IRES
Institut de Recherches
Économiques et Sociales

N° 190
Juin 2025

Union européenne
Règlement européen sur l'intelligence artificielle :
quelle place pour le dialogue social et les syndicats ?

Union européenne
Des dividendes de la guerre… mais pour qui ?

États-Unis
Le démantèlement de la fonction publique fédérale
et des principales administrations

Japon
Le modèle traditionnel de la femme au foyer contre l'aspiration
des femmes à l'emploi et à l'égalité des chances

CHRONIQUE INTERNATIONALE DE L'IRES

CHRONIQUE INTERNATIONALE DE L'IRES

PUBLICATION TRIMESTRIELLE

Directrice de la publication : Anne-Florence QUINTIN, *Présidente de l'IRES*

Rédactrice en chef de la publication : Catherine SAUVIAT

Secrétariat de rédaction : Julie BAUDRILLARD

Maquette : EBZONE Communication (www.ebzone.fr)

Réalisation : Lyubica CURICH

COMITÉ DE LECTURE

Équipe de recherche

Sarah BARRIÈRES - Odile CHAGNY - Pierre CONCIALDI - Thomas COUTROT Noélie DELAHAIE - François-Xavier DEVETTER - Jeanne FAGNANI - Anne FRETEL Jacques FREYSSINET - Anna FRISONE - Solveig GRIMAULT - Kevin GUILLAS-CAVAN Odile JOIN-LAMBERT - Annie JOLIVET - Stéphane JUGNOT - Marcus KAHMANN Axel MAGNAN - Antoine MATH - Christèle MEILLAND - Virginia MELLADO Cristina NIZZOLI - Jean-Marie PERNOT - Udo REHFELDT - Catherine SAUVIAT Claude SERFATI - Michèle TALLARD - Arnaud TRENTA - Catherine VINCENT

Conseillers techniques

Hugo BERNARD (CFE-CGC) - Paul FOUQUART (CFTC) - Philippe GUIMARD (CGT-FO) Benoît KERMOAL (UNSA Éducation) - Théophile LAVAULT (CFDT) - Fabrice PRUVOST (CGT)

CORRESPONDANTS

Jean FANIEL et Bernard CONTER (Belgique) - Christina KARAKIOULAFIS (Grèce) Stéphane LE QUEUX (Australie et Asie du Sud-Est) - Aris MARTINELLI (Suisse) Hiromasa SUZUKI (Japon)

Directeur général de l'IRES : Frédéric LERAIS

Directeur adjoint, documentation et communication : Benoît ROBIN

Directeur adjoint, administration et finances : Bruno ROUQUET

Administration : Caroline AUJOULET, Nadège MOUSSET

Documentation : Guillaume HEINTZ

Les numéros de la *Chronique internationale de l'IRES* sont en accès libre sur le site de l'IRES www.ires.fr
Les numéros depuis 2016 sont en accès libre sur le portail www.cairn.info

© IRES, Noisy-le-Grand, 2025 ▪ Tactic Impressions - Gonesse
Dépôt légal : juin 2025 ▪ N° ISSN 1285-087X - Prix au numéro : 15,00 €

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservée à l'usage privé du copiste et non destinées à utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (alinéa 1er de l'article 40).
Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal.

SOMMAIRE

N° 190
Juin 2025

Union européenne
Règlement européen sur l'intelligence artificielle : quelle place pour le dialogue social et les syndicats ? 3
Odile CHAGNY

Union européenne
Des dividendes de la guerre… mais pour qui ? 27
Claude SERFATI

États-Unis
Le démantèlement de la fonction publique fédérale et des principales administrations 49
Catherine SAUVIAT

Japon
Le modèle traditionnel de la femme au foyer contre l'aspiration des femmes à l'emploi et à l'égalité des chances 65
Hiromasa SUZUKI

Union européenne

Règlement européen sur l'intelligence artificielle : quelle place pour le dialogue social et les syndicats ?

Odile CHAGNY

Le règlement européen sur l'intelligence artificielle (IA) établit un cadre juridique contraignant pour les systèmes d'IA, avec une approche centrée sur le produit et les risques. S'il n'a pas été conçu pour le monde du travail, il concerne de nombreux systèmes qui l'impactent, notamment les systèmes RH, considérés comme à haut risque. Il reconnaît peu de droits aux représentants du personnel, mais leur ouvre de nombreux leviers *via* l'information et la formation, dont ils pourront s'emparer, à côté de ceux fournis par le règlement général sur la protection des données (RGPD) et le Code du travail.

The European Artificial Intelligence (AI) Act establishes a strict legal framework for AI systems, with an approach centred on the product and the risks. While not aimed at the world of employment, it covers a number of systems which do have an impact on it, particularly HR systems, considered to be at high risk. It recognizes few rights for worker representatives, but opens up a number of levers for them through information and training, which they may seize, alongside those provided by the General Data Protection Regulation (GDPR) and the Employment code.

Odile Chagny est chercheure à l'Ires.

Le règlement sur l'intelligence artificielle (RIA) a été adopté le 13 juin 2024. Il s'agit du premier instrument juridique contraignant ayant pour objectif d'encadrer le développement de l'intelligence artificielle (IA)[1], applicable à tous les systèmes d'IA (SIA) déployés dans l'Union européenne (UE). Son entrée en application est très progressive, s'étalant de février 2025 à août 2031 (voir *infra*, tableau 1).

Le RIA n'a pas été conçu pour traiter des questions relatives au lieu de travail. Il a une approche « produit » des systèmes et modèles : en vue de leur commercialisation ou construction, de leur déploiement, de leur usage. Son objectif principal est en effet de stimuler l'adoption et la diffusion de l'IA dans l'UE en établissant un cadre juridique uniforme pour une « IA digne de confiance ».

La base légale du règlement sur l'IA est essentiellement les dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relatives au marché unique. Pour autant, les SIA, tout particulièrement ceux destinés à la gestion de la main-d'œuvre comme les systèmes utilisés pour le recrutement, la planification et la gestion des horaires et des tâches, le suivi de la performance, le *reporting*, voire la surveillance ou encore l'assistance aux fonctions RH (*chatbot* par exemple) ou la recommandation de formations personnalisées ont des impacts dans le monde du travail. Au fil du temps, de nombreux logiciels, qu'ils soient spécifiques à un secteur ou généralistes, seront dotés de fonctionnalités d'IA qui auront une incidence sur les conditions de travail[2]. Ces systèmes sont visés par le règlement, comme tous les autres SIA. En découleront des obligations, tant pour les fournisseurs que les utilisateurs de ces systèmes.

Cette contribution propose d'apporter de premiers éléments d'analyse du RIA, en se centrant sur les potentialités qui en résultent pour les acteurs syndicaux et les représentants du personnel.

Elle prend appui sur et prolonge les travaux menés dans le cadre de l'Ires depuis 2020 sur l'impact de l'IA sur le dialogue social, en partenariat avec les organisations syndicales[3]. Elle défend l'idée que le dialogue social a un rôle majeur à jouer dès à présent : « en plein » en se saisissant des droits prévus pour les travailleurs et leurs représentants figurant dans le règlement, « en creux », à défaut de dispositions suffisantes du règlement, en se mobilisant pour s'assurer du respect des droits fondamentaux et de la santé et sécurité des travailleurs.

Elle présente d'abord le processus européen ayant conduit au RIA, le contenu de ce dernier ainsi que ses objectifs et son champ d'application. Elle souligne ensuite la prise en compte des enjeux du travail dans la gouvernance de l'IA au niveau européen, ainsi que la place laissée aux représentants du personnel et aux organisations syndicales dans cette gouvernance. Enfin, elle discute des potentialités explicitement ou implicitement rendues possibles par le RIA pour le dialogue social.

1. Règlement (UE) n° 2024/1689 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024, établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle, https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj.

2. *STOA (Scientific Foresight) Study on the Use of Artificial Intelligence in Workplace Management,* June 1, 2022, https://bit.ly/4kKuZNa.

3. Projet Secoia Deal (https://secoiadeal.eu/) et projet Dial-IA (https://dial-ia.fr/). Cette contribution a été nourrie par les discussions qui ont accompagné ces travaux. Un remerciement particulier va toutefois à Pierrette Howayek et au partage de références précieuses qu'elle avait identifiées dans le cadre de sa thèse.

Le règlement sur l'intelligence artificielle et l'agenda numérique européen[4]

Après une première période dominée par la voie non juridiquement contraignante, centrée sur l'éthique, l'agenda numérique européen de la nouvelle Commission européenne issue des élections de 2019 a marqué une inflexion vers une approche législative uniforme de l'IA, qui s'est concrétisée en avril 2021 dans la proposition de règlement sur l'IA, officiellement adopté le 13 juin 2024.

La période « soft law »

Dans un premier temps, c'est la « voie éthique », et non la promotion d'un instrument législatif contraignant, qui a été privilégiée par la Commission européenne (schéma 1). Si la Commission Juncker a marqué le « retour du travail sur la scène institutionnelle européenne » avec tout particulièrement l'adoption du Socle européen des droits sociaux (Chagny, Teissier, 2021), elle a privilégié s'agissant de l'IA une approche exploratoire.

La Commission européenne a publié en avril 2018 sa communication pour « l'intelligence artificielle en Europe »[5], la première traitant de l'IA. Elle y appelait à la mise en place d'un cadre éthique et juridique conforme aux valeurs de l'UE et à la Charte des droits fondamentaux, mais sans préconiser la création d'une législation contraignante spécifique à l'IA. Au lieu de cela, la communication attirait l'attention sur les cadres juridiques existants comme la protection des données personnelles avec le règlement général sur la protection des données (RGPD) – adopté en 2016 et qui venait à peine d'entrer en vigueur – ou les règles relatives à la sécurité des produits et les régimes de responsabilité civile ordinaires[6].

L'approche par la voie éthique s'est concrétisée par la nomination en juin 2018 d'un groupe d'experts de haut niveau sur l'IA (High-level experts group on artificial intelligence ou HLEG AI). Celui-ci était composé de 52 membres issus du monde académique, de l'industrie, et de la société civile. Un seul représentant syndical y était présent[7]. Ce groupe a publié une définition de la notion d'IA qui lui a permis de circonscrire le périmètre de ses travaux. Il a notamment fixé des « lignes directrices en matière d'éthique pour une IA de confiance » (avril 2019)[8] et établi une liste de recommandations en matière de politiques publiques et d'investissements[9] (avril 2019), toujours en vue de garantir une « IA de confiance »[10].

4. Le lien suivant permet d'avoir une vision globale de la stratégie numérique européenne : https://digital-strategy.ec.europa.eu/en.

5. Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, « L'intelligence artificielle pour l'Europe », COM(2018) 237 final, 25 avril 2018, https://bit.ly/3FnYBkM.

6. Rapport au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sur les nouveaux développements de l'intelligence artificielle, 28 novembre 2024, https://bit.ly/3HqAIcO.

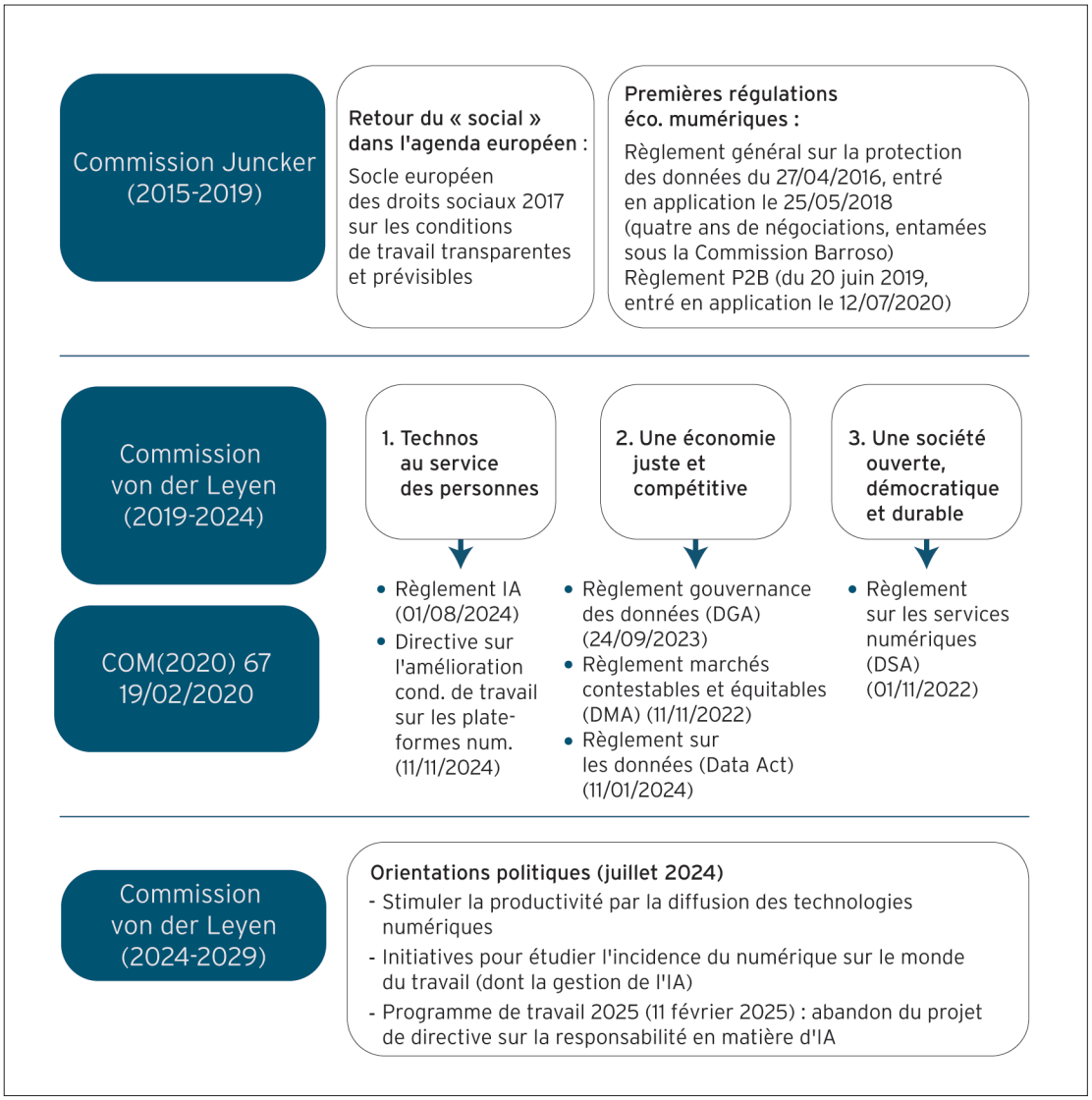
7. En la personne de Thiébault Weber, secrétaire confédéral de la Confédération européenne des syndicats (CES).

8. « Lignes directrices en matière d'éthique pour une IA digne de confiance », Groupe d'experts de haut niveau sur l'IA, 8 avril 2019, https://bit.ly/43NIlSO.

9. « Policy and investment recommendations for trustworthy AI », High-Level Expert Group on AI (AI HLEG), April 8, 2019, https://bit.ly/45tiaCT.

10. Parallèlement au groupe d'experts, la Commission avait lancé l'Alliance européenne pour l'intelligence artificielle, une plateforme visant à rassembler les parties prenantes intéressées par l'IA, y compris des représentants de l'industrie, du milieu académique et de la société civile.

Schéma 1 – **L'agenda numérique européen de la Commission européenne au fil du temps**



Source : représentation par l'auteur, sur la base des sources officielles européennes.

Le dialogue social est évoqué à une seule reprise dans les recommandations du groupe d'experts, comme moyen de promouvoir une « approche de l'intelligence artificielle au travail centrée sur l'humain ». Mais elles sont assez précises, allant jusqu'à l'idée de « co-création » des SIA. Il s'agirait « d'appliquer un processus de représentation, de consultation et, si possible, de co-création dans le cadre duquel les travailleurs seraient impliqués dans la discussion sur la production, le déploiement ou le processus d'approvisionnement de l'intelligence artificielle afin de garantir que les systèmes sont utilisables et que le travailleur conserve suffisamment d'autonomie et de contrôle,

d'épanouissement et de satisfaction au travail[11] ». Point notable, dans les lignes directrices du groupe d'experts, l'une des sept « exigences essentielles » pour une IA de confiance était « une IA source de progrès social et environnemental ». La dimension environnementale a quasi disparu par la suite des travaux sur l'IA.

L'inflexion vers une approche législativement contraignante de l'intelligence artificielle

Le tournant vers une approche législative de l'IA a été pris après les élections européennes de 2019 et la mise en place de la première Commission von der Leyen. Dès ses orientations politiques, la future commissaire annonçait qu'elle proposerait – dans les 100 premiers jours de son mandat – « une législation pour une approche européenne coordonnée sur les implications humaines et éthiques de l'intelligence artificielle[12] ».

La base de la stratégie numérique initiée par la Commission von der Leyen I est la Communication « Façonner l'avenir numérique de l'Europe » de février 2020[13]. Celle-ci fixe trois objectifs à l'agenda numérique européen : a) une technologie au service des personnes ; b) une économie juste et compétitive ; c) une société ouverte, démocratique et durable[14]. Cette stratégie débouche sur un nombre conséquent de propositions législatives, dont l'adoption s'étale entre novembre 2022 et novembre 2024 (schéma 1). Le règlement sur l'IA et la directive sur l'amélioration des conditions de travail sur les plateformes numériques sont les deux textes majeurs du volet « technologies au service des personnes ». Deux approches très différentes ont pour autant présidé à l'élaboration de ces deux textes. Le règlement sur l'IA est indissociable des initiatives de la Commission visant à promouvoir l'investissement et a pour objectif d'élaborer un cadre législatif uniforme pour une IA digne de confiance susceptible de favoriser un « écosystème d'IA qui fera bénéficier l'ensemble de la société et de l'économie européennes des avantages de la technologie ». La communication de 2020 est accompagnée d'un Livre blanc sur l'IA[15], destiné à présenter diverses possibilités de cadre législatif pour une IA digne de confiance.

L'initiative législative sur les plateformes affirme le souhait de la nouvelle Commission de garantir une mise en œuvre effective du socle européen des droits sociaux, avec l'objectif d'« améliorer les conditions de travail des travailleurs des plateformes[16] », une volonté rendue plus pressante par la crise sanitaire, eu égard à la situation à laquelle cette dernière a exposé les travailleurs des plateformes (Chagny, Tessier, 2021).

La communication et le Livre blanc de 2020 ont ouvert la voie aux différentes consultations et élaborations de rapports de

11. « Policy and investment recommandations for Trustworthy IA », *op. cit*.

