Or, si des efforts ont été produits dans sa définition, non seulement ceux-ci restent limités, mais la nature et l'ambition du partenariat restent à ce jour en-deçà d'un niveau stratégique.

II • Le Reset et la défense : le maigre bilan

L'Accord de commerce et de coopération UE-Royaume-Uni de 2021 contient un certain nombre de dispositions relatives à la sécurité (dans les domaines cyber ou de contre-terrorisme par exemple), mais aucune sur la défense ni les affaires étrangères, conformément au souhait du gouvernement britannique de l'époque (Boris Johnson).⁸

La signature, le 19 mai 2025, à l'occasion du premier Sommet entre l'Union européenne et le Royaume-Uni depuis le Brexit, du « Partenariat en matière de sécurité et de défense »⁹, constitue donc une avancée dans la coopération en matière de défense.¹⁰

Le Partenariat Sécurité Défense vise à « encadrer la coopération dans un large éventail de domaines », tels que la sécurité régionale, la consolidation de la paix et la gestion des crises, la sûreté maritime, les questions inhérentes au cyberspace, les menaces hybrides et la non-prolifération.¹¹ Vingt-et-une aires de coopération sont également listées, *inter alia* le soutien à l'Ukraine, la participation du Royaume-Uni aux opérations de la PSDC (y compris les arrangements qui pourraient permettre une telle participation), la participation du Royaume-Uni au projet Mobilité militaire de la Coopération structurée permanente (CSP), l'exploration d'un Arrangement administratif entre le Royaume-Uni et l'Agence européenne de défense (AED), les exercices et la formation (y compris au sein du Collège européen de sécurité et de défense (CESD)), et la coopération UE-OTAN.

L'ensemble doit faire l'objet d'un suivi entre les deux entités, comprenant des rencontres semestrielles entre la Haute Représentante pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité (HR/VP) et les ministres britanniques des Affaires étrangères et de la Défense, des invitations possibles du Royaume-Uni à des réunions du Conseil et réciproquement des invitations de la Haute Représentante à des réunions de haut niveau au Royaume-Uni, et la mise en place d'un Dialogue Sécurité

8 En novembre 2019 néanmoins, l'UE et le RU étaient convenus d'une « [Déclaration politique fixant le cadre des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni](#) » contenant une Section intitulée « Politique étrangère, sécurité et défense ».

9 Union européenne et Royaume-Uni, [Partenariat en matière de sécurité et de défense, 19 mai 2025. Une Déclaration commune](#) et une [Convention d'entente sur un programme renouvelé de coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni](#) sont également signées.

10 Ce Partenariat est le 7^e signé entre l'UE et un État tiers ; 12 ont été signés au 1^{er} octobre 2026, avec la Moldavie, la Norvège, le Japon, la Corée du Sud, la Macédoine du Nord, l'Albanie, le Royaume-Uni, le Canada, l'Inde, l'Islande, l'Australie et le Ghana.

11 Conseil européen, [Royaume-Uni](#), site internet.

et Défense réunissant annuellement des représentants du Service européen pour l'Action extérieure (SEAE) et des ministères britanniques des Affaires étrangères et de la Défense. La Déclaration commune adoptée lors du Sommet UE-RU de mai 2025 pose par ailleurs le principe de sommets annuels entre les deux entités.

Conformément à l'article 17 de la Régulation établissant SAFE¹², la signature du Partenariat ouvre par ailleurs la voie à des négociations sur une participation du Royaume-Uni (et de son industrie de défense) aux appels d'offre lancés lors des acquisitions conjointes réalisées dans le cadre de la mise en œuvre du Programme SAFE. Cette possibilité de contribution des industries britanniques au Programme SAFE était d'ailleurs l'une des motivations principales (la seule ?) du Royaume-Uni pour signer le Partenariat.

Quoi qu'il en soit, les négociations entre le Royaume-Uni et la Commission européenne menées à l'automne 2025 n'aboutissent pas. Elles achoppent principalement sur le « droit d'entrée » demandé au Royaume-Uni (initialement entre €4,5 et €6,5 milliards, ramené ensuite à €2 milliards selon *Politico*¹³, alors que le Royaume-Uni aurait proposé un montant de £200 millions selon le *Financial Times*¹⁴).

L'échec des négociations sur SAFE met à mal le *reset* et interroge sur la faisabilité même du rapprochement. Nombre de commentaires font état d'une négociation conduite par la Commission européenne (conformément à un mandat du Conseil) ayant largement échappé aux États-membres, tandis que le « droit d'entrée » aurait, par son montant élevé et le peu de transparence sur la méthodologie de sa détermination,¹⁵ sapé toute possibilité d'accord.¹⁶ Le fait que la France ait été à la manœuvre, par souci d'exclure le Royaume-Uni et/ou de protéger sa propre industrie de défense, est aussi mentionné dans nombre de documents, britanniques en particulier.¹⁷ La très courte période de négociations (entre la fin du mois de septembre et la fin du mois de novembre 2025) ne fut pas non plus propice à la conclusion d'un accord dans de bonnes conditions. Début 2026, le Premier ministre britannique Keir Starmer a déclaré que le Royaume-Uni était disposé à reconsidérer une participation au Programme SAFE dans l'hypothèse de la mise en place d'un deuxième volet du Programme.

¹² L'article 17§1 de la Régulation SAFE pose que « L'Union peut conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux avec des pays en voie d'adhésion, des pays candidats potentiels et candidats autres que l'Ukraine ainsi que d'autres pays tiers avec lesquels l'Union a conclu un partenariat de sécurité et de défense (instrument non contraignant) afin d'ouvrir à ces pays et à leurs territoires les conditions d'éligibilité visées à l'article 16 » relatif aux « Règles d'éligibilité relatives aux acquisitions conjointes soutenant les investissements liés à l'industrie de la défense ». [Règlement \(UE\) 2025/1106 du Conseil du 27 mai 2025 établissant l'instrument 'Agir pour la sécurité de l'Europe par le renforcement de l'industrie européenne de la défense' \('Instrument SAFE'\)](#), 19 mars 2025.

