

# Vers une relation du Labour plus étroite avec l'Europe

Les élections législatives britanniques, le 4 juillet, devraient amener une écrasante majorité *Labour* au pouvoir. Après 14 années de gouvernement tumultueux des *Tories*, cette alternance anticipée de longue date devrait ouvrir une nouvelle page dans la relation entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Sans repartir d'une page blanche. Recentré politiquement après la période Corbyn, le parti travailliste dirigé par Sir Keir Starmer, futur premier ministre et *Remainer* lors du référendum de juin 2016, ne remet nullement en cause le choix démocratique du Brexit. Ni les lignes rouges du gouvernement sortant, qu'il a répétées pendant la campagne-éclair des législatives : pas de participation au marché unique, qui le contraindrait à un alignement réglementaire, ni à l'union douanière, laquelle impliquerait de suivre la politique commerciale de l'UE. Il fait face aujourd'hui à une opinion britannique en majorité dépitée par la sortie de l'UE

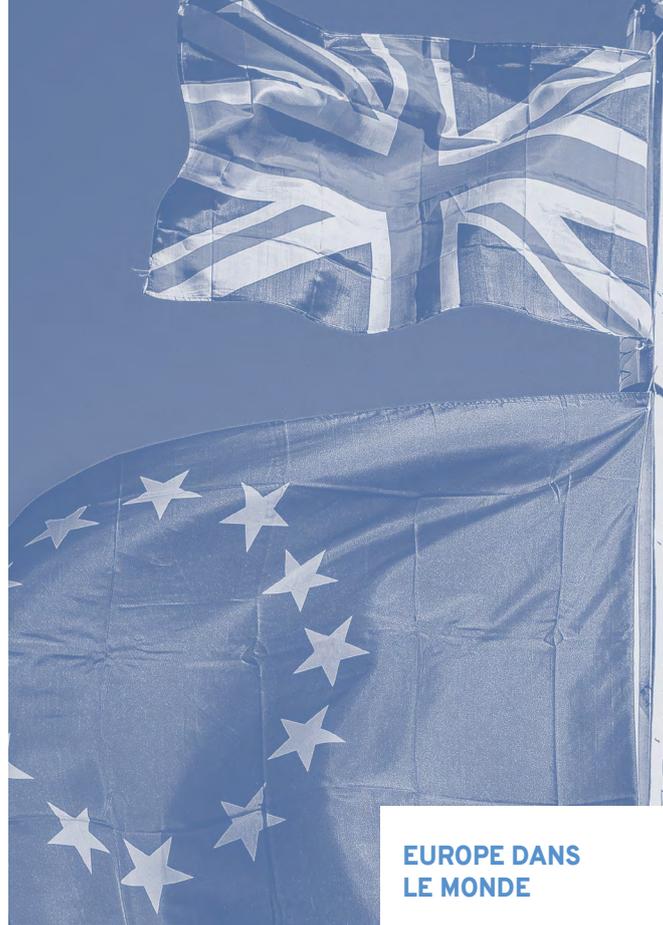
mais divisée sur l'opportunité d'y revenir : 53% considèrent que les effets négatifs du Brexit en dépassent les bénéfiques et 48% voteraient pour que le pays rejoigne l'UE contre 33% pour qu'il en reste au dehors, selon les plus récents sondages YouGov<sup>1</sup>. Affrontant un environnement international plus menaçant et en quête de stimulants pour la croissance économique du pays<sup>2</sup>, le futur cabinet Starmer compte se tourner avec prudence mais avec un ton plus conciliant vers Bruxelles et les Vingt-Sept, en vue d'élargir et approfondir la relation.

## I • Une relation stabilisée mais limitée

Le premier ministre sortant, Rishi Sunak, a stabilisé la relation du Royaume-Uni avec l'UE, sans la densifier. L'accord dit de Windsor, conclu le 27 février 2023, a défini les moda-

1 Sondages YouGov UK publiés respectivement les 12 et 28 juin 2024

2 En mai 2024, l'OCDE estimait l'économie britannique la moins performante du G7, prévoyant une croissance de 0,4% pour l'année en cours. Le pays était en récession fin 2023.



