

VII / Brexit : année 1, quel bilan ?

Catherine Mathieu

Le 24 décembre 2020, un accord de commerce et de coopération était signé entre l'Union européenne (UE) et le Royaume-Uni, permettant d'éviter une sortie sans accord, un *hard Brexit*. Cet accord mettait un terme à cinq ans de débats, discussions et négociations sur la sortie du Royaume-Uni de l'UE, enclenchés depuis le référendum du 23 juin 2016 où une majorité d'électeurs britanniques s'était prononcée en faveur d'une sortie du Royaume-Uni de l'UE.

Nous présentons ici un premier bilan de l'application des principaux points de l'accord du 24 décembre, un an après sa signature : commerce de marchandises, pêche, services financiers, Irlande du Nord. Les indicateurs macroéconomiques suggèrent un certain impact du Brexit, difficile à distinguer du choc provoqué par la crise sanitaire.

Commerce de marchandises

L'accord du 24 décembre est un accord de compromis qui permet d'éviter la mise en place de droits de douane et de quotas sur les échanges de marchandises. Ce long texte (1 246 pages dans sa version anglaise) prévoit en détail la relation future entre le Royaume-Uni et l'UE²⁷. Il met sur pied un Comité paritaire et dix-huit comités sectoriels chargés de veiller à sa bonne application. Ces comités peuvent avoir recours à des processus d'expertise ou d'arbitrage mixtes, le Royaume-Uni ne reconnaissant pas l'autorité de la Cour de justice européenne.

Le texte comporte à la fois la nécessité d'une « concurrence libre et non faussée », le droit de chaque partie à définir ses

propres réglementations, la nécessité de processus de collaboration en la matière, des engagements à maintenir des niveaux de réglementations élevés pour les droits du travail, la protection sociale et la protection de l'environnement. Les subventions aux entreprises sont réglementées. Un désaccord persistant doit être tranché par un tribunal d'arbitrage qui peut autoriser la partie lésée à prendre des mesures compensatrices.

Cela n'empêche pas l'apparition de barrières non tarifaires (BNT) : barrières réglementaires, règles d'origine, contrôles des normes sanitaires et phytosanitaires (SPS), contrôles douaniers, coûts administratifs. La question des barrières réglementaires ne va se poser qu'avec le temps, si les réglementations, actuellement similaires, divergent entre le Royaume-Uni et l'UE. La question des règles d'origine et des normes SPS est apparue dès le 1^{er} janvier 2021 : pour pouvoir être exportés dans l'UE sans droits de douane, les produits britanniques doivent vérifier les règles d'origine, donc contenir des matières originaires du Royaume-Uni et de l'UE, à hauteur d'un pourcentage variable selon les produits ; les produits alimentaires doivent présenter des certificats attestant de leur conformité aux normes SPS de l'UE. Les entreprises doivent remplir des formulaires en vue des contrôles douaniers. Ces formalités représentent une difficulté nouvelle et importante à court terme pour les entreprises qui, auparavant, n'exportaient que vers l'UE.

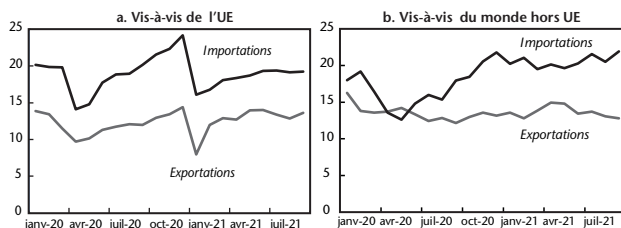
Il est difficile d'estimer l'impact de ces BNT. Selon les estimations publiées par différentes études [OBR, 2018], dans le cadre d'un accord de libre-échange traditionnel, ces barrières pourraient représenter en moyenne une hausse de l'ordre de 6 % du coût des marchandises échangées. Ces barrières freineraient les exportations britanniques vers l'UE, pourraient décourager certaines entreprises d'installer des usines au Royaume-Uni et être répercutées dans les prix au Royaume-Uni.