¹³ *Politico*, « [No deal on UK access to EU's defense spending plan](#) », 21 novembre 2025, et « [EU-UK talks on defense deal break down](#) », 28 novembre 2025.

¹⁴ « [UK to reconsider joining EU defence fund](#) », *Financial Times*, 1 février 2026.

¹⁵ Outre les dispositions de l'article 17§3 de la Réglementation SAFE, qui posent que « L'accord bilatéral ou multilatéral : a) assure un juste équilibre en ce qui concerne les contributions et les avantages du pays tiers ; b) fixe les conditions de toute contribution financière que le pays tiers doit fournir à l'Union. » Voir sur ce point « [L'UE charge le Royaume-Uni plus que le Canada pour adhérer à son programme de prêts pour la défense ?](#) », *Euronews*, 20 février 2026 ; Ester Sabatino et Tim Lawrenson, « [The SAFE Regulation and Its Implications for Non-EU Defence Suppliers](#) », IISS, Londres, décembre 2025.

¹⁶ Notons que l'UE a signé un accord avec le Canada sur le Programme SAFE le 1er décembre 2025. Le montant du « droit d'entrée » n'a pas été rendu public. L'article d'*Euronews* cité en n.15 mentionne un montant de €10 millions.

¹⁷ Voir en particulier Charles Grant, « [The paradox of French power](#) », 10 décembre 2025 ; voir aussi « [France proposes ceiling on value of UK components in €150bn EU defence fund](#) », *The Guardian*, 17 septembre 2025 ; « [Security Action for Europe Fund](#) », Débat, Chambre des Communes, Londres, 2 février 2026.

Au-delà de l'épisode SAFE, dix-huit mois après la signature du Partenariat Sécurité Défense, le dialogue entre le Royaume-Uni et l'UE (HR/VP et SEAE en particulier) s'est effectivement développé sur nombre des questions mentionnées dans le texte. Des contacts réguliers sont établis, des consultations ont pris place, notamment autour de l'échange d'information et de bonnes pratiques, sur les sujets listés dans le partenariat, et en particulier ceux touchant à la guerre en Ukraine, l'Indo-Pacifique, les Balkans occidentaux et les menaces hybrides.

Les mesures opérationnelles sont plus difficiles à mettre en place. On peut néanmoins mentionner la participation du Royaume-Uni au projet de Coopération structurée permanente (CSP) Mobilité militaire, bloquée par l'Espagne depuis novembre 2022 mais qui a pu être entérinée suite à la conclusion en 2025 d'un accord entre l'UE et le Royaume-Uni sur Gibraltar. Le Royaume-Uni a également montré un intérêt pour le projet CSP « Network of Logistic Hubs in Europe and Support to Operations (Net-LogHubs) ». Dans le domaine de la formation, le Collège européen de sécurité et de défense (CESD) a accueilli des officiels britanniques au sein de ses cours d'orientation. De façon plus significative, le Royaume-Uni a conclu avec l'UE (juillet 2026) un accord sur la contribution britannique au Prêt de soutien à l'Ukraine de €90 milliards¹⁸, par lequel il participera aux coûts d'emprunt proportionnellement à la valeur des contrats qui reviendront aux entreprises britanniques¹⁹. Enfin, le Sommet annuel UE-RU devrait se tenir à la mi-novembre 2026, après plusieurs reports, dus notamment au changement de Premier ministre au RU.

Ce qui ressort de tout cela est un *reset* dans le domaine de la défense qui a effectivement permis la signature d'un texte encadrant la coopération, de même que la participation britannique au Prêt de soutien à l'Ukraine. Mais le Partenariat ne définit pas véritablement de priorités et n'est finalement ambitieux ni dans ce qu'il contient, ni dans ce qu'il a pour le moment produit. C'est-à-dire que le partenariat qui émerge entre l'UE et le Royaume-Uni ne peut être qualifié de partenariat de niveau stratégique (comme le suggère la Déclaration commune, adoptée concomitamment au Partenariat Sécurité Défense, qui parle de « nouveau Partenariat stratégique »), et la probabilité qu'il le devienne est relativement faible. En d'autres termes, le Partenariat Sécurité Défense ne répond que partiellement aux besoins d'une préparation aux chocs à venir.

¹⁸ Le prêt de soutien à l'Ukraine inclut une enveloppe €60 milliards destinée à permettre l'acquisition par l'Ukraine de produits de défense, soit auprès de l'UE, des pays de l'AELE membres de l'EEE, soit auprès de pays tiers ayant « conclu un accord bilatéral avec l'Union au titre du règlement SAFE » (ce qui n'est pas le cas du RU), ou ayant « conclu un partenariat en matière de sécurité et de défense avec l'Union, [fournissant] un soutien financier et militaire important à l'Ukraine et [apportant] une contribution financière équitable et proportionnée, dans le respect du principe selon lequel tout accord avec un pays tiers doit être fondé sur l'équilibre entre droits et obligations et selon lequel un pays tiers ne devrait pas avoir les mêmes droits ni bénéficier des mêmes avantages qu'un État membre participant ». Considérant 31 du « [Règlement \(UE\) 2026/467 du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2026 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant l'établissement du prêt de soutien à l'Ukraine pour 2026 et 2027](#) ».

¹⁹ Cf. [Joint Statement of the European Union and the United Kingdom on United Kingdom participation under the Ukraine Support Loan](#), 13 juillet 2026.

III • Les contraintes du partenariat UE-RU

Le caractère limité de la coopération entre l'UE et le Royaume-Uni dans le domaine de la défense est dû à un manque d'ambition patent de part et d'autre. Plus concrètement, les raisons tiennent autant à la situation dans laquelle se trouve le Royaume-Uni six années après le Brexit qu'à la nature même de la construction européenne et aux politiques de ses États-membres.