12. U. von der Leyen, « A Union that strives for more. My agenda for Europe », Political Guidelines for the next European Commission 2019-2024, https://bit.ly/4jCyMeM.

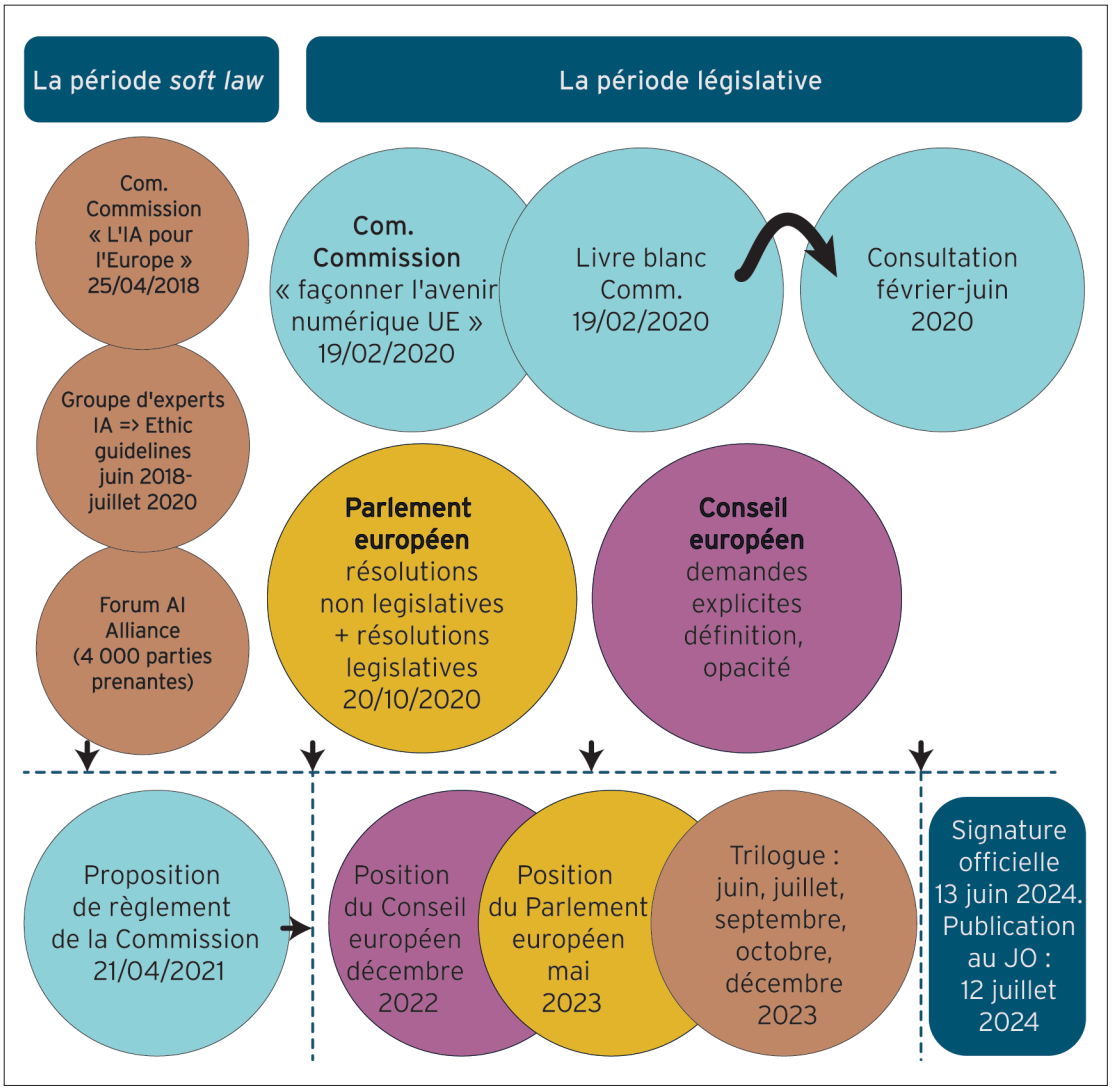
13. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Façonner l'avenir numérique de l'Europe », COM(2020) 67 final, 19 février 2020, https://bit.ly/4jA2iBy.

14. Une analyse détaillée de la stratégie numérique est fournie par Ponce del Castillo (2021).

15. Livre blanc de la Commission européenne, « Intelligence artificielle. Une approche européenne axée sur l'excellence et la confiance », COM(2020) 65 final, 19 février 2020, https://bit.ly/3FKKNAP.

16. Communication de la Commission, 19 février 2020, *op. cit*., p. 9.

Schéma 2 – **La construction de la norme à travers l'exemple du règlement IA**



Source : représentation par l'auteur, sur la base des sources officielles européennes.

position du Parlement européen, du Conseil, du Comité économique et social européen[17]. Plus de 1 215 contributions (dont 400 prises de position) ont été reçues dans le cadre de la consultation publique ouverte. 20 d'entre elles ont émané d'organisations syndicales de salariés, dont deux pour la France (CFDT, CFE-CGC). Celles-ci mettaient en avant l'importance du dialogue social et de la transparence dans le déploiement des SIA : « sur les lieux de travail, l'évaluation *ex ante* devrait être menée dans le cadre d'un processus de

17. Notamment : Résolution du Parlement européen du 20 octobre 2020 contenant des recommandations à la Commission sur un régime de responsabilité civile pour l'intelligence artificielle (2020/2014(INL)), https://bit.ly/3FGUpN1 ; Résolution du Parlement européen du 20 octobre 2020 contenant des recommandations à la Commission concernant un cadre pour les aspects éthiques de l'intelligence artificielle, de la robotique et des technologies connexes (2020/2012(INL)), https://bit.ly/3HlDSyC ; Avis du CESE : Livre blanc sur l'intelligence artificielle, 2020, https://bit.ly/3HlE80y.

dialogue social bien informé, lors duquel une totale transparence dans l'utilisation, le déploiement et l'impact du SIA sur les conditions de travail est garantie[18] ».

La proposition de règlement a été transmise par la Commission européenne le 21 avril 2021[19]. Le Conseil a adopté sa position commune en décembre 2022. Au Parlement, les discussions ont été menées par la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (IMCO) et la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) dans le cadre d'une procédure de comité mixte. La position du Parlement a été adoptée en juin 2023, avec des apports considérés comme majeurs en faveur des droits des travailleurs, notamment en ce qui concerne la liste des systèmes interdits, en matière de droit d'information et consultation, d'études d'impact sur les droits fondamentaux[20]. C'est également le Parlement qui a inscrit dans le règlement une approche à plusieurs niveaux pour réglementer les SIA (à usage général, y compris les modèles d'IA fondateurs ; voir *infra*). L'ensemble de la procédure législative (schéma 2) a duré un peu plus de trois ans. Le règlement sur l'IA a été officiellement signé le 13 juin 2024 et publié au *Journal officiel de l'UE* le 12 juillet 2024.

Les objectifs poursuivis par le règlement, les enjeux de définition

Un texte principalement destiné à promouvoir l'adoption et l'utilisation de l'IA, et non à traiter de ses impacts dans le monde du travail

Comme il s'agit d'un texte législatif transversal, le règlement poursuit un certain nombre d'objectifs primordiaux tels qu'un niveau élevé de protection de la santé, de la sécurité et des droits fondamentaux. Sa base juridique n'est toutefois pas l'article 153 du TFUE[21] (politique sociale), mais ses dispositions relatives au marché unique (article 114 en particulier).

À la différence de la directive sur l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail *via* une plateforme (mais sur un champ d'application restreint), le règlement sur l'IA n'a pas été conçu pour traiter spécifiquement des enjeux de l'IA liés au lieu de travail. Il part du principe que si les risques associés à l'utilisation de l'IA [*ses usages*] sont maîtrisés, son adoption sera facilitée[22]. Comme le rappelle Grégoire Loiseau, « le règlement ne se préoccupe pas des travailleurs, des droits, mais principalement des usages[23] ». Un parallèle

18. « *At the workplace the ex-ante assessment should be done through a well-informed social dialogue by which full transparency concerning the use, the deployment and the impact on workers conditions of the AI system is assured* », extrait de la contribution de la CFDT.

19. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle et modifiant certains actes législatifs de l'Union, Commission européenne, COM(2021) 206 final, 21 avril 2021, https://bit.ly/43RreyU.

20. https://bit.ly/4jyamTt. Christina Colclough, spécialiste de l'IA et fondatrice du Why Not Lab, a exercé durant tout le processus législatif une veille très active sur ce sujet, https://bit.ly/3SEtLHt.

21. https://bit.ly/3FFSrfP.

22. Règlement sur l'intelligence artificielle, *op. cit*., considérant 1.

23. Intervention de Grégoire Loiseau au séminaire « Réguler le déploiement de l'IA au travail » dans le cadre du cycle organisé par l'Anact et le BIT : https://www.youtube.com/watch?v=S-1l73fYBu0.

peut être effectué avec le RGPD[24], dont l'article 88 dispose que le traitement des données à caractère personnel dans le contexte de l'emploi doit faire l'objet de « règles plus spécifiques », qui doivent être fixées par les États membres dans la loi ou par le biais de conventions collectives[25]. Depuis l'entrée en vigueur du RGPD, l'article 88 est pourtant resté lettre morte dans presque tous les États membres (Abraha, 2023).

Enjeux autour de la définition des systèmes d'intelligence artificielle

Comme le résume le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST[26]), « le concept [d'IA] a fait l'objet de longs débats ». C'est précisément parce qu'il « n'existe pas de définition universellement admise de l'IA » (OECD, 2024) que l'OCDE a choisi de définir le concept de « système d'intelligence artificielle » (SIA), plus concret et opérationnel, notamment pour l'élaboration des politiques publiques. Ce sont les travaux menés dès 2018-2019 par les groupes d'experts de l'OCDE « AIGO » (OECD, 2019), et de haut niveau de la Commission européenne (« HLEG ») qui ont permis d'aboutir à la définition finalement retenue dans le cadre du règlement.

Selon l'article 3 du règlement, qui reprend pour l'essentiel la définition du groupe d'experts de l'OCDE :

« Un "système d'IA" [est] un système automatisé qui est conçu pour fonctionner à différents niveaux d'autonomie et peut faire preuve d'une capacité d'adaptation après son déploiement, et qui, pour des objectifs explicites ou implicites, déduit, à partir des entrées qu'il reçoit, la manière de générer des sorties telles que des prédictions, du contenu, des recommandations ou des décisions qui peuvent influencer les environnements physiques ou virtuels. »

L'intérêt de cette définition, susceptible d'évoluer[27], est qu'elle est suffisamment large pour couvrir quatre caractéristiques essentielles des SIA (European Commission, 2025), du point de vue de leurs effets et des conséquences que l'on peut en tirer pour le dialogue social.

Les systèmes d'IA :

- sont dotés d'un degré plus ou moins élevé d'*autonomie* ;
- *génèrent des résultats* sur la base d'*inférences* ;
- *interagissent* avec et influencent leur environnement ;
- peuvent, dans certains cas, apprendre et *s'adapter après leur déploiement.*

Les SIA :

- sont donc conçus pour fonctionner avec un certain degré d'indépendance, ce qui les différencie des systèmes exclusivement manuels ;

24. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj. Le texte de la proposition de directive sur les conditions de travail sur les plateformes numériques rappelait explicitement que « si le RGPD accorde des droits individuels aux personnes touchées, il n'englobe pas les importants aspects collectifs inhérents au droit du travail, notamment les aspects liés au rôle des représentants des travailleurs, à l'information et à la consultation des travailleurs et au rôle des inspections du travail dans l'application des droits du travail », https://bit.ly/3HJ79TK.

25. L'article 88 reste largement sous-utilisé dans les États membres de l'UE.

26. Rapport de l'OPECST sur les nouveaux développements de l'intelligence artificielle, *op. cit.*.

27. La définition retenue par le règlement n'intégrait pas la notion de contenu avant l'arrivée de ChatGPT, en novembre 2022. Elle a été adaptée depuis, et est susceptible de l'être de nouveau pour tenir compte du caractère très évolutif de l'IA. Cette capacité d'adaptation est prévue par l'article 112 (§ 2 et § 10) du règlement.

- se différencient des logiciels traditionnels par leur capacité d'inférence. Ils sont conçus pour déduire comment générer des résultats, ce qui signifie : - qu'ils traitent les données d'entrée pour générer des résultats significatifs, - utilisent des modèles statistiques, - l'apprentissage automatique ou des techniques d'inférence logique, - vont au-delà du traitement de base des données ou des règles codées manuellement ;
- doivent avoir un impact sur les espaces physiques ou virtuels par le biais de leurs résultats. Ces résultats et impacts peuvent être des prédictions (de comportement par exemple), du contenu (du texte, de l'image, du son, etc.), des recommandations (d'embauche par exemple), des décisions (diagnostic médical, approbation d'un prêt bancaire, etc.) ;
- ont une capacité d'adaptation éventuelle : un SIA peut apprendre à partir de nouvelles données au-delà de son entraînement initial, modifier ses comportements en fonction des interactions en temps réel, développer de nouvelles techniques d'inférence sans programmation explicite. Un exemple est la capacité d'un tel système à détecter la fraude, alors même que la fraude va évoluer.

À cela se rajoute le fait que quand les SIA reposent sur des techniques dites « probabilistes », ce qui est le cas des systèmes basés sur le « *machine learning* », le résultat et l'inférence proposés par le système sont incertains, puisque non basés uniquement sur des règles logiques.

On peut donc se retrouver avec des systèmes qui s'intègrent en profondeur dans l'organisation du travail, réalisent des actions plus ou moins autonomes, pouvant évoluer au cours du temps, dans lesquels peut intervenir une certaine dose de sérendipité (hasard). Parce qu'ils sont instantanés, interactifs et opaques, les systèmes d'IA portent en germe des transformations profondes du contrôle organisationnel et managérial[28].

C'est ce constat qui conduit à considérer, comme cela a été le cas dans le cadre des projets Dial-IA et Secoia Deal sur le dialogue social technologique[29], que l'IA n'est ni une technologie, ni un objet socio-technique comme les autres, mais bien « une matière spéciale à travailler », tout particulièrement dans le cadre du dialogue social.

L'approche par les risques

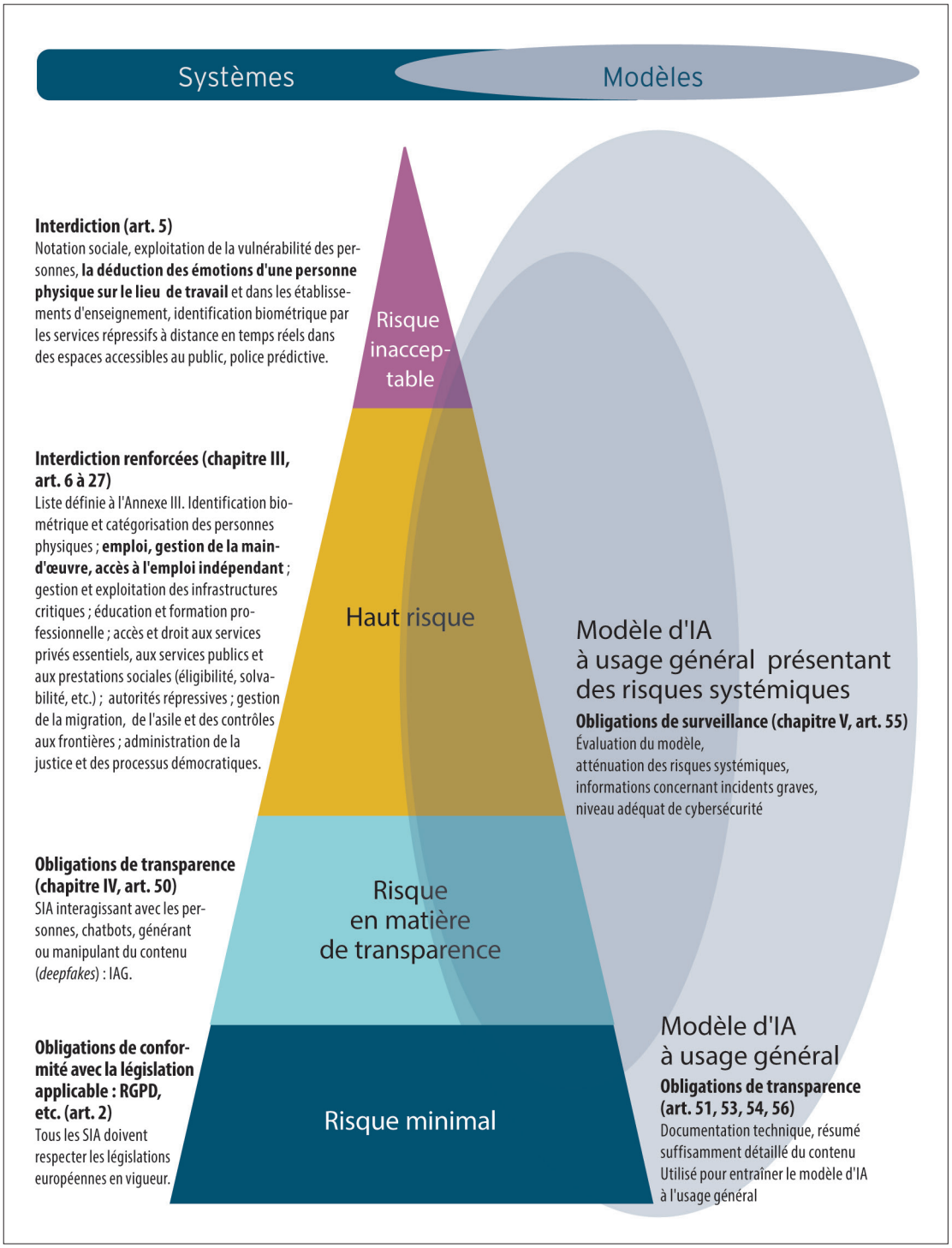
La Commission européenne a fait le choix dans sa proposition de ne pas réglementer l'IA en tant que technologie, mais de se centrer sur les systèmes d'IA, en adoptant une approche par les risques sur la santé, la sécurité et les droits fondamentaux. C'est un texte qui protège donc indirectement, *via* la prise en compte des impacts potentiels des usages des produits que sont les SIA, et donc des risques potentiels qui leur sont associés[30]. L'approche *in fine* retenue par le règlement est mixte : elle intègre des dispositions s'appliquant aux usages, mais certains modèles « à usage général », en l'occurrence les modèles de fondation les plus puissants, comme les modèles GPT 4

28. Pour comprendre ces enjeux, voir Kellogg *et alii* (2020).

29. Le projet Dial-IA (dialoguer sur l'IA), coordonné par l'Ires et copiloté par la CFDT, la CFE-CGC, FO Cadres et l'UGICT CGT ; le projet Secoia-Deal, porté par la CFE-CGC et copiloté par l'Ires et ASTREES. Le projet Dial-IA a débouché sur l'élaboration d'outils et de leviers mobilisables pour déployer un dialogue social en entreprise ou administration en cas d'introduction de SIA.

