ÉNERGIE ET MATIÈRES PREMIÈRES CRITIQUES

Sommet UE–Royaume-Uni : le Brexit à l'épreuve du pragmatisme économique

Benjamin Vauchy

Abstract

Le deuxième sommet UE–Royaume-Uni, prévu le 20 novembre 2026, pourrait marquer une nouvelle étape dans le rapprochement engagé sous le gouvernement de Keir Starmer et poursuivi par celui d'Andy Burnham.

Trois accords concentrent les attentes : le couplage des marchés carbone, destiné à réduire les frictions commerciales liées à la tarification des émissions ; la création d'un programme de mobilité temporaire pour les jeunes Européens et Britanniques ; et l'établissement d'un espace sanitaire et phytosanitaire commun, qui permettrait de supprimer une grande partie des contrôles pesant sur les échanges agricoles et agroalimentaires. Malgré les avancées enregistrées dans les négociations, des désaccords persistants et les liens établis entre les différents dossiers pourraient toutefois compromettre la conclusion de l'ensemble de ces accords lors du sommet.

Cette analyse examine les bénéfices économiques attendus de ces trois accords, les obstacles politiques à leur conclusion et les contreparties réglementaires et institutionnelles qu'ils impliqueraient. Elle souligne les différences entre les trois dossiers : tandis que le couplage des marchés carbone et l'accord sanitaire et phytosanitaire reposeraient sur un alignement durable du Royaume-Uni sur les règles européennes, le programme de mobilité des jeunes soulève davantage des questions de réciprocité et d'équilibre politique. Leur négociation permet toutefois de dégager une problématique commune : la difficulté de concilier la volonté britannique de réduire les coûts économiques du Brexit avec le maintien d'une autonomie réglementaire et migratoire.

Au-delà des résultats encore incertains du sommet, l'analyse conclut que le rapprochement engagé ne constitue ni un retour au marché unique ni une remise en cause générale du Brexit, mais plutôt une tentative d'atténuation de certaines de ses conséquences économiques. Cette démarche pourrait néanmoins annoncer une évolution plus profonde de la relation entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, à mesure que les bénéfices de la coopération conduisent à réexaminer certains arbitrages opérés lors de la sortie de l'Union.

Introduction

Initialement prévu le 22 juillet 2026, puis reporté à la suite du changement de Premier ministre britannique, le deuxième sommet UE–Royaume-Uni, qui doit réunir les dirigeants britanniques et européens, se tiendra le 20 novembre à Bruxelles. Les deux parties ont fixé des ambitions élevées pour cette nouvelle échéance des relations bilatérales, dans un contexte international marqué par les tensions géopolitiques et commerciales, qui met en exergue, chaque jour, l'importance d'une cohésion des démocraties européennes. Le sommet du 20 novembre devra ainsi donner une traduction concrète au « Reset » des relations UE–Royaume-Uni, pour reprendre l'expression formulée par le gouvernement de Keir Starmer dès son arrivée au pouvoir en juillet 2024, lequel souhaitait promouvoir une coopération plus étroite entre l'UE et le Royaume-Uni, sans revenir sur les choix du Brexit.

Cette dynamique positive avait été partagée et entérinée par les dirigeants européens lors du premier sommet UE-Royaume-Uni, organisé à Londres le 19 mai 2025. Celui-ci avait abouti à l'adoption d'une feuille de route commune (*Common Understanding*)[1] définissant plusieurs axes de coopération destinés à réduire les frictions commerciales et réglementaires héritées du Brexit et à favoriser le rapprochement entre les deux rives de la Manche. Sans remettre en cause l'architecture générale de leur relation post-Brexit, ce rapprochement avait permis de convenir d'une solution sur le dossier très sensible de l'accès aux zones de pêche, et d'engager de nouvelles négociations incluant un accord sanitaire et phytosanitaire (SPS), le couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission européens et britanniques (ETS), la création d'un programme de mobilité des jeunes et une participation britannique au marché intérieur européen de l'électricité. La feuille de route prévoyait également la réassociation du Royaume-Uni à Erasmus+.

Depuis mai 2025, la mise en œuvre de cette feuille de route a progressé à des rythmes différents. L'accès réciproque aux eaux de pêche a été prolongé jusqu'au 30 juin 2038[2], tandis que le cadre de coopération énergétique prévu par l'accord de commerce et de coopération (TCA), qui organise les échanges transfrontaliers d'électricité et de gaz ainsi que la coopération en matière de sécurité d'approvisionnement et d'énergies renouvelables, a été prorogé jusqu'au 31 mars 2027[3]. Un partenariat de sécurité et de défense a également été conclu[4] afin de structurer le dialogue stratégique et de renforcer la coopération entre les deux parties, en particulier sur le soutien à l'Ukraine, la gestion des crises et les capacités industrielles de défense[5]. Enfin, le retour du Royaume-Uni dans le programme européen de mobilité étudiante Erasmus+ a été formalisé en avril 2026, pour une participation à compter de janvier 2027, moyennant une contribution britannique d'environ 570 millions de livres[6].

Trois accords concentrent désormais les attentes pour le sommet de novembre : le couplage des marchés carbone (*ETS*), la mobilité des jeunes (*Youth Experience Scheme*) et la (re)création d'un espace sanitaire et phytosanitaire (*SPS*) commun. Leur conclusion avant le prochain sommet constituait un objectif explicitement fixé par la déclaration conjointe du 17 décembre 2025. À l'approche du sommet, les négociations engagées à l'automne 2025 ont enregistré des avancées significatives, mais demeurent inégalement abouties. Un projet d'accord SPS aurait été agréé entre les négociateurs européens et britanniques, et transmis aux États membres de l'UE pour aval, parallèlement à un projet d'accord sur le couplage des marchés carbone. Les discussions sur la mobilité des jeunes restent en revanche ouvertes, en raison de désaccords entre l'UE et le Royaume-Uni sur le nombre de bénéficiaires autorisés à participer au dispositif et sur les droits de scolarité applicables aux étudiants européens dans les universités britanniques[7].

Dans les dernières étapes de la négociation, l'Union européenne semble avoir cherché à conditionner l'aboutissement de l'ensemble du paquet à un engagement britannique sur la réduction des droits de scolarité applicables aux étudiants européens. Londres souhaiterait, de son côté, obtenir des garanties sur son traitement préférentiel dans le cadre des futures dispositions européennes de politique industrielle dites « Made in Europe », qui visent à privilégier, pour certains marchés publics et dispositifs de soutien industriel, les produits fabriqués dans l'Union européenne. Le gouvernement britannique cherche ainsi à éviter que ces nouvelles préférences européennes ne pénalisent ses entreprises, fortement intégrées aux chaînes de valeur industrielles du continent.

Dans ces conditions, trois scénarios peuvent être envisagés pour le sommet du 20 novembre :

- **Un compromis global (probabilité moyenne)**, permettant de finaliser les trois accords dans leur totalité, et d'engager immédiatement après le sommet les procédures nécessaire à leur conclusion juridique et à leur entrée en vigueur.