I LE ROYAUME-UNI, PARTENAIRE INCERTAIN, SÉLECTIF ET ÉCHAUDÉ

Toute analyse de la relation entre l'UE et le Royaume-Uni dans le domaine de la défense doit commencer par le constat selon lequel le Royaume-Uni n'avait jamais nourri, en tant que membre, un intérêt particulier pour l'idée d'une UE « actrice de la défense ». Pays atlantiste par essence, et malgré la parenthèse du Sommet franco-britannique de Saint-Malo en 1998²⁰, le Royaume-Uni fut le pays sans doute le plus engagé dans le combat pour la non-duplication au sein de l'UE de fonctions ou capacités existant déjà au sein de l'OTAN. Le Royaume-Uni n'a jamais poussé pour la PSDC militaire (alors qu'il fut relativement impliqué sur les aspects civils de la PSDC) et eut des relations difficiles avec l'Agence européenne de défense (dont il a bloqué la hausse du budget avec récurrence).

Ce passif pose de prime abord la question de ce que le Royaume-Uni, six années après le Brexit, cherche à obtenir/accomplir par son rapprochement avec l'UE. La relative imprécision de l'agenda britannique ne concerne pas que les questions de défense, mais le *reset* tout entier.²¹

Plusieurs éléments sont à considérer dans cette analyse.²²

D'abord, le *reset* ne concerne pas que la défense et son ambition tient en partie au fait qu'il devait, pour les Britanniques, couvrir trois piliers que sont la croissance et le commerce, la protection des citoyens, et la politique étrangère, incluant la défense. Bien sûr, toute la difficulté a résidé dans la mise en adéquation de cet agenda avec celui mis en avant par l'UE, ainsi que dans l'interdépendance des différents sujets (dossiers droits de pêche ou mobilité des jeunes par exemple). Or, sur nombre de ces sujets connexes, le *reset* est également à la peine.

En second lieu, l'ambivalence de la posture britannique a tenu au décalage entre d'une part la volonté du Premier ministre Starmer (en poste de juillet 2024 à juillet 2026) de mettre en place un « partenariat ambitieux » et d'autre part l'existence des « lignes rouges » autour du refus de l'adhésion du Royaume-Uni à l'union douanière ou au marché unique européen, ou même une réticence forte à toute forme d'alignement avec le droit européen.²³ Ces lignes rouges ont inévitablement limité le champ des possibles, notamment dès lors que fut discuté un rapprochement avec

²⁰ Au cours duquel la France (Jacques Chirac) et le Royaume-Uni (Tony Blair) avaient posé les bases de la PSDC.

²¹ Début 2026, un rapport parlementaire britannique déplorait ce manque de précision et de transparence sur les objectifs stratégiques britanniques du *reset*, et préconisait que soit élaboré un « *comprehensive White Paper* » sur le sujet. Cf. « *From a Common Understanding to Common Ground: Building a UK-EU Strategic Partnership fit for the future* », Chambre des Communes, Londres, 4 mars 2026, § 191.

²² Cf. « *From a Common Understanding to Common Ground: Building a UK-EU Strategic Partnership fit for the future* », Chambre des Communes, mars 2026 ; Luigi Scazzieri, « *How the UK and the EU can deepen defence co-operation* », CER, Londres, mars 2025 ; « *Building on the EU-UK Relationship: A Strategic Defence and Security Partnership for a Shared European Continent* », European Policy Centre, décembre 2025.

²³ Entretien avec Sébastien Maillard, Institut Jacques Delors, 22 mai 2026.

des politiques communautaires, dans le domaine de l'industrie de défense en particulier. De telles questions seront au cœur des suites données au positionnement du Premier ministre Andy Burnham sur le Brexit et de son souhait de considérer un « rapprochement substantiel »²⁴ avec l'UE, y compris en revenant sur les « lignes rouges »²⁵.

L'existence des lignes rouges marque par ailleurs un contraste avec la situation de la Norvège, membre de l'Espace économique européen (EEE), et donc du Marché unique (mais pas de l'Union douanière). En revanche, la situation du Royaume-Uni est similaire à celle de la Suisse, laquelle, sans être ni dans le Marché unique ni dans l'Union douanière européenne, a néanmoins signé un certain nombre d'accords avec l'UE, dont les « Bilatérales III », en mars 2026, ainsi qu'un Accord-cadre de participation aux opérations de la PSDC (5 mars 2026).

Troisièmement, quel que soit le niveau d'ambition des gouvernements britanniques des Premiers ministres Starmer et Burnham sur la nécessité du *reset*, se pose la question de la marge de manœuvre dont ils disposent sur tout sujet relatif à l'Union européenne et à un éventuel rapprochement. La force actuelle du parti *Reform UK* (confirmée lors des élections municipales de mai 2026) et de son leader Nigel Farage, et leur opposition farouche à toute forme de rapprochement avec l'UE (bien au-delà des « lignes rouges »), rendent toute initiative en la matière politiquement difficile, car risquant d'être immédiatement présentée comme marquant une volonté de réintégration déguisée (« *reintegration by stealth* »²⁶).

D'ailleurs, la crainte qu'une hypothétique arrivée au pouvoir de *Reform UK* puisse défaire un éventuel accord sur les questions sanitaires et phytosanitaires (accord SPS, en cours de négociation) a conduit les Européens à invoquer l'idée d'une « clause Farage » par laquelle l'UE se prémunirait financièrement d'une remise en cause d'un accord.²⁷ Une telle crainte est de nature à impacter aussi le *reset* en général et sa dimension défense en particulier.²⁸

Quatrièmement, dans le domaine de la défense, la relative position de force du Royaume-Uni crée pour les Britanniques une attente de reconnaissance que les règles propres aux relations entre l'UE et ses États tiers ne peuvent pas nécessairement satisfaire. Que le Royaume-Uni soit placé sur le même plan que « n'importe quel État tiers », ou que l'Ukraine jouisse d'un traitement de faveur dans sa relation à l'UE, crée une évidente frustration du côté britannique.²⁹ Or, au sentiment britannique de « mériter » un traitement à la hauteur de son rang dans le domaine militaire s'oppose parfois, du côté européen, l'idée que les Britanniques ne sont peut-être « pas aussi nécessaires » à l'Europe de la défense qu'ils le pensent.³⁰

Enfin, les Britanniques ont conscience de la nécessité de ne pas être exclus de dynamiques européennes dans le domaine de la défense, dans un contexte où l'UE est

24 Cf. « Au Royaume-Uni, Andy Burnham ouvre la voie à un 'Breturn', le retour de son pays dans l'Union européenne », *Le Monde*, 2 octobre 2026.