30. Grégoire Loiseau, intervention au webinaire Anact-BIT, *op. cit.*, https://www.youtube.com/watch?v=S-1l73fYBu0.

Schéma 3 – **L'approche hybride du règlement : risques et technologie**



Note : le schéma montre l'imbrication *in fine* retenue entre l'approche par les risques et par la technologie. Il distingue les différents niveaux de risque, l'interaction entre l'approche par la technologie et l'approche par les risques, et met en évidence les principaux articles concernés.

Source : représentation de l'auteur, inspiré de G'sell (2024).

d'Open AI ou Gemini de Google, font l'objet d'un encadrement par le règlement[31].

Le niveau d'encadrement dépend du type de risque et de SIA, allant de l'interdiction pour ceux considérés comme inacceptables (car portant atteinte aux valeurs fondamentales) à la transparence pour les systèmes à risque minima, en passant par l'encadrement pour ceux à haut risque et la surveillance pour les modèles à usage général présentant des risques systémiques (schéma 3). L'IA générative apparaît de façon marginale dans le règlement, principalement au travers d'obligations de transparence.

Dès lors que des systèmes sont utilisés dans une entreprise ou une administration, et selon le niveau de risque, il en découle des obligations que les différentes parties prenantes – fournisseurs, déployeurs, fabricants, mandataires des fournisseurs – doivent respecter. La notion de « déployeur » est ambiguë. Au sens du règlement, dans la plupart des cas, l'employeur est qualifié de déployeur (c'est-à-dire qu'il utilise un RIA sous sa propre autorité). Mais il peut être qualifié de fournisseur s'il modifie un SIA existant pour l'adapter au cadre du travail (comme par exemple dans le cas d'un réglage fin d'un modèle d'IA pour l'adapter aux spécificités métiers)[32]. Certains considèrent même que l'écriture d'un *prompt* (des instructions données au modèle conversationnel) pourrait entraîner des obligations de déployeur.

D'un point de vue social, le cœur du règlement se rapporte à huit utilisations spécifiques à haut risque figurant à l'annexe III. Celles-ci touchent à des aspects importants de la vie des gens, dont, tout particulièrement, l'emploi et la gestion de la main-d'œuvre. L'ensemble de la section 2 du chapitre III détaille les obligations qui incomberont aux fournisseurs et déployeurs des systèmes : en matière de respect des exigences, de système de gestion des risques tout le long du cycle de vie du SIA, de données et de gouvernance des données (article 10), de documentation technique (article 11), d'enregistrement (journaux des événements ; article 12), de transparence et d'information (article 13), de notice d'utilisation, de contenu de la notice, de contrôle humain (article 14), d'exactitude, robustesse et cyber sécurité (article 15). L'article 26 porte spécifiquement sur les obligations des déployeurs de systèmes à haut risque, en particulier en matière d'information des représentants du personnel.

Prise en compte des enjeux du travail et opportunités pour les représentants du personnel et les organisations syndicales

Le règlement a une portée générale et est, à la différence d'une directive, directement applicable dans les États membres. Le choix a été fait d'étaler le calendrier de l'application des dispositions sur 7 ans (tableau 1) et de proposer une structure de gouvernance innovante, donnant une place prépondérante à la Commission européenne. Cette structure a ouvert la possibilité pour la Commission de recourir à des « actes délégués » pour préciser les dispositions du texte au fur et à mesure de leur entrée en vigueur. L'objectif affiché est de garantir la réactivité

31. Du simple fait de la puissance de calcul nécessaire à l'entraînement du modèle. L'article 51 établit une présomption d'impact élevé et de risque systémique quand le volume cumulé de calcul utilisé pour l'apprentissage du modèle est supérieur à 10^25 opérations à virgule flottante par seconde (FLOPS). Les modèles de pointe d'Open AI ou de Google dépassent ce seuil avec GPT 4 et Gemini depuis 2023.

32. Ce point est souligné par Picart-Cartron (2024).

Tableau 1 - Le calendrier d'application du règlement européen sur l'IA

Date d'entrée en application	Dispositions concernées
1er août 2024	Date de démarrage de l'entrée en application
2 février 2025	Définition des SIA (art. 3) Interdiction des SIA inacceptables (art. 5) Obligations de maîtrise de l'IA (art. 4)
2 août 2026	Date de démarrage de l'application des règles relatives aux modèles d'IA à usage général (chapitre V), horizon d'une conformité d'ici le 2 août 2027 Désignation des autorités compétentes par les États membres
2 février 2026	Avant le 2 février 2026, la Commission européenne (CE) doit fournir des lignes directrices précisant la mise en œuvre pratique de l'article 6 (classification des SIA selon leur niveau de risque)
2 août 2026	Application des exigences liées aux SIA à haut risque
2 août 2028	Rapport de la CE au Parlement européen sur la nécessité de revoir l'annexe III (liste détaillée des usages IA à haut risque), la liste des systèmes nécessitant des mesures de transparence supplémentaires (article 50)
2 août 2028 (puis tous les quatre ans)	La CE présente au Parlement et au Conseil un rapport sur l'évaluation et le réexamen du règlement
2 août 2031	La CE procède à une évaluation de l'application du présent règlement et fait rapport au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen.

Source : d'après : https://bit.ly/43MV4Vg.

du cadre réglementaire européen face à l'évolution rapide des technologies d'IA.

La structure de gouvernance se compose de plusieurs nouveaux organes : le bureau de l'IA (article 64), le comité européen de l'IA (article 65), le forum consultatif (article 67) et le groupe scientifique d'experts indépendants (article 68).

Le bureau de l'IA est amené à jouer un rôle majeur dans la mise en œuvre, le suivi et la surveillance des SIA et de modèles d'IA à usage général. C'est une innovation importante dans le fonctionnement de l'UE.

Au travers de cette fonction de « bureau de l'IA », la Commission européenne est amenée à adopter des actes délégués, qui viennent préciser ou compléter certaines dispositions législatives sans passer par une procédure législative complète[33] : le Parlement européen est donc *de facto* exclu. Or le nombre d'actes délégués attendus est très conséquent. La Commission européenne a identifié 130 responsabilités qui lui incombaient dans le cadre du règlement (39 tâches de gouvernance, 39 actes de droit dérivé, 34 activités d'exécution, 18 tâches d'évaluation *ex post*)[34]. Pour 144 pages de règlement, 10 000 pages d'actes délégués sont attendues.

Le bureau a été en outre établi au sein de la Commission, dans le cadre de la Direction générale Communications Networks,

33. Le site dédié de la Commission européenne permet de suivre en temps réel la parution des actes délégués : https://bit.ly/3ZSeIxN.

34. https://bit.ly/444e82k.

Content and Technology (DG CONNECT), sans lien donc avec la DG Employment, Social Affairs and Inclusion (DG EMPL).

Pour les organisations syndicales, il est essentiel de suivre attentivement ces actes délégués, car ils seront nombreux et pourront concerner des éléments clés comme la définition des systèmes à haut risque, les exigences en matière de transparence ou encore les conditions d'usage de l'IA sur les lieux de travail. Une veille active est donc nécessaire pour défendre les droits des travailleurs dans un contexte en évolution.

Nécessité d'une implication plus forte des partenaires sociaux européens dans la structure de gouvernance

Une implication plus forte des partenaires sociaux européens dans les activités du bureau de l'IA serait possible. Dans son avis adopté en janvier 2025 sur l'IA au travail, le Comité économique et social européen (2025) invite le bureau de l'IA à établir une coopération étroite avec les partenaires sociaux européens intersectoriels, afin de garantir que le rôle du dialogue social soit reflété de manière adéquate dans les prochaines lignes directrices du bureau. Le CESE appelle également à ce que des canaux de coordination approfondis, solides et clairement structurés soient établis entre le bureau de l'IA et la DG EMPL au sein de la Commission européenne.

Le comité européen de l'IA[35] est quant à lui un organe consultatif plus large composé de représentants de chaque État membre, du contrôleur européen de la protection des données et d'autres experts invités. Il est chargé d'un large éventail d'activités, notamment de conseiller et d'aider la Commission européenne et les États membres à faciliter l'application cohérente et efficace du règlement. Il encouragera également entre autres la connaissance de l'IA, la sensibilisation du public et la compréhension de ses avantages et risques (articles 65-66).

Le forum consultatif fournira une expertise technique et conseillera la Commission européenne. Il est composé de membres et d'organismes tels que l'Agence des droits fondamentaux, l'ENISA, le Comité européen de normalisation (CEN), le Comité européen de normalisation électrotechnique (CENELEC) et l'Institut européen des normes de télécommunication (ETSI). Il s'appuiera sur une sélection de parties prenantes, y compris l'industrie, les *start-ups*, les PME, les universités, la société civile et les partenaires sociaux. Le forum consultatif peut préparer des avis, des recommandations et des contributions écrites à la demande du conseil d'administration ou de la Commission européenne (considérant 150, article 67). Les partenaires sociaux ont la possibilité de mieux définir progressivement leur contribution exacte au sein de ce forum et d'y jouer un rôle actif (Ponce del Castillo, 2024).

Le dernier organe de gouvernance du règlement est le groupe scientifique d'experts indépendants sélectionnés par la Commission. Le groupe scientifique conseillera le bureau de l'IA dans le cadre de l'application de la législation. Sa mise en place effective est attendue à partir du 2 août 2025. Les partenaires sociaux ont la possibilité de répondre à la manifestation d'intérêt. Mais il faut rappeler qu'un seul représentant syndical était présent au sein du groupe d'experts de haut niveau de la Commission européenne

35. Pour une présentation détaillée de la gouvernance européenne du règlement, voir Ponce Del Castillo (2024), *op. cit*.

de 2018 (ETUC), deux au sein du groupe d'experts de l'OCDE de 2019 (TUAC), un seul au sein du groupe d'experts actuel de l'OCDE (CFE-CGC).

Au niveau national, chaque État membre doit désigner une autorité de surveillance pour l'application du règlement. La Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) et la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) sont les deux organisations identifiées en France, le défenseur des droits étant l'autorité désignée pour faire respecter les droits fondamentaux (article 77).

Le rôle majeur de la normalisation

En pratique, quand une entreprise souhaitera déployer un système d'IA, elle devra s'assurer au préalable que ce système est conforme au règlement, et connaître son niveau de risque. Cet examen de conformité sera rendu possible par la transcription des obligations techniques en normes harmonisées. Une demande d'élaboration de normes européennes harmonisées a en conséquence été initiée auprès des instances de normalisation CEN-CENELEC pour concrétiser les obligations du règlement[36]. Cette technique législative vise à permettre aux entreprises de vendre leurs services produits dans l'UE avec une seule procédure d'évaluation de la conformité. Il est important de noter que, bien que le système européen de normalisation soit ouvert à la participation de toutes les parties intéressées, il est largement dominé par l'industrie (Giorgi, 2024) et caractérisé par un déficit important en termes de représentation des organisations syndicales. Le risque est élevé que les gros acteurs du numérique pèsent pour assouplir certaines obligations du RIA et en retarder la mise en application, en jouant sur leur capacité d'influencer le processus de normalisation.

Des potentialités explicitement prévues pour le dialogue social

Le règlement est assez pauvre en termes de droits accordés aux travailleurs. Les principales dispositions concernent le contrôle humain, l'explicabilité et la transparence, le droit à l'information, ainsi que le droit à la formation. Le règlement encourage également les pratiques de « droit mou » (chartes, codes de bonne conduite).

Contrôle humain, transparence et explicabilité

Le règlement est assez peu disert sur le contrôle humain. Le droit à une intervention humaine n'est pas considéré comme tel dans le règlement, qui se concentre principalement sur la capacité pour les utilisateurs d'exercer un contrôle effectif non pas sur les décisions prises par le système, mais plutôt sur la prévention des risques pour la santé, la sécurité ou les droits fondamentaux. Les dispositions sur le contrôle humain sont précisées principalement par l'article 14 du règlement.

L'approche « *human-in-command* » (voir l'encadré) est l'approche structurante du règlement. Celui-ci insiste sur le fait que les systèmes d'IA, y compris les plus autonomes, ne doivent jamais échapper à la supervision ou au contrôle humain global. L'article 14 détaille à cet effet les différents types de mesure de contrôle pouvant être mis en œuvre : capacités de comprendre les limites du système, d'en surveiller le fonctionnement, de détecter et traiter les anomalies, d'avoir conscience du risque de se

36. https://bit.ly/45cwFe8.

Encadré - **Les trois approches du contrôle humain dans le cadre des SIA**

Dans leurs lignes directrices, le groupe d'experts de haut niveau de la Commission européenne[1] distingue principalement trois approches pour le contrôle humain. Dans le premier cas, dit « *human-in-the-loop* », l'humain peut intervenir dans le processus à chaque cycle de décision du système, ce qui, dans de nombreux cas, n'est ni possible, ni souhaitable. Dans le second cas de figure, « *human-on-the-loop* », l'humain peut superviser le processus dans le cycle de conception du système et la surveillance du fonctionnement du système. Dans le dernier cas de figure, « *human-in-command* », l'humain reste aux commandes. Cette approche désigne la capacité de contrôle de l'activité globale du système d'IA (y compris de ses incidences économiques, sociétales, juridiques et éthiques au sens large) et la faculté de décider quand et comment utiliser le système dans une situation donnée. Cette faculté peut inclure la décision de ne pas utiliser un système d'IA dans une situation donnée, de définir des marges d'appréciation pour les interventions humaines lors de l'utilisation du système ou d'ignorer une décision prise par un système.

1. « Lignes directrices en matière d'éthique pour une IA digne de confiance », Groupe d'experts de haut niveau sur l'IA, *op. cit.*, https://bit.ly/43NIISO.

fier excessivement aux sorties proposées par le SIA, d'être en capacité de ne pas utiliser le système, de l'interrompre. Le règlement prévoit également que le contrôle humain soit confié à des personnes disposant de la compétence, de la formation et de l'autorité nécessaires (article 26), ainsi qu'un droit à l'explication des décisions individuelles (article 86), mais uniquement dans le cas où ces décisions auraient des conséquences négatives sur la santé, la sécurité ou les droits fondamentaux.

Plusieurs limites découlent de cette conception. En premier lieu, seuls les systèmes à haut risque sont concernés par les obligations de supervision et d'explicabilité. On est très en deçà du droit à une interface humaine et au réexamen humain exigé par la directive sur les travailleurs de plateformes. En effet, son article 10 sur le contrôle humain dans le cadre du management algorithmique prévoit une évaluation de l'incidence des décisions individuelles prises ou appuyées par les systèmes, et la garantie que des ressources humaines suffisantes sont prévues pour assurer un contrôle et une évaluation de l'incidence des évaluations ; son article 11 sur le réexamen humain prévoit quant à lui un droit à l'explicabilité beaucoup plus large que celui du RIA[37].

En matière de transparence, trois principales approches sont prévues par le règlement, selon le type de SIA. Certains systèmes interagissant avec les personnes, *chatbots*, ou générant ou manipulant du contenu produit par des IA génératives seront uniquement assujettis à des obligations de transparence (article 50) : obligation pour l'employeur

37. Droit d'obtenir une explication orale ou écrite concernant toute décision prise ou appuyée par un système de prise de décision automatisé, fournie de manière transparente et intelligible, dans un langage clair et simple.

d'informer clairement les utilisateurs s'ils interagissent avec une IA, d'indiquer que le contenu est généré artificiellement, obligation d'information d'utilisation d'un SIA de notation quand cela est susceptible d'affecter les droits ou la réputation. Il s'agit ici de faire prendre conscience aux humains qu'ils communiquent ou interagissent avec un SIA. Pour les modèles à usage général, les obligations de transparence portent principalement sur les données, et non le modèle (article 53)[38]. Pour les systèmes à haut risque (et donc tous les systèmes qui interviennent dans le champ de la gestion de la main-d'œuvre), les obligations de transparence (article 13) visent principalement à permettre aux déployeurs de comprendre, via la notice d'utilisation, le fonctionnement du SIA, d'évaluer sa fonctionnalité et d'en appréhender les forces et limites.

La transparence visée par le règlement ne porte donc pas sur l'opacité des décisions et des recommandations des SIA. L'objectif n'est pas d'ouvrir la « boîte noire » des algorithmes et des modèles mais de s'assurer d'une utilisation éclairée des systèmes, pour en limiter les risques. L'approche du règlement est en retrait par rapport à celle de la directive sur les travailleurs de plateformes, qui étend dans son article 9 aux données, aux paramètres et aux modèles les obligations de transparence concernant les systèmes de surveillance et de prise de décision automatisés. Plus généralement, on peut s'interroger sur la capacité à ouvrir la « boîte noire » de certains SIA, tant ceux-ci deviennent complexes. Comme le souligne le rapport de l'OPECST, « les réseaux de neurones profonds, surtout avec leurs milliards de paramètres, sont si complexes qu'il n'est plus possible – même pour les meilleurs développeurs – d'expliquer pourquoi telles ou telles entrées parviennent à telles ou telles sorties, seules les entrées et les sorties du système peuvent être observées (…). Parvenir à des résultats traçables et interprétables est un défi pour la recherche et les entreprises[39]. »

En matière de transparence, il importe de rappeler que « le droit du travail va bien souvent plus loin que la simple exigence de transparence de l'information et oblige l'employeur à rendre compte des raisons qui ont présidé à sa prise de décision » (Sweeney, 2024:274).

Obligations de l'employeur en matière de maîtrise de l'IA

L'article 4 sur la maîtrise de l'IA, entré en vigueur le 5 février 2025, est un levier important à destination des représentants des travailleurs. Il pose une obligation légale spécifique aux acteurs qui fournissent et déploient des SIA de s'assurer que les personnes engagées dans l'exploitation et l'utilisation d'un tel système possèdent un niveau de connaissances et de compétences adéquat. Cette obligation ne s'applique de surcroît pas uniquement en cas de déploiement de systèmes à haut risque.