- **Un accord politique partiel (probabilité forte)**, permettant de parapher les accords SPS et ETS et de constater un accord sur une partie des dispositions relatives à la mobilité des jeunes, tout en poursuivant les négociations sur les questions encore ouvertes, en particulier les quotas de bénéficiaires et les droits universitaires. Les procédures de conclusion juridique des accords SPS et ETS seraient alors suspendues, afin de conditionner leur entrée en vigueur à un compromis satisfaisant sur la mobilité. Cette solution permettrait à l'UE de maintenir ses exigences tout en laissant au gouvernement britannique la possibilité de rechercher des contreparties supplémentaires, en particulier sur le traitement du Royaume-Uni dans les dispositifs « Made in Europe ».

- **Un blocage général (probabilité faible)**, dans lequel les désaccords persistants sur la mobilité et les droits universitaires empêcheraient toute avancée formelle sur le paquet, selon une logique de négociation globale (“Nothing is agreed until everything is agreed”).

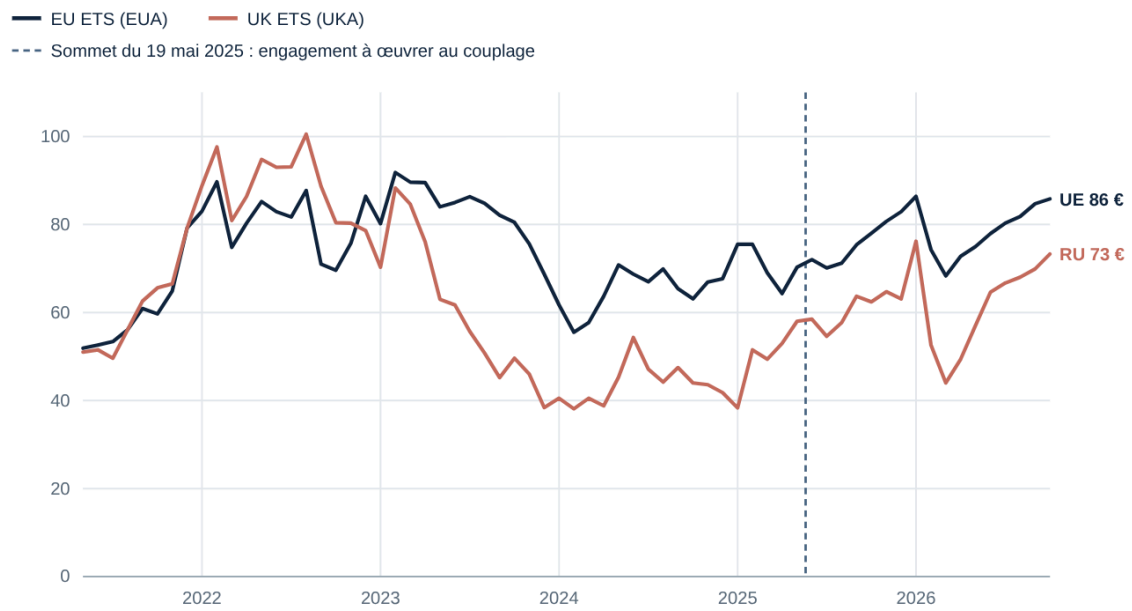
Au-delà des incertitudes qui entourent les paramètres définitifs de ces accords et le calendrier de leur mise en œuvre, l'adoption de ce paquet marquerait une nouvelle étape dans les relations post-Brexit, en consacrant le choix britannique d'un rapprochement économique sectoriel avec l'Union européenne, au prix d'un alignement réglementaire accru et d'une réduction de l'autonomie pourtant souhaitée à la sortie du marché unique.

I. Le couplage des marchés carbone : rétablir une convergence climatique pour limiter le coût du Brexit pour les industries exposées au prix du carbone

La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne a entraîné, le 1er janvier 2021, sa séparation du système européen d'échange de quotas d'émission (EU ETS). Londres a mis en place un système national, le UK ETS, reposant sur un mécanisme comparable : les entreprises couvertes doivent restituer des quotas correspondant à leurs émissions de gaz à effet de serre, dans la limite d'un plafond global progressivement réduit. Les deux systèmes poursuivent des objectifs climatiques proches, mais fonctionnent désormais indépendamment[8]. Leurs prix du carbone, leurs plafonds d'émission, leurs règles d'allocation et leurs trajectoires de réduction peuvent diverger, au risque de créer des distorsions de concurrence entre les industries britanniques et européennes. En octobre 2026, le prix moyen des quotas d'émission vendus aux enchères atteignait ainsi 86 euros par tonne de CO_2 dans l'UE, contre 73 euros au Royaume-Uni, soit un prix britannique inférieur d'environ 15 % au prix européen (graphique 1).

Graphique 1 Évolution des prix du carbone dans les systèmes ETS européen et britannique (2021–2026)

Prix d'adjudication aux enchères, moyenne mensuelle, en euros par tonne de CO_2



Sources : EEX (enchères de l'UE) ; ICE Futures Europe (enchères britanniques) ; conversion GBP→EUR au taux de référence de la BCE. Enchères jusqu'au 29 octobre 2026 (UE) et au 21 octobre 2026 (Royaume-Uni) ; le dernier mois correspond à la moyenne des enchères tenues à cette date.

Le mécanisme européen d'ajustement carbone aux frontières (MACF) vise précisément à limiter ces distorsions. Depuis le 1er janvier 2026, le régime définitif du MACF européen s'applique aux importations de certaines marchandises à forte intensité carbone, dont l'acier, l'aluminium, le ciment, les engrais, l'hydrogène et l'électricité. Son objectif est de rapprocher le coût carbone des produits importés dans l'UE de celui supporté par les producteurs européens, afin de limiter les risques de délocalisation des émissions vers des pays appliquant des contraintes moins exigeantes. Les exportations britanniques concernées entrent dans le champ de ce dispositif. Le prix du carbone effectivement acquitté au Royaume-Uni peut être pris en compte dans le calcul de l'ajustement, réduisant ainsi le montant dû au titre du MACF européen. Cette prise en compte ne dispense toutefois pas les importateurs des obligations déclaratives et des contraintes administratives associées au mécanisme, qui constituent de nouvelles frictions pour les échanges commerciaux entre les deux marchés. Le Royaume-Uni prévoit, lui aussi, de mettre en place son propre MACF à partir de janvier 2027, ce qui pourrait introduire des obligations comparables pour certaines exportations européennes.

Le couplage des deux systèmes d'échange de quotas d'émission (ETS) vise à réduire ces nouvelles frictions commerciales.