Premier bilan : un impact visible sur le commerce extérieur en janvier 2021

Certains scénarios alertaient sur le risque de formation de longues files de camions à Douvres et à Calais dès la mise en place des nouvelles procédures de contrôles douaniers au 1^{er} janvier. Ces craintes se sont révélées vaines. D'une part, les entreprises britanniques avaient constitué des stocks, augmentant leurs im-

Graphique 1. Commerce extérieur de marchandises du Royaume-Uni

En milliards de livres, CVS



Source : Office for National Statistics (ONS).

portations en provenance de l'UE avant le 31 décembre, afin d'éviter les ruptures d'approvisionnement qui auraient pu se produire si le Royaume-Uni était sorti sans accord. Un accord ayant été trouvé, un déstockage a été effectué en début d'année. D'autre part, face à l'arrivée d'une nouvelle vague de Covid-19, le gouvernement britannique a mis en place de nouvelles restrictions sanitaires début janvier — sorties du domicile limitées aux activités professionnelles ne pouvant être effectuées chez soi et aux achats de biens de première nécessité, fermeture des écoles, fermeture des commerces non essentiels. Ces restrictions ont freiné la demande intérieure et les importations. Enfin, l'UE a mis en place des contrôles à l'entrée des marchandises en provenance du Royaume-Uni dès le 1^{er} janvier, ce qui a posé des difficultés en particulier pour les produits alimentaires. Le problème ne s'est pas posé pour les exportateurs de l'UE au Royaume-Uni puisque les règles n'ont pas encore changé côté britannique. Le gouvernement britannique avait initialement prévu une montée en charge progressive des contrôles de marchandises en provenance de l'UE en avril et juillet 2021, repoussée depuis à janvier 2022 (avril 2022 pour les animaux vivants).

Les importations britanniques de marchandises en provenance de l'UE, comme les exportations britanniques vers l'UE, ont chuté en janvier 2021, respectivement de 33 % et 45 % (graphique 1a), tandis que la baisse des importations en provenance de pays hors UE n'était que de 7 %, les exportations bri-

tanniques augmentant de 3 % vers cette zone (graphique 1b). Il y a bien eu un choc spécifique lié au Brexit sur les échanges de marchandises.

La chute des exportations de marchandises britanniques vers l'UE en janvier (passant de 14,4 à 7,9 milliards de livres) a été particulièrement forte pour les produits alimentaires et les animaux vivants (- 65 %, soit - 0,7 milliard), premiers secteurs touchés par l'application des nouveaux contrôles aux frontières, notamment dans le secteur de la pêche. Ainsi, les difficultés d'obtenir dans un délai court les certificats de respect des normes phytosanitaires ne permettaient plus aux pêcheurs de langoustines de les livrer vivantes sur les marchés de l'UE. Mais la chute des exportations a été générale : produits de la chimie (- 61 %, soit - 1,8 milliard), matériels de transport (- 38 %, soit - 1,8 milliard) et autres biens manufacturés (- 47 %, soit - 1,7 milliard).

Dans la baisse des échanges en début d'année, il est difficile de distinguer ce qui est temporaire, dû à un déstockage ou à la difficulté d'appliquer les nouvelles formalités, en particulier pour les petites entreprises qui n'exportaient pas hors UE et n'étaient donc pas familières des formalités douanières, de ce qui est dû aux mesures de restriction sanitaire, prises à des moments différents selon les pays. Il semble toutefois que les secteurs qui ont été les plus touchés à court terme, en particulier les produits alimentaires et les animaux vivants, sont rapidement parvenus à s'adapter aux nouvelles règles des ventes vers l'UE. Ainsi, en mai, le montant des exportations de produits alimentaires et d'animaux vivants était revenu à 850 millions de livres, sa moyenne des cinq dernières années ; le montant total des exportations totales de marchandises britanniques vers l'UE avait légèrement dépassé son niveau moyen des cinq dernières années.

De mai à septembre, les exportations britanniques ont baissé (de 8,2 %, en valeur), mais moins nettement vers l'UE (- 2,6 %) que vers le reste du monde (- 13,6 %). Au-delà des frictions de court terme, il faudra du temps pour percevoir des effets durables du Brexit sur les échanges commerciaux, d'autant plus que les vagues de Covid-19 se poursuivent. À terme, le risque existe que les entreprises choisissent de relocaliser une partie de leurs investissements et de leur production du Royaume-Uni vers l'UE. Mais le gouvernement britannique s'est engagé dans une stratégie d'ouverture à l'échelle de la planète. Dès sa sortie de l'UE en janvier 2020, pendant la phase de négociation d'un accord

avec l'UE, le gouvernement britannique a conclu des accords commerciaux avec de nombreux pays, d'abord en répliquant les accords que ces pays ont avec l'UE, puis en négociant des accords de libre-échange. Deux accords de libre-échange sont emblématiques de la stratégie d'un Royaume-Uni ouvert sur le monde, la *Global Britain* : l'accord signé avec le Japon, en octobre 2020, et l'accord avec l'Australie dont le principe a été acté par Boris Johnson et Scott Morrison le 14 juin 2021. Le Japon et l'Australie ne représentent certes qu'un faible poids dans le commerce extérieur britannique, respectivement 1,8 % et 1,2 % des exportations en 2019, contre près de 50 % pour l'UE. Le gouvernement britannique estime d'ailleurs les gains de l'accord signé avec le Japon à 0,07 point de PIB seulement à long terme [Department for International Trade, 2021]. Mais, au-delà des impacts directs d'un accord avec le Japon ou l'Australie, le Royaume-Uni renforce surtout ses chances d'entrer dans l'accord de partenariat transpacifique global et progressiste (*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* — CPTPP) qui rassemble actuellement onze pays : Australie, Brunéi, Canada, Chili, Japon, Malaisie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Pérou, Singapour et Vietnam (soit environ 14 % du PIB mondial). Le Royaume-Uni a par ailleurs signé un accord de libre-échange avec les trois pays de l'Espace économique européen membres de l'AELE (Islande, Liechtenstein, Norvège), le 4 juin 2021. Il poursuit ses négociations avec les pays africains (accord commercial signé avec le Kenya en décembre 2020), accord signé avec l'Albanie, discussions en cours avec la Nouvelle-Zélande... Les discussions sur un accord de libre-échange avec les États-Unis, qui avaient débuté en avril 2020, ont été interrompues en octobre, à l'approche des élections présidentielles américaines. Parmi les difficultés de négociation figuraient des questions délicates, en particulier la question des normes phytosanitaires dont une majorité de Britanniques ne souhaite pas qu'elles soient abaissées et du système de santé dont les Britanniques refusent qu'il soit privatisé. Signer un accord commercial avec le Royaume-Uni ne fait pas non plus partie des priorités de la présidence de Joe Biden et, à la fin 2021, les négociations n'avaient pas redémarré. À la fin septembre, le Royaume-Uni avait signé des accords commerciaux avec soixante-huit pays hors UE, représentant 15 % du commerce extérieur britannique, dont un grand nombre sont dans la continuité des accords existants entre l'UE et ces pays.

La pêche

La pêche faisait partie des questions prioritaires pour le Royaume-Uni comme pour les États côtiers de l'UE27, dont la France. Le Royaume-Uni souhaitait retrouver l'accès plein et entier à ses eaux territoriales. C'était l'un des éléments forts de campagne des *Brexiters*. Les Britanniques n'avaient cependant pas la capacité de production nécessaire pour remplacer les pêcheurs européens dès 2021 tandis que l'UE27 souhaitait conserver les droits d'accès de ses pêcheurs dans les eaux britanniques, très poissonneuses, et maintenir une gestion commune des ressources halieutiques. Finalement, l'accord du 24 décembre entérine un compromis ; les pêcheurs de l'UE devront verser aux Britanniques l'équivalent d'une partie de leur pêche, augmentant progressivement de 15 % en 2021 à 25 % en juin 2026. À la fin de cette période de transition, l'accès des pêcheurs de l'UE aux eaux britanniques sera soumis à des accords négociés annuellement. L'UE a donc réussi à préserver en grande partie l'accès de ses pêcheurs aux eaux du Royaume-Uni. Il est peu probable que le Royaume-Uni soit en position de négocier un accord plus favorable pour ses pêcheurs en 2026 qu'il n'a réussi à le faire en 2020. Sur le plan politique, c'est un échec pour le gouvernement britannique vis-à-vis des pêcheurs qui avaient largement voté en faveur du Brexit. Sur le plan économique, l'impact n'est cependant pas aussi important, la pêche ne représentant que 0,02 % de la valeur ajoutée britannique et les pêcheurs n'étant que 12 000. Le gouvernement britannique a annoncé des mesures de soutien au secteur de la pêche (afin notamment de moderniser et d'étendre les flottes d'ici la fin de la période de transition).

Premier bilan : transition sous tension

L'accès aux zones de pêche britanniques a engendré des tensions au printemps 2021 entre le Royaume-Uni et la France, en particulier pour le maintien de l'accès aux eaux de Jersey. Les bateaux de l'UE doivent, depuis la sortie du Royaume-Uni du marché unique, demander des licences pour continuer à pêcher dans les eaux britanniques. Dans le cas des eaux jersiaises, les pêcheurs disposaient d'un délai jusqu'au 30 avril pour obtenir ces licences. Ils ne les avaient pas toutes obtenues à cette date, ce qui a conduit à des manifestations de pêcheurs français à l'entrée de Saint-Hélier et à la

montée de tensions diplomatiques entre la France et le Royaume-Uni. Les autorités françaises menaçaient de couper l'alimentation en électricité de Jersey si l'ensemble des licences demandées n'était pas accepté, comme le permet l'accord du 24 décembre en cas de non-respect par les Britanniques de l'accord, la réponse devant cependant être proportionnée. Les autorités de Jersey indiquèrent que les pêcheurs fournissant la preuve de leur activité dans les eaux de Jersey obtiendraient une licence ; elles prolongèrent la date limite de demande d'obtention des licences au 30 juin. Le 28 juin, elles acceptèrent la demande de la France de repousser ce délai de trois mois, jusqu'au 30 septembre. À cette date, les autorités de Jersey avaient accordé 114 licences aux bateaux de pêche français et placé plus de 50 sur une liste d'attente, leur donnant jusqu'à la fin décembre 2021 pour fournir les preuves de leurs activités dans les eaux jersiaises. Du côté français, on estimait que 150 licences n'avaient pas été accordées. Il semble que les autorités de Jersey, qui décident de l'attribution des licences dans leurs eaux, souhaitent éviter de nouvelles tensions. Elles expliquent être prêtes à prendre en compte tout document permettant de retracer les activités de pêche dont les fiches de pêche que tous les bateaux doivent remplir. Mais la France reste ferme et l'UE, par laquelle doivent transiter les demandes de licence entre l'UE et le Royaume-Uni, a dû se poser en intermédiaire. Le 24 novembre, la Commission européenne demanda aux Britanniques de finaliser l'examen des licences avant le 10 décembre. Les pêcheurs français se déclarèrent prêts à mener des opérations de blocage des ports en Normandie et dans les Hauts-de-France. Le sujet de la pêche est et restera très probablement un sujet de tensions dans les années à venir.

Les services financiers

Les services financiers sont les grands oubliés de l'accord alors qu'ils représentent environ 7 % de la valeur ajoutée britannique, plus d'un million d'emplois, et un excédent de 17 milliards de livres avec l'UE en 2020 (45 milliards vis-à-vis de l'ensemble du monde). En quittant le marché unique, les entreprises britanniques ont perdu les passeports financiers qui leur permettaient de vendre leurs services dans l'UE. Les Britanniques espéraient obtenir des accords d'équivalence. Dans l'ac-

cord du 24 décembre, les deux parties ont simplement convenu de parvenir à un protocole d'accord d'ici fin mars 2021.

Mais, du côté de l'UE, aucune décision n'a été prise en dehors du maintien de l'équivalence des activités des chambres de compensation pour une période de dix-huit mois. L'UE agit clairement en fonction de ses intérêts : maintien de l'équivalence pour les seules activités qui ne peuvent être effectuées aujourd'hui dans la zone euro, pas de décisions pour les autres. On peut s'étonner que le gouvernement britannique n'ait pas semblé se préoccuper des intérêts de la City dans cette négociation, contrairement à ceux de ses pêcheurs. On peut penser que le gouvernement britannique fait confiance à la City pour garder le leadership des places financières mondiales en développant de nouvelles activités (telles que la finance verte) et en se réorientant vers des zones de croissance dynamiques, en particulier en Asie, si l'UE continue de maintenir une position dure en termes d'équivalences. D'autre part, les entreprises financières ont anticipé la sortie du Royaume-Uni du marché unique en s'étant assurées de garder des implantations dans la zone euro.

Premier bilan : un faible impact à ce jour

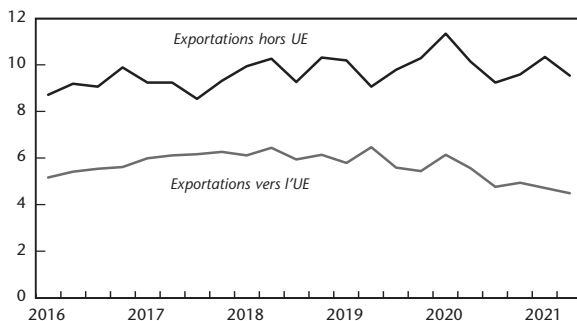
À court terme, l'impact négatif du Brexit a été limité pour la City de Londres. Hamre et Fright [2021] estiment que la City n'a perdu que 7 500 emplois du fait du Brexit, mais soulignent que l'effet pourrait s'accroître dans le temps. C'est dans ce domaine que le Royaume-Uni a le plus à perdre en quittant l'UE : déplacement d'activités boursières de Londres à Amsterdam en début d'année 2021, pas d'équivalence sauf pour les chambres de compensation jusqu'en juin 2022.

Les données publiées à la fin septembre 2021 par l'ONS suggèrent une érosion des exportations de services financiers britanniques vers l'UE27 depuis 2020, que l'on n'observe pas vis-à-vis du reste du monde (graphique 2). Au premier semestre 2021, l'excédent bilatéral avec l'UE27 restait cependant de 14 milliards en rythme annualisé (et de 42 milliards vis-à-vis de l'ensemble du monde).

À la fin mars 2021, seul un accord sur des conditions techniques de la négociation avait été trouvé. Aucun document précisant les termes de cet accord n'a été publié depuis lors. Cepen-

Graphique 2. Exportations britanniques de services financiers

En milliards de livres, non CVS



Source : Office for National Statistics (ONS).

dant, le 10 novembre 2021, Mairead McGuinness, commissaire européenne en charge des services financiers, déclarait que l'UE ne serait pas en état de se passer des chambres de compensation de Londres d'ici juin 2022 et qu'une proposition de report de la fin de la période transitoire serait faite par la Commission au début de 2022. Le Trésor britannique envisage de son côté de faire évoluer le cadre réglementaire et la fiscalité des services financiers afin de maintenir la position de la City à l'échelle mondiale.

L'Irlande du Nord

C'est la plus grande difficulté actuelle du Brexit. La question de la frontière irlandaise avait été théoriquement réglée par le protocole signé le 27 octobre 2019. Celui-ci permet d'éviter l'établissement d'une frontière physique entre l'Irlande et l'Irlande du Nord. Il met en place un système compliqué.

D'un côté, l'Irlande du Nord continue de s'aligner sur un ensemble de règles du marché unique : législation sur les marchandises, règles SPS, règles en matière d'aides d'État, de TVA et d'accises. De l'autre, l'Irlande du Nord continue à faire partie du territoire douanier du Royaume-Uni. Elle est incluse dans les ac-

cords de libre-échange que ce dernier conclut avec des pays tiers. Les marchandises entrant en Irlande du Nord doivent respecter les règles de l'UE si elles risquent d'entrer sur le marché unique de l'UE. Pour chaque type de marchandise, un comité mixte établit le risque de circulation ultérieure à l'extérieur de l'Irlande du Nord. Les contrôles nécessaires doivent être effectués par les autorités britanniques, mais le protocole prévoit la mise en place de mécanismes de contrôle et de surveillance de l'UE. Les règles de l'UE en matière d'aides d'État s'appliquent quand elles impactent les échanges entre l'Irlande du Nord et l'UE.

Premier bilan : la nécessité de trouver une solution pragmatique

Les difficultés d'application du protocole ont surgi très rapidement : difficultés de mise en place des contrôles des marchandises arrivant de Grande-Bretagne en Irlande du Nord, difficultés d'approvisionnement des magasins en Irlande du Nord. Très vite, les tensions politiques ont surgi en Irlande du Nord. Les relations se sont aussi tendues entre le Royaume-Uni et l'UE : l'UE demandant une application stricte du protocole en ce qui concerne l'entrée des marchandises en Irlande du Nord, respectant les règles en vigueur dans l'UE, y compris pour les marchandises destinées au seul marché d'Irlande du Nord, les Britanniques demandant une application permettant de distinguer le lieu de consommation finale. La « guerre des saucisses » est emblématique de cette difficulté : au-delà de la période de grâce fixée initialement à fin juin, la viande réfrigérée venant de Grande-Bretagne n'aurait plus eu le droit d'être vendue sur le sol nord-irlandais en vertu des réglementations de l'UE qui interdisent l'importation de viandes réfrigérées en provenance de pays hors UE.

L'UE a d'abord refusé une lecture souple du protocole. Le 30 juin, l'UE a accepté la demande britannique de repousser de trois mois le délai d'interdiction de vente des saucisses britanniques dans les supermarchés nord-irlandais et proposait d'alléger certains contrôles (entre autres, sur les médicaments). Le Royaume-Uni publia en juillet 2021 un *Command Paper*, demandant une large révision du protocole. L'UE s'est déclarée prête à rechercher avec le gouvernement britannique une solution pragmatique — qui permettrait d'éviter le retour d'une frontière sans avoir d'impact négatif sur le quotidien des habitants nord-irlandais, car la ques-

tion qui s'est posée pour les saucisses se pose pour de nombreux produits, dont les médicaments produits en Grande-Bretagne et vendus en Irlande du Nord.

L'UE a fait des propositions d'allègement des contrôles en mer d'Irlande, en octobre 2021, qui porteraient sur 80 % des marchandises. Fin novembre, les discussions se poursuivaient entre Maroš Šefčovič, commissaire européen chargé des relations institutionnelles, et David Frost, ministre britannique chargé des négociations post-Brexit. Les Britanniques semblent rechercher un accord avant la fin 2021 en laissant planer le doute sur le fait qu'ils pourraient déclencher l'article 16, qui permet à une des deux parties de suspendre l'application du protocole en cas de risque de « sérieuses difficultés économiques, sociétales ou environnementales susceptibles de persister, ou de flux commerciaux détournés ».

Quel impact macroéconomique ?

Dès le 1^{er} janvier 2021, des difficultés d'adaptation aux nouvelles règles sont apparues pour le commerce de marchandises. Ces problèmes semblent s'être résolus et auront au total un faible impact économique.

Les intervenants sur les marchés des changes et les marchés financiers n'ont pas montré de signe d'inquiétude à la suite de la signature de l'accord du 24 décembre, comme ils n'en avaient d'ailleurs pas montré lors des négociations en 2020. La livre, qui fluctuait autour de 1,11 euro au quatrième trimestre 2020 s'est même légèrement appréciée depuis janvier 2021 et était à 1,19 euro à la fin novembre. La livre s'est aussi légèrement appréciée vis-à-vis du dollar, passant de 1,32 dollar au quatrième trimestre 2020 à 1,42 dollar fin mai 2021, avant de redescendre autour de 1,37 dollar à la fin novembre. Les taux d'intérêt publics à dix ans sont passés de 0,3 % au quatrième trimestre 2020 à 0,6 % au premier trimestre, puis à près de 1 % à la fin novembre, soit un écart de 1,2 point avec l'Allemagne (contre 1 point en début d'année). L'indice FTSE-All Share de la Bourse de Londres était en hausse de 24 % sur un an en octobre 2021, une hausse cependant moins forte que celles du CAC40 (37 %) ou du S&P500 (40 %).

Le Brexit s'est produit alors que la pandémie de Covid-19 continuait de faire des ravages à travers le monde. Le PIB britannique a chuté de 9,8 % en moyenne annuelle en 2020. En janvier

2021, les mesures de confinement prises pour freiner la diffusion de la nouvelle vague de Covid-19 ont conduit à une baisse du PIB de 1,4 % sur le premier trimestre. La levée des contraintes sanitaires à partir du printemps a conduit à une forte reprise du PIB, + 5,5 % au deuxième trimestre et + 1,25 % au troisième trimestre, qui ont ramené le PIB 2,1 points en dessous de son niveau du quatrième trimestre 2019 et à 0,6 point seulement en septembre selon le PIB mensuel. Au troisième trimestre, le PIB britannique affichait un rattrapage moins fort par rapport à la fin 2019 que les États-Unis (+ 1,4), la France (- 0,1), l'Allemagne (- 1,1) mais meilleur que le Japon (- 2,2) ou l'Espagne (- 6,6).

Depuis le début de la pandémie, le gouvernement britannique a apporté un fort soutien budgétaire à l'activité. Ce soutien, de l'ordre de 15 points de PIB entre janvier 2020 et avril 2021, place le Royaume-Uni derrière les États-Unis (25 points de PIB), mais loin devant les pays de la zone euro (autour de 8 points pour la France, l'Espagne et l'Italie, 11 points pour l'Allemagne [OBR, 2021a]). Le gouvernement a soutenu les entreprises par des dispositifs de prêt, les entreprises et les salariés par des dispositifs d'activité partielle, d'une ampleur proche de celle mise en place ailleurs en Europe. Mais, selon l'Office for Budget Responsibility (OBR), le Royaume-Uni se distingue en ayant consacré un soutien beaucoup plus important que les autres grands pays au système de santé, à hauteur de 5,3 points de PIB, ce qui explique l'essentiel de l'écart avec la France par exemple. Ce soutien spécifique très important au secteur de la santé s'expliquerait par la plus forte sévérité de la pandémie au Royaume-Uni et par un système de santé qui avait moins de capacités inutilisées (nombre de lits d'hospitalisation inoccupés, dont ceux en soins intensifs, nombre d'infirmières et de médecins) que les autres pays avant le début de la pandémie.

Depuis l'été, des pénuries en série sont apparues au Royaume-Uni : produits manquants dans les magasins et les fast-foods, stations d'essence sans carburant début octobre déclenchant une ruée amplificatrice. À cela se sont ajoutés, comme dans les autres pays, les effets des ruptures des chaînes d'approvisionnement mondialisées et l'arrivée ralentie des containers venant de Chine, d'où la crainte de pénurie de jouets à Noël.

Ces pénuries sont intervenues sur fond de reprise accélérée de l'activité, à la suite de la levée totale, le 19 juillet, des restrictions sanitaires. Pour ce qui concerne les importations de mar-

chandises, les pénuries ne proviennent pas d'un effet spécifique lié au Brexit, le gouvernement n'ayant pas introduit de mesures de contrôle des importations en provenance de l'UE.

Le Royaume-Uni avait un taux de chômage faible avant la pandémie (à 3,8 % seulement selon le concept du Bureau international du travail) ; le taux a augmenté jusqu'à 5,2 % en novembre 2020, mais est ensuite redescendu jusqu'à 4,3 % en août 2021. Le redémarrage de l'activité a conduit à des tensions dans l'emploi dans certains secteurs, en particulier dans le transport routier. Avant le Brexit, les associations de transporteurs déclaraient déjà manquer de 50 000 chauffeurs de poids lourds. Avec la pandémie, les formations ont été interrompues, certains chauffeurs ont changé de métier. Il y avait 268 000 chauffeurs en juin 2021, dont 28 000 venant de l'UE. En cinq ans, la profession a perdu 53 000 chauffeurs, dont 12 000 de l'UE. Le Brexit n'explique donc qu'une partie de la pénurie de chauffeurs. Celle-ci est aussi importante ailleurs dans l'UE. Il s'agit d'un métier particulièrement pénible, où les salaires sont faibles du fait de la concurrence des entreprises des pays de l'Est de l'UE. Autre secteur en forte tension : les abattoirs, où les travailleurs de l'UE représentaient jusqu'à 40 % des effectifs : certains sont retournés chez eux pendant la pandémie ; du fait des limitations introduites par le Brexit, les entreprises ne peuvent plus les embaucher librement. Lorsque le tourisme reprendra, les tensions pourraient s'accroître dans l'hôtellerie et la restauration.

C'est un bras de fer original qui se joue entre les entreprises dont le modèle économique repose sur le travail à bas coût et le gouvernement libéral de Boris Johnson qui leur demande d'augmenter les salaires et d'améliorer les conditions de travail pour attirer des Britanniques dans des emplois occupés précédemment par des travailleurs étrangers. Le salaire minimum augmentera d'ailleurs de 6,6 % en avril 2022, à 9,5 livres par heure (environ 11 euros), l'objectif du gouvernement étant un salaire minimum équivalent aux deux tiers du salaire médian en 2024.

Conclusion

À la fin 2021, si l'on perçoit des effets spécifiques du Brexit, au-delà du choc ponctuel sur les échanges extérieurs en début d'année, les indicateurs macro-économiques reflètent surtout les effets de la pandémie. Le Royaume-Uni a profité de sa sortie

de l'UE pour avoir une politique vaccinale spécifique (vaccination plus précoce de la population en retardant la deuxième dose), mais celle-ci ne lui a pas permis d'avoir un bilan sanitaire meilleur.

Au-delà de ce très court terme, une gamme de scénarios est envisageable. Pour les pessimistes, le Royaume-Uni va se refermer sur lui-même. Sa fermeture entraînera une perte immédiate de productivité et une baisse du taux de croissance de sa productivité. L'OBR, en octobre 2021, estimait que l'impact pourrait être de - 4 points sur la productivité. Mais cela est discutable car le Royaume-Uni veut rester ouvert. Pour les libéraux, le Royaume-Uni, libéré des contraintes européennes, pourra réaliser un choc de déréglementation (mais le pays est déjà très libéralisé) et se tourner vers le « grand large ». C'est ce qu'illustrent les accords commerciaux déjà signés avec les pays en dehors de l'UE.

L'impact négatif à terme prédit par les études économiques (avec une médiane à - 2,5 % sur le PIB [Mathieu, 2020]) n'est pas apparent, compte tenu du choc que représente la crise sanitaire.

Repères bibliographiques

DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL TRADE (2021), *Final Impact Assessment of the Agreement between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and Japan for a Comprehensive Economic Partnership*, février.

HAMRE E. F. et WRIGHT W. (2021), « Brexit & the City : the impact so far », *New Financial*, avril.

MATHIEU C. (2020), « Brexit : what economic impacts does the literature anticipate ? », *Revue de l'OFCE*, n° 167, p. 43-81.

OBR (2018), « Brexit and the OBR's forecasts », *Discussion Paper*, n° 3, Office for Budget Responsibility, octobre.

— (2021a), *Fiscal Risks Report*, Office for Budget Responsibility, juillet.

— (2021b), *Economic and Fiscal Outlook*, Office for Budget Responsibility, octobre.