25 Cf. "Andy Burnham: UK could 'go all the way' by rejoining EU", *The Guardian*, 30 septembre 2026.

26 Selon les mots d'un officiel britannique, entretien, février 2026.

27 « EU demands 'Farage clause' as part of Brexit reset talks with Britain », *Financial Times*, 11 janvier 2026.

28 Selon le professeur Anand Menon cité dans un rapport parlementaire britannique, « the fact that the British political system is very seriously divided on the European question is a factor that matters for the ability of the UK to get an ambitious deal with the EU », Chambre des Communes, « *From a Common Understanding to Common Ground: Building a UK-EU Strategic Partnership fit for the future* », mars 2026, pp.72-73.

29 Entretien avec un officiel britannique, avril 2026.

30 Un argument entendu dans plusieurs entretiens conduits par l'auteur dans le cadre de cette étude.

à l'initiative ces quatre dernières années. Dans ce débat, le Royaume-Uni est de toute évidence davantage intéressé par les aspects industriels mis en avant par la Commission européenne – le Programme SAFE par exemple – que par ce qui relève de la PSDC à proprement parler. En d'autres termes, les contrats de SAFE plutôt qu'un Arrangement administratif avec l'AED ou un Accord-cadre de participation aux opérations de la PSDC. Dans ce contexte, l'échec des négociations sur SAFE, et l'humiliation qu'il a pu constituer pour le gouvernement britannique, tendent à rendre encore plus secondaires les autres sujets de la coopération UE-RU.

I L'UNION EUROPÉENNE ET SES ÉTATS-MEMBRES : UNE VOLONTÉ DE RAPPROCHEMENT SANS ENTHOUSIASME

L'Union européenne n'est pas, ni dans son mandat ni dans ses politiques (intergouvernementales ou communautaires), particulièrement ouverte aux États qui ne sont ni membres, ni membres de l'Espace économique européen (EEE)³¹, ni candidats à l'adhésion. Point, à ce jour, de statut de « membre associé » à l'Union européenne, comme la Présidente de la Commission en a récemment évoqué l'idée s'agissant du Canada et de la nécessité de « réinventer nos partenariats »³².

L'objet de l'Union est avant tout sa propre intégration et même si ses relations extérieures sont un élément important de son développement (dans le domaine commercial entre autres), elle a une approche restrictive de ses liens avec les États tiers.

Ainsi en est-il dans le domaine de la défense. Qu'il s'agisse de la PSDC, de la Coopération structurée permanente (CSP), du Fonds européen de défense (FEDef) ou des initiatives prises plus récemment (EDIP et SAFE en particulier), l'idée sous-jacente est le développement de capacités propres à l'UE (à ses États membres en réalité), le développement d'un marché européen de la défense (BITDE), et en fin de compte (peut-être) l'émancipation vis-à-vis de puissances tierces – les États-Unis en particulier. Il s'ensuit que ces différents programmes relèvent d'une forme d'exclusivité plutôt que d'inclusivité. Les mécanismes de coopération ne sont jamais très ambitieux et toute relation avec les États tiers se fait sur une base faiblement institutionnalisée. Ainsi en est-il des Accords-Cadre de Participation à des opérations de la PSDC, ou du statut d'observateur au sein de projets de la CSP/PESCO. Et s'agissant de politiques communautaires (industrie de défense), les dispositions relatives à l'inclusion de pays tiers sont toujours restrictives, au cas par cas, et d'une mise en œuvre complexe.

Au-delà de questions liées au mode de fonctionnement de l'UE, se pose celle du positionnement des États-membres face à l'idée d'un rapprochement avec le Royaume-Uni. La majorité des États-membres y sont favorables, pour les raisons exposées précédemment sur sa nécessité et ce que pourrait apporter le Royaume-Uni. Mais plusieurs éléments de blocage peuvent également émerger dans l'analyse des vertus du rapprochement, notamment du point de vue de la France, souvent isolée sur ce sujet.³³

En premier lieu, l'idée du *reset* dans le domaine de la défense peut être perçue comme une volonté britannique de privilégier un nombre limité de segments – en fait ceux liés à l'industrie de défense – au détriment d'une approche plus globale de la relation de défense. Ceci est illustré par le souhait britannique d'être associé au programme SAFE, et plus récemment au Prêt de soutien à l'Ukraine, dans les

³¹ Membres de l'UE plus l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

³² Cf. [Discours sur l'état de l'Union 2026 de la présidente von der Leyen](#), 16 septembre 2026.

³³ Un isolement souligné par plusieurs interlocuteurs interviewés dans le cadre de cette étude.

deux cas en raison des retombées industrielles que ces deux associations doivent générer. C'est l'idée d'« Europe à la carte » ou de « *cherry-picking* » qui est ici mise en cause, par laquelle le Royaume-Uni pourrait choisir les canaux de coopération qui lui sont le plus favorable et écarter ceux qui ne le sont pas. En d'autres termes, une posture britannique privilégiant les seuls gains plutôt que des négociations autour du « donnant-donnant ».

Par ailleurs, si l'association de l'industrie de défense britannique à la mise en place d'une BITD européenne présente des avantages pour l'UE elle-même, elle porte également le risque d'une ouverture du marché qui pourrait se faire au détriment d'industriels européens, *inter alia* français. Ici, les enjeux industriels sont susceptibles de mettre à mal la dimension politique du partenariat.

Plus globalement, si l'objectif d'autonomie stratégique européenne ne peut être pensé sans un lien fort entre Européens (de l'UE) et Britanniques, la proximité/dépendance du Royaume-Uni avec/vis-à-vis des États-Unis, que les Britanniques souhaitent à tout prix préserver, nourrit la crainte qu'une telle proximité pourrait impacter négativement le projet d'autonomisation de l'Europe de la défense. Il y a ici une question centrale sur la nature de l'autonomie stratégique à mettre en place (avec ou sans les Britanniques), mais aussi une question plus technique sur la présence, au sein de groupes industriels de défense britanniques, de capitaux et chaînes d'approvisionnement américains, ce qui renforce l'idée d'un Royaume-Uni « cheval de Troie » des États-Unis en Europe.