Le couplage permettra aux entreprises des deux parties d'utiliser indifféremment des quotas d'émission européens ou britanniques pour satisfaire leurs obligations environnementales. En reliant ainsi les deux marchés, l'accord favorisera la convergence des prix du carbone et réduira les risques de distorsion de concurrence. En contrepartie, le mandat de négociation adopté par le Conseil de l'UE en novembre 2025, qui définit les objectifs et les conditions fixés aux négociateurs européens, prévoit un alignement dynamique du Royaume-Uni sur les règles européennes régissant le fonctionnement des marchés carbone, ainsi que des plafonds d'émission et une trajectoire de réduction au moins aussi ambitieux que les plafonds et la trajectoire du système européen. La portée

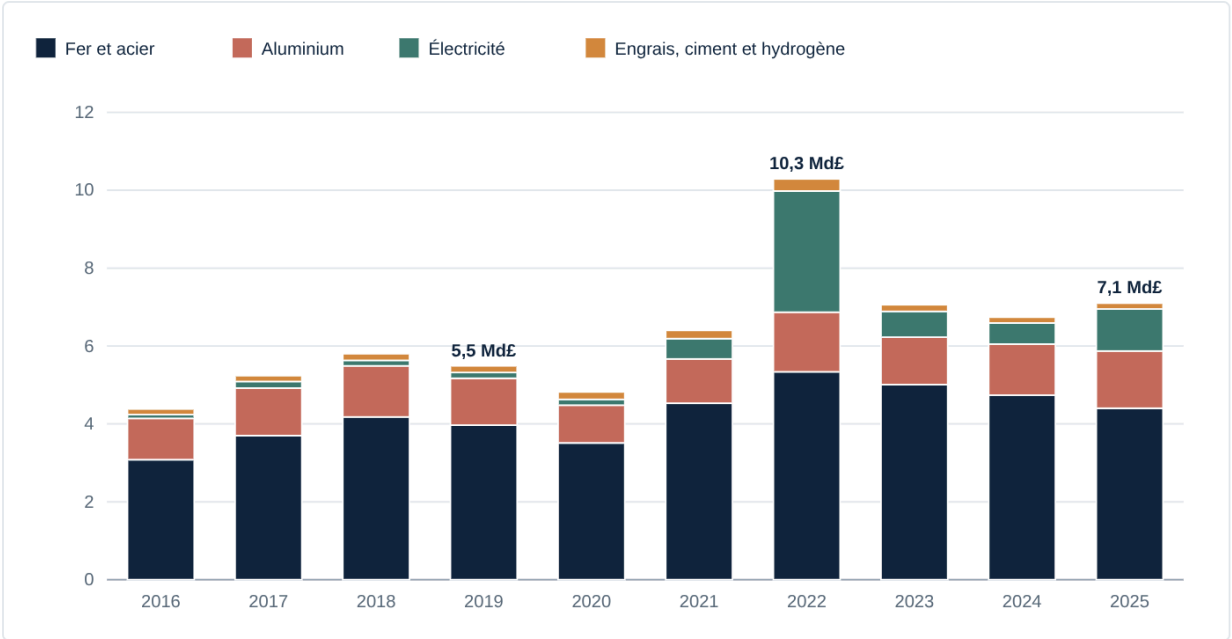
exacte de ces obligations dépendra toutefois des dispositions finalement retenues dans l'accord. La question du transport maritime constitue à cet égard un enjeu spécifique : alors que l'ETS européen couvre depuis 2024 les émissions des voyages entre ports européens ainsi que 50 % de celles des liaisons avec les pays tiers, le système britannique, étendu au transport maritime intérieur en juillet 2026, ne couvre pas encore les voyages internationaux. Londres envisage leur intégration à partir de 2028[9], un calendrier qui pourrait être anticipé par la conclusion d'un accord ETS.

Le couplage ouvrirait en tout état de cause la voie à une exemption réciproque des mécanismes d'ajustement carbone aux frontières, qui constitue le principal enjeu commercial du futur accord ETS. Cet objectif figure explicitement dans la feuille de route commune de mai 2025 et dans le mandat de négociation européen de novembre 2025. Le règlement européen sur le MACF prévoit en effet une possibilité d'exemption pour les pays dont le marché carbone est pleinement couplé à celui de l'UE, sous réserve du respect de conditions relatives à la tarification effective des émissions. Après l'entrée en vigueur de l'accord de couplage et la vérification de ces conditions, la Commission européenne pourrait ainsi inscrire le Royaume-Uni sur la liste des pays exemptés du MACF européen, par voie d'acte délégué[10]. Du côté britannique, le Finance Act 2026 prévoit déjà la possibilité d'instaurer une exemption équivalente par voie réglementaire[11]. Ce régime d'exemption réciproque permettrait de réduire les coûts de conformité et les contraintes administratives pesant sur les échanges commerciaux entre les deux marchés.

L'enjeu commercial est loin d'être négligeable : en 2025, les exportations britanniques vers l'UE de produits couverts par le MACF européen représentaient au moins 7,1 milliards de livres, soit près de 4 % des exportations britanniques de marchandises vers le marché européen (graphique 2).

Graphique 2 Exportations britanniques vers l'UE de produits couverts par le MACF européen, par secteur (2016–2025)

En milliards de livres, prix courants, par secteur du MACF (codes NC de l'annexe I)



Source : HMRC, Overseas Trade Statistics ; codes NC de l'annexe I du règlement (UE) 2023/956. Électricité = NC 2716. Hors échanges que le HMRC ne publie pas pour des raisons de confidentialité (les totaux sont des minima). Rupture de série en 2021 : les exportations de Grande-Bretagne vers l'UE sont comptabilisées à partir des déclarations en douane.

Les bénéfices économiques attendus du couplage reposent ainsi sur un arbitrage politique : pour limiter les conséquences commerciales de la séparation des marchés carbone induite par le Brexit, le Royaume-Uni serait

amené à renoncer à une partie de son autonomie dans la définition et l'évolution de sa politique de tarification des émissions. Un choix d'autant plus symbolique que la création d'un marché carbone britannique indépendant en 2021 avait précisément été présentée par Londres comme un moyen de conduire une politique climatique autonome, susceptible de s'écarter des règles européennes.

II. La mobilité des jeunes : renouer avec les échanges humains sans rétablir la libre-circulation

La fin de la libre-circulation des personnes, le 1er janvier 2021, a profondément modifié les conditions de mobilité entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Les citoyens britanniques ne disposent plus d'un droit général de s'installer et de travailler dans les États membres, tandis que les ressortissants européens sont soumis au régime migratoire britannique pour les séjours qui dépassent les exemptions applicables. Le *Youth Experience Scheme* (YES) vise à rétablir une possibilité de mobilité temporaire pour les jeunes des deux parties. Le dispositif envisagé permettrait à ses bénéficiaires de séjourner jusqu'à trois ans sur le territoire de l'autre partie pour travailler, étudier, voyager ou exercer d'autres activités, telles que le volontariat ou le travail au pair. Ses paramètres définitifs restent toutefois à négocier, en particulier les conditions d'âge, les droits attachés au statut et les éventuels quotas de bénéficiaires.