Le bureau de l'IA de la Commission européenne met à disposition de toutes les parties prenantes, en lien avec l'initiative du « Pacte pour l'IA » un référentiel de bonnes pratiques sur l'application de l'article 4 sur l'apprentissage et l'échange sur la culture de l'IA[40]. Ce référentiel constitue une base de connaissances utilement mobilisable par les organisations syndicales.

38. Alexandra Bensamoun parle à cet effet de transparence sur la matière, et non la manière (« Pourquoi et comment réguler l'intelligence artificielle », rencontre Cairn du 5 mars 2025, https://bit.ly/45O9CX0).

39. Rapport de l'OPECST, *op. cit*.

40. https://bit.ly/43yTS9a.

Les droits des représentants des travailleurs et la place limitée du dialogue social

Les droits accordés par le règlement aux représentants du personnel en cas de déploiement de SIA sont limités. Ils ont le droit d'être informés, mais non d'être consultés, avant que leur employeur (le déployeur) ne mette en service un système considéré comme à haut risque (article 26, paragraphe 7[41]). Ce droit à l'information n'est prévu que pour les systèmes à haut risque. Dans les autres cas, comme par exemple les *chatbots* ou les SIA génératives, ce sont les obligations de transparence qui s'appliqueront (schéma 3), pas forcément vis-à-vis des instances représentatives du personnel. En outre, ce droit à l'information n'est prévu qu'au moment de l'introduction d'un système, ce qui ne tient pas compte de la dimension adaptative de nombreux SIA[42]. Ces dispositions s'articulent dans tous les cas avec celles prévues dans les législations nationales, et comme dans la plupart des textes européens, l'article 2 ouvre aux États membres la possibilité d'introduire des dispositions législatives, réglementaires ou administratives, d'encourager ou de permettre l'application de conventions collectives plus favorables aux travailleurs. C'est une voie qui peut s'ouvrir pour les organisations syndicales.

En France, au moment de l'introduction d'un SIA, les représentants du personnel peuvent déjà faire valoir leurs droits à une information-consultation. En sus des consultations générales récurrentes, le Code du travail donne en effet au comité social et économique (CSE) le droit d'être informé et consulté ponctuellement en cas « d'introduction de nouvelles technologies, de tout aménagement important modifiant les conditions de santé ou de sécurité ou les conditions de travail » (article L. 2312-8). Dans ces situations, le CSE dispose également du droit de recourir à une expertise (article L. 2315-94), droit qui n'est pas prévu par le règlement.

Depuis la mise en place du CSE, deux exigences ont été supprimées pour recourir à l'expertise : le seuil de 300 salariés est abaissé à 50 ; par ailleurs, la notion de « projet important » ne porte plus sur l'introduction des nouvelles technologies.

Deux décisions récentes sont venues préciser l'interprétation à donner à ces textes sur le recours à l'expertise. En vertu d'un jugement du Tribunal judiciaire de Pontoise[43] (15 avril 2022), l'introduction d'une nouvelle technologie justifie à elle seule le droit de recourir à une expertise sans qu'il soit nécessaire de démontrer l'existence de répercussions sur les conditions de travail des salariés. S'il s'agit là d'un élargissement des prérogatives du CSE, un doute peut subsister quant à la notion même de « nouvelle technologie ». Si la jurisprudence a déjà reconnu de longue date qu'une technologie nouvelle au sens du Code du travail n'est pas forcément une technologie inédite au sein de l'entreprise, il reste à clarifier si la simple évolution d'un logiciel d'IA déjà en place dans l'entreprise (cas extrêmement fréquent) peut répondre à cette définition. Par ordonnance

41. Ces dispositions ont été introduites par le Parlement européen, qui prévoyait dans sa version adoptée en mai 2023 des prérogatives plus larges de consultation des représentants du personnel.

42. Cette nécessité de tenir compte du cycle de vie des SIA est au cœur des outils et recommandations de dialogue social itératif qui ont été formulées dans le cadre des projets Dial-IA et Secoia Deal précités.

43. TJ Pontoise, 15 avril 2022, *SAS Atos International c/ CSE de la société Atos International*, n° RG 22/00134.

du 14 février 2025[44], le Tribunal judiciaire de Nanterre a également précisé les prérogatives du CSE dans les phases « pilotes » d'introduction d'un SIA. Selon cette décision, le CSE doit être consulté en amont de la phase « pilote » en conditions réelles. Cette décision va dans le sens d'un renforcement des prérogatives du CSE le long des phases du cycle de vie du projet de SIA.

Le droit mou : les codes de conduite, les chartes

Pour pallier la longueur du calendrier d'application des différentes dispositions, le règlement et la Commission européenne ont favorisé l'adoption de chartes et de codes de bonnes pratiques.

Le Pacte pour l'IA[45] a été initié par la Commission européenne en septembre 2024. Il permet aux entreprises d'anticiper l'entrée en vigueur du règlement. Des entreprises comme Dassault Systèmes, Microsoft, Adecco, ou encore Generali ont signé ce pacte. Pour les représentants du personnel, cela constitue une opportunité de faire valoir leurs droits sans attendre l'entrée en vigueur du règlement.

L'article 95 du RIA encourage également l'élaboration de codes de conduites pour l'application volontaire de certaines exigences, donnant la possibilité d'étendre aux systèmes non considérés à haut risque tout ou partie des exigences réservées à ces systèmes. Cela peut constituer un levier à destination des représentants du personnel. Les limites d'une approche non encadrée et négociée des codes de bonne conduite et des chartes dans le cadre du déploiement de l'IA sont nombreuses (Chagny, Blanc, 2024).

En l'absence de processus de standardisation pour les dispositions afférentes aux modèles à usage général, et dans l'attente de l'entrée en vigueur des obligations qui leur incomberont (entre août 2026 et 2027), les fournisseurs de ces modèles pourront par ailleurs s'appuyer sur des codes de bonnes pratiques (tels qu'introduits par l'article 56)[46]. Dans une lettre envoyée à la vice-présidente de la Commission européenne, Henna Virkkunen, des membres du Parlement européen se sont d'ailleurs vivement inquiétés du fait que ces codes soient désormais considérés comme entièrement volontaires pour les fournisseurs de modèles d'IA à usage général, avec des risques potentiels majeurs d'atteinte aux droits fondamentaux[47].

Les limites et omissions du RIA amenant à d'autres formes de régulation

Les représentants des salariés et plus généralement le dialogue social peuvent également être amenés à exercer un « contrôle de premier niveau » sur le lieu de travail[48], pour pallier les lacunes ou ambiguïtés du règlement quant à la garantie des droits des travailleurs.

Les limites et exceptions aux interdictions de certains SIA

Les systèmes de déduction des émotions sont interdits sur le lieu de travail et dans les

44. TJ Nanterre, 14 février 2025, n° RG 24/01457.
45. https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/ai-pact.
46. https://artificialintelligenceact.eu/introduction-to-code-of-practice/.
47. https://aeur.eu/f/g4f.
48. La formule a été élaborée dans le cadre du projet Secoia Deal précité, https://secoiadeal.eu/.

établissements d'enseignement, sauf quand ils sont destinés à être mis en place pour raisons médicales ou de sécurité (article 5). Les interdictions ne concernent pas les états physiques comme la douleur ou la fatigue, ni la détection simple d'expressions comme les expressions faciales, sauf quand elles sont destinées à identifier ou déduire des émotions.

Cette interdiction ne figurait pas dans la version initiale, et a été rajoutée par le Parlement européen en mai 2023. Le risque que ces systèmes présentent tient, d'après les auteurs du règlement, à l'inquiétude qu'ils suscitent en raison de leur caractère particulièrement intrusif pour les droits et libertés des personnes[49].

La formulation de l'article 5 du RIA laisse subsister de nombreuses ambiguïtés, en partie levées par les lignes directrices publiées par la Commission européenne pour son interprétation[50], ce qui souligne au passage le rôle crucial du bureau de l'IA (voir *supra*) dans l'explicitation des dispositions du règlement.

La définition du lieu de travail pouvait prêter à confusion : qu'en est-il des SIA utilisés pour le recrutement de candidats ? La notion de lieu de travail a été clarifiée par la Commission dans ses lignes directrices : elle en a donné une interprétation extensive, l'appliquant aussi aux processus de sélection et d'embauche de candidats, y compris pour les travailleurs indépendants.

Comme le rappelle Picart-Cartron (2025), l'exception de sécurité pose également question tant « le mot est polysémique au sein du RIA : sécurité physique, juridique, etc. » L'employeur devra démontrer la nécessité du SIA pour la sécurité, notamment au regard des obligations qui leur sont imposées en sa qualité de déployeur. En particulier, toujours selon Picart-Cartron, l'employeur devra démontrer que ce contrôle ne peut pas être fait par un autre moyen, fût-il moins efficace[51].

Toujours dans les lignes directrices, la Commission a donné une interprétation plutôt stricte à la notion d'exception de sécurité, limitée uniquement à la protection de la vie et de la santé et non à celle d'autres intérêts, comme la protection contre le vol ou la fraude. Selon ces lignes directrices, les exceptions doivent rester limitées au strict nécessaire (limites de temps, d'application personnelle et d'échelle) et doivent être accompagnées de garanties suffisantes.

L'article 5 interdit les systèmes d'identification biométrique à distance en temps réel dans des espaces accessibles au public, mais il prévoit de nombreuses exceptions et dérogations possibles (recherche de victimes d'enlèvement, menace spécifique, substantielle et imminente pour la vie ou la sécurité physique de personnes, infraction pénale, etc.). En particulier, en situation d'urgence, il sera possible de commencer à utiliser de tels systèmes sans enregistrement dans la base de données, ce qui ouvre la voie à de nombreuses possibilités d'utilisation.

Les dérogations aux procédures d'évaluation de la conformité pour les systèmes à haut risque

Il sera possible, pour les autorités de surveillance du marché, d'autoriser la mise sur le marché ou la mise en service de SIA à

49. Grégoire Loiseau, intervention au webinaire Anact-BIT, *op. cit.*, https://www.youtube.com/watch?v=S-1l73fYBu0.

50. https://bit.ly/3T80hBV.

51. Cass. soc., 19 décembre 2018, n° 17-14.631, https://bit.ly/4jF6dNv.

haut risque pour des raisons exceptionnelles de sécurité publique ou de protection de la vie et de la santé des personnes, de protection de l'environnement ou de protection d'actifs industriels et d'infrastructures clés (article 46.1). Cette autorisation sera accordée pour une période limitée, pendant que les procédures d'évaluation de la conformité nécessaires sont menées à bien, compte tenu des raisons exceptionnelles justifiant la dérogation. Le panel des exceptions est large, et ouvre la voie à de nombreuses interprétations. Le règlement précise que si l'autorisation est refusée, l'utilisation sera interrompue avec effet immédiat, impliquant la mise au rebut des résultats et produits de cette utilisation.

Les exceptions aux systèmes à haut risque

L'article 6 prévoit des dérogations aux systèmes à haut risque, en particulier quand ils seront considérés comme n'étant pas réellement autonomes ni générateurs de résultats (Picart-Cartron, 2024) : tâches procédurales limitées ou encore amélioration de résultats d'activités humaines. L'appréciation de ce qu'est une tâche procédurale limitée ou la délimitation de la frontière entre tâche préparatoire et tâche finale sera laissée aux fournisseurs. Une appréciation sur les lieux de travail sera nécessaire, au regard des enjeux en cas de non-assujettissement aux obligations afférentes aux systèmes à haut risque.

Les limitations apportées aux études d'impact sur les droits fondamentaux

La proposition initiale de la Commission ne prévoyait aucune obligation de réaliser une évaluation de l'impact sur les droits fondamentaux pour les applications à haut risque (Mantelero, 2024), ni de proposer des mesures correctives. Cette lacune a été dénoncée au cours de la procédure législative par 118 organisations de la société civile, dont Algorithm Watch et European Digital Rights (EDRi), qui ont publié une déclaration commune appelant à placer les droits fondamentaux au premier plan[52].

Des améliorations substantielles avaient été introduites par le Parlement européen dans sa position adoptée en mai 2023, imposant à ceux qui déploient un système à haut risque dans l'UE l'obligation de réaliser une évaluation de l'impact sur les droits fondamentaux, y compris la consultation des autorités compétentes et des parties prenantes concernées.

Dans la version finale du règlement, l'obligation de réaliser une étude d'impact sur les droits fondamentaux a été restreinte aux déployeurs de systèmes à haut risque qui sont des organismes de droit public, des entités privées fournissant des services publics, ainsi qu'aux systèmes d'évaluation des risques et de solvabilité (banque/assurance) (article 27).

Les inquiétudes légitimes sur les risques d'atteintes aux droits fondamentaux

Les restrictions apportées par les colégislateurs durant l'étape législative du trilogue (voir *infra*, schéma 2) aux études d'impact sur les droits fondamentaux sont d'autant plus problématiques que le règlement reconnaît ne pas être en capacité d'éliminer toute atteinte aux droits fondamentaux. Est

52. « Civil society calls on the EU to put fundamental rights first in the AI Act », *Algorithm Watch*, November 30, 2021, https://bit.ly/4kvu8jX.

admis ainsi explicitement par l'article 82 la possibilité qu'un SIA, bien que conforme au règlement, puisse présenter un risque pour la santé ou la sécurité des personnes ou pour les droits fondamentaux.

C'est un point crucial et paradoxal : le règlement, censé garantir l'absence d'impact négatif sur les droits fondamentaux, indique explicitement que les règles qu'il introduit ne peuvent pas atteindre avec certitude cet objectif (Kusche, 2024). Il reviendra à l'autorité de protection des droits fondamentaux de demander la documentation aux fournisseurs, ou de demander le cas échéant à l'autorité de surveillance de mener des tests (article 77). Il reviendra *in fine* à l'autorité de surveillance de demander au fournisseur de prendre les mesures appropriées (article 82). Ces procédures seront longues et coûteuses. Ici encore, le rôle des représentants du personnel sera crucial pour identifier les risques sur le lieu de travail.

Conclusion

Cette contribution s'est centrée sur l'identification des dispositions du règlement européen sur l'intelligence artificielle que les acteurs syndicaux et les représentants du personnel peuvent mobiliser pour initier un dialogue sur l'IA dans leur entreprise ou leur administration. Force est de constater que la place accordée par le règlement au dialogue social est faible, l'approche privilégiée par le règlement visant principalement à favoriser le déploiement de l'IA tout en en contrôlant les risques.

Pour autant, le règlement sur l'IA constitue une avancée majeure en termes de régulation de l'IA dans le contexte européen. Même s'il n'a pas été conçu spécifiquement pour traiter du déploiement de l'IA dans le monde du travail, il permettra toutefois de prévenir les risques liés au déploiement des systèmes à haut risque, notamment ceux qui portent sur la gestion de la main-d'œuvre. Un enjeu majeur, pour les représentants du personnel et plus généralement pour le dialogue social, sera de parvenir à articuler les droits qui en découleront avec ceux déjà prévus par le Code du travail et le RGPD.

La nouvelle Commission européenne issue des élections de 2024 a largement révisé à la baisse les exigences en matière de régulation de l'IA. Alors que Nicolas Schmitt, Commissaire à l'emploi et aux droits sociaux de 2019 à 2024, avait annoncé la possibilité d'une initiative législative sur l'impact du management algorithmique pour l'ensemble du monde du travail (et non pour les seuls travailleurs de plateformes), la Commission von der Leyen II[53] a recentré les actions sur l'innovation dans le domaine de l'IA. Une initiative est envisagée pour étudier l'incidence du numérique sur le monde du travail, dont l'IA, mais sans préciser si elle sera d'ordre législatif. À cela s'ajoutent les pressions en faveur de moins de réglementation, dans un climat où l'UE a été vivement critiquée pour son approche réglementaire jugée excessive et potentiellement néfaste pour l'innovation. La Commission européenne a créé la surprise en février 2025 en retirant de son programme de travail final pour 2025 la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'adaptation des règles en matière de responsabilité civile extracontractuelle au domaine de l'IA, communément appelée « Directive sur la responsabilité en matière d'IA ». Le Conseil

53. U. von der Leyen, « Europe's choice », Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029, July 18, 2024, https://bit.ly/4kPoBUS.

économique et social européen a récemment adopté un avis appelant la Commission européenne à une initiative législative ambitieuse sur l'IA au travail, et à promouvoir le dialogue social. Un rapport d'initiative législative sera adopté toujours sur le même sujet par le Parlement européen à la fin de l'année 2025.

D'autres approches que celle proposée par le règlement sont pourtant possibles. La convention-cadre sur l'intelligence artificielle adoptée en mai 2024[54] en est une. Elle constitue le premier traité international pour encadrer l'utilisation de l'IA dans le respect des droits fondamentaux, de la démocratie et de l'État de droit, et tout le long du cycle de vie des SIA. Pour y parvenir, elle établit un certain nombre de principes aux activités menées dans le cadre du cycle de vie des systèmes d'intelligence artificielle, en matière de dignité humaine et d'autonomie personnelle, de transparence et de contrôle, d'obligation de rendre des comptes et responsabilité, d'égalité et de non-discrimination, de respect de la vie privée et de protection des données à caractère personnel, de fiabilité, et d'innovation « sûre ». La France figure parmi les 39 pays signataires initiaux de cette convention, mais la ratification nécessite une approbation parlementaire, à ce jour manquante.

Une seconde approche consiste à favoriser la création de label favorisant le développement de SIA « *social/ethic by design* », c'est-à-dire d'imposer le respect des droits fondamentaux, de la santé et sécurité aux fournisseurs eux-mêmes. C'est l'approche proposée par exemple par l'ADM Manifesto porté par l'ONG ALgorithm Watch[55].

La voie de la limitation des usages de l'IA au regard des risques humains, sociaux et, surtout, environnementaux est aussi à envisager. Cette approche est par exemple portée en France par les travaux de l'Afnor[56] et du CESE sur l'IA frugale[57] par plusieurs ONG dans le cadre de la coalition Hiatus[58] lancée à l'occasion du sommet mondial pour l'action sur l'IA en France[59] ou, de façon plus radicale, par des activistes comme l'association française contre l'IA[60].

54. https://bit.ly/442Q6F1.
55. https://algorithmwatch.org/en/the-adm-manifesto/.
56. https://bit.ly/4dSOgtK.
57. https://bit.ly/45H9AjL.
58. https://bit.ly/4kOOXX9.
59. https://www.elysee.fr/sommet-pour-l-action-sur-l-ia.
60. https://afcia-association.fr/.