Au final, mis bout à bout, la politique du Royaume-Uni vis-à-vis de la défense lorsqu'il était membre de l'UE, son positionnement présent sur un segment étroit de la relation, autour des aspects industriels, son atlantisme exacerbé et sa traduction dans le domaine de l'industrie de la défense, et la compétition que l'industrie de la défense britannique pourrait imposer aux autres industries européennes, sont autant d'éléments qui compliquent le rapprochement et qui sont faiblement compensés par l'idée d'un impératif stratégique au rapprochement.

En d'autres termes, la porte de l'UE n'est pas tellement ouverte tandis que les Britanniques n'ont pas à ce jour montré une envie évidente de la pousser.

IV • La relation UE-RU dans le cadre élargi d'une architecture de sécurité évolutive

La relation entre l'UE et le Royaume-Uni ne peut être appréciée de façon déconnectée des évolutions de l'architecture européenne de sécurité. Or, celle-ci combine aujourd'hui plusieurs niveaux de cadres ou structures de gouvernance, plus ou moins institutionnalisés.

Parallèlement aux organisations de sécurité à proprement parler (OTAN et UE principalement), co-existent des accords bilatéraux, minilatéraux, ou multilatéraux *ad hoc*, qui ne s'appuient pas sur une administration ou des règles préétablies, et qui s'expriment donc, en principe, avec une plus grande flexibilité. La Coalition des volontaires sur l'Ukraine, ou le format E3³⁴, sont des exemples de cadre non institutionnalisés, tandis que, pour les Britanniques, la *Joint Expeditionary Force* (JEF)³⁵ offre un exemple de coopération multilatérale plus institutionnalisée. Les débats

³⁴ Le format E3 est un cadre diplomatique informel regroupant la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne.

³⁵ Placée sous le *lead* du RU, la JEF réunit dix pays du Nord de l'Europe (Royaume-Uni, Danemark, Estonie, Finlande, Islande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pays-Bas et Suède) pour des exercices et opérations militaires de réaction rapide, en lien avec l'OTAN.

autour d'un Conseil de sécurité européen³⁶ ou d'un « Mécanisme de défense européen »³⁷, qui combinent une représentation de l'UE, de ses États membres, et du Royaume-Uni, sont aussi à considérer.

Le recours à l'un ou à l'autre de ces différents modes d'action relève de l'analyse de leurs avantages comparatifs en réponse à une situation donnée, prenant en compte des considérations d'efficacité et de légitimité ainsi que des impératifs temporels (action rapide et unique *versus* actions répétées dans le temps).

En d'autres termes, pour les États européens qui sont membres de l'Union européenne et pour le Royaume-Uni, quelle est la façon optimale de coopérer dans le domaine de la défense ? Est-ce par le biais d'une coalition *ad hoc* faiblement institutionnalisée, par le biais de relations bilatérales (RU-France, RU-Allemagne, etc.), ou par le biais de la relation UE-RU ?

Ces questions se posent d'autant plus que l'un des paradoxes de la situation actuelle est le contraste entre d'une part une relation UE-RU relativement atone et d'autre part des relations bilatérales entre le Royaume-Uni et des pays européens qui sont, comparativement, beaucoup plus développées.³⁸

Deux types de conclusions peuvent être tirés de ce constat. D'abord, que le Royaume-Uni et/ou les États européens privilégient les relations bilatérales et *ad hoc* (coalitions de volontaires) plutôt que la relation entre l'UE et le Royaume-Uni, peut-être parce que les premières offrent davantage que la seconde dans le domaine de la défense. Pour la France en particulier, l'idée que la relation bilatérale avec le Royaume-Uni dans le domaine de la défense soit plus importante que la relation entre l'Union européenne et le Royaume-Uni est assez communément admise.

Ceci conduit à une deuxième conclusion par laquelle la relation UE-RU doit être replacée dans un cadre plus large, intégrant les États et leurs relations bilatérales. Ainsi la relation UE-RU doit-elle être pensée aussi dans le cadre de la relation UE-OTAN, de celui de la Coalition des volontaires pour l'Ukraine, ou de celui de la relation bilatérale entre le Royaume-Uni et la France ou entre le Royaume-Uni et l'Allemagne. Ce faisant, la relation UE-RU apparaît comme l'un des canaux de coopération parmi d'autres, pas nécessairement aujourd'hui le plus stratégique, mais qui doit néanmoins être développé au fur et à mesure que l'Union acquiert un rôle dans le domaine de la défense, et que les États-Unis s'éloignent de l'Europe.

Cette réflexion permet aussi de comprendre la rationalité britannique vis-à-vis de l'UE, qui s'articule autour de trois axes : se rapprocher de l'UE pour ne pas rester à l'écart d'un projet d'intégration qui prend de l'essor, surtout dans le contexte du retrait américain ; trouver des accords d'association avec l'UE dans les domaines susceptibles de bénéficier à l'industrie de défense britannique ; et privilégier des relations bilatérales ou multilatérales *ad hoc* avec les États européens dans les domaines plus opérationnels et pour lesquels l'UE (et sa PSDC) offre une valeur ajoutée moins évidente.

³⁶ Cf. Andrius Kubilius (Commissaire européen à la Défense et à l'Espace), "On 'Europeanization' of European conventional defence: the case for a European Security Council", 27 janvier 2026. L'idée d'un « Conseil européen de sécurité » est également mentionnée dans le [Discours sur l'État de l'Union](#) de la Présidente de la Commission européenne, 16 septembre 2026.

³⁷ Cf. Guntram Wolff et al., "The governance and funding of European rearmament", *Policy Brief* 15, Institut Bruegel, Bruxelles, 7 avril 2025.

³⁸ Argument développé par le Professeur Richard Whitman, RUSI et université de Kent, entretien, 15 mai 2026.

V • Vers un Partenariat stratégique

L'environnement stratégique, caractérisé par la combinaison de la menace russe et du désengagement américain d'Europe, impose un rapprochement de nature stratégique entre l'UE et le Royaume-Uni, lequel ne s'est à ce jour pas produit.