Le YES ne constituerait donc pas un rétablissement de la libre circulation. Contrairement au régime applicable avant le Brexit, il ne créerait pas un droit général et permanent de résidence ou d'accès au marché du travail pour l'ensemble des citoyens britanniques et européens. Il doit également être distingué d'Erasmus+, dont la réassociation britannique, convenue en décembre 2025 à la suite du premier sommet UE-Royaume-Uni puis formalisée en avril 2026, prendra effet en janvier 2027. Ce programme permet aux étudiants inscrits dans des établissements européens ou britanniques d'effectuer une partie de leur cursus dans un établissement partenaire, sans frais de scolarité additionnels, et de bénéficier d'une bourse contribuant aux frais de séjour et de voyage. Le YES répond à une logique différente : **ouvrir une voie de mobilité individuelle temporaire, indépendante d'un échange universitaire organisé.**

La négociation du YES demeure sensible pour le Royaume-Uni à deux titres.

- **Le premier concerne le contrôle de l'immigration,** question centrale du débat sur le Brexit. Pour tenir compte du caractère politiquement sensible de ce dossier, le gouvernement britannique souhaite soumettre le YES à un plafond annuel de bénéficiaires, tandis que la Commission européenne envisageait initialement un dispositif non plafonné. Les positions évoquées au cours des négociations font état d'une proposition britannique initiale de 50 000 places, voire de 100 000 bénéficiaires par an[12]. Un tel plafonnement soulèverait également la question de la répartition des places entre les États membres, potentiellement sensible à Bruxelles, alors que l'Union européenne défend le principe de non-discrimination entre ses ressortissants.

- **Le second concerne le financement des universités britanniques,** fortement dépendantes des droits de scolarité acquittés par les étudiants internationaux[13], dans un contexte où plus d'un tiers des établissements d'enseignement supérieur anglais sont déficitaires. Depuis le Brexit, les étudiants européens venant étudier au Royaume-Uni ne bénéficient plus automatiquement des tarifs universitaires domestiques (*home fees*) et sont généralement soumis aux droits internationaux, parfois quatre à six fois supérieurs[14]. Or, la Commission européenne demande que les étudiants européens bénéficient des *home fees*. Selon une estimation du Russell Group, une telle concession pourrait entraîner une perte de recettes de 570 millions de livres par an pour les universités britanniques, à effectifs constants[15].

Les négociations sur la mobilité des jeunes restent ouvertes à l'approche du sommet et pourraient le rester à son issue, selon la nature du compromis trouvé. Une solution envisagée par les deux parties consisterait à acter un accord politique sur le YES tout en poursuivant séparément les négociations sur les *home fees*, ce qui supposerait néanmoins de parvenir avant le sommet à un compromis sur le plafonnement des bénéficiaires du dispositif. Le délai supplémentaire ainsi accordé pour résoudre la question des droits universitaires pourrait permettre au Royaume-Uni de rechercher des contreparties à une éventuelle concession, qu'il s'agisse de garanties sur son traitement dans les futurs dispositifs européens « Made in Europe » ou de conditions plus favorables dans les négociations en cours sur sa participation au marché intérieur européen de l'électricité et les contributions financières qui y seraient associées. De son côté, l'Union européenne pourrait chercher à préserver son levier de négociation en conditionnant la conclusion juridique et l'entrée en vigueur des deux autres accords du « paquet », sur le couplage des marchés du carbone et les mesures sanitaires et phytosanitaires, à un compromis satisfaisant sur les questions de mobilité encore ouvertes.

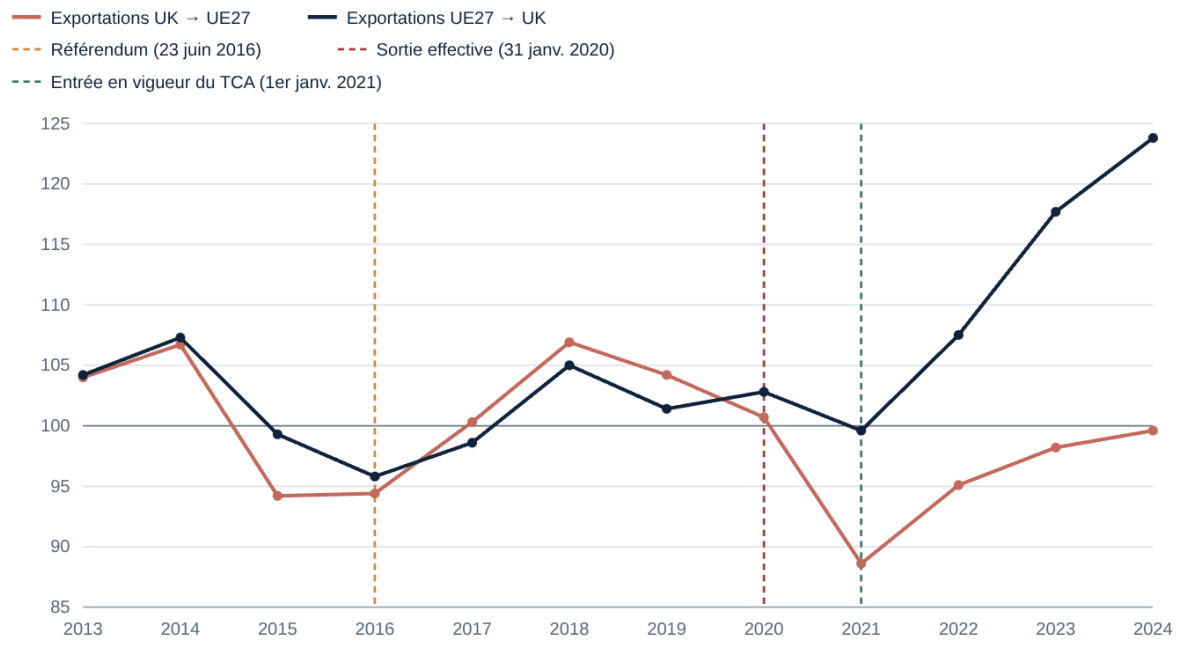
III. L'accord SPS : corriger certains effets commerciaux du Brexit sur échanges agricoles et agroalimentaires en contrepartie d'un réarrimage britannique au droit européen

Depuis le 1er janvier 2021, les échanges de produits agricoles et agroalimentaires entre le Royaume-Uni et l'Union européenne sont soumis à des formalités douanières et à des exigences sanitaires et phytosanitaires qui ne s'appliquaient pas lorsque le Royaume-Uni participait au marché unique. L'accord de commerce et de coopération (ACC), appliqué depuis cette date, a permis de préserver l'absence de droits de douane pour les marchandises respectant les règles d'origine. Il n'a toutefois pas supprimé les obligations administratives et réglementaires inhérentes au statut de pays tiers du Royaume-Uni. Ainsi, les entreprises doivent désormais effectuer des déclarations douanières, justifier de l'origine préférentielle de leurs marchandises pour bénéficier de l'exonération tarifaire et, pour les produits concernés, satisfaire aux obligations de notification et de certification sanitaires ou phytosanitaires, ainsi qu'aux contrôles applicables aux frontières.