EUROPE DANS  
LE MONDE

DÉCRYPTAGE  
JUILLET 2024

#Royaume-Uni  
#Union européenne  
#post-Brexit

Sébastien Maillard  
Conseiller spécial  
de l'Institut Jacques  
Delors (Centre  
Grande Europe)

lités d'application du protocole sur l'Irlande du Nord pour l'entrée des biens dans cette région particulière du Royaume-Uni afin d'y limiter les contrôles internes et d'éviter l'établissement d'une frontière douanière avec la République d'Irlande.

La relation a aussi été stabilisée par l'**absence de divergence réglementaire significative** avec l'UE. Cette émancipation était pourtant l'un des fondements du Brexit, tel que vanté par Boris Johnson. Les entreprises établies au Royaume-Uni se sont au contraire inquiétées de l'incertitude et des complications qu'engendrerait la création de standards, normes et régimes distincts du marché européen, même simplifiés ou allégés. Le gouvernement Sunak a donc finalement abandonné, durant l'été 2023, le projet controversé d'abroger toute reprise de la législation européenne (*Retained EU Law Bill*), au grand dam des plus *hard Brexiters*. **Le mythe d'un « Singapour sur Tamise » a vécu.** Quand une divergence avec le droit européen aujourd'hui apparaît, elle n'est pas délibérée mais en pratique subie. Londres ne parvient pas administrativement à tenir le rythme européen d'évolution normative, comme en matière de protection de l'environnement, auquel toutefois les entreprises commerçant avec l'UE doivent se conformer.

La relation s'est stabilisée aussi par une mise en œuvre des dispositions du Brexit jusqu'alors souvent repoussées côté britannique par impréparation administrative et logistique. Ainsi après maints reports, des contrôles à la frontière de conformité sanitaire ont commencé à être déployés par les autorités britanniques sur les importations de produits vivants et végétaux, depuis le 30 avril 2024.

Si des sujets de friction demeurent, comme à propos de l'accès aux eaux britanniques pour la pêche, de la prolongation de la franchise de droits de douane sur les véhicules électriques, l'instauration de contrôles à Gibraltar, la possible fin prochaine de l'équivalence du RGPD ou la mise en place future d'un mécanisme britannique d'ajustement

carbone aux frontières (UK CBAM), ils sont traités politiquement sans acrimonie et faiblement médiatisés. **Tempétueuse sous Johnson, la relation avec l'UE s'est apaisée sous Sunak.**

Mais elle reste limitée. Selon la volonté continue des Tories, elle porte essentiellement sur le commerce, régi depuis 2021 par un accord de libre-échange (TCA) permettant aux produits européens et britanniques d'être importés et exportés sans quotas, ni droits de douane – mais avec contrôle progressivement réciproque de leur provenance et conformité. L'accord permet à l'UE de rester le premier partenaire commercial du Royaume-Uni (40% de ses échanges de biens en 2022). Le pays n'est pas parvenu depuis à conclure d'autres accords de libre-échange significatifs, dissipant ainsi également le mythe tory du « *Global Britain* ».

Le TCA ne porte toutefois que sur les biens. Il ne couvre pas les services, y compris financiers. La place bancaire prépondérante de Londres bénéficie cependant de l'autorisation donnée aux banques européennes d'y compenser leurs transactions en euros, équivalence qui a fait l'objet d'une prolongation temporaire jusqu'au 30 juin 2025<sup>3</sup>.