Ceci ne signifie pas cependant que les efforts de rapprochement ne doivent pas être poursuivis. Six années après le Brexit, si la relation UE-RU dans le domaine de la défense est à la peine, certaines décisions ou actions pourraient aussi, à court et moyen terme, marquer une évolution positive.

Mais la réalité de l'environnement stratégique pourrait aussi imposer qu'un cadre plus ambitieux de la relation soit envisagé.

I POUR UN VÉRITABLE PARTENARIAT STRATÉGIQUE

En premier lieu, une question qui se pose est celle de la nécessité de mettre en place un véritable partenariat stratégique, « sur mesure », entre l'UE et le Royaume-Uni plutôt que de s'appuyer sur le cadre général de la relation entre l'UE et les États tiers, comme c'est le cas avec le Partenariat Sécurité Défense.

Un partenariat stratégique « sur mesure » se justifierait par a) l'environnement sécuritaire actuel et les besoins réciproques qu'il fait naître ; b) la place occupée par le Royaume-Uni dans le domaine de la défense et, d'une certaine façon, son statut d'ancien État membre ; c) la montée en puissance de l'Union européenne et ses besoins en matière de défense.

Ce partenariat serait de nature stratégique dans la mesure où il viserait à répondre aux défis stratégiques qui se posent à la fois à l'UE et au Royaume-Uni, et dépasserait donc la coopération, plus opérationnelle, définie dans le Partenariat Sécurité Défense. Il permettrait aussi de traiter de questions plus larges que celles contenues dans le Partenariat Sécurité Défense, telles que, *inter alia* :

- la sécurité et la défense collectives et les dispositions de l'article 42.7 TUE et l'association du Royaume-Uni à ces différents niveaux ;
- le développement du pilier européen de l'OTAN et la relation UE-OTAN ;
- la mise en place d'une BITDE incluant largement le Royaume-Uni, ainsi que d'une éventuelle « préférence européenne » dans le domaine industriel ;
- la mise en place de structures de commandement et de contrôle visant à institutionnaliser ce qui est fait dans le cadre des coalitions de volontaires (Ukraine et détroit d'Ormuz) ;
- la coopération de l'UE et du Royaume-Uni dans la reconstruction de l'Ukraine dans l'hypothèse de la fin de la guerre, tant dans les domaines de la défense (garanties de sécurité, « régénération » des forces ukrainiennes) que politique et économique ;
- la coopération entre l'UE et le Royaume-Uni sur les questions relatives à la gestion de la menace russe, dans les domaines hybrides, cyber, maritime (flotte fantôme, etc.), ainsi que dans le champ large de la PSDC, y compris en Afrique ;
- le développement *in fine* d'une autonomie stratégique européenne, au cœur de laquelle les États européens, y compris le Royaume-Uni, et l'Union elle-même, auraient leur place.

Ce partenariat permettrait en outre la mise en place d'un cadre institutionnalisé et permanent de négociation relatif à la contribution britannique aux instruments mis en place par l'Union, évitant ainsi les négociations au cas par cas et dans des périodes de temps limitées, comme ce fut le cas pour les négociations sur SAFE ou sur le Prêt de soutien à l'Ukraine et demain sur le futur Fonds européen de compétitivité.

En termes de gouvernance, une instance dédiée réunirait le Conseil de l'Union européenne et le ministre britannique concerné, en format 27+1, avec une prise de décision par consensus sur les grands sujets de la coopération. Dans ce contexte, l'idée émise par la Présidente de la Commission européenne de créer un statut de « membre associé » pour le Canada a une résonance particulière, tant elle pourrait également s'appliquer à un Royaume-Uni se rapprochant véritablement de l'UE.³⁹

Un tel débat conduit aussi à la réflexion sur le Conseil de sécurité européen, permettant un lien plus formel avec le Royaume-Uni tout en impliquant à la fois l'Union européenne et quelques-uns de ses États membres.

La mise en place de ce partenariat nécessiterait à la fois que la porte de l'UE soit plus ouverte qu'elle ne l'est aujourd'hui et que le Royaume-Uni soit plus résolu à la pousser. Mais un partenariat stratégique est aussi conditionné à une reconnaissance mutuelle de l'apport de l'autre dans la réponse aux défis stratégiques contemporains. Ici, la reconnaissance de la part de l'Union européenne du rôle potentiel du Royaume-Uni semble plus évidente que la reconnaissance, par le Royaume-Uni, de la valeur ajoutée de l'UE dans le domaine de la défense.

Dans ce contexte, aucune des dispositions d'un partenariat stratégique ne devra mettre à mal la centralité de l'OTAN et le rôle du Royaume-Uni en son sein. C'est en ce sens que la réflexion sur le partenariat UE-RU doit prendre place dans le cadre élargi de la reconfiguration de l'architecture européenne de sécurité. Le partenariat UE-RU prendrait place parallèlement à d'autres cadres de coopération, et non en substitution.

Un partenariat « sur mesure » et ce qu'il permettrait dans le domaine industriel marqueraient l'ouverture européenne attendue par les Britanniques. Tandis qu'un engagement britannique plus déterminé, renonçant au « *cherry-picking* » et revisitant certaines de ses lignes rouges, et plus ancré dans un projet d'affirmation d'une défense européenne autonome, serait de nature à lever les réticences des Européens.⁴⁰

Enfin, ce partenariat, plus ambitieux et d'une portée réellement stratégique, sera d'autant plus nécessaire à terme que les États-Unis se retireront d'Europe, et que la menace russe se fera pressante, ou se matérialisera.

Une alternative à ce Partenariat de portée stratégique serait la mise en place d'un Partenariat UE-RU similaire au schéma norvégien (plutôt que suisse). Tout comme le Royaume-Uni, la Norvège est membre de l'OTAN et pays tiers de l'UE, mais contrairement au Royaume-Uni, elle participe au marché intérieur européen. Elle a par ailleurs un Arrangement administratif avec l'AED, un Accord-cadre de participation aux opérations de la PSDC, et est observatrice au sein du projet de Mobilité militaire de la CSP/PESCO. Surtout, sa participation au marché intérieur lui a ouvert la porte des initiatives européennes en matière de défense industrielle.