Ces obligations engendrent des coûts fixes qui peuvent représenter une part importante de la valeur des expéditions. Elles sont particulièrement contraignantes pour les denrées périssables, dont la commercialisation dépend de délais logistiques courts, et pour les petites entreprises, qui ne disposent pas des volumes nécessaires pour répartir les coûts administratifs sur un grand nombre de marchandises. Les nouvelles formalités ont ainsi modifié les conditions de rentabilité de certains échanges. Même sans droits de douane, une opération commerciale viable avant 2021 peut devenir déficitaire lorsque les frais de certification, les contrôles et les délais supplémentaires excèdent la marge réalisée sur les produits exportés.

Graphique 3 Évolution des exportations agricoles et agroalimentaires UK → UE et UE → UK

Indice, moyenne 2015–2019 = 100 · 2013–2024



Source : CEPII, BACI (HS6). Valeurs en dollars US courants.

Les exportations britanniques de produits agricoles et agroalimentaires vers l'UE ont reculé à un indice de 89 en 2021 par rapport à la moyenne 2015-2019, et ne retrouvent en 2024 que leur niveau de référence en valeur courante (indice 100). Les exportations européennes vers le Royaume-Uni, stables en 2021, ont au contraire progressé de près d'un quart (indice 124 en 2024). Le décrochage britannique apparaît avec la sortie effective de Royaume-Uni du marché unique, et l'entrée en vigueur du TCA.

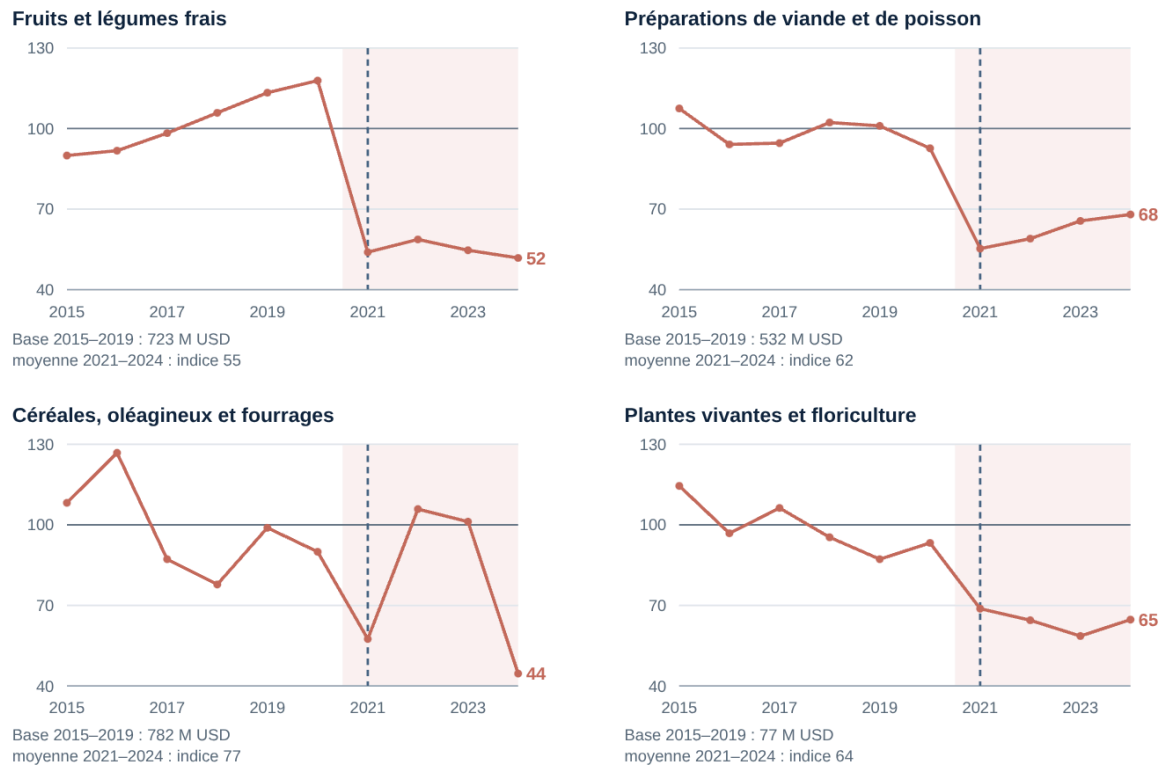
L'accord SPS envisagé entre l'Union européenne et le Royaume-Uni permettrait de supprimer une grande partie des obstacles sanitaires et phytosanitaires réintroduits depuis le Brexit. Il reposerait sur l'établissement d'un espace réglementaire commun, dans lequel les deux parties appliqueraient les mêmes règles sanitaires et phytosanitaires aux produits concernés. Leur conformité serait ainsi garantie par les autorités compétentes de chaque partie, chargées de contrôler les conditions de production et de commercialisation sur leur propre territoire. Cette convergence réglementaire permettrait de rétablir une confiance mutuelle dans les systèmes de contrôle sanitaire et, par conséquent, de supprimer l'essentiel des certificats et des contrôles de routine aux frontières. Les produits pourraient ainsi circuler entre les deux marchés sans devoir faire systématiquement l'objet de nouvelles vérifications sanitaires à leur entrée sur le territoire de l'autre partie. Des dispositifs comparables existent déjà entre l'Union européenne et certains pays tiers, à l'image de l'accord vétérinaire avec la Suisse.

Les bénéfices de l'accord iront au-delà de la simplification des échanges existants. La suppression d'une grande partie des obligations de certification et de contrôle réduira les coûts administratifs liés à l'export, les délais de passage aux frontières et les risques de perturbation des chaînes d'approvisionnement. **L'accord ne rétablira toutefois pas la libre circulation des marchandises telle qu'elle existait lorsque le Royaume-Uni était membre de l'UE : les déclarations douanières resteront obligatoires et les entreprises devront toujours justifier de l'origine préférentielle de leurs marchandises pour bénéficier de l'exonération des droits de douane.**

Sur le plan sectoriel, l'examen des produits agricoles et agroalimentaires dont les exportations ont le plus reculé depuis le Brexit permet d'identifier certaines filières susceptibles de bénéficier prioritairement de l'accord SPS.

Graphique 4 Évolution des exportations britanniques vers l'UE par catégorie de produits agricoles et agroalimentaires

Les filières les plus concernées par un accord SPS · indice, moyenne 2015–2019 = 100 · 2015–2024



Sélection : exposition SPS moyenne ou forte et baisse d'au moins 15 % (moyenne 2021–2024 par rapport à 2015–2019). Ligne pointillée : entrée en vigueur du TCA (2021). Source : CEPII, BACI (HS6).