Sources :

- Abraha H. H. (2023), « Hauptpersonalrat der Lehrerinnen: Article 88 GDPR and the Interplay between EU and Member State Employee Data Protection Rules », *The Modern Law Review*, vol. 87, n° 2, p. 484-496, https://doi.org/10.1111/1468-2230.12849.
- CESE (2025), *Une intelligence artificielle au service des travailleurs : leviers pour exploiter le potentiel et atténuer les risques de l'IA dans le cadre des politiques de l'emploi et du marché du travail*, avis du Conseil économique, social et environnemental, SOC/803, https://bit.ly/4krKppU.
- Chagny O., Blanc N. (2024), « Social dialogue as a form of bottom-up governance for AI: the experience in France », *in* Ponce del Castillo A. (ed.), *Artificial Intelligence, Labour and Society*, Brussels, ETUI, p. 197-205, https://bit.ly/43NjWfk.
- Chagny O., Teissier C. (2021), « Quand l'Europe régule le travail. L'exemple des plateformes numériques », *Revue Cadres*, n° 490, https://www.larevuecadres.fr/articles/quand-l-europe-regule-le-travail/6877.
- European Commission (2025), *Approval of the content of the draft Communication from the Commission—Commission Guidelines on the definition of an artificial intelligence system established by Regulation (EU) 2024/1689 (AI Act)*, Annex to the Communication of the Commission C(2025) 924 final, Brussels, February 6, https://bit.ly/4dLkuXK.
- Giorgi N. (2024), « Standardising AI – a trade union perspective », *in* Ponce del Castillo A. (ed.), *Artificial Intelligence, Labour and Society*, Brussels, ETUI, p. 115-123, https://bit.ly/4kPTxV7.
- G'sell F. (2024), *Regulating Under Uncertainty: Governance Options for Generative AI*, Cyber Policy Center, Stanford University, October 6, https://bit.ly/4kV1msJ.
- Kellogg K. C., Valentine M. A., Christin A. (2020), « Algorithms at work: The new contested terrain of control », *Academy of Management Annals*, vol. 14, n° 1, p. 366-410, https://doi.org/10.5465/annals.2018.0174.
- Kusche I. (2024), « Possible harms of artificial intelligence and the EU AI act: Fundamental rights and risk », *Journal of Risk Research*, p. 1-14, https://doi.org/10.1080/13669877.2024.2350720.
- Mantelero A. (2024), « The Fundamental Rights Impact Assessment (FRIA) in the AI Act: Roots, legal obligations and key elements for a model template », *Computer Law & Security Review*, n° 54, p. 106020, https://doi.org/10.1016/j.clsr.2024.106020.
- OECD (2019), *Scoping the OECD AI principles*.

- OECD (2024), « Explanatory memorandum on the updated OECD definition of an AI system », *OECD Artificial Intelligence Papers*, n° 8, Paris, https://doi.org/10.1787/623da898-en.
- Picart-Cartron E. (2024), « Le domaine de la responsabilité pour faute au sein du règlement sur l'intelligence artificielle », *Revue Lamy droit civil,* n° 229.
- Picart-Cartron E. (2025), « LE RGPD et le RIA au soutien du travailleur contrôlé », *Présentation au colloque IA et travail*, 24 avril 2025.
- Ponce del Castillo A. (2021), « La stratégie numérique de l'Europe : centrée sur les personnes, sur les données ou sur les deux ? », *in* Vanhercke B., Spasova S. (eds.), *Bilan social de l'Union européenne 2021*, Brussels, ETUI, p. 89-114, https://bit.ly/43xm7Fb.
- Ponce del Castillo A. (2024), « The EU's AI Act: Governing through uncertainty and complexity, identifying opportunities for action », *Global Workplace Law & Policy*, June 20, https://bit.ly/4dYZ6yn.
- Sweeney M. (2024), « Apprivoiser la gestion algorithmique par les droits », *Revue de droit du travail*, n° 12, décembre, p. 724-730.

Union européenne
Des dividendes de la guerre… mais pour qui ?

Claude SERFATI

Dans un contexte international profondément modifié depuis la fin des années 2000, cet article analyse le programme « Réarmer l'Europe » proposé par la Commission européenne en mars 2025, en réponse à la montée des conflits. L'article analyse de façon critique les arguments qui le justifient en termes de croissance, de dynamisme technologique et d'emploi. Il analyse l'augmentation considérable des dépenses militaires de la France annoncée dans le cadre de ce programme par Emmanuel Macron, les défis industriels et d'emplois qu'il pose ainsi que les sombres effets sociaux annoncés.

In an international context subject to considerable change since the end of the 2000s, this article analyses the « Rearm Europe » programme proposed by the European Commission in March 2025, in response to the surge in conflicts. The article critically analyses the arguments in support of it, in terms of growth, technological dynamism and employment. It analyses the considerable increase in French military spending announced under this programme by Emmanuel Macron, the industrial and workforce challenges posed by it as well as the gloomy social outlook heralded by it.

Claude Serfati est chercheur associé à l'Ires.

Depuis la fin des années 2000, l'humanité est entrée dans une nouvelle conjoncture historique[1]. La pensée dominante nous annonçait une mondialisation inclusive (ou heureuse), pacifique et fondée sur le libre-échange. Trois décennies plus tard, l'espace mondial est profondément fragmenté et inégal, les guerres sont plus nombreuses et plus diverses et le protectionnisme est devenu la règle (Serfati, 2022, 2024). La guerre menée en Ukraine et les mesures prises par Donald Trump s'inscrivent dans cette conjoncture historique, dont elle renforce les traits militarisés (Serfati, 2024).

C'est dans ce contexte international profondément modifié que cet article analyse le programme d'armement proposé par la Commission européenne en mars 2025, en réponse à la montée des conflits. Celui-ci porte le nom impropre de « Réarmer l'Europe » (European Commission, 2025), alors que depuis 2014, les pays de l'Union européenne (UE) ont augmenté leurs dépenses militaires de 79 % (en euros constants ; données Agence européenne de défense, AED) et que quatre pays européens, Royaume-Uni inclus, figurent parmi les 10 premiers pays exportateurs d'armes (données SIPRI). L'article analyse de façon critique les arguments qui viennent justifier ce programme en termes de croissance, de dynamisme technologique et d'emploi. La seconde partie de cet article est consacrée à l'augmentation considérable des dépenses militaires de la France annoncée dans le cadre du plan « Réarmer l'Europe » par Emmanuel Macron. Elle examine en particulier les défis industriels et d'emplois soulevés par les annonces présidentielles ainsi que les sombres effets sociaux annoncés.

« Réarmer l'Europe » : sans effet sur la croissance et l'innovation

La Commission européenne propose aux États membres d'augmenter massivement leurs dépenses militaires (encadré 1). Le « keynésianisme militaire » qu'elle défend ne règlera ni les problèmes de croissance fondée sur la transition énergétique, ni la compétitivité industrielle de l'Europe.

Un programme fondé sur un « keynésianisme militaire »

La zone euro connait depuis la crise financière de 2008 un taux de croissance du PIB très faible (1 % par an), alors qu'il était déjà faible – à peine 2 % – au cours de la période 1998-2007 (Schnabel, 2025) en comparaison avec la croissance des États-Unis. Certains économistes parlent de « stagnation séculaire » – un régime de croissance macroéconomique mondial de faible intensité et durable observé depuis la crise économique et financière de 2008.

Dans ce contexte, l'espoir est que le plan « Réarmer l'Europe » stimulera enfin la croissance économique en Europe et fera sortir celle-ci de la « stagnation séculaire ». Le « keynésianisme militaire » prend donc le pas sur les programmes de transition écologique (« Green Deal ») mis à mal après avoir été lancés par la Commission. Contrairement aux programmes de transition écologique, il existe une quasi-unanimité politique pour augmenter les dépenses militaires bien qu'à l'échelle mondiale, celles-ci contribuent à plus de 5,5 % des émissions de CO_2[2].

1. Je remercie Pierre Concialdi, Jacques Freyssinet, Marcus Kahmann, Frédéric Lerais et Catherine Sauviat pour leurs commentaires sur une première version du texte et Julie Baudrillard pour l'édition de cet article.

2. « New estimate: global military is responsible for more emissions than Russia », *CEOBS*, November 10, 2022, https://bit.ly/45b3Ajg.

De nombreux médias ont relayé l'optimisme de la Commission. En réalité, les prévisions de croissance sont imprécises, diverses et assez modestes. Un budget de la défense qui atteindrait 3,5 à 4 % du PIB, alors qu'il se situe aujourd'hui autour de 2 %, pourrait augmenter la croissance macroéconomique de 0,9 à 1,5 point mais au terme de plusieurs années (Ilzetzki, 2025). D'autres prévisions anticipent un impact des dépenses militaires de 0,3 % sur le PIB de l'UE, auquel s'ajoutent 0,2 % grâce aux retombées du plan allemand d'infrastructures (Diviney, van Huisseling, 2025:4).

De plus, la Commission annonce que le plan « Réarmer l'Europe » stimulera la création d'emplois mais jusqu'à présent, aucune estimation n'a été proposée. En réalité, il semble que ce plan permette moins de créer des emplois que de reclasser des salariés qualifiés menacés par des suppressions d'emplois dans l'industrie automobile en raison de l'essor des véhicules électriques et de la concurrence chinoise. Le P-DG du groupe allemand Rheinmetall, qui produit des équipements militaires terrestres et dont la valeur boursière s'est envolée depuis l'invasion russe en Ukraine le confirme : « Nous bénéficions des difficultés de l'industrie automobile[3] » (voir *infra* sur le cas de la France).

« Il semble politiquement impossible pour un pays capitaliste démocratique de

Encadré 1 - **Les propositions de la Commission européenne**

Le programme annoncé par la Commission en avril 2025 propose un financement des budgets de défense de l'UE d'un montant de 800 milliards d'euros, soit environ 4 % du PIB 2024 de l'UE. Il contient trois mesures principales :

- un nouvel instrument financier permettra d'accorder des prêts d'un montant total de 150 milliards d'euros. Ils seront accordés à des conditions préférentielles afin de permettre aux États de renforcer leurs capacités militaires et de collaborer dans les programmes d'armement (systèmes de défense antimissile, d'artillerie, de drones, etc.). Ils doivent servir à acheter des systèmes d'armes dont au moins 65 % des composants viennent d'Europe, y compris d'Ukraine ;
- les États membres sont encouragés à augmenter les financements publics de la défense en levant la clause prévue dans le Pacte de stabilité et de croissance qui limite les déficits budgétaires à 3 %. L'attente de la Commission est qu'ils augmenteront leurs dépenses militaires d'un montant de 1,5 % de leur PIB. Pour la France, cela équivaut à passer de 2,0 à 3,5 % de dépenses militaires dans le PIB ;
- la Commission recommande à la Banque européenne d'investissement d'assouplir considérablement les conditions de prêts aux entreprises d'armement, ce qui signifie en pratique qu'elle cesse de placer les armes dans la catégorie des produits nuisibles. Les banques pourront donc désormais prêter aux « marchands de canons » et invoquer en même temps le « développement soutenable ».

3. C. Steitz, « Tanks not cars: How Germany's defence industry could boost the economy », *Reuters*, March 5, 2025, http://bit.ly/3Fr8Jcv.

Encadré 2 - **Le multiplicateur d'investissement**

Tout montant d'argent « injecté » dans le circuit économique donne lieu à une distribution de revenus (principalement au capital et au travail) qui sont en partie consommés productivement par les entreprises (sous forme d'investissement) et par les ménages. Le processus ainsi mis en route se poursuit puisque ces achats des entreprises et des ménages constituent à leur tour un revenu qui enclenche un second cycle d'achats de la part des entreprises et des ménages, etc. Le multiplicateur est le nombre qui mesure le rapport entre une dépense initiale et son résultat final en termes de revenus créés. Plus il est élevé, plus la croissance économique est amplifiée grâce à la dépense budgétaire initiale.

Toutefois, un certain nombre de facteurs, largement mentionnés par la littérature économique, limitent en réalité les effets multiplicateurs d'une dépense publique (pour une analyse détaillée, voir Le Garrec et Touzé (2021)). On se contentera ici d'évoquer les effets inflationnistes possibles (les entreprises décidant d'augmenter les prix en réponse à l'augmentation de la demande), la hausse des taux d'intérêt qui peut également survenir en cas de recours à l'emprunt pour financer la dépense publique, enfin le risque – avéré en France lors des relances des gouvernements Chirac (1975) et Mauroy (1981) – que l'augmentation de la demande provoque une augmentation du déficit extérieur, les entreprises du pays étant dans l'incapacité de satisfaire cette demande.

mettre en place un montant de dépenses à une échelle qui serait nécessaire pour confirmer mes arguments sauf dans le cas d'une guerre » (Keynes, 1940). Les économistes se sont appuyés sur cette remarque désabusée de Keynes faite au seuil de la seconde guerre mondiale pour parler de « keynésianisme militaire ». Les arguments dont parle Keynes étaient que le capitalisme ne pouvait sortir de la grande crise de 1929 qu'à la condition que les États augmentent massivement les dépenses publiques afin de créer des emplois et ainsi relancer la demande. Il s'appuyait pour cela sur l'hypothèse dite du « multiplicateur d'investissement » qu'il a contribuée à populariser (encadré 2).

Cependant, l'économie n'est pas réductible à une « mécanique des quantités globales », comme le rappelait l'économiste François Perroux. Elle opère dans des conditions historiques et socio-politiques, qui, en plus de la compétitivité industrielle d'un pays, déterminent l'efficacité de ses dépenses publiques. Il n'est donc pas étonnant que les économistes ne soient pas d'accord sur la capacité des dépenses publiques à soutenir durablement la croissance économique d'un pays, puisque la valeur du multiplicateur trouvée dans les études varie de 0 à plus de 4 (Castelnuovo, 2015). L'incertitude atteint son maximum s'agissant de l'impact des dépenses militaires sur la croissance économique. En dépit de la publication de centaines d'études, il n'existe pas de consensus chez les économistes, les résultats étant, selon les cas, négatifs (décroissance), nuls ou positifs (Dunne, Smith, 2020).

Une comparaison entre l'Allemagne et la France permet de comprendre que les contextes nationaux demeurent déterminants dans l'analyse des facteurs qui amplifient ou diminuent les effets

« multiplicateurs » d'une augmentation des dépenses publiques. Le nouveau gouvernement allemand a annoncé un programme de 1 000 milliards d'euros sur plus de dix ans[4]. Une partie des dépenses nourrit la remilitarisation intensive qui vise à faire de l'Allemagne la « première armée conventionnelle d'Europe[5] ». Néanmoins, la moitié du programme est consacrée aux infrastructures civiles dont l'objectif central d'une transition énergétique et écologique est d'atteindre la neutralité carbone. Le gouvernement Merz bénéficie de trois atouts : a) d'importants excédents de la balance commerciale ; b) un relatif équilibre des comptes publics qui lui permet de lever la quasi-interdiction de déséquilibre des budgets fédéral et régional (règle du « frein à l'endettement » inscrit dans la loi fondamentale[6]) et de recourir à l'emprunt pour financer une partie du programme de 1 000 milliards d'euros ; c) une industrie puissante qui compte consolider sa position mondiale grâce à la numérisation (industrie 4.0)

Encadré 3 - **Les dividendes de la guerre**

Les investisseurs financiers comprennent que la militarisation de l'Europe est durable et lucrative. Ils plébiscitent donc les valeurs boursières de l'armement. Au cours des cinq dernières années, l'indice boursier composé des 10 grandes entreprises de l'aéronautique et de la défense européennes (Airbus, trois britanniques, deux françaises, deux allemandes, une italienne et une suédoise) a augmenté de 281 % contre « seulement » 66 % pour l'ensemble des grands groupes cotés en Europe, d'après les données de Stoxx. Les performances boursières des groupes de l'armement européens dépassent même celles des grands groupes contractants du Pentagone.

L'engouement est également très fort sur le marché du capital-risque qui finance les *start-ups*. Les *start-ups* de défense, en particulier allemandes, attirent les investisseurs financiers, qui sont principalement étatsuniens. De 2021 à 2024, 63 % des financements de *start-ups* européennes dont le chiffre d'affaires dépasse 200 millions de dollars étaient d'origine étasunienne (Chinn, Stöber, 2025).

Les marchés s'érigent même en conseillers militaires. Le prix de l'action Dassault a beaucoup baissé après l'annonce en mai 2025 que l'avion de combat chinois (C-J10) utilisé pour la première fois par la chasse pakistanaise avait abattu un ou plusieurs Rafale de l'Armée de l'air indienne. Le cours de de l'entreprise chinoise s'est donc envolé (+40 % en deux jours). Motif avancé par un expert : « Il n'y a pas de meilleure publicité [pour une entreprise de défense] qu'un combat en situation réelle[1]. »

1. M. Srivastava, C. Clover, « China's J-10 "Dragon" shows teeth in India-Pakistan combat debut », *Financial Times,* May 9, 2025.

4. En 2024, le PIB de l'Allemagne était de 4 300 milliards d'euros.

5. S. Dušan Inayatullah, « Germany aims to have "strongest" military in Europe – Merz », *DW*, May 14, 2025, https://bit.ly/4dQxtr3.

6. Cette règle limitait jusque-là le déficit budgétaire annuel allemand à 0,35 % du PIB. Dans le nouveau cadre envisagé, l'État pourra emprunter jusqu'à 1,4 % du PIB chaque année, avec une marge ajustable si la dette publique venait à dépasser 60 % de celui-ci.

(Sauviat, Serfati, 2023). Ces atouts sont susceptibles de stimuler la croissance qui, après deux ans de stagnation (0,2 % en 2024 et 0,5 % en 2025), serait de 2,1 % en 2026 et 2,4 % en 2027[7].

Au contraire, la situation financière précaire de la France, tout autant que le recul industriel sur les marchés européens et mondiaux, placent son économie dans une situation nettement moins favorable. L'augmentation prévisible des exportations d'armes, un des ultimes « avantages comparatifs » de l'industrie française, ne compensera que très partiellement le déficit de la balance des échanges industriels (81 milliards d'euros en 2024). De plus, le choix annoncé de financer l'augmentation des dépenses militaires par une ponction de ressources sur les dépenses sociales et d'infrastructures aura également un effet négatif sur la croissance et l'emploi. La conséquence selon l'OFCE serait une progression faible de la croissance du PIB français (0,5 % en 2025 et 1,1 % en 2026). L'économie française pourrait même ne pas tirer parti de la relance de l'Allemagne car cet effet positif risque d'être plus que contrebalancé par l'impact négatif d'une hausse inévitable des taux d'intérêt sur la dette publique[8].

Jusqu'à présent, le seul résultat tangible du plan « Réarmer l'Europe » est l'envolée de la valeur boursière des entreprises de défense (encadré 3).