Ainsi, dans l'hypothèse d'un renoncement à certaines de ses lignes rouges (marché unique, alignement sur le droit européen, etc.), le Royaume-Uni pourrait obtenir en retour un accès facilité aux projets européens, dans le domaine industriel notamment.

³⁹ Cf. Thierry Chopin, « Dans le contexte de révolution des relations internationales actuel, le Canada et l'UE ont besoin de se rapprocher », *Le Monde*, 17 septembre 2026.

⁴⁰ Voir sur ces points Fabian Zuleeg, Jannike Wachowiak, Daniela Schwarzer, Jake Benford « *Reframing the Reset: From Post-Brexit Stabilisation to Strategic Partnership* », Bertelsmann Stiftung et European Policy Centre, mai 2026.

A défaut d'une association plus ambitieuse du Royaume-Uni à l'Europe de la défense, trois niveaux de mesures, plus en ligne avec le partenariat Sécurité Défense de 2025, sont proposés, relatifs à la socialisation entre les deux entités, à des mesures relevant du cadre institutionnel de la relation UE-RU, et à la coopération opérationnelle.

I LE BESOIN DE SOCIALISATION

La socialisation est entendue comme un processus d'apprentissage de l'autre (individu ou institution), c'est-à-dire de ses pratiques, normes/règles ou valeurs. Dans le cas de la relation entre l'UE et le Royaume-Uni, la socialisation passe par des mesures peu ambitieuses ou à faible visibilité mais qui permettent aux deux entités (et à leurs représentants) de nouer des contacts, d'apprendre à se connaître, de s'adapter aux activités de l'autre. Ces mesures sont d'autant plus importantes que, au moins du côté britannique, la connaissance institutionnelle de l'UE tend à disparaître. Certaines mesures de socialisation apparaissent dans le Partenariat Sécurité Défense, mais n'ont pas encore été pleinement mises en œuvre.

La socialisation passe en premier lieu par la présence croisée, au sein des administrations britanniques (Ministère de la défense) et européennes (SEAE, DG DEFIS, AED), de personnels détachés. Cette mesure est mentionnée dans le Partenariat Sécurité Défense (§51), et pourrait aussi s'appliquer à des opérations (officiers de liaison UE détachés au sein d'opérations britanniques ou britanniques auprès d'opérations de la PSDC), moyennant la signature par le Royaume-Uni d'un Accord-cadre de participation (voir *infra*).

Les institutions de formation sont un cadre privilégié de la socialisation (voir Partenariat Sécurité Défense, §43-45). Le Royaume-Uni peut aujourd'hui participer aux cours du Collège européen de Sécurité et de Défense (CESD) qui sont ouverts aux États tiers. C'est le cas ces dernières années avec une participation britannique à des cours d'orientation du CESD. Il pourrait être considéré d'ouvrir d'autres cours, tels que le Cours de Haut Niveau (High-Level Course) aux États tiers, afin de permettre une contribution britannique, entre autres. De même, les centres de formation britanniques pourraient être impliqués (comme c'est le cas aujourd'hui d'institutions suisses par exemple) dans l'organisation de cours en collaboration avec le CESD, dans leur domaine d'expertise (menaces hybrides, sécurité cyber, coopération UE-OTAN, etc.). Ceci est préconisé par le Partenariat Sécurité Défense (§45), qui suggère une coopération dans le cadre du *ESDC Associated Network Partners* (ANP).

Le Partenariat Sécurité Défense propose que le Royaume-Uni soit invité au Forum Schuman sur la Sécurité et la Défense organisé tous les deux ans par la Haute représentante. Dans cette lignée, pourrait être organisé un Forum dédié à la relation UE-RU en matière de défense, tenu alternativement à Londres et dans une capitale d'un pays membre de l'UE. Les universités et centres de recherche britanniques pourraient par ailleurs être encouragés à contribuer aux projets du Programme Horizon Europe sur les questions de défense (pilier « Problématiques mondiales et compétitivité industrielle européenne »), auquel le Royaume-Uni est associé depuis 2024.

I L'OUVERTURE DE CANAUX DE COOPÉRATION

Le Partenariat Sécurité et Défense et les débats qui ont précédé sa signature ont mis en avant la nécessité pour l'UE et le Royaume-Uni de considérer un certain nombre de rapprochements de nature institutionnelle. Ceux-ci permettraient non seulement de concrétiser la relation et ainsi de démontrer une volonté mutuelle et non sélective de rapprochement, mais également de l'approfondir en ouvrant des canaux de coopération, dans les domaines industriel, opérationnel, capacitaire et financier.

En premier lieu, la signature d'un Arrangement administratif avec l'Agence européenne de Défense (AED), comme l'ont déjà fait la Norvège, la Suisse, la Serbie, l'Ukraine et les États-Unis, apparaît comme une mesure dite gagnant-gagnant⁴¹. Celle-ci permettrait l'ouverture de canaux de dialogue sur les questions relatives au développement capacitaire et accessoirement permettrait la coopération sur un certain nombre de projets CSP qui requièrent un Arrangement administratif.

Deuxièmement, la participation du Royaume-Uni à des opérations civiles et militaires de la PSDC requiert la signature préalable d'un Accord-cadre de participation (*Framework for Participation Agreement*). Un tel accord a été signé par une vingtaine d'États tiers, dont la Norvège (2005), l'Ukraine (2005), la Suisse (2026), ainsi que par les États-Unis (2011) pour le personnel civil uniquement, mais pas par le Royaume-Uni. L'accord ne préjuge pas de la participation à des opérations, il l'encadre le cas échéant. A titre d'exemple, la coopération entre les opérations de formation des forces armées ukrainiennes Interflex et EUMAM pourrait être utilement renforcée par une contribution croisée de britanniques et européens dans l'opération partenaire. Une possible opération de la PSDC au Liban pourrait aussi offrir un théâtre de coopération avec le Royaume-Uni.