Quatre filières en particulier cumulent une forte exposition aux contrôles sanitaires et phytosanitaires et un recul d'au moins 15 % de leurs exportations vers l'UE depuis 2021, par rapport à 2015-2019 : les fruits et légumes frais, les préparations de viande et de poisson, les céréales, oléagineux et fourrages, et les plantes vivantes (graphique 4). Les fruits et légumes frais sont les plus touchés : leurs exportations ont reculé de près de moitié dès 2021 (indice 54) et restent à 52 en 2024, alors que les préparations de viande et de poisson ont partiellement rebondi (de 55 à 68). Ensemble, ces filières représentaient environ 2,1 milliards de dollars d'exportations annuelles vers l'UE avant le Brexit.

Les petites et moyennes entreprises pourraient également figurer parmi les principales bénéficiaires de l'accord. Les coûts administratifs fixes liés à l'exportation pèsent proportionnellement davantage sur leurs opérations commerciales, ce qui a pu conduire certaines d'entre elles à réduire leurs expéditions ou à renoncer au marché européen depuis le Brexit. La suppression d'une grande partie de ces coûts pourrait ainsi permettre le retour sur le marché européen d'entreprises britanniques ayant interrompu leurs exportations, et vice-versa.

[Graphique 5 — ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ENTREPRISES AGRICOLES ET AGROALIMENTAIRES EXPORTANT ENTRE LE ROYAUME-UNI ET L'UE AVANT ET APRÈS 2021] Finalisation en cours.

Le nombre d'entreprises britanniques exportant vers l'UE a reculé d'autant plus fortement que leur taille est réduite : en 2023, il se situait à 69 % de son niveau de 2019 pour les microentreprises et à 78 % pour les petites entreprises, contre 86 % pour les moyennes et 100 % pour les grandes.

Or les PME représentent 87 % des entreprises exportatrices du secteur agricole et agroalimentaire en 2024, contre 82 % pour l'ensemble des secteurs, même si elles ne réalisent qu'environ 31 % de la valeur exportée. Les entreprises les plus pénalisées par la hausse des coûts fixes sont donc aussi les plus nombreuses dans ce secteur, ce qui fait d'elles les premières bénéficiaires d'un accord SPS en nombre d'entreprises concernées.

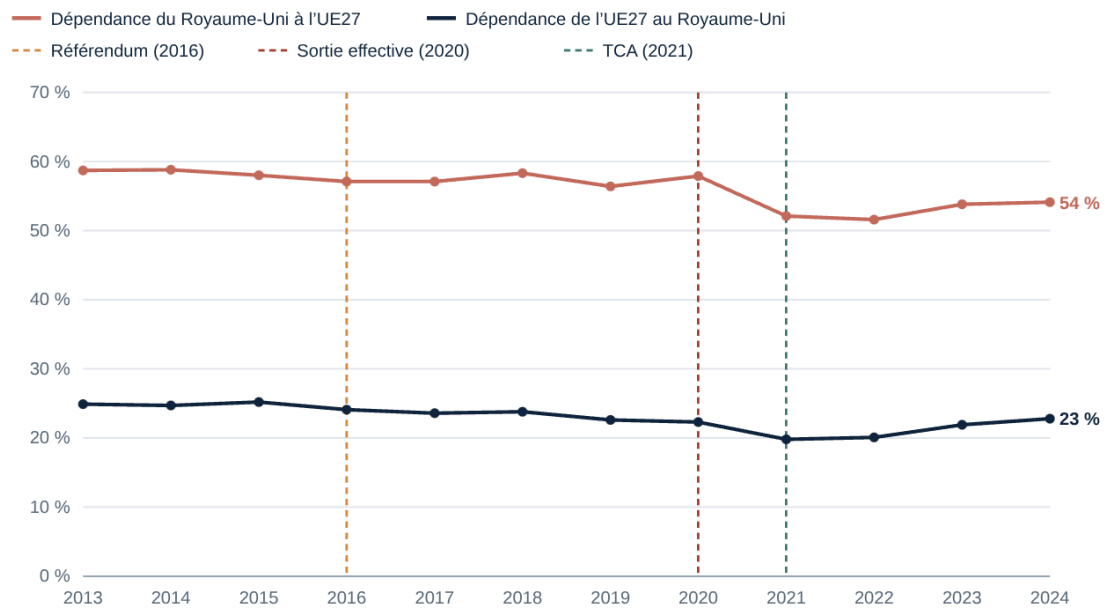
En valeur absolue, l'Union européenne exporte nettement davantage de produits agricoles et agroalimentaires vers le Royaume-Uni que l'inverse. En 2024, les exportations européennes vers le Royaume-Uni représentaient environ 57 milliards de dollars, contre 18 milliards de dollars pour les exportations britanniques vers l'UE. La simplification des échanges concernerait donc une valeur de marchandises plus importante du côté européen. Ce constat ne signifie toutefois pas que les gains économiques de l'Union seraient nécessairement supérieurs, pour trois raisons.

- **La première tient à l'application asymétrique des contrôles depuis le Brexit.** Dès le 1er janvier 2021, l'Union européenne a soumis les importations britanniques aux exigences sanitaires et phytosanitaires applicables aux pays tiers. Le Royaume-Uni a, en revanche, reporté à plusieurs reprises l'introduction de ses propres contrôles sur les produits européens. Le *Border Target Operating Model* (BTOM), publié en 2023, a organisé leur déploiement progressif à partir de 2024[16], selon les catégories de produits et leur niveau de risque. Certains contrôles ne sont d'ailleurs toujours pas entrés en vigueur : en octobre 2026, le gouvernement britannique a prolongé jusqu'en janvier 2028 l'exemption des contrôles phytosanitaires sur les fruits et légumes à risque moyen importés de l'Union européenne[17]. Les exportateurs britanniques ont donc été confrontés plus tôt aux nouvelles contraintes européennes, tandis que leurs homologues européens ont bénéficié d'une mise en œuvre plus graduelle, et encore incomplète, des exigences britanniques. La suppression des contrôles pourrait ainsi générer des économies proportionnellement plus importantes pour certains exportateurs britanniques, indépendamment des volumes échangés.

- **La seconde tient à la dépendance commerciale plus importante du Royaume-Uni envers le marché européen.** Si les exportations européennes vers le Royaume-Uni sont supérieures en valeur absolue, le marché de l'Union représente généralement une part beaucoup plus importante des débouchés agricoles et agroalimentaires britanniques que le Royaume-Uni n'en représente pour les exportateurs européens. La réduction des obstacles SPS constitue donc un enjeu relativement plus important pour les producteurs britanniques.

Graphique 6 Part de l'UE dans les exportations agroalimentaires britanniques et part du Royaume-Uni dans les exportations agroalimentaires européennes

Part des exportations vers le partenaire, en % · 2013–2024



Exportations de l'UE27 hors commerce intra-UE. Source : CEPII, BACI (HS6). Valeurs en dollars US courants.