**Au-delà du commerce, il n'existe pas de relation d'envergure avec l'UE.** La récente tentative d'élargir la relation à la mobilité des jeunes a échoué. Une proposition de la Commission européenne, soudainement mise sur la table en avril 2024, de permettre aux 18-30 ans britanniques et de l'UE d'étudier, faire un stage ou travailler pour une durée limitée, sans visa, a essuyé une fin immédiate de non-recevoir du gouvernement Sunak ainsi que de l'opposition travailliste, au nom du refus de rétablir la libre circulation et au profit d'approches bilatérales. Les échanges scolaires ont ainsi été facilités avec la seule France depuis le 1<sup>er</sup> janvier dernier. En pratique, la chute drastique du nombre d'étudiants de l'UE outre-Manche a été plus que compensée par la hausse spectaculaire des non-Européens, en particulier provenant d'Inde et de Chine depuis 2016<sup>4</sup>.

3 Jaillot P. 2022. « Après le Brexit, l'activité de produits dérivés en euros devrait quitter la City », *Blogpost*, Paris: Institut Jacques Delors, 20 avril.

4 Source : "Where do Higher Education students study?" (2021/22), [Higher Education Statistics Agency](#), 31 janvier 2023

Seule exception à une relation avec l'Europe essentiellement commerciale, le gouvernement Sunak a rejoint depuis le 1<sup>er</sup> janvier dernier Horizon Europe. Le Royaume-Uni contribue désormais financièrement à hauteur de 2,5 milliards d'euros par an jusqu'en 2027 à ce programme européen et à sa composante d'observation spatiale, Copernicus. Cela permet aux chercheurs britanniques de nouveau d'y concourir avec profit. Lorsqu'il était dans l'UE, le pays était bénéficiaire net de ce programme public. Londres reste cependant toujours en dehors d'Euratom, le programme européen de nucléaire civil, ainsi que du système européen de navigation satellitaire, Galileo, qu'il a quitté à la suite du Brexit.

## II • Un débat passé sous silence

Ces choix et évolutions n'occupent toutefois pas le débat public outre-Manche, où la question européenne est passée sous silence. **Après avoir été omniprésent, le Brexit est désormais un tabou dans la société**<sup>5</sup>. Il a disparu des médias et des conversations. Brève et sans suspense, la campagne électorale a porté sur le niveau d'imposition, la migration illégale ou le logement mais presque aucunement sur le rapport du pays au continent. Le *Labour*, confortablement favori des sondages, s'est gardé de se prononcer sur cette question stratégique, à laquelle il a été rarement confronté. Les Libéraux-Démocrates non plus, bien que les plus volontiers europhiles. Cette prudence s'explique notamment par la crainte d'une presse tabloïd guettant le moindre soupçon de trahison du Brexit et par la virulence intacte de son initiateur, Nigel Farage, revenu dans l'arène politique à la faveur de ces législatives.

Du côté européen aussi, le Brexit est devenu un sujet très secondaire, comme l'observent les Britanniques eux-mêmes<sup>6</sup>. Les Vingt-Sept comme les institutions de l'UE considèrent avoir consacré suffisamment de temps à opérer le retrait voulu par le Royaume-Uni. D'autre part, l'agression russe en Ukraine, la nouvelle perspective

d'élargissement, le retour du conflit israélo-palestinien, la concurrence plus rude de la Chine, l'éventualité d'une nouvelle présidence Trump à Washington -et à présent l'incertitude politique en France- dominant largement l'agenda européen, évacuant de facto la question britannique.

**Ces bouleversements géopolitiques incitent justement Britanniques et Européens à reconsidérer le niveau de leur relation**, trop restreinte au commerce. L'aide militaire et financière à l'Ukraine, les sanctions envers la Russie et l'effort de reconstruction ont donné lieu à une étroite coordination et des actions de coopération depuis le début de la guerre, mais sur une base informelle et guidée par l'urgence. Cette fois, la concomitance des élections européennes et britanniques, respectivement les 9 juin et 4 juillet 2024, offre l'opportunité aux futures équipes aux manettes d'initier, structurer et formaliser un nouveau dialogue pour élargir la relation à des champs stratégiques.