Troisièmement, la Coopération structurée permanente (CSP/PESCO) et ses 74 projets est un cadre qui doit aussi permettre la coopération avec le Royaume-Uni. La participation britannique à la Mobilité militaire peut aujourd'hui aller de l'avant suite à l'accord UE-RU sur Gibraltar, tandis qu'une participation au projet « Network of Logistic Hubs in Europe and Support to Operations (NetLogHubs) » est étudiée. Mais le Royaume-Uni et l'UE doivent également considérer d'autres projets, dans les domaines cyber, logistique ou de la formation, et en particulier ceux pour lesquels les règles UE en matière de propriété intellectuelle ne sont pas un obstacle au rapprochement. La signature d'un Arrangement administratif avec l'AED faciliterait par ailleurs la participation britannique à certains projets CSP.

⁴¹ Une mesure préconisée dans plusieurs rapports parlementaires britanniques. Cf. [“The Ukraine Effect: The impact of Russia's invasion of Ukraine on the UK-EU relationship”](#), Chambre des Lords, 2024; [“Resetting the UK's relationship with the European Union”](#), Chambre des Communes, mars 2025. Notons cependant que le Rapport de 2024 pose (§170) que *“The Foreign Secretary indicated that the Government remained reluctant to consider a closer relationship with the EDA. He told us that the UK was ‘not particularly keen on it when we were in the EU, and so I am not fully inclined to fall in love with it after we have left’”*.

I LA COOPÉRATION OPÉRATIONNELLE

La socialisation et l'ouverture de canaux de coopération doivent poser le cadre d'une coopération de nature opérationnelle. Ceci doit se faire par les opérations militaires et civiles de la PSDC, les projets CSP et la relation avec l'AED en particulier (voir *supra*).

La sécurité maritime pourrait être le champ d'une coopération plus institutionnalisée et opérationnalisée. Qu'il s'agisse d'opérations maritimes de la PSDC, des activités de l'UE de lutte contre la Flotte fantôme russe, ou d'activité de « soutien associé⁴² » à des opérations existantes, la formalisation de la coopération UE-RU offrirait une valeur ajoutée manifeste. Dans le cas du « soutien associé », une option du côté européen serait de le rendre possible sans Accord-Cadre de participation, par le biais d'un accord *ad hoc*, plus souple.

Le Royaume-Uni pourrait également participer financièrement à la Facilité européenne de paix (FEP), comme l'a fait à plusieurs reprises la Norvège (en soutien à l'Ukraine). Les contributions volontaires ciblent un pays récipiendaire en particulier (Europe, Afrique, Asie, etc.), et permettent au pays contributeur de participer à une action de soutien à l'État tiers désigné dans le domaine du renforcement des capacités (*capacity-building*). Ceci pourrait être pertinent dans les pays présentant un intérêt particulier pour le Royaume-Uni (Ukraine, Liban, pays africains).

Les aspects opérationnels doivent aussi concerner la politique industrielle de défense et donc, au préalable, les négociations sur les conditions de la coopération. Après l'échec des négociations sur SAFE, outre de nouvelles négociations sur un hypothétique deuxième volet du Programme, la contribution britannique au Prêt de soutien à l'Ukraine a donné lieu à des négociations sur, *inter alia*, les critères d'éligibilité des industries britanniques aux appels d'offre ukrainiens. Suivent à présent les pourparlers sur une éventuelle contribution britannique au futur Fonds européen de compétitivité (FEC) du Cadre financier pluriannuel 2028-2034, pour lequel les conditions de la contribution des États tiers sont en cours de négociation (ex-article 50 (à présent article 11) de la Proposition de règlement sur le FEC). Ces différentes négociations révèlent une approche au cas par cas, et souvent dans la précipitation, qui ne va pas dans le sens d'une approche mutuellement bénéfique. La relation UE-RU mériterait ici une négociation plus globale (plutôt qu'au cas par cas) avec le Royaume-Uni sur les conditions de sa participation aux initiatives européennes dans le domaine industriel, autour des questions relatives aux critères d'éligibilité des entreprises de pays tiers, à la détermination du « droit d'entrée », ou à l'idée de préférence européenne. De telles négociations seraient par ailleurs centrales dans l'hypothèse d'un accord « sur mesure » ou de la création d'un statut de « membre associé » à l'Union.

Enfin, Britanniques et Européens doivent capitaliser sur leur coopération dans le contexte de la guerre en Ukraine (notamment au sein de *Ukraine Defence Contact Group* (UDCG)/Ramstein/NSATU) pour définir et mettre en œuvre le Pilier européen de l'OTAN, au sein duquel les Britanniques doivent jouer un rôle central. Ce sont ici les États membres de l'UE qui seraient en première ligne, mais l'UE est directement impliquée dans la construction du pilier européen de l'OTAN, et la discussion doit donc ici être triangulaire (RU, UE, États membres).

⁴² Le « soutien associé » est un terme de doctrine navale qui désigne une situation dans laquelle « a designated unit operates independently of a specified force or group, but is tasked to provide contact information to, receive intelligence from and, if authorized, to cooperate and coordinate operations with the supported force. ». See NATO Glossary of Terms and Definitions, AAP-06, 2020.

De même, la participation de l'UE à la Coalition des volontaires pour l'Ukraine (notamment sur le pilier « régénération » de l'armée ukrainienne) plaide pour une implication de l'UE dans ce format de gouvernance, qui doit lui-même être institutionnalisé pour une optimisation de la relation entre l'UE, ses États membres, l'Ukraine et le Royaume-Uni.

Plus largement, la relation entre l'UE et le Royaume-Uni doit être pensée, sur le long terme, dans la perspective d'une Ukraine post-guerre, dans laquelle l'Union européenne et le Royaume-Uni seront deux piliers incontournables de la reconstruction, dans les domaines politiques, économiques et sécuritaires.

Dans tous ces domaines, l'institutionnalisation de la relation permet de remédier aux problèmes liés à la navigation à vue, au cas par cas, laquelle ne répond à aucun objectif stratégique et donc pas non plus aux besoins de la situation sécuritaire d'aujourd'hui.

Directeur de la publication : Arnaud Magnier • 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
17 rue d'Antin, 75002 Paris, France
www.delorsinstitute.eu • info@delorsinstitute.eu

