



HAUT-COMMISSARIAT
À LA STRATÉGIE
ET AU PLAN

*Liberté
Égalité
Fraternité*

La Collection du Plan Europe

Le Plan est depuis toujours un carrefour. Il publie ses propres travaux d'éclairage et doit aussi relayer des idées extérieures, librement portées par leurs auteurs. C'est l'esprit de la Collection du Plan, avec une contribution sur le Brexit, six ans après sa mise en œuvre : loin du « Take back control », le Royaume-Uni a suivi ou repris la plupart des règles européennes (sans contribuer à leur élaboration !), car le marché de l'UE est plus puissant que le sien. Aux fausses promesses répond la vraie souveraineté, celle qui consiste à décider sur le fond et non sur la forme.

CLÉMENT BEAUNE

HAUT-COMMISSAIRE À LA STRATÉGIE ET AU PLAN



« Take back control », vraiment ? La divergence réglementaire avec l'UE, six ans après le Brexit

JOËL RELAND

CHERCHEUR AU CENTRE UK IN A CHANGING EUROPE,
KING'S COLLEGE, LONDRES

Il y a six ans, le 31 janvier 2020, le Royaume-Uni se séparait de l'Union européenne à la suite du référendum de juin 2016. L'une des principales promesses des partisans du Brexit était que cette indépendance nouvellement acquise donnerait au pays la possibilité de s'affranchir des règles de l'Union européenne. Dans quelle mesure cette promesse s'est-elle réalisée ?

Depuis quatre ans, l'institut de recherche du King's College de Londres, UK in a Changing Europe, publie un suivi trimestriel des divergences réglementaires. Celui-ci étudie la manière dont la réglementation britannique a divergé de celle de l'UE depuis le Brexit. Avec quinze rapports et plus de 450 études de cas, ce travail de recherche constitue à date la ressource la plus complète disponible dans le domaine public sur l'ampleur de la divergence post-Brexit.

Les données issues de ce suivi montrent que, malgré des plans initiaux audacieux visant à abroger le droit de l'UE dans un large éventail de domaines, **le Royaume-Uni a peu divergé dans la plupart des secteurs, à l'exception des services financiers**. Cette réalité se traduit désormais par la volonté du gouvernement actuel de chercher une plus grande « harmonisation réglementaire », à savoir un alignement formel sur la législation européenne, afin d'approfondir les relations économiques entre le Royaume-Uni et l'UE.

UNE FAIBLE DIVERGENCE DANS LES FAITS

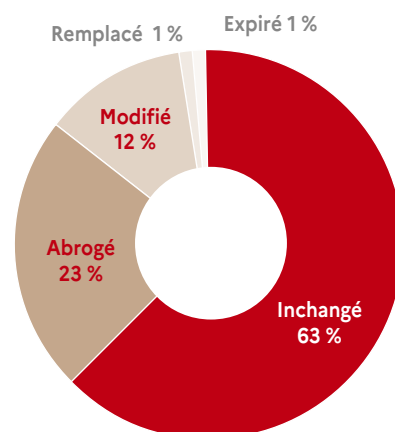
Au lendemain du référendum, l'émancipation réglementaire du Royaume-Uni vis-à-vis de l'Union européenne constituait une priorité du gouvernement britannique. Après avoir négocié en 2020 un accord devant exempter le Royaume-Uni du droit de l'UE, le gouvernement conservateur publia un rapport de 105 pages intitulé *Les Bienfaits du Brexit*, détaillant les centaines de changements réglementaires qu'il serait désormais en mesure d'opérer¹. Le document couvrait un vaste éventail de domaines politiques, allant des services financiers à l'agriculture, en passant par les technologies et infrastructures.

Le rapport manquait toutefois d'une vision claire pour un nouveau modèle réglementaire au Royaume-Uni. Bon nombre des « bienfaits » cités n'étaient en réalité pas liés au départ de l'UE (comme la réforme de la formation des conducteurs de poids lourds) ou alors relevaient d'ambitions vagues, comme celle de « défendre les intérêts économiques du Royaume-Uni ». Pendant ce temps, les propositions substantielles de divergence combinaient une ambition de déréglementation de type « Singapour-sur-Tamise » (par exemple, via des règles bancaires plus souples, des zones franches défiscalisées) et des éléments dirigistes (subventions publiques plus élevées et dépenses régionales accrues).