Reste à en définir le cadre et le thème. Dans l'immédiat, l'Europe sortie par la porte du Brexit va revenir outre-Manche par la fenêtre de la Communauté politique européenne (CPE). Le Royaume-Uni, qui a d'emblée rejoint cette instance informelle lancée par le président Macron en 2022<sup>7</sup>, est l'hôte du prochain sommet, prévu le 18 juillet 2024 à Blenheim Palace, près d'Oxford. Décrit par le *Foreign Office* comme le plus grand événement européen sur sol britannique depuis le Brexit, avec à l'ordre du jour prioritaire le soutien à l'Ukraine, il devrait voir le successeur de Rishi Sunak accueillir ses homologues du continent entier et des dirigeants de l'UE, en présence du roi Charles III, dans ce qui pourrait symboliser un premier rapprochement de la Grande-Bretagne vers l'Europe. Et l'amorce possible d'un débat sur leur relation avec le continent en dehors de l'Union.

5 Shipman T. 2024. "When will we break the Brexit omerta?", *The Sunday Times*, 23 Juin

6 Lire UK in a Changing Europe, *UK-EU relations 2024*, London

7 Maillard, S. 2023. « Communauté politique européenne, une lancée à consolider », *Blogpost*, Paris : Institut Jacques Delors, novembre.

### III • **Projet de partenariat sur la sécurité**

Pour autant, l'UE n'est pas perdue de vue. La future équipe Starmer envisage de discuter d'un nouveau traité avec les Vingt-Sept, qui couvrirait la sécurité. Tout en restant fermement arrimé à l'Otan, le **Labour ambitionne un « UK-EU security pact » aux contours vastes**, touchant d'abord la politique étrangère et la défense. Les Britanniques souhaiteraient pouvoir participer à des échanges de vues et d'informations sur les dossiers géopolitiques. David Lammy, futur chef de la diplomatie britannique, a même souhaité en vain régulièrement siéger au Conseil des affaires étrangères de l'UE, qui se réunit chaque mois sous la présidence du Haut Représentant.

Un autre volet du pacte porterait sur une **participation britannique aux opérations extérieures déployées par les Vingt-Sept** en réaction aux crises internationales. En matière de défense, sous les conservateurs, en 2022, Londres a demandé à participer à l'un des 68 projets de la Coopération structurée permanente (PESCO selon son acronyme anglais), format européen auquel participent aujourd'hui 26 Etats de l'UE. La demande britannique porte sur la mobilité militaire transfrontière, qui vise à simplifier les procédures administratives et douanières pour les déploiements de troupes et d'équipements. Ce « Schengen militaire », piloté par les Pays-Bas, voit déjà trois pays-tiers y participer : le Canada, les Etats-Unis et la Norvège. Le futur gouvernement pourrait envisager de participer à d'autres projets de la PESCO.

Mais le volet le plus difficile du partenariat à négocier serait celui d'une **participation à l'industrie européenne de défense**. Son augmentation capacitaire est devenue en 2024 un objectif stratégique de l'UE<sup>8</sup> mais celle-ci doit s'opérer dans le cadre du marché unique, hormis le cas exceptionnel de l'Ukraine. La sortie du Royaume-Uni du marché européen exclut les entreprises d'armement britanniques, bien que très présentes dans le

secteur tel BAE, de participer à des marchés publics conjoints et de bénéficier d'un soutien à leur montée en puissance industrielle. La Commission reconnaît toutefois que la sécurisation des chaînes internationales d'approvisionnement peut justifier « des partenariats avec des pays tiers partageant les mêmes valeurs ». Une telle participation britannique exigerait à l'évidence une contribution financière et ici encore un alignement réglementaire avec l'UE, soit un nouvel empiètement au Brexit.

Au-delà de la défense stricto sensu, le projet britannique d'un pacte avec l'UE axé sur la sécurité comprendrait aussi une **dimension géoéconomique** (sécurité économique et sécurité climatique). Cela couvrirait en particulier la sécurité d'approvisionnement en matériaux critiques et les capacités industrielles dont l'UE ambitionne de se doter dans des domaines-clés, comme les batteries électriques, les semi-conducteurs et l'intelligence internationale.