Des dépenses publiques civiles plus efficaces pour la croissance et l'emploi que le « keynésianisme militaire »

Si la capacité des dépenses publiques et des dépenses militaires en particulier à soutenir durablement la croissance économique d'un pays ne fait pas consensus chez les économistes (voir *supra*), ces derniers convergent néanmoins sur deux points. D'abord, les dépenses publiques civiles sont plus efficaces pour stimuler la croissance que les dépenses militaires (Rooney *et al.*, 2021). Une étude consacrée aux pays d'Europe centrale et orientale sur la période 2009-2021 conclut que l'effet multiplicateur des dépenses militaires est moins élevé que celui des dépenses civiles dès la première année et que l'écart s'accroît dans les années suivantes (Olejnik, 2023). La raison est assez simple à comprendre : les dépenses d'infrastructures, celles consacrées à la santé, l'éducation, et à la protection de l'environnement ont de forts effets d'entraînement sur l'ensemble de l'économie car elles produisent une réduction des coûts de transport, un accroissement de la productivité et l'amélioration de la qualité et la santé au travail. Ce n'est pas le cas pour des dépenses consacrées à des équipements militaires : ni un char, ni un missile ne permettent d'élever la productivité du travail de l'ensemble de l'économie.

En fait, comme indiqué dans le graphique 1, une augmentation du même montant de dépenses publiques augmente l'investissement privé dans tous les domaines d'activité mais la relance par le militaire est de très loin la moins forte (Espinoza *et al.*, 2020).

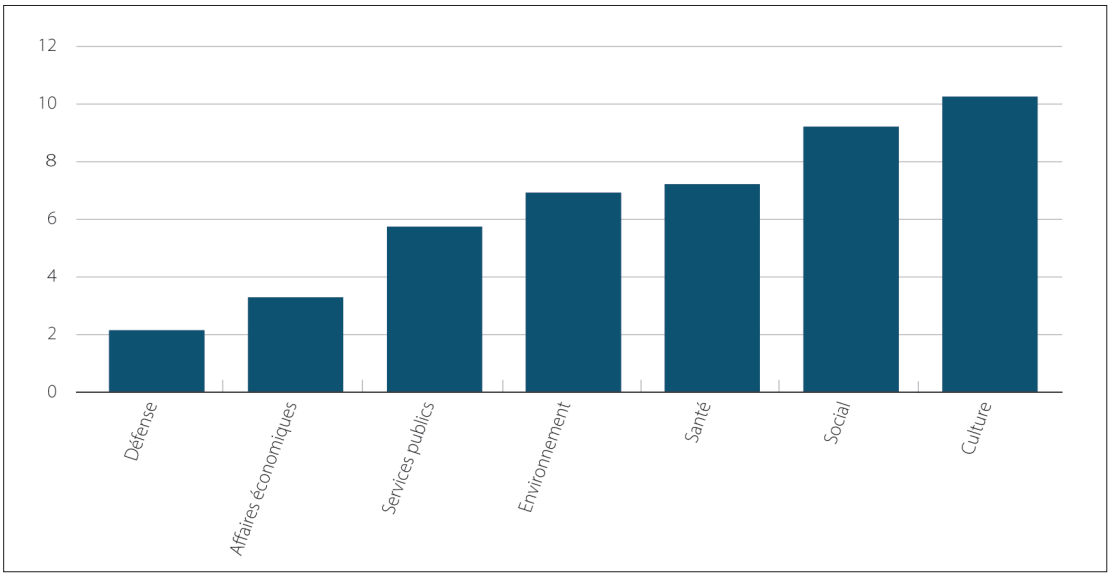
Le second point de consensus parmi les économistes est le fait que les dépenses publiques civiles stimulent davantage l'emploi que les dépenses militaires. Ainsi que le montre le graphique 2, la production d'armes en Allemagne, en Italie, et en Espagne sur la période 2013-2023 est entre deux et quatre

7. https://bit.ly/3Fr9mmn.

8. G. de Calignon, « L'impact des investissements militaires ne se fera sentir qu'à long terme en Europe », *Les Échos*, 20 mars 2025.

Graphique 1 - **Effets d'entraînement de l'investissement public selon sa destination en 2020**

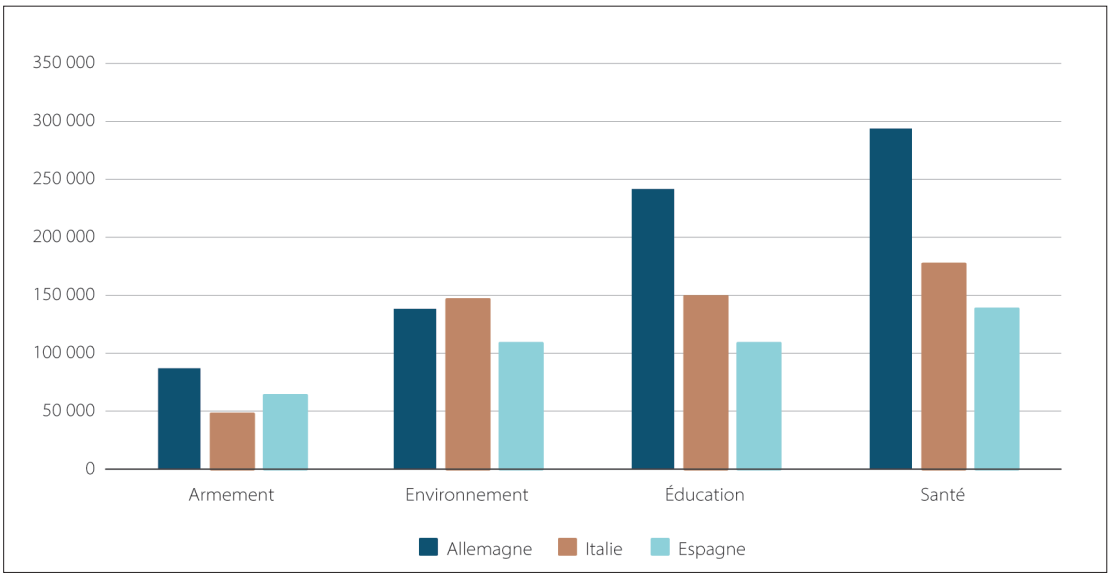
En %



Lecture : une augmentation des dépenses publiques d'1 % du PIB entraîne une augmentation de près de 10 % de l'investissement privé dans les dépenses sociales, contre 2 % seulement pour les dépenses militaires.

Source : Espinoza *et al.* (2020).

Graphique 2 - **Comparaison du nombre d'emplois créés par une augmentation des dépenses militaires et par une augmentation des dépenses d'un montant équivalent dans d'autres secteurs (2013-2023)**



Lecture : en Allemagne, un même montant de dépenses publiques a créé 86 000 emplois dans l'armement contre 292 000 dans la santé entre 2013 et 2023.

Source : auteur, à partir de Stamegna *et al.* (2024).

fois moins créatrice d'emplois que ne le sont les activités de santé et bien moins que l'enseignement et les activités liées à l'environnement (Stamegna *et al.*, 2024).

Un rebond de compétitivité européenne grâce aux technologies militaires ?

Selon la Commission européenne, le plan « Réarmer Europe » ne se bornera pas à stimuler la croissance. En complément, il va dynamiser l'innovation technologique et donc la productivité : « Une forte hausse de l'investissement de défense provoquera des retombées (*spillovers* ou *spinoff*) positives dans toute l'économie, contribuant ainsi à sa compétitivité, la création d'emplois et l'innovation dans de nombreux secteurs » (European Commission, 2025:21). Or, une des faiblesses de l'UE par rapport à ses concurrents étasunien et asiatiques tient précisément au faible niveau de dépenses de recherche et développement (R&D) civile de la plupart des États membres. Globalement, l'UE dépense beaucoup moins que les États-Unis, la Chine, la Corée du Sud et le Japon. Au sein même de l'UE, la situation est très contrastée et celle de la France est très médiocre : ses dépenses de R&D par habitant se situent à peine à 60 % de celles de l'Allemagne et même à moins de la moitié (47 %) de celles de la Suède (calculs à partir d'Eurostat).

Dans ce contexte, les dépenses de R&D liées au plan « Réarmer l'Europe » arriveraient à point nommé pour permettre à l'UE de retrouver sa compétitivité industrielle. La Commission propose donc l'intégration des programmes de R&D militaire dans le programme-cadre de R&D (PCRD).

Cette proposition de la Commission de financer des projets de R&D ayant une dimension militaire est largement approuvée par les dirigeants d'entreprises et plus particulièrement par l'European Round Table for Technology (ERT), une association qui réunit les dirigeants de 60 grandes entreprises européennes (ERT, 2024). Plusieurs association professionnelles – dont celle qui regroupe les entreprises européennes du numérique – soutiennent également les propositions de la Commission.

À l'inverse, la militarisation d'une partie de la R&D communautaire inquiète une grande partie du secteur de la recherche[9]. Les chercheurs font état de trois craintes :

- la fermeture de la recherche pour des raisons de sécurité nationale alors que depuis des siècles, les progrès de la recherche scientifique reposent sur une collaboration internationale. Or, la disparition dans les appels d'offre de frontières nettes entre les objectifs civils et militaires sous couvert de technologies duales – à usage civil et militaire – risque de freiner la collaboration internationale au nom de la sécurité nationale. Ces craintes sont fondées puisque le *Livre blanc* publié par la Commission (European Commission, 2024:8-9) souligne que l'inclusion de la R&D à double usage dans le financement des programmes nécessitera une intensification des processus de contrôle et la classification confidentielle de certaines recherches ;
- une possible réduction de financement des projets purement civils au profit de projets qui feront la part belle aux objectifs de sécurité nationale et de défense. Cette crainte existe en France, où le tropisme pour la R&D militaire est fort et les dépenses budgétaires comprimées. Selon un collectif de

9. M. Greenacre, D. Matthews, « EU Commission launches bid to expand funding of dual-use research in Horizon Europe's successor », January 24, 2024, https://bit.ly/4jGWAOH.

chercheurs français, « Bercy, c'est-à-dire la France, va bel et bien demander que le gros des fonds de la politique scientifique soit fléché vers le complexe militaro-industriel et que les politiques de soutien à la recherche se concentrent sur quatre ou cinq thèmes valorisables et commercialisables[10] » ;

- la montée en puissance des projets à usages duaux risque d'affaiblir la recherche fondamentale puisque, par définition, les projets qui comportent une finalité militaire sont plus orientés vers les besoins opérationnels. Ce rétrécissement de l'horizon temporel inquiète en particulier l'alliance des organisations scientifiques d'Allemagne, dont les instituts Max Planck et Fraunhofer. Elles ont exprimé leur crainte dans une lettre à la Présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, rappelant cette évidence que « la valeur de la recherche et de l'innovation ne s'arrête pas à leur contribution à la compétitivité » (Moretti *et al.*, 2025).

Le militaire ne stimule pas la compétitivité industrielle de l'UE

Le plan « Réarmer l'Europe » de la Commission, ainsi que le rapport Draghi[11], font l'hypothèse que les technologies militaires auront des effets positifs sur la compétitivité industrielle de l'UE. Ceci revient à théoriser la forme particulière de relations entre technologies militaires et civiles qui fut adoptée par les États-Unis dans les décennies d'après-guerre. La centralité du Pentagone demeure encore évidente aujourd'hui, puisqu'en 2025, les dépenses consacrées à la R&D militaire comptent pour 50 % du budget fédéral de R&D, soit le double de celles du ministère de la Santé (26 %).

L'ampleur du financement fut en effet déterminante dans l'émergence d'écosystèmes d'innovation – dont la Silicon Valley est l'emblème. Cependant, ce ne sont pas les militaires qui ont « inventé » l'informatique. Les trois inventions majeures, le transistor (1948), le circuit intégré (1958) et le microprocesseur (1971) viennent de trois entreprises (AT&T, Texas Instrument et Intel) qui étaient extérieures au « complexe militaro-industriel ». Quant à Internet, il faut ignorer le cheminement complexe de ses développements à partir des années 1960, les tentatives de blocage de ses avancées par une partie de l'état-major par souci de confidentialité, le rôle de la communauté scientifique étasunienne et européenne dans la mise en place de protocoles HTPP/HTML qui ont créé le web dans les années 1990, etc. pour réduire des processus d'innovation complexes et interactifs à une maxime simpliste telle que : « Internet n'aurait pas été inventé sans les militaires ».

Derrière l'omniprésence du Pentagone, c'est en réalité le rôle déterminant du financement public dans les politiques d'innovation qui transparaît (Mazzucato, 2013). Or, la stimulation des connaissances scientifiques est sans conteste mieux garantie par un financement civil. On a vu que les crédits affectés à la R&D militaire sont en majorité orientés vers les étapes de développement (le D de R&D), c'est-à-dire l'instrumentalisation

10. Voir « Un tournant de la politique européenne de recherche », *RoguesSR*, 31 mars 2025, https://rogueesr.fr/category/billets/.

11. *The Future of European Competitiveness*, 2024, p. 59, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en.

sous forme de tests, d'essais, etc. des connaissances scientifiques qui ont été validées dans les phases de recherche (le R de R&D). Or, les activités de développement sont moins propices aux transferts vers le civil que les dépenses de recherche. À titre d'exemple, en 2025, le département de la Défense des États-Unis (DoD) a financé la recherche fondamentale pour un montant de 2,6 milliards de dollars (2,28 milliards d'euros), contre 23,6 milliards de dollars (20,71 milliards d'euros) pour le ministère de la Santé, alors que les budgets de R&D de ces deux ministères sont respectivement de 100 (87,76) et de 52 (45,64) milliards de dollars (d'euros)[12].

De plus, comme cela est redouté par la communauté scientifique, les règles appliquées dans la recherche financée par les militaires ne sont guère compatibles avec la « science ouverte » et la circulation la plus libre des connaissances. Les connaissances, à l'opposé des biens mis sur le marché, forment en effet un bien public et leur valeur s'accroît grâce à leur diffusion universelle et à leur gratuité de reproduction. Leur privatisation, sous la forme de droits de propriété intellectuelle ou par l'apposition du sceau « sécurité nationale », freine donc leur diffusion.

Une étude récente menée au sein de la banque centrale des États-Unis confirme les conclusions de nombreuses études antérieures : « à l'inverse du fort stimulant exercé par la R&D civile, une augmentation de la R&D militaire se traduit par un déclin de la productivité globale à long terme » des États-Unis (Fieldhouse, Mertens, 2024:17)[13].

Une économie de guerre sous contrainte industrielle et une militarisation de l'industrie socialement coûteuse : l'exemple de la France

En mars 2025, Emmanuel Macron et le ministre des Armées ont annoncé que dans le cadre du plan « Réarmer l'Europe », les dépenses militaires devront atteindre 100 milliards d'euros à la fin des années 2020 contre 62 milliards en 2025[14]. Elles ont déjà augmenté de 56 % entre 2017 et 2025.

Les grands médias ont largement repris la thèse de l'exécutif et d'une majorité de parlementaires selon laquelle les « dividendes de la paix » auraient, au cours des dernières décennies, contribué à affaiblir la défense de la France. Certains éditorialistes influents répètent même qu'une raison majeure réside dans l'acharnement à maintenir un « modèle social » financièrement trop coûteux. En somme, entre « le beurre » et « les canons », le mauvais choix aurait été fait. Cela n'a toutefois pas empêché le budget militaire de financer, depuis la décennie 1990, une centaine d'opérations militaires – principalement en Afrique.

En réalité, les données budgétaires de longue période n'indiquent aucunement une diminution des dépenses militaires[15]. Entre 2000 et 2023, non seulement ces dépenses n'ont pas été maltraitées, mais elles ont connu une forte progression, certes inférieure à celles de la police (+92 %) mais

12. https://bit.ly/3HvhHG8.

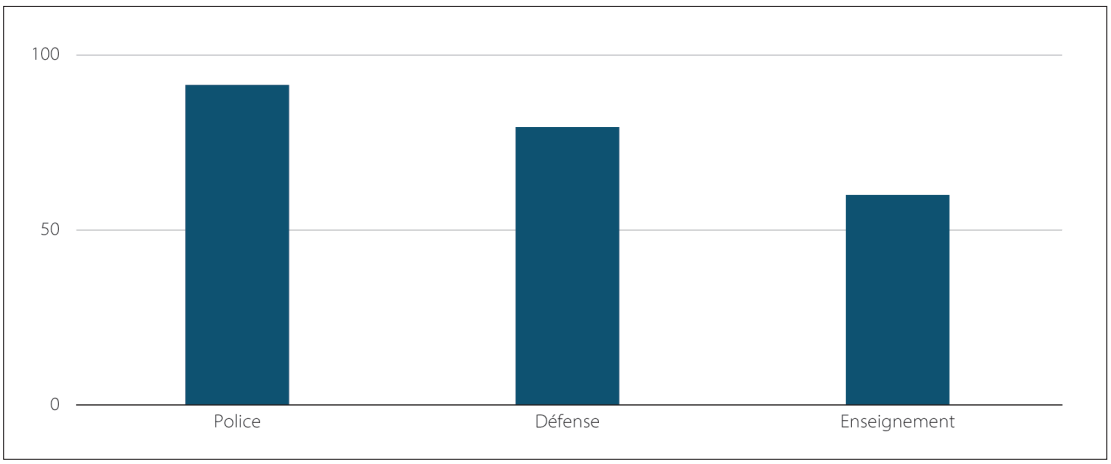
13. Pour une vue différente, voir Moretti *et al.* (2025).

14. Les pensions sont incluses dans ces données.

15. C'est pourtant un *leitmotiv* des rapporteurs sur le budget des armées : « Il s'agit bien de réparer nos armées, qui ont été si abîmées par des décennies de coupes budgétaires » : F. Cormier-Bouligeon, « Avis fait au nom de la Commission de la Défense nationale et des Forces armées sur le projet de loi de finances pour 2025, tome VII. Défense. Équipement des forces - Dissuasion », Assemblée nationale, n° 527, 3 octobre 2024, p. 84, https://bit.ly/4jyHY3P.

Graphique 3 - **Taux de croissance des dépenses budgétaires de trois missions de service public (2000-2023)**

En %



Lecture : entre 2000 et 2023, les dépenses de la mission police ont augmenté de 92 %.
Source : auteur, à partir des Comptes de la Nation.

nettement plus élevée que les dépenses d'enseignement (+60 %) (graphique 3)[16].

Cet écart entre les croissances des dépenses militaro-sécuritaires et celles d'utilité sociale continuera à se creuser dans les prochaines années. D'ici 2027, les augmentations de dépenses budgétaires seront imputables à hauteur de 68 % à la loi de programmation militaire, de 17 % à la loi sur la sécurité intérieure, de 10 % à la loi sur la justice, et de 5 % à la loi de programmation sur la recherche (Husson, 2024). Et pourtant, en dépit du vote de cette loi sur la recherche, il manquera deux tiers des financements prévus aux universités.

Les défis d'une production de masse pour une industrie d'armement largement subventionnée

En 2023, le chiffre d'affaires de l'industrie française d'armement dépassait 30 milliards d'euros (encadré 4).

Au-delà même de cette situation enviable et d'un soutien irrévocable aux exportations d'armes, les industriels bénéficient de l'avantage de connaître « les objectifs de parcs [d'équipements militaires] à l'horizon 2030 et 2035 et donc d'anticiper les commandes à venir. Peu d'entreprises dans le monde civil peuvent se réjouir d'avoir une telle visibilité des commandes de leur client principal », déclare un rapporteur sur le budget des armées 2025[17]. L'industrie d'armement dans son ensemble devrait être stimulée par les augmentations du budget militaire. Cependant, les grands groupes de l'armement seront les principaux bénéficiaires, puisque la Direction générale de l'armement (DGA) négocie exclusivement avec eux les grands contrats d'armes (tableau 1).

Les engagements de commandes pris par la DGA vont renforcer la bonne santé des neuf grands groupes mentionnés et

16. En 2025, les dépenses d'enseignement scolaire se sont élevées à 89,9 milliards d'euros et les dépenses militaires et de sécurité à 86,7 milliards d'euros.

17. F. Cormier-Bouligeon, *op. cit.*, p. 61, https://bit.ly/4jyHY3P.

augmenter, à l'instar des grands groupes européens (voir *supra*, encadré 3), les dividendes versés aux actionnaires privés et dans une moindre mesure à l'État-actionnaire. Cependant, la guerre en Ukraine mais aussi à Gaza – impossible à mener par Israël avec cette ampleur sans le soutien massif des armes étasuniennes – soulignent la nécessité de produire en masse les armes de destruction et d'observation. Or, les capacités et le volume de production de ces grands groupes sont faibles pour deux raisons. D'une part, la France a préservé un nombre élevé de grands groupes à spécialisation militaire en comparaison des autres pays européens, ce qui diminue mécaniquement le montant des contrats octroyés à chacun. D'autre part, tous les gouvernements – le consensus droite-gauche est en effet remarquable sur les questions de défense – ont respecté les exigences des états-majors des trois armes (auxquelles il faut ajouter plus récemment le cyberespace) tout en maintenant les crédits pour l'arme nucléaire. Ceci a conduit à ce que des rapporteurs sur les questions de défense au Sénat appellent une « armée échantillonnaire ». Ce « modèle d'armée complet », ainsi que le nomme l'état-major, a suffi aussi longtemps qu'il est resté tourné vers l'intervention du corps expéditionnaire en Afrique jusqu'à sa déroute au Sahel à la fin des années 2010.

L'impératif pour ces groupes est donc d'opérer un changement d'échelle de production, comme le demande la DGA. Les entreprises productrices d'artillerie

Encadré 4 - **L'industrie française d'armement**

En 2023, le chiffre d'affaires de la « base industrielle et technologique de défense », qui inclut toutes les entreprises produisant au moins 10 % de leur chiffre d'affaires avec le ministère des Armées (Mindef), provenait pour 22,9 milliards d'euros de commandes de la DGA (données DGA) et pour 7,6 milliards d'exportations (et 3,3 milliards d'importations) (données Douanes). Ces entreprises employaient directement et indirectement (fournisseurs) 244 000 salariés dont 59 000 à l'exportation (Belin *et al.*, 2024). Le segment de la production d'armes proprement dit représentait 89 000 emplois en 2017 (Wyckaert, 2020).

Le poids du militaire est particulièrement important dans le domaine de la recherche-développement (R&D) : les grands groupes de l'armement et de l'aéronautique réalisent plus de 20 % des dépenses de R&D de l'ensemble des entreprises françaises.

Une caractéristique unique de la France est la dépendance de son industrie d'armement aux exportations. « Exporter nos armes est vital pour développer notre base industrielle et technologique de défense », a déclaré Sébastien Lecornu, ministre des Armées[1]. La France est devenue le second pays vendeur d'armes sur la période 2020-2024. Au cours de celle-ci, elle a vendu des armes à plus de soixante pays, mais ses ventes et son excédent commercial sont concentrés sur un petit nombre de pays. Entre 2020 et 2024, l'Inde et le Qatar ont respectivement représenté 28 et 9,7 % des exportations françaises. L'Europe ne compte que pour 15 % du total (données SIPRI).

1. L. Lagneau, « Le montant des exportations françaises d'armement a dépassé les 18 milliards d'euros en 2024 », *Zone militaire*, 7 janvier 2025, https://bit.ly/43IyxZv.

Tableau 1 - Les principaux groupes bénéficiaires des commandes du ministère des Armées en 2023

Groupe	Montant des commandes (milliards d'euros)
Thalès	6
Airbus Defense and Space	5
Airbus Helicopters	5
Dassault Aviation	5
Naval Group	4
MBDA	3
Safran	2
Chantiers navals (hors Naval Group)	1,5
Nexter	1,5
Arquus	1

Source : « Deux ans d'économie de guerre en chiffres », ministère des Armées, 25 juin 2024, https://www.defense.gouv.fr/actualites/deux-ans-deconomie-guerre-chiffres.

sont particulièrement sollicitées, alors que depuis 2022, elles peinent à produire à destination de l'Ukraine. La cadence de production des missiles Mistral par le groupe MBDA va quadrupler, passant de 10 unités par mois en 2022 à 40 en 2025, le cycle de production étant réduit de 30 à 15 mois. De son côté, la filiale française de KNDS (ex-Nexter) annonce avoir réalisé les investissements industriels nécessaires pour porter sa capacité de production d'obus de 155 mm à 100 000 obus par an. Pour comparaison, le rival allemand Rheinmetall se fixe l'objectif d'une production annuelle de 750 000 obus en 2025[18].

Ces augmentations des volumes de production se font dans la douleur. L'exemple de Dassault est d'autant plus significatif que le Rafale constitue le fleuron des exportations françaises. Le groupe d'aviation produisait un avion par mois il y a quelques années, l'objectif qui lui est fixé est d'en produire trois par mois à la mi-2025[19]. Cependant, le P-DG invoque des problèmes dans sa chaîne de sous-traitance composée de 500 entreprises et se contente d'annoncer un objectif de 25 Rafale en 2025 contre 21 en 2024[20]. C'est très loin de Lockheed-Martin, premier groupe mondial de défense, qui produira en 2025 190 F-35, un avion concurrent du Rafale.

Une partie des difficultés vient du fait que les grands groupes qui structurent l'industrie d'armement n'ont pas mis à profit la situation favorable dont ils bénéficient depuis les années 2010 grâce à l'augmentation des budgets militaires pour accroître leurs investissements et créer des emplois. Le ministre des Armées a pointé tout particulièrement MBDA, mais le problème semble

18. H. Meddah, « En 2024, KNDS perd une bataille face à son rival allemand Rheinmetall pour réarmer l'Europe », *L'Usine nouvelle*, 28 mars 2025.

19. Voir F. Cormier-Bouligeon, *op. cit.*, https://bit.ly/4jyHY3P.

20. L. Lagneau, « Dassault Aviation envisage de produire jusqu'à cinq Rafale par mois », *Zone militaire*, 6 mars 2025, https://bit.ly/3ZfcVmk.

plus général[21]. En effet, l'ensemble des entreprises de l'armement bute aujourd'hui sur des « contraintes d'offre », autrement dit elles n'arrivent pas à satisfaire la demande de leur client étatique (Insee, 2024).

D'autres raisons rendent délicat ce rattrapage du retard. D'une part, les difficultés des grands groupes avec leur chaîne de sous-traitants pour augmenter les cadences de production sont une conséquence directe de la perte de densité industrielle du territoire national, même si les difficultés d'approvisionnement liées à la fragmentation géopolitique de l'économie mondiale jouent également un rôle (Serfati, 2022). En effet, le processus de désindustrialisation qui touche la France depuis la fin des années 1990 est à peine freiné depuis 2017. Entre 2000 et 2021, les activités manufacturières ont perdu 22 % des emplois, soit près de 900 000 emplois (Guillou, 2024). La période suivante n'a guère été meilleure puisqu'à la fin de l'année 2024, le niveau de la production industrielle en France était encore inférieur de 8 % à celui qui précédait la crise sanitaire de 2020. Certes, le gouvernement annonce que 100 000 emplois industriels ont été créés entre 2017 et 2024. Néanmoins, ces performances maintiennent la France en queue de la liste des pays de l'UE. Pire, alors que du point de vue de l'évolution de la valeur ajoutée créée par l'industrie manufacturière (VAM) entre 2010 et 2017, la France figurait à la 21e place (sur 27 pays membres de l'UE), cette position s'est encore détériorée entre 2017 et 2023. Au cours de cette période, la France a rétrogradé à la 25e place, la croissance de sa VAM ayant été deux fois plus faible que celle de la moyenne des autres pays de l'UE (tableau 2).

« La production de masse » dans l'armement, qui est l'objectif annoncé par le délégué général à l'armement[22], se heurte donc directement à la contraction du système productif de la France.

Tableau 2 - **Croissance de la valeur ajoutée de l'industrie manufacturière dans l'Union européenne (2010-2023)***

En % (sauf mention contraire)

Groupe	2010-2017	2017-2023
UE 27	16,9	8,8
Zone euro 20	15,9	7,5
France	7,7	3,6
Classement de la France	21e	25e

* Prix de l'année précédente chaînés.
Lecture : de 2017 à 2023, la valeur ajoutée manufacturière de la France a augmenté de 3,6 %, ce qui la plaçait au 25e rang de l'évolution de la VAM des pays de l'UE.
Source : auteur, données Eurostat.

21. H. Meddah « Trois ans après le lancement de l'économie de guerre, les cadences des usines d'armement remontent », *L'Usine nouvelle*, 14 mai 2025.

22. Audition de M. Emmanuel Chiva, délégué général pour l'armement, sur les enjeux de l'économie de guerre, Assemblée nationale, 4 décembre 2024, https://bit.ly/45bv0oZ.

En outre, même une relance limitée au secteur de l'armement se heurte à des difficultés notables de recrutement. Selon la DGA, 10 000 emplois sont à pourvoir immédiatement et neuf métiers sur dix sont en tension au sein de l'industrie de défense[23]. Les métiers de techniciens et d'ouvriers qualifiés dans la métallurgie et la mécanique sont particulièrement recherchés.

Ce constat s'applique d'ailleurs à l'ensemble de l'industrie : en 2024, 52 % des entreprises dans l'industrie sont concernées par des difficultés de recrutement. Les causes sont connues (Cour des comptes, 2024) : l'insuffisante attractivité de l'industrie en raison de la pénibilité de certains métiers et une rémunération insuffisante car l'effort des entreprises n'est pas assez orienté vers la compétitivité hors-prix, un système de formation insuffisant et pas toujours ciblé sur les besoins de main-d'œuvre, des exigences des employeurs trop élevées ou trop spécifiques. En effet, en dépit des affirmations sur la similarité entre le civil et le militaire, une étude de la DGA précise que : « Les métiers en tension du secteur industriel [*i.e.* du secteur militaire] demandent des qualifications spécifiques. Cette exigence explique en partie les difficultés de recrutement[24] ».

La production de masse d'armes va exiger une captation des capacités de production et de compétences qui existent dans certains secteurs civils. Les sous-traitants qui produisent certaines pièces pour le secteur automobile sont les premiers sollicités, compte tenu du recul considérable de l'activité automobile, mais aussi d'une certaine proximité dans les process de certains composants. Les fonderies et les forges, ainsi que certaines technologies d'assemblage de cartes électroniques seraient, selon les experts, les plus simples à transformer[25] (encadré 5).

Le recentrage des entreprises de secteurs civils vers l'industrie d'armement pose néanmoins trois types de difficultés. D'abord, même lorsque cette conversion est envisageable, elle nécessite des investissements souvent coûteux pour adapter ou changer les équipements installés, ce qui implique une prise en charge financière supplémentaire de l'État pour aider ce processus de « militarisation » des productions. Ensuite, elle requiert une formation des personnels aux nouveaux process. Enfin, les entreprises qui travaillent dans l'armement doivent respecter des procédures réglementaires (certifications, qualification) édictées par le ministère de la Défense qui sont souvent décourageantes pour les PME. La DGA évalue certaines modifications afin de « réduire les contraintes qui pèsent sur les entreprises », a déclaré un de ses responsables[26].

Enfin, dans l'attente des effets de cette focalisation accrue vers le militaire des entreprises produisant pour les marchés civils, ce sont les PME-TPE qui « se voient piller leurs ressources[27] » par les grands groupes de la défense. Ce jeu à somme nulle, favorable à ces derniers, est évidemment inquiétant sur

23. *Ibid.*

24. H. Meddah, « L'économie de guerre freinée par les difficultés de recrutement des entreprises françaises », *L'Usine nouvelle*, 2 avril 2025.

25. A. Vermeersch, « Des usines automobiles en appui des industriels de la défense ? Techniquement, c'est jouable en France », *L'Usine nouvelle,* 3 avril 2025.

26. « Industrie de défense : les grands chantiers de 2025 », Ministère des Armées, 27 janvier 2025, https://bit.ly/44c7m9Z.

27. M. Kindermans, C. Berkovicius, « La "guerre des talents" fait rage dans le bastion français de la défense », *Les Échos*, 27 mai 2025.

Encadré 5 - **Une seule solution, la reconversion militaire ?**

L'entreprise « Forges de Bretagne » (FDB) était une filiale de Renault qui a été revendue en 2022 à un fonds d'investissement. Le constructeur automobile n'a pas tenu ses engagements de commandes et le fonds n'a pas engagé la diversification vers d'autres activités civiles demandées depuis longtemps par les salariés[1]. La mobilisation de ces derniers, engagés dans plusieurs grèves et l'intervention des élus ont conduit au rachat de FDB par Europlasma, entreprise spécialisée dans le rachat d'entreprises en difficulté et récemment sanctionnée par l'Autorité des marchés financiers. Elle s'engage à investir 15 millions d'euros, dont la moitié sera prêtée par l'État et des collectivités territoriales, afin de produire des corps d'obus.

« On nous laisse le choix entre faire ça ou être au chômage », déclare un élu du personnel[2]. Dans une autre entreprise, également convertie au militaire, même tonalité : « L'automobile, c'est la débâcle… Les gens vont fabriquer des bombes parce qu'ils ont besoin de subvenir aux besoins de leur famille. On préférerait travailler pour le train, les bateaux de croisière… quelque chose qui apporte du bonheur aux gens[3]. »

1. Correspondance de l'auteur avec un élu du personnel.
2. A. Demuynck, « "Des volumes très importants" : la Fonderie de Bretagne se prépare à produire 24 000 obus par jour », France bleu, 13 mars 2025, https://bit.ly/4mV8zem.
3. T. Hermans, « Des voitures aux armes : la main-d'œuvre qualifiée d'une industrie automobile en pleine crise se tourne vers l'industrie de l'armement », France 3, 13 mars 2025, https://bit.ly/45Hm373.

ce qu'il signifie des relations entre donneurs d'ordre et sous-traitants.

Des effets sociaux de grande ampleur sont à craindre

Dans le passé, les « économies de guerre » ont été principalement financées par l'impôt et la dette. Le président de la République a exclu une augmentation des impôts[28]. Le recours à la dette est également refusé, en raison de son niveau élevé puisque le paiement annuel des intérêts de la dette aura quasiment doublé entre 2020 et 2027 et qu'il deviendra le premier poste du budget en 2027 (Husson, 2024).

Le gouvernement choisit donc de diminuer d'autres dépenses budgétaires[29], et la transition écologique est particulièrement frappée (graphique 4).

Au-delà de l'austérité budgétaire qui les concerne fortement, les salarié·es sont

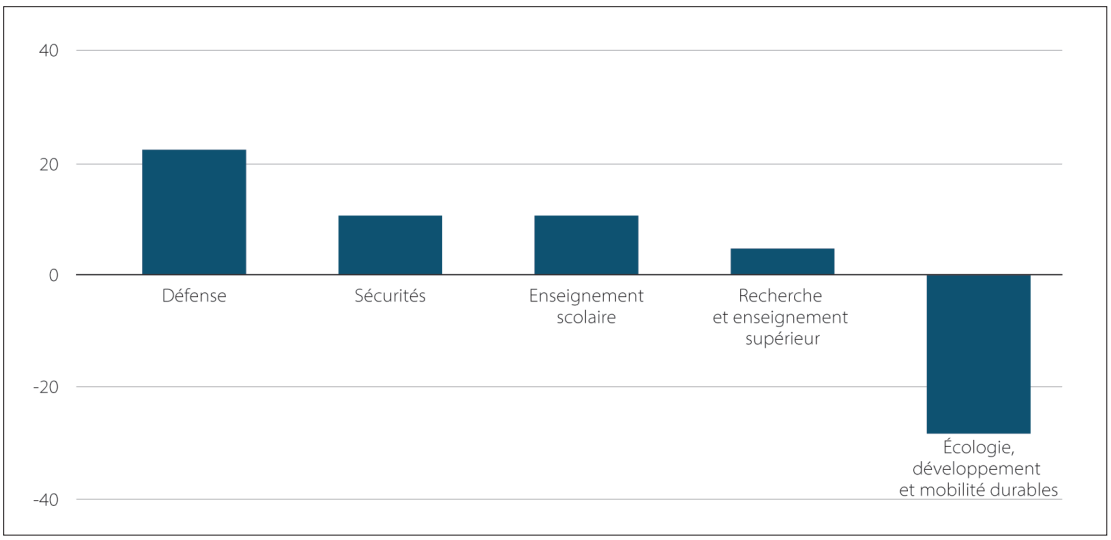
28. Cet article n'aborde pas la question du financement par les impôts des dépenses supplémentaires. La proposition d'une taxe de 0,2 % sur les 1 800 patrimoines les plus élevés dont la collecte rapporterait entre 15 et 20 milliards d'euros par an, soutenue par les députés de la Nupes est repoussée par la ministre des Comptes publics car « une telle contribution serait un effet à la fois confiscatoire et inefficace », Assemblée nationale, compte-rendu du 20 février 2025.
29. Par ailleurs, le gouvernement s'efforce de mobiliser l'épargne afin de financer les entreprises de défense. Le ministre des Finances estime à 5 milliards d'euros le montant des ressources nécessaires aux entreprises de défense pour moderniser leurs équipements. La BPI et la Caisse des dépôts devraient y contribuer pour 1,7 milliard d'euros.

particulièrement visé·es en tant que tels[30]. On en donnera trois exemples. D'abord, le responsable de la Confédération des PME déclare que « pour pouvoir financer l'effort de guerre, il faut travailler plus, produire plus de valeur ». Les salariés doivent donc travailler une heure de plus par semaine sans être payés[31]. Un ancien ministre de l'Économie du gouvernement Barnier le confirme : la solution au financement des augmentations du budget militaire réside « dans la capacité à dire que certains travailleront davantage, ici ou là dans l'éducation ou les collectivités locales (…). Les instituteurs, les professeurs ont des temps de travail qui méritent d'être regardés[32]. »

Ensuite, il est clair que dans le cadre de l'économie de guerre, le gouvernement vise à aggraver le contenu de la réforme des retraites mise en place sans vote en 2023. Le président du Conseil d'orientation des retraites (COR) déclare : « L'entrée progressive, plus ou moins explicite, dans une économie de guerre, rendra secondaires sinon dérisoires les débats actuels sur l'âge

Graphique 4 - Évolution des dépenses des ministères (2023-2026)

En %



Lecture : le budget de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » a baissé de 28 % entre 2023 et 2026.

Source : auteur, à partir de la Loi de finances 2025.

30. Certaines organisations syndicales se sont exprimées sur les annonces présidentielles. FO reprend le mot d'ordre historique « Pour le pain, la paix, la liberté ». La confédération « ne veut participer ni à l'instrumentalisation, ni à l'intégration des organisations syndicales sur l'économie de guerre » (Résolution du Comité confédéral national, Paris, 9 et 10 avril 2025). La CGT s'exprime sous diverses formes contre l'économie de guerre (voir par exemple N. Sakhi, V. Kamenka, « Sophie Binet : "Pour les travailleurs, rien de pire que l'économie de guerre" », *L'Humanité*, 13 mars 2025). Les réactions sont sans doute différentes selon les secteurs d'activité et les entreprises (voir par exemple, « Note d'orientation sur le positionnement CGT Thalès concernant l'industrie de l'armement », 27 juin 2024, https://bit.ly/43X8EWe).

31. J. Da Sois, « Retraites, réarmement : la CPME propose de travailler une heure de plus par semaine et de passer aux 36 heures », *Le Figaro*, 12 mars 2025, https://bit.ly/4mL7NjI.

32. L. Mollier-Sabet, « Augmentation du budget de la défense : Antoine Armand (EPR) veut regarder du côté de la dépense sociale », *Public Sénat*, 4 mars 23025, https://bit.ly/4dMTMxW.

de l'ouverture des droits à 64 ans[33] ». Le président de la commission des Affaires sociales du Sénat approuve : « C'est tout le débat de l'effort que nous allons devoir faire pour pouvoir participer en parallèle à un investissement massif en matière de défense. Cela renvoie à la protection sociale, la question de la protection sociale, dont les retraites font partie[34]. »

Enfin, la militarisation en cours pourrait contribuer à dégrader un peu plus la protection des salariés. Un rapport de l'Assemblée nationale observait qu'afin « de résoudre le manque de main-d'œuvre qualifiée, il sera souhaitable de faire « appel à des outils dérogatoires à ce que permettent les conventions collectives » (Plassard, 2023:29).

Conclusion

Il est peu probable que la priorité donnée au dépenses militaires plutôt qu'aux dépenses civiles d'infrastructures et d'utilité sociale dynamise la productivité et l'innovation technologique sur les marchés civils européens. En France, l'expérience de six décennies de politique d'innovation fondée sur des objectifs militaires n'incite pas à plus d'optimisme. En effet, les succès remportés par l'industrie aéronautique (proche de l'industrie d'armement) sur les marchés mondiaux voisinent avec l'enlisement successif des industries manufacturières, y compris l'automobile. D'autant plus que les effets modestes du multiplicateur de la dépense étatique risquent d'être un peu plus atténués en France car une partie des revenus distribués sous forme de salaires et de commandes militaires aux entreprises s'orientera vers l'importation de biens de consommation (salariés) et de biens de production et intermédiaires (entreprises) que la France ne produit pas (Bourgeois, Briand, 2019).

Le ministre délégué à l'Industrie a déclaré que « le plan "Réarmer l'Europe" constitue une occasion de diversification à saisir ». Il aurait été plus juste de dire : de concentration sur la production d'armes[35].

Achevé de rédiger le 13 juin 2025.

33. G. Cette, « Le débat sur les retraites doit être fructueux », *Telos*, 5 mars 2025, https://bit.ly/4lcfVsf.

34. G. Jacquot, « Guerre en Ukraine : comment la France peut-elle financer les dépenses militaires supplémentaires ? », *Public Sénat*, 6 mars 2025, https://bit.ly/4kXNNce.

35. Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, 2e séance du 27 mars 2025, p. 3033, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/seance.

Sources :

- Belin J., Malizard J., Droff J. (2023), « L'impact économique de la défense », *Chaire ecodef,* 20 septembre.
- Bourgeois A., Briand A. (2019), « Le "made in France" : 81 % de la consommation totale des ménages, mais 36 % seulement de celle des biens manufacturés », *Insee Première*, n° 1756, juin, https://www.insee.fr/fr/statistiques/4166056.
- Castelnuovo E. (2015), « When should governments increase spending to boost growth? », World Economic Forum, June 24, https://bit.ly/4mRXvi4.
- Chinn D., Stöber J. (2025), « European defense tech start-ups: In it for the long run? », McKinsey, February 12, https://bit.ly/4kq7SaV.
- Cour des comptes (2024), *10 ans de politiques publiques en faveur de l'industrie : des résultats encore fragiles*, Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, novembre, https://bit.ly/4kqU8wC.
- Diviney B., van Huisseling A. (2025), « Can defence spending revitalise the eurozone economy? », *Macro Watch*, ABN-AMRO, March 21, https://bit.ly/3SA9iDC.
- Dunne J. P., Smith R. P. (2020), « Military expenditure, investment and growth », *Defence and Peace Economics*, vol. 31, n° 6, p. 601-614, https://doi.org/10.1080/10242694.2019.1636182.
- ERT (2024), « FP10: Seizing the moment. The next EU Framework Programme for Research and Innovation », *European Roundtable*, July, https://bit.ly/3HGo4q2.
- Espinoza R. A., Gamboa-Arbelaez J., Sy M. (2020), « The fiscal multiplier of public investment : The role of corporate balance sheet », *IMF Working Paper,* WP/20/199, September 25, https://bit.ly/4jyWNTS.
- European Commission (2024), « White Paper on options for enhancing support for research and development involving technologies with dual-use potential », COM(2024) 27 final, January 24, https://bit.ly/4kRvrJx.
- European Commission (2025A), *White Paper for European Defence – Readiness 2030*, https://bit.ly/4kvG4SN.
- European Commission (2025b), *White Paper for European Defence and the ReArm Europe Plan- Readiness 2030, Joint White Paper for European Defence Readiness 2030.*
- Fieldhouse A.J., Mertens K. (2024), « The returns to Government R&D: Evidence from US appropriations shocks », *Research Departement Working Papers,* n° 2305, Federal Reserve Bank of Dallas, November, https://www.dallasfed.org/~/media/documents/research/papers/2023/wp2305r2.pdf.

- Guillou S. (2024), « La politique industrielle française : Démons, dieux et défis », *Sciences Po OFCE Working Paper*, 11/2024, https://bit.ly/442AfWY
- Husson J.-F. (2024), *PLF 2025 – Les grandes orientations des finances publiques en 2025 et leur contexte macroéconomique*, Rapport général, tome 1, version provisoire, Sénat, 6 novembre 2024, https://bit.ly/4dOBbBH.
- Ilzetzki E. (2025), « Guns and growth: The economic consequences of defense buildups », *Kiel Report,* n° 2, February, https://bit.ly/4jCV1kM.
- Insee (2024), *Du PIB, des Jeux, des inconnues*, Note de conjoncture, 9 juillet, https://www.insee.fr/fr/statistiques/8218910.
- Keynes J. M. (1940), « The United States and the Keynes Plan », *New Republic*, n° 103.
- Le Garrec G., Touzé V. (2021), « Le multiplicateur d'investissement public : une revue de littérature », *Revue de l'OFCE*, n° 175, p. 5-32, https://doi.org/10.3917/reof.175.0005.
- Mazzucato M. (2013), *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, New York, Anthem Press.
- Moretti E., Steinwender C., Van Reenen J. (2025), « The intellectual spoils of war? Defense R&D, productivity, and international spillovers », *Review of Economics and Statistics*, vol. 107, n° 1, p. 14-27, https://doi.org/10.1162/rest_a_01293.
- Olejnik Ł. W. (2023), « Economic growth and military expenditure in the countries on NATO's Eastern flank in 1999-2021 », *Working Paper*, n° 2/2023, Eesti Pank, https://doi.org/10.23656/25045520/022023/0199.
- Plassard C. (2023), *Rapport d'information déposé par la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur l'économie de guerre*, n° 1023, Assemblée nationale, 29 mars, https://bit.ly/3FBLHj8.
- Rooney B., Johnson G., Priebe M. (2021), *How Does Defense Spending Affect Economic Growth?*, Research Report, Rand, May 7, https://bit.ly/3ZDGvSL.
- Sauviat C., Serfati C. (avec la participation de M. Kahmann) (2023), *Un bilan des politiques industrielles en France - Focus sur deux secteurs, l'industrie pharmaceutique et les télécoms et sur l'industrie 4.0*, Rapport de l'Agence d'objectifs de l'Ires pour la CFE-CGC, décembre, https://bit.ly/4jJIRGF.
- Schnabel I. (2025), « Reviving growth in the euro area », Sciences Po, Paris, April 2, https://bit.ly/43ZOGKa.
- Serfati C. (2022), « International : l'économie, une continuation de la guerre avec d'autres moyens », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 179, septembre, p. 48-63, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/C179_5.pdf.

- Serfati C. (2024), *Un monde en guerres*, Paris, Textuel.
- Stamegna M., Bonaiuti C., Maranzano P., Pianta M. (2024), « The economic impact of arms spending in Germany, Italy, and Spain », *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, vol. 30, n° 4, p. 393-422, https://doi.org/10.1515/peps-2024-0019.
- Wyckaert M. (2020), « La progression de l'emploi dans les entreprises industrielles de défense soutient l'emploi manufacturier en France », *Ecodef*, n° 163, septembre, https://shs.hal.science/halshs-04291332/document.

États-Unis
Le démantèlement de la fonction publique fédérale et des principales administrations

Catherine SAUVIAT

« *Do remember they can't cancel the Spring.* »
David Hockney

Depuis son arrivée au pouvoir en janvier 2025, Donald Trump s'est attaqué au démantèlement de la fonction publique fédérale, une tâche qu'il a confiée à Elon Musk nommé pour ce faire à la tête du Department of Government Efficiency (DOGE). Il a également révoqué par décret les droits à la négociation collective d'environ 1 million d'employés fédéraux en poste dans certaines agences fédérales particulièrement ciblées. Malgré la forte présence syndicale dans le secteur public fédéral relativement au secteur privé, les syndicats peinent à riposter efficacement, au-delà des contestations de ces décisions devant les tribunaux.

Since coming into power in January 2025, Donald Trump has launched into dismantling the federal public service, a task he has entrusted to Elon Musk, nominated, to that end, to head up the Department of Government Efficiency (DOGE). He also signed an executive order revoking the collective bargaining rights of around a million federal employees working in certain specifically targeted federal agencies. Despite the strong presence of trade unions in the federal public sector compared with the private sector, the unions are struggling to counter effectively, beyond contesting these decisions before the courts.

Catherine Sauviat est chercheuse associée à l'Ires.

Donald Trump, élu Président des États-Unis en novembre 2024, contrôle de fait les deux branches du gouvernement (exécutif et législatif) et a la mainmise sur une grande partie du pouvoir judiciaire. Depuis son arrivée au pouvoir le 20 janvier 2025, il suit la feuille de route élaborée par la très conservatrice Heritage foundation, « Project 2025 », bien qu'il se soit défendu lors de la campagne présidentielle de s'y référer, de vouloir appliquer ce programme, voire d'en avoir pris connaissance. Il s'attaque ainsi à toutes les politiques progressistes mises en place par ses prédécesseurs (lutte contre le dérèglement climatique, contre les inégalités sociales et raciales, etc.) et nomme à la tête des agences fédérales ses alliés politiques ou ses principaux donateurs.

Mais il a surtout concentré ses efforts sur le démantèlement de la fonction publique fédérale, une fonction publique d'emploi et non de statut comme en France, dans laquelle il a taillé sans ménagement selon différentes modalités (gel puis limitation des embauches d'employés fédéraux, élimination du télétravail[1], licenciement des employés fédéraux en période d'essai, etc.) et dont il tente de remettre en cause aujourd'hui le système d'embauche et de promotion au mérite. Il a enfin, après avoir invalidé les conventions collectives datant du dernier mois de la présidence de Joe Biden, révoqué un décret qui protège les droits des employés fédéraux à la négociation collective. Il a ainsi remis en cause les accords collectifs en cours et les droits à la négociation collective d'environ 1 million d'employés du gouvernement fédéral, soit quasiment la moitié de la main-d'œuvre fédérale. Pour ce faire, Donald Trump a promu Elon Musk, le patron de Tesla et de Space X, à la tête d'un ministère de l'efficacité gouvernementale (Departement of Government Efficiency ou DOGE[2]) créé par décret présidentiel, un organe opaque qui n'a pas été établi par le Congrès en tant qu'agence fédérale et dont le dirigeant n'a pas en conséquence à être approuvé par le Sénat.

Cet assaut de l'exécutif contre la main-d'œuvre et les agences fédérales à travers décrets présidentiels, licenciements et coupes budgétaires a semé le chaos chez les employés fédéraux. La plupart des décisions, contestées par les tribunaux, ont notamment contraint certaines administrations à réembaucher des employés licenciés. Cet assaut affecte également nombre de programmes et services rendus au public par les agences fédérales ciblées. Il est sans précédent dans l'histoire récente, si l'on excepte les réductions opérées par l'administration Clinton bien que dans des conditions très différentes[3]. Il remet notamment en cause l'accès des Noirs à la classe moyenne américaine, qui passe largement par leur accès aux emplois publics promu par l'exécutif et le Congrès dans les années 1960-1970.

Malgré la forte présence syndicale dans le secteur public en général et le secteur public fédéral en particulier relativement au secteur privé, les syndicats peinent à riposter

1. 40 % des employés fédéraux télétravailleraient une partie du temps selon l'Office of personnel management (OPM), l'agence qui gère les ressources humaines du gouvernement fédéral à l'exception des militaires.

2. En réalité, ce n'est pas une nouvelle agence mais le nouveau nom d'un ancien service dénommé sous le Président Barack Obama « US Digital Service ».

3. Plus de 400 000 emplois au sein de l'administration fédérale furent supprimés entre 1991 et 2003 dans le cadre de l'initiative « Reinventing Government » mais ces suppressions s'étalèrent sur 7 ans et les effets sur le marché du travail en furent atténués. Voir M. Pitts, « The impact on the labor market of potential reductions in federal employment », *Federal Reserve Bank of Atlanta*, April 21, 2025, https://bit.ly/3SmjLm4.

efficacement. Ils se sont principalement mobilisés par des recours en justice contestant la légitimité de ces décisions, parfois aux côtés d'organisations à but non lucratif, de villes et de comtés. Ils parviennent parfois à les bloquer temporairement mais jusqu'à présent, les résultats obtenus sont globalement limités.

La création de la fonction publique fédérale et ses droits tardifs et limités à la négociation collective

Jusqu'à la fin du XIX[e] siècle, la plupart des employés de l'exécutif aux États-Unis étaient recrutés sur des critères politiques. Le Pendleton Act de 1883 crée la Commission du service civil et établit des critères d'embauche et de promotion au mérite pour les employés fédéraux, qui les protège théoriquement des licenciements de nature politique, à côté d'une autre catégorie, celle des nominés politiques, sélectionnés de façon discrétionnaire par l'exécutif (Président et responsables à la tête des agences fédérales)[4]. Près d'un siècle après et en réponse aux abus de l'administration Nixon dans sa gestion des nominations et du contrôle des postes au sein du gouvernement fédéral, qui s'achèvera avec l'affaire du Watergate, le Civil Service Reform Act (CSRA) de 1978 consolide le système au mérite (Moynihan, 2004). Il institue notamment le Merit System Protection Board, un corps administratif auprès duquel les employés du gouvernement fédéral (y compris ceux en période d'essai) peuvent faire appel lorsqu'ils sont l'objet d'une action défavorable ou de traitements injustes[5]. Ce système permet de filtrer les personnes non qualifiées et d'inciter les employés potentiels à entrer dans la fonction publique et à investir leur temps et leurs efforts pour devenir des experts, sans se soucier de la manière dont la politique pourrait interférer avec leur emploi et leur avancement. Il favorise ainsi leur stabilité et leur identité professionnelles. Ces employés fédéraux sont donc relativement protégés par la loi, à la différence de ceux nommés par le pouvoir politique, qui peuvent être révoqués instantanément et restent généralement en poste le temps d'une mandature, voire moins (deux ou trois ans). En même temps, le CSRA dote le management public d'une plus grande flexibilité dans la gestion du personnel fédéral et introduit pour la première fois la notion de performance dans ce secteur (Moynihan, 2004).

Par ailleurs, dès 1962, le Président John Fitzgerald Kennedy autorise par décret les employés fédéraux à s'engager pour la première fois dans la négociation collective de leurs conditions de travail à travers leurs syndicats. En 1969, le Président Richard Nixon étend ces droits en établissant un cadre institutionnel pour réglementer les relations professionnelles au sein du gouvernement fédéral[6]. À peine dix ans après, le Congrès adopte en 1978 le CSRA, qui établit l'autorité du Federal Labor Relations Authority (FLRA), l'équivalent du National Labor Relations Board (NLRB), l'instance de résolution des litiges en charge d'encadrer les élections syndicales dans le secteur privé.

4. Certains requièrent l'approbation du Sénat, d'autres pas.

5. Le Merit System Protection Board, composé de trois membres nommés par le Président et servant pendant 7 ans, est actuellement au centre des efforts des fonctionnaires fédéraux licenciés pour combattre les décisions de Donald Trump et du DOGE.

6. C'est ainsi que furent alors institués le Federal Labor Relations Council chargé de réguler ces relations professionnelles et le Federal