Dans une volonté d'affichage, **le gouvernement a adopté une démarche centrée sur le nombre de normes concernées plutôt que sur leur contenu.** Cette approche quantitative s'est matérialisée par le « Retained EU law dashboard », un outil mis en place en 2022 pour fournir au public des données en temps réel sur la proportion du « droit hérité de l'UE » – soit le droit adopté par le Royaume-Uni en tant qu'État membre de l'UE, environ 7 000 textes – qui serait réformée après le Brexit. Selon ce tableau de bord, 37 % du droit hérité aurait été réformé – dont 23 % abrogé et 13 % modifié ou remplacé, avec le 1 % restant arrivé à expiration.

Si cette proportion peut paraître significative, **une évaluation plus qualitative montre que l'immense majorité du droit hérité ou bien a fait l'objet de modifications techniques** (par reformulation dans une nouvelle législation), **ou bien n'est plus pertinent.** En effet, les deux domaines qui ont été de loin les plus réformés sont d'un côté la pêche, l'aquaculture et le milieu marin (287 textes) et de l'autre l'agriculture et le développement rural (250) – la plupart des textes étant rendus caducs par la sortie du Royaume-Uni de la politique commune de la pêche et de la politique agricole commune de l'UE.

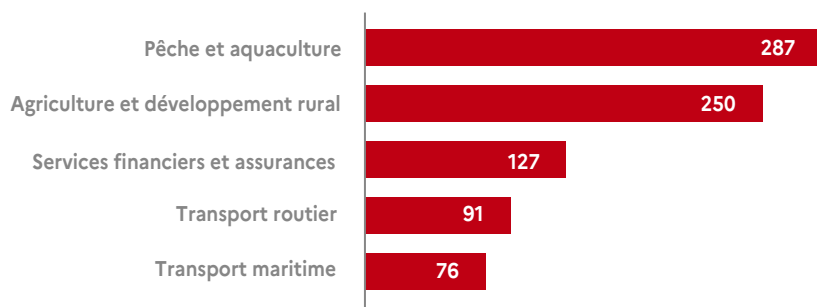
Graphique 1 – Les deux tiers environ du droit hérité de l'UE restent inchangés depuis le Brexit



Source : Department for Business and Trade, « Retained EU Law/ Assimilated Law dashboard », consulté le 17 décembre 2025

1. **Gouvernement britannique (2022),**
*The Benefits of Brexit: How the UK is
taking advantage of leaving the EU,*
janvier.

Graphique 2 – La majorité du droit européen abrogé l'a été dans des domaines qui ne concernent plus le Royaume-Uni post-Brexit



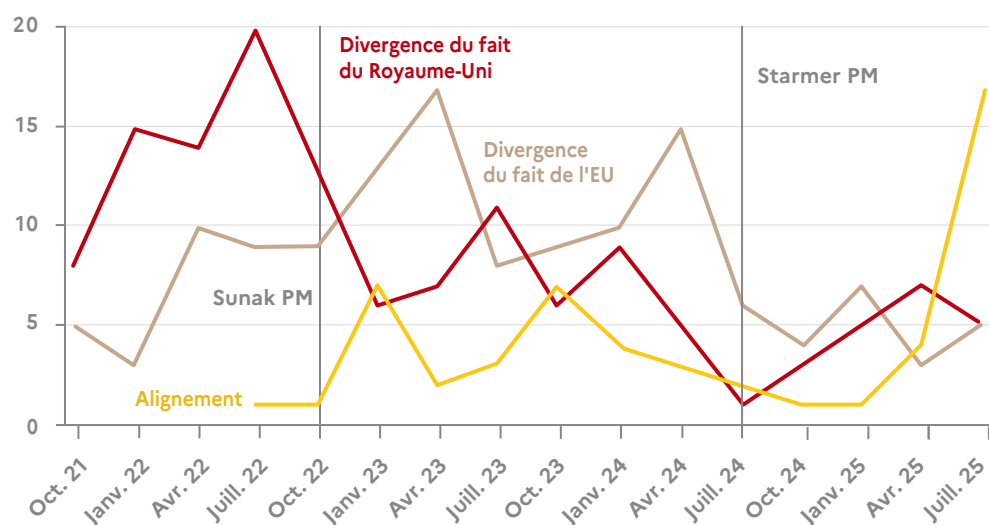
Source : Department for Business and Trade, « *Retained EU Law/Assimilated Law dashboard* », consulté le 17 décembre 2025

Existe-t-il dès lors des domaines où le Royaume-Uni a engagé des réformes plus significatives, en élaborant une nouvelle législation qui diffère réellement de celle de l'UE, plutôt qu'en supprimant simplement des textes devenus obsolètes ? Les données compilées par UK in a Changing Europe apportent des réponses, mais avec deux réserves importantes² : elles ne prétendent pas être exhaustives, couvrant uniquement les cas de divergence les plus significatifs, et elles identifient les législations au stade de projet – ce qui signifie que toutes ne sont pas devenues loi.

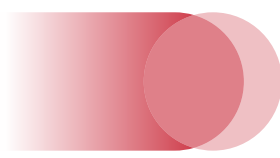
2. Les quinze « trackers » retenus sont accessibles sur le site du centre UK in a Changing Europe.

Ce que les données montrent clairement, **c'est qu'immédiatement après l'entrée en vigueur de l'Accord de commerce et de coopération (TCA), le Royaume-Uni a lancé une rafale de projets de divergence significative**. Parmi les propositions les plus notables figuraient la réforme des règles de protection des données personnelles (RGPD) pour supprimer les fenêtres « cookies » ; un projet d'approbation allégée des dispositifs médicaux ; l'obligation pour tous les produits de porter une évaluation de conformité « UKCA » plutôt que le marquage « CE » de l'UE ; et de nouvelles règles de passation des marchés publics favorisant les soumissionnaires basés au Royaume-Uni. Pourtant, toutes ces propositions ont finalement été abandonnées (les raisons seront examinées dans la section suivante) et le nombre de nouveaux projets de divergence a chuté de manière conséquente après le départ de Boris Johnson du 10 Downing Street.

Graphique 3 – Les projets de divergence ont chuté de manière significative après le départ de Boris Johnson



Source : UK in a Changing Europe (2025), *Regulating After Brexit*



En matière de réformes significatives, le **Royaume-Uni a mis en œuvre quelques changements dans sa réglementation des services financiers**, comme la suppression du plafond des bonus des banquiers, imposé après la crise financière de 2008, et la libéralisation des règles sur l'édition génétique (l'UE envisage aujourd'hui une réforme très similaire). Il a créé de nouveaux « ports francs » (des zones économiques bénéficiant de droits de douane et de charges administratives réduits), interdit l'exportation d'animaux vivants, renforcé les restrictions des tests cosmétiques sur les animaux et réformé les droits d'accise sur l'alcool afin de taxer le vin en fonction de sa teneur en alcool plutôt que de sa quantité.

Quelques réformes symboliques ont été mises en œuvre, comme l'autorisation de vendre le champagne en bouteille d'une pinte (réputée être la mesure préférée de Winston Churchill) et les produits alimentaires en mesures « impériales » (livres et onces). Des changements très techniques ont été apportés aux règles sur la protection des données et le temps du travail – ce qui a permis au gouvernement de prétendre avoir réformé deux bêtes noires des eurosceptiques, **le RGPD et la directive sur le temps de travail, tout en les laissant largement intactes**³.

3. Reland J. (2024), « UK-EU Regulatory Divergence Tracker Q4 2023 », UK in a Changing Europe, janvier.

LA « DIVERGENCE OBLIGATOIRE » A ÉTÉ PLUS CONSÉQUENTE

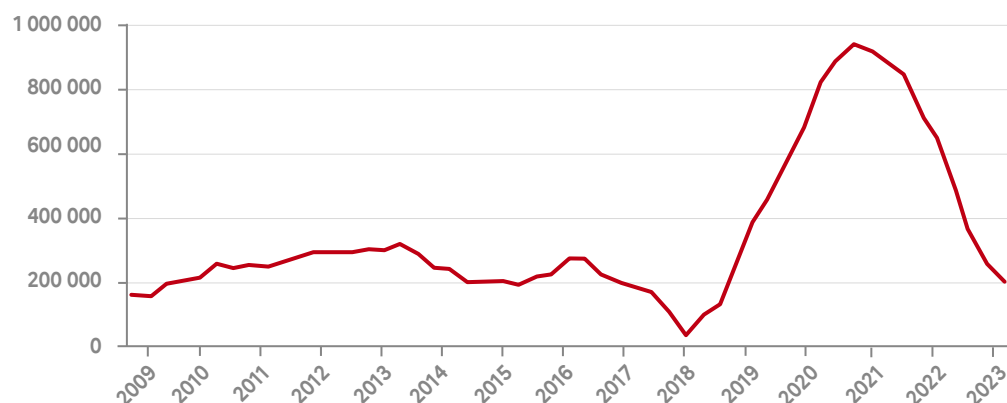
Les changements les plus importants, cependant, concernent ce que l'on peut appeler la « **divergence obligatoire** ». Il s'agit des domaines où le Royaume-Uni a quitté des régimes de l'UE à la suite du Brexit, ne se laissant ainsi d'autre choix que de mettre en place ses propres nouveaux systèmes.

La réforme la plus radicale a sans doute été le remplacement de la politique agricole commune. Le nouveau régime prévoit des paiements aux agriculteurs en échange de « biens publics » (pratiques respectueuses de l'environnement), plutôt qu'en fonction de la superficie cultivée. Le ministre à l'Environnement de l'époque l'a présenté comme « une opportunité unique de façonner l'avenir de l'agriculture britannique ». Cependant, la mise en œuvre du dispositif a été marquée par des problèmes de conception et de livraison, qui ont créé de l'incertitude pour les agriculteurs et des inquiétudes sur le remplacement des financements.

Les réformes de la politique migratoire ont aussi été conséquentes. Les ressortissants de l'UE et les non-ressortissants de l'UE sont désormais soumis au nouveau « système d'immigration par points » du Royaume-Uni, qui a assoupli les exigences de visa pour les ressortissants non européens par rapport au système précédent, et **conduit l'immigration nette à atteindre des niveaux records** – estimée à 900 000 migrants en juin 2023, contre 320 000 en juin 2016. Cette hausse a été principalement tirée par **l'augmentation du nombre d'étudiants et de travailleurs « hautement qualifiés »**, tandis que le **Royaume-Uni a connu des pénuries de main-d'œuvre dans des secteurs « moins qualifiés », comme l'hôtellerie et l'industrie manufacturière, qui dépendaient historiquement de la migration européenne.** Le gouvernement a depuis durci les règles, l'immigration nette tombant à 200 000 en juin 2025.

La possibilité de signer des accords commerciaux indépendants était l'un des principaux arguments en faveur du Brexit, le Royaume-Uni ayant créé un ministère

Graphique 4 – L’immigration nette a fortement augmenté sous le régime mis en place par le Royaume-Uni après le Brexit



Source : Office for National Statistics, « Long-term international migration, provisional: year ending June 2025 »

du Commerce international immédiatement après le référendum (dissous en 2023) pour concrétiser cet objectif. On constate que **le Royaume-Uni a reproduit les accords de libre-échange** auxquels il participait en tant qu'État membre de l'UE sur une base bilatérale. En outre, il a signé de nouveaux accords de libre-échange avec la Nouvelle-Zélande, l'Australie, l'Inde et les membres de l'Accord de partenariat transpacifique, ainsi qu'un accord tarifaire plus souple avec les États-Unis (semblable à celui de l'UE). Ces accords supplémentaires devraient accroître le PIB britannique de 0,5 % au cours des dix à quinze prochaines années⁴. Bien qu'il soit impossible d'établir de manière définitive les coûts économiques du Brexit, l'évaluation académique la plus robuste à ce jour – fondée sur cinq méthodes différentes de comparaison avec des économies similaires et sur des données empiriques fournies par les entreprises – estime que **le PIB par habitant du Royaume-Uni est inférieur de 6 % à 8 % à ce qu'il aurait pu être sans la sortie de l'UE⁵**.

4. Fondé sur les évaluations d'impact du gouvernement britannique, par exemple « Impact assessment of the Free Trade Agreement between the UK and India ».

5. Bloom N., Bunn P., Mizen P., Smietanka P. et Thwaites G. (2025), « The economic impact of Brexit », National Bureau of Economic Research, novembre.

LES OBSTACLES À LA DIVERGENCE

Étant donné le caractère central de cet objectif dans le programme du Brexit, **pourquoi le Royaume-Uni a-t-il si peu divergé de l'UE ?** La raison fondamentale est que le gouvernement en a sous-estimé les coûts. Il avait initialement promis d'abroger tout le « droit de l'UE qui n'est pas adapté au Royaume-Uni ». Cette vision radicale aurait été mise en œuvre par un plan visant à faire expirer par défaut tout le droit hérité au 31 décembre 2023 (date ensuite repoussée à juin 2026), à l'exception des textes dont le maintien serait jugé nécessaire par les autorités. Cette proposition a été vivement critiquée car elle menaçait de créer un horizon réglementaire profondément incertain, empêchant les entreprises d'anticiper et risquant de priver les citoyens de protections juridiques essentielles sur des sujets comme la sécurité alimentaire, énergétique et aérienne. **Le plan a finalement été abandonné** par le gouvernement en 2023, le secrétaire d'État aux Entreprises déclarant : « Nous ne sommes pas des pyromanes ».

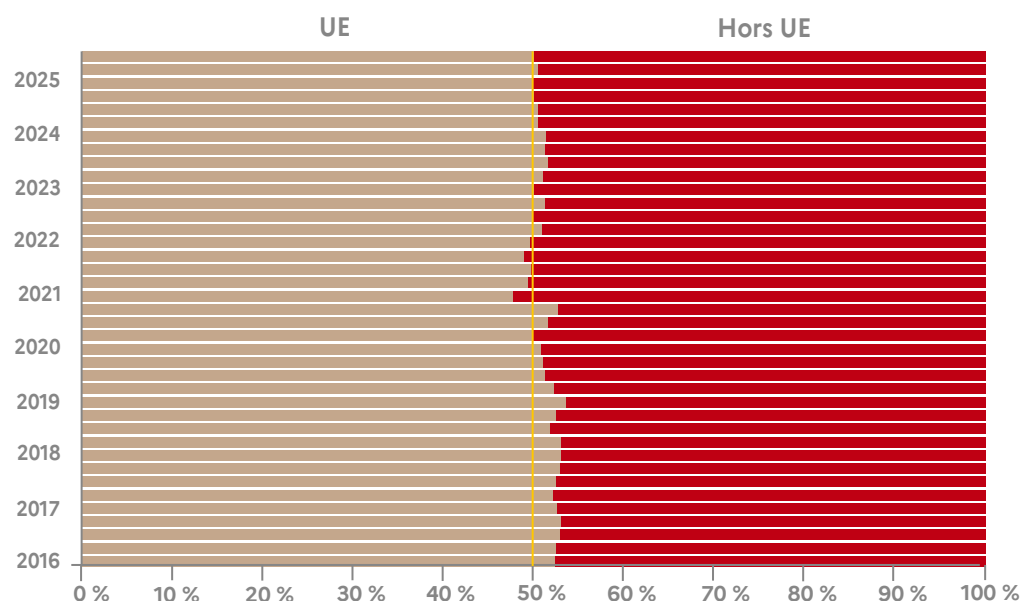
L'argument du gouvernement selon lequel la réglementation pourrait être mieux « adaptée » aux intérêts britanniques, plutôt que le reflet d'un « compromis » à l'échelle de l'UE, n'a pas non plus convaincu. Du point de vue commercial, la réglementation sert à créer des normes communes entre les parties, réduisant les barrières techniques au commerce. « Adapter » la réglementation à un seul pays accroît donc les barrières,

et de nombreux projets de divergence parmi les plus importants ont ainsi été abandonnés. Les projets de réforme du RGPD auraient par exemple conduit l'UE à retirer sa décision d'« adéquation » pour le Royaume-Uni – facilitant les échanges de données personnelles avec les Vingt-sept –, ce qui aurait ajouté des centaines de millions de livres par an de coûts administratifs au commerce des services. Une proposition visant à rendre obligatoire le marquage « UKCA » (attestant la conformité aux normes britanniques) risquait de faire disparaître quantité de produits des chaînes d'approvisionnement, car de nombreux fabricants étrangers n'auraient ni le temps ni l'envie de faire re-certifier leurs produits pour le seul marché britannique, ce qui a contraint le Royaume-Uni à continuer d'accepter le marquage « CE » de l'UE.

Dans d'autres cas, la divergence est devenue inutile parce que les entreprises ont choisi de rester alignées sur le droit de l'UE. Par exemple, les constructeurs automobiles britanniques ont adopté les nouvelles normes européennes en matière de sécurité et de tests d'émissions, même si ces normes ne sont pas exigées par le droit britannique. Il en va de même pour de nombreuses entreprises manufacturières et agroalimentaires, car cette conformité est nécessaire pour accéder au marché de l'UE. Cet alignement qui persiste s'explique par le fait que l'UE demeure le principal partenaire commercial du Royaume-Uni, représentant encore la moitié de l'ensemble de ses échanges. La divergence par rapport au cadre réglementaire européen est donc un choix que de nombreuses entreprises ne peuvent se permettre.

Le Brexit a également montré que les préférences réglementaires des Britanniques sont beaucoup plus européennes et interventionnistes qu'on ne le supposait. L'opposition publique à la baisse des normes alimentaires (« poulet chloré » et bœuf aux hormones) est l'une des principales raisons pour lesquelles un accord commercial complet avec les États-Unis reste irréalisable, et les protections de l'emploi ont été renforcées plutôt qu'affaiblies. Le Royaume-Uni a maintenu des niveaux d'ambition en matière de neutralité carbone similaires, voire supérieurs, à ceux de l'UE, avec une date de suppression des voitures à essence et diesel fixée à

Graphique 5 – Depuis le Brexit, environ la moitié du commerce britannique continue de se faire avec l'UE



Source : Office for national Statistics, « UK Trade: goods and services publication tables », octobre 2025

2030 et à 2035 pour les hybrides, ainsi qu'un objectif plus élevé de réduction globale des émissions pour 2035. En matière de régulation numérique, la loi britannique sur la sécurité en ligne de 2023 et la loi de 2024 sur les marchés numériques, la concurrence et les consommateurs **s'inspirent clairement du Digital Services Act et du Digital Markets Act de l'UE**. Même une grande partie de la divergence la plus significative (sur la fiscalité de l'alcool, les subventions agricoles et le bien-être animal) a consisté en **davantage d'intervention de l'État – et non moins**.

Un dernier problème a été le manque de ressources au sein de l'État britannique. L'un des paradoxes du Brexit est qu'il a conduit à davantage – et non moins – de bureaucratie, la taille de la fonction publique britannique ayant augmenté de 65 000 agents, soit de 17 % dans les cinq années suivant le référendum⁶. Le Brexit apparaît comme la principale cause logique de cette augmentation – dont une petite partie peut être expliquée par la réponse au Covid-19 – puisque le nombre de fonctionnaires était en baisse constante pendant les six années précédant le vote, et que la réalisation du Brexit a été la principale préoccupation de l'appareil étatique du pays au cours de cette période de cinq ans. Le processus de séparation de l'UE a créé de nombreuses tâches nouvelles pour l'État, comme le contrôle aux frontières sur les importations en provenance de l'UE, tandis qu'un large éventail de fonctions réglementaires, dans des domaines allant des produits chimiques aux subventions en passant par l'environnement et la concurrence, doivent désormais être assurées par des organismes britanniques plutôt qu'européens. Cela laisse peu de capacité administrative pour les plans stratégiques de divergence.

6. Institute for Government, « Civil service staff numbers. Who exactly are civil servants and how many are there? ».

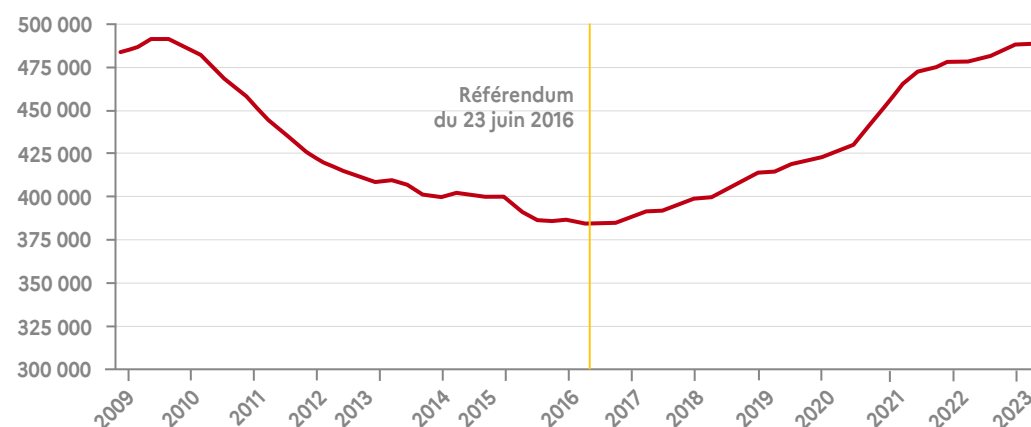
LE TOURNANT VERS « L'ALIGNEMENT »

Les projets de divergence ont fortement ralenti sous le gouvernement travailliste formé en 2024. Notre suivi des divergences montre que le Labour n'a mis en œuvre que 19 projets de divergence au cours de sa première année au pouvoir (contre 119 au cours des trois précédentes)⁷. Ceux-ci se sont principalement concentrés sur le secteur des services (en particulier les services financiers), ainsi que sur un projet de réduction des protections des habitats afin d'accélérer les processus de construction, et sur de nouveaux accords commerciaux avec l'Inde et les États-Unis.

7. Reland J. (2024), « UK-EU Regulatory Divergence Tracker Q4 2024 Q2 2025 », *UK in a Changing Europe*, juillet.

Parallèlement, **le Premier ministre Keir Starmer affirme désormais ouvertement que le Brexit a nui à l'économie britannique et soutient qu'« un alignement plus étroit avec le marché unique » serait dans « l'intérêt national »**, alignement signifiant dans ce

Graphique 6 – Le Brexit a entraîné une hausse importante des effectifs de la fonction publique, après une période de reflux



Source : ONS, Public sector employment, Q1 2009 to Q3 2023

contexte l'adoption des mêmes lois que l'UE. La rhétorique du parti au pouvoir sur ce sujet est devenue de plus en plus audacieuse, peut-être parce qu'une nette majorité d'électeurs pense désormais que le Brexit était une erreur, et que les deux principaux partis d'opposition pro-Brexit (les Conservateurs et le parti Reform UK) choisissent d'éluder le sujet.

Deux types de politiques d'alignement sont désormais en jeu. Le premier est l'« **alignement volontaire** », où le Royaume-Uni reproduit le droit de l'UE sans y être formellement soumis. Cela ne supprime pas la bureaucratie commerciale créée par la sortie du marché unique, mais limite l'ampleur de toute divergence supplémentaire qui pourrait accroître encore la complexité commerciale. Le gouvernement s'est doté de pouvoirs lui permettant de reproduire les réglementations européennes sur les produits, mais ne les a pas encore utilisés, ce qui pourrait refléter un manque de capacité administrative au sein du système britannique pour suivre et reproduire le droit de l'UE.

Le second type est l'« **alignement dynamique** », c'est-à-dire être formellement soumis au droit de l'UE, y compris tel qu'il est mis à jour au fil du temps, en échange d'un accès privilégié au marché unique. C'est ce que prévoient les nouveaux accords proposés entre le Royaume-Uni et l'UE sur les normes sanitaires et phytosanitaires, l'électricité et la tarification du carbone. Un tel alignement est beaucoup plus significatif sur le plan économique, car il supprime la plupart des frictions commerciales créées par le Brexit dans ces secteurs. Toutefois, ces secteurs ne représentent qu'une petite proportion de l'ensemble de l'économie britannique et, selon les propres estimations du gouvernement, ils n'ajouteraient que 0,3 % au PIB d'ici 2040⁸.

À la lumière de cet intérêt croissant pour un réalignement réglementaire, le débat autour d'une conformité plus complète avec le marché unique, sur le modèle suisse, a resurgi au sein du parti au pouvoir, des économistes tels qu'Andrew Sissons et John Springford démontrant qu'on pouvait en attendre des gains économiques bien plus importants⁹.

Le problème pour le gouvernement reste que l'UE exigerait probablement que le Royaume-Uni accepte la libre circulation des personnes en échange, ainsi que des contributions au budget de l'UE. Si la décision récente du gouvernement travailliste de rejoindre le programme de mobilité étudiante Erasmus+ indique qu'il serait prêt à participer au budget, un retour au principe de la libre circulation des personnes reste exclu. C'était un point clé du manifeste électoral de 2024 et le Premier ministre n'a pour l'instant pas indiqué vouloir évoluer sur le sujet. Six ans après avoir opté pour un accord de Brexit qui lui accordait une grande liberté réglementaire, **le principal dilemme pour le Royaume-Uni est donc désormais de savoir quelle part d'indépendance formelle il est prêt à céder en échange de relations économiques plus étroites avec l'UE.**

JOËL RELAND

8. **Gouvernement britannique (2025)**, « PM secures new agreement with EU to benefit British people », 15 mai.

9. **Sissons A. et Springford J. (2025)**, « Getting Britain out of the hole. A plan for the economy », novembre.