Quelle qu'en soit l'étendue, les Vingt-Sept devraient réserver un a priori favorable à un élargissement de leur relation aux questions de sécurité avec un acteur tel que le Royaume-Uni, au regard de son rang militaire, industriel et diplomatique. Un tel partenariat s'inscrirait dans le cadre du projet d'une Europe-puissance.

La question migratoire pourrait aussi revenir dans le débat. Elle est de part et d'autre dominée par la **lutte contre l'immigration illégale**, se focalisant outre-Manche contre l'arrivée des « small boats ». Le cabinet Starmer s'est engagé à mettre fin au « modèle rwandais » de déportation des demandeurs d'asile mis sur pied par le gouvernement Sunak au moment où cette solution des plus controversées a été reprise à son compte par le Parti populaire européen, premier groupe au Parlement européen. L'UE et le Royaume-Uni auraient au contraire mutuellement intérêt à organiser des voies légales de migration pour le travail, comme le préconise entre autres le *Centre for European Reform*<sup>9</sup>.

8 Communication de la Commission européenne du 5 mars 2024 « Une nouvelle stratégie pour l'industrie européenne de la défense pour préparer l'Union à toute éventualité en la dotant d'une industrie européenne de la défense réactive et résiliente » (EDIS)

9 Berg. A & others 2024. « EU-UK relations, towards a post-election agenda », CER, 1<sup>er</sup> juillet

#### IV • La portée d'une révision de l'accord de libre-échange en question

Mais ces idées de coopération ne font pas perdre de vue, à Londres, la volonté de réviser son accord de libre-échange avec l'UE, qui reste au cœur de la relation. Un accord vétérinaire pour faciliter les échanges dans l'alimentation, une reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles et une facilité de circulation pour certaines professions (pour les tournées musicales, en particulier) figurent parmi les revendications britanniques que le nouveau gouvernement *Labour* compte appuyer.

De telles avancées qui empiètent sur des dispositions liées au marché unique exigeraient toutefois en contrepartie un engagement de Londres de s'y aligner sur le plan réglementaire. Cela demanderait aussi au Royaume-Uni d'accepter des arbitrages de la Cour de justice de l'UE dans ces domaines. Autant d'engagements jusqu'ici inenvisageables côté britannique au regard des impératifs du Brexit.

La discussion devrait s'intensifier à l'approche de l'échéance de revoyure de l'accord de libre-échange, fixée pour 2026. Cette clause du TCA prévoit seulement un passage en revue de la mise en œuvre de l'accord et non une réouverture complète de la négociation, comme le souligne la partie européenne. **Nul ne souhaite reprendre une laborieuse et fastidieuse négociation avec Londres**, du moins sans le gage d'une nouvelle et substantielle offre britannique. L'accord est du reste considéré déjà comme favorable. Mais le besoin pour l'UE de l'adapter au regard de sa stratégie de sécurité économique pourrait éventuellement justifier d'élargir la portée de la révision de 2026<sup>10</sup>. Le défi pour les Vingt-Sept sera de maintenir leur unité d'approche sur cette question alors qu'elle divise, notamment la France et l'Allemagne.

Par ailleurs, Londres scrutera probablement de très près une possible relance européenne de l'union des marchés de capitaux,

comme y appelle le rapport Letta. Compte tenu de la place de la City, le Royaume-Uni fut un fervent soutien de ce projet lors de son lancement en 2015, juste avant le Brexit<sup>11</sup>.

#### V • Une confiance à rétablir, une relation à structurer

Comme le *Labour* s'en déclare conscient, la priorité pour approfondir et élargir la relation du Royaume-Uni à l'Union européenne est d'abord de **rétablir une confiance très abîmée par la gestion tory du Brexit**. L'arrivée de nouvelles équipes issues des *Remainers* à Londres et le début simultané à Bruxelles d'un cycle institutionnel d'une durée comparable de cinq ans en offre l'opportunité. La confiance est aussi à rétablir avec les partenaires clés du Royaume-Uni, à commencer par la France. Un **changement de ton** notable par rapport aux Tories devrait y aider.