En 2024, l'UE absorbait 54 % des exportations agricoles et agroalimentaires britanniques, alors que le Royaume-Uni ne représentait que 23 % des exportations européennes vers les pays tiers, soit un écart de plus de 30 points (graphique 6). Cet écart est stable depuis 2013 : les deux dépendances ont reculé en 2021, à 52 % et 20 %, avant de remonter partiellement.

- **La troisième est que l'accord SPS pourrait également faciliter les échanges commerciaux internes au Royaume-Uni, entre la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord.** Depuis le Brexit, l'Irlande du Nord continue d'appliquer une partie de la réglementation européenne, en particulier les normes sanitaires et phytosanitaires, afin d'éviter le rétablissement d'une frontière physique sur l'île d'Irlande. Cette situation a conduit à l'introduction de formalités et de contrôles complexes sur certains flux de marchandises provenant de Grande-Bretagne. Un accord SPS fondé sur l'application de règles communes à la Grande-Bretagne et à l'Union européenne pourrait réduire substantiellement ces divergences. Lorsque les mêmes exigences sanitaires et phytosanitaires s'appliquent en Grande-Bretagne et en Irlande du Nord, une grande partie des contrôles destinés à prévenir l'entrée de marchandises non conformes sur le marché européen devient superflue. L'accord pourrait ainsi réduire les coûts associés aux échanges entre les deux parties du Royaume-Uni. Son intérêt dépasserait donc le seul commerce extérieur britannique, en atténuant une partie des frictions économiques imputables au Brexit au sein même du Royaume-Uni.

L'obtention d'un accord SPS nécessitera toutefois une contrepartie majeure : l'acceptation par le Royaume-Uni d'un alignement dynamique sur les règles européennes pour les produits agricoles et agroalimentaires. Concrètement, le Royaume-Uni devra non seulement appliquer les normes européennes en vigueur dans les domaines concernés, mais également intégrer leurs évolutions futures dans sa propre réglementation. Le mandat européen de négociation prévoit un champ d'application étendu, allant au-delà des seules règles sanitaires et phytosanitaires au sens strict, pour inclure les normes de production et de commercialisation de nombreux produits agricoles et alimentaires. L'alignement réglementaire concernera tant les entreprises exportatrices que

les activités destinées exclusivement au marché intérieur britannique, et sera également opposable aux importations en provenance des pays tiers, limitant la possibilité de divergence réglementaire du Royaume-Uni dans ses relations commerciales extérieures.

Un tel mécanisme constitue un paradoxe politique majeur du Brexit. Alors que la sortie du marché unique devait permettre au Royaume-Uni de reprendre le contrôle de sa réglementation et de s'affranchir des normes européennes, Londres envisage désormais de s'y conformer durablement. L'accord SPS consacrerait ainsi, dans les domaines concernés, un arbitrage politique inverse de celui qui avait présidé au Brexit : privilégier les bénéfices économiques de la convergence réglementaire plutôt que les retombées espérées d'une divergence réglementaire.

Cet arbitrage est d'autant plus significatif que l'alignement dynamique ne s'accompagnera pas d'un retour du Royaume-Uni dans le processus décisionnel européen. L'accord devrait institutionnaliser un mécanisme de consultation du gouvernement britannique par la Commission européenne dès les étapes préliminaires de l'élaboration des règles concernées, afin de lui permettre de faire valoir ses positions. Mais cette association devrait vraisemblablement rester strictement consultative[18] : Londres ne participera ni aux délibérations du Conseil de l'Union européenne ni à l'adoption des textes auxquels le Royaume-Uni devrait ensuite se conformer. Il devra également accepter la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour l'interprétation du droit européen couvert par l'accord[19]. Le Royaume-Uni se retrouverait ainsi dans une situation comparable à celle des États de l'Espace économique européen (EEE) ou de la Suisse, qui appliquent certaines règles européennes sans disposer des droits de décision des États membres.

Ce coût politique a conduit le Royaume-Uni à chercher à préserver certaines marges d'autonomie réglementaire, en négociant des exceptions dans les domaines où ses règles ont divergé de celles de l'Union. Le projet d'accord pourrait ainsi prévoir des exceptions temporaires pour les nouveaux aliments (*novel foods*)[20], dont la viande cultivée, et les produits issus de nouvelles techniques génomiques. Ces aménagements permettraient au Royaume-Uni de conserver provisoirement certains dispositifs nationaux d'autorisation, sans pour autant donner aux produits concernés un accès automatique au marché européen. Leur portée définitive reste toutefois à confirmer publiquement. **Ces exceptions soulèvent néanmoins une contradiction fondamentale : plus le Royaume-Uni cherchera à préserver son autonomie réglementaire, plus il limitera les bénéfices économiques de l'accord, puisque les divergences restreindront la suppression des obstacles aux échanges dans les domaines concernés.**

Conclusion

Le deuxième sommet UE–Royaume-Uni devrait marquer une nouvelle étape dans le rapprochement engagé en mai 2025. Les accords envisagés permettraient de corriger une partie des conséquences économiques du Brexit, sans remettre en cause ses principaux choix structurels : le Royaume-Uni restera en dehors du marché unique et de l'union douanière, conservera une politique commerciale autonome et ne rétablira pas la libre circulation générale des personnes. Le *Reset*, dans ses éléments concrétisés en novembre 2026, ne constituera donc pas un retour à la situation antérieure à 2021, mais une tentative de rétablir, de manière ciblée et par pragmatisme économique, certaines des conditions d'intégration perdues avec le Brexit.

La portée de ce rapprochement dépasse toutefois la simple réduction des frictions commerciales. En acceptant le principe d'un alignement réglementaire durable dans certains domaines, Londres remettra en cause l'un des arbitrages fondamentaux qui avaient présidé au Brexit : la priorité accordée à l'autonomie réglementaire sur les bénéfices de l'intégration économique. La perspective d'un Royaume-Uni développant un modèle économique largement distinct de celui de l'Union européenne, parfois résumée par l'ambition d'un « Singapour-

sur-Tamise », apparaît ainsi de plus en plus éloignée des choix opérés par le gouvernement britannique. **Cette évolution témoigne d'une prise en compte croissante de la facture économique du Brexit : après avoir fait de l'autonomie à l'égard de l'Union européenne un objectif politique en soi, Londres semble désormais davantage disposé à en mesurer le coût et à négocier, secteur par secteur, les conditions d'un rapprochement.**

Cette dynamique souligne néanmoins une asymétrie fondamentale : le Royaume-Uni cherche à préserver les bénéfices de son intégration économique avec l'Union européenne, tandis que celle-ci continue de définir les règles et les conditions de cette intégration. Les négociations en cours montrent que l'accès facilité au marché européen, à ses mécanismes sectoriels ou à ses futurs instruments de politique industrielle demeure associé à des exigences réglementaires, institutionnelles et parfois financières. L'Union européenne demeure ferme sur ses principes : le Royaume-Uni reste un pays tiers, auquel elle propose des mécanismes de coopération sectorielle sans remettre en cause l'intégrité du marché unique. L'accord SPS envisagé s'inscrit ainsi dans une logique d'accords déjà utilisés dans les relations de l'Union avec certains pays tiers, fondés sur une convergence réglementaire et des obligations réciproques. Bruxelles entend ainsi éviter qu'un rapprochement à la carte ne permette à Londres de bénéficier des avantages de l'intégration européenne sans en accepter les contraintes.

Au-delà de ces considérations économiques et réglementaires, la portée du sommet du 20 novembre pourrait être plus profonde encore. Dans un contexte international où les bouleversements géopolitiques et les tensions commerciales rappellent avec une force particulière la communauté d'intérêts et de destin qui unit le Royaume-Uni au continent européen, le Reset pourrait montrer que les divisions héritées du Brexit ne condamnent pas les deux parties à un éloignement durable. Les compromis attendus ne constitueront certes qu'une première étape, dont la portée dépendra des résultats du sommet et de leur mise en œuvre effective. Mais ils pourraient ouvrir la voie à un rapprochement plus ambitieux, au-delà des seuls accords sectoriels aujourd'hui envisagés. **Sept ans après le divorce, le sommet du 20 novembre pourrait ainsi marquer le début d'un nouveau chapitre de l'histoire commune de l'Union européenne et du Royaume-Uni, et redonner progressivement un horizon à leur relation.**

Notes et références

01 Commission européenne et gouvernement britannique, *Common Understanding on a Renewed Agenda for European Union–United Kingdom Cooperation*, 19 mai 2025.

02 Comité spécialisé de la pêche UE–Royaume-Uni, décision n° 1/2025 du 19 juin 2025 relative aux conditions d'accès réciproque aux eaux de pêche du 1er juillet 2026 au 30 juin 2038, Journal officiel de l'Union européenne, L 2025/1231, 20 juin 2025, art. 2 et 4

03 Conseil de partenariat UE–Royaume-Uni, décision n° 2/2025 du 19 juin 2025 relative à la prolongation du titre VIII de l'accord de commerce et de coopération concernant l'énergie, Journal officiel de l'Union européenne, L 2025/1230, 20 juin 2025, art. 2. Cette prorogation maintient le cadre existant des échanges énergétiques entre l'UE et le Royaume-Uni, sans rétablir le couplage de leurs marchés électriques, supprimé depuis le Brexit. Ce dernier fait l'objet d'une négociation distincte, ouverte en 2026, en vue d'une participation britannique au marché intérieur européen de l'électricité. Une telle réintégration permettrait d'optimiser l'utilisation des interconnexions et de réduire les coûts de transaction et les inefficacités des échanges transfrontaliers. Selon National Grid, le découplage des marchés électriques britannique et européen entraînerait une perte d'efficacité estimée à environ 350 millions d'euros par an, du fait d'une utilisation sous-optimale des capacités d'interconnexion (Chambre des communes, *Business and Trade Committee, How to Strengthen UK–EU Relations*, cinquième rapport de la session 2024–2025, 4 avril 2025, § 53, sur la base des éléments communiqués par National Grid (contribution écrite ELG0047).

04 Union européenne et Royaume-Uni, Security and Defence Partnership between the European Union and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 19 mai 2025, Conseil de l'Union européenne, document WK 6533/2025 INIT.

05 Ce rapprochement n'a toutefois pas permis d'aboutir à un accord sur la participation du Royaume-Uni au programme européen SAFE (Security Action for Europe), doté de 150 milliards d'euros de prêts destinés à soutenir les investissements de défense. Les négociations ont échoué en novembre 2025 en raison d'un désaccord sur les conditions financières de cette participation. En l'absence d'accord, les entreprises britanniques restent soumises aux règles applicables aux pays tiers non associés, leurs composants pouvant entrer dans les équipements financés par SAFE dans la limite globale de 35 % de composants provenant de pays tiers non éligibles aux conditions préférentielles.

06 Gouvernement britannique, *UK and EU finalise agreement to bring UK into Erasmus+ in 2027*, communiqué de presse, 15 avril 2026 ; Chambre des communes, réponse écrite à la question n° 11487, 9 juillet 2026.

07 Jennifer Rankin, « EU presses UK to guarantee discounted university tuition fees for European students », *The Guardian*, 5 novembre 2026.

08 Gouvernement britannique, The Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Order 2020, SI 2020/1265, 2020.

09 HM Treasury, *Autumn Budget 2025: Policy Costings, novembre 2025*, mesure « Emissions Trading Scheme (ETS): Expansion of the UK ETS to International Maritime Routes from 2028 », p. 62.

10 Règlement (UE) 2023/956 du 10 mai 2023 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, Journal officiel de l'Union européenne, L 130, 16 mai 2023, p. 52–104, art. 2 et annexe III.

11 Royaume-Uni, Finance Act 2026, c. 11, partie 5, section 156 (« Power to make provision for linked emissions trading schemes »).

12 *Financial Times*, « EU refusing to sign off Burnham's Brexit 'reset' without tuition fees deal », 3 novembre 2026.

13 23 % des revenus universitaires en 2024-2025. Office for Students, *Financial Sustainability of Higher Education Providers in England 2026*, rapport OfS 2026.21, mai 2026, p. 5–6 ; House of Commons Library, *International Students in UK Higher Education*, Research Briefing CBP-7976, 29 juin 2026.

14 Jennifer Rankin, « EU presses UK to guarantee discounted university tuition fees for European students », *The Guardian*, 5 novembre 2026.

15 Russell Group, « UK–EU negotiations and ‘home-fee status’ », octobre 2026.

16 Department for Environment, Food & Rural Affairs (Defra), *The Border Target Operating Model: August 2023*, août 2023.

17 Department for Environment, Food & Rural Affairs (Defra), *Extension of the Fruit and Vegetable Easement*, UK Plant Health Information Portal, 22 octobre 2026.

18 Commission européenne et gouvernement britannique, *Common Understanding on a Renewed Agenda for European Union–United Kingdom Cooperation*, 19 mai 2025, paragraphes 29 et 30

19 L'implication de la Cour de justice de l'Union européenne devrait passer par un mécanisme de renvoi, dont le principe figure dans le *Common Understanding* du 19 mai 2025 et les modalités sont précisées dans le mandat européen de négociation. Les différends entre les deux parties concernant l'interprétation ou l'application de l'accord SPS seraient soumis à un tribunal arbitral indépendant, tenu de saisir la CJUE lorsqu'une question d'interprétation du droit de l'Union se poserait. La réponse de la Cour s'imposerait alors au tribunal arbitral.

20 Jon Stone, « UK seeks carve-out for gene editing in EU agrifood agreement », *POLITICO / E&E News*, 28 mai 2026.

© GTPO 2026. Tous droits réservés. De courts extraits peuvent être cités sans autorisation expresse, à condition que la source soit mentionnée. Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position institutionnelle du GTPO, de son équipe ou de ses partenaires.