Mais pour s'intensifier la relation a besoin d'être structurée. Comme relevé par maints observateurs des rapports UE-UK, ceux-ci ne font l'objet d'aucun format dédié. Un *Partnership Council* existe pour superviser l'accord de libre-échange, réunissant le ministre britannique des affaires étrangères et le commissaire européen en charge du dossier. En pratique, il n'a été convoqué qu'à deux reprises. Alors que l'UE tient des sommets au plus haut niveau avec plusieurs pays tiers (Japon, Canada, Suisse,...), **aucun rendez-vous régulier comparable ne se tient avec Londres**, réduisant les incitations à échanger et les contacts à se nouer dans la durée. David Lammy propose de s'inspirer du modèle du Conseil du commerce et de la technologie entre l'Union européenne et les États-Unis (TTC), soutenu par des groupes de travail thématiques<sup>12</sup>.

Instituer un tel cadre à la relation est d'autant plus nécessaire qu'il permettrait, côté européen, de coordonner et maintenir une position commune, dont les négociations du Brexit ont montré l'importance. **L'alternative est en effet pour Londres de privilégier des**

10 Schwarzer D., Benford J. 2024, Eyes on the Prize : Shifts in EU interests require a reassessment of relations with the United Kingdom, Bertelsmann Stiftung, juin

11 Discours du ministre H.Baldwin au HM Treasury, Londres, 21 octobre 2015

12 Le Grand Continent 2024, « La doctrine Lammy », 6 mai.

**relations bilatérales** approfondies jugées plus avantageuses qu'un face à face asymétrique avec le bloc des Vingt-Sept. L'arrivée d'un gouvernement RN en France pousserait toutefois sans doute le futur cabinet travailliste à se tourner vers des coalitions dont il se sent plus proches, comme celle du chancelier social-démocrate, Olaf Scholz, y compris en matière de défense.

L'arrivée attendue d'un gouvernement travailliste pour un mandat, potentiellement renouvelable, donne une nouvelle perspective à une relation du Royaume-Uni avec l'Union européenne considérée aujourd'hui, de part et d'autre de la Manche, comme beaucoup trop limitée. Sans du tout qu'il soit question d'une nouvelle adhésion du pays à l'UE, un « *reset* » de la relation figure à l'agenda du *Labour*, qui commencera par un changement de ton et d'attitude à l'égard

des Européens. Dans l'immédiat toutefois, le risque d'instabilité politique en France peut inciter le futur gouvernement à s'orienter en priorité vers des partenaires européens plus sûrs, à commencer par l'Allemagne, en particulier en cas de gouvernement d'extrême-droite à Paris.

La menace que fait peser la Russie sur le continent rend assurément un rapprochement stratégique nécessaire entre Londres et les Vingt-Sept. Un retour de Donald Trump à la Maison Blanche le rendrait impératif. L'élection présidentielle américaine s'annonce donc déterminante pour accélérer l'intensification d'une relation euro-britannique, que commandent un partage de valeurs et d'intérêts comme simplement une proximité géographique.

Managing Editor: Sylvie Matelly • The document may be reproduced in part or in full on the dual condition that its meaning is not distorted and that the source is mentioned • The views expressed are those of the author(s) and do not necessarily reflect those of the publisher • The Jacques Delors Institute cannot be held responsible for the use which any third party may make of the document • Original version • Edited by Marjolaine Bergonnier • © Notre Europe - Jacques Delors Institute

#### Notre Europe - Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken  
18 rue de Londres 75009 Paris, France • [www.delorsinstitute.eu](http://www.delorsinstitute.eu)  
T +33 (0)1 44 58 97 97 • [info@delorsinstitute.eu](mailto:info@delorsinstitute.eu)



This project is funded by the European Commission's Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) under project number 101104850 – IJD 2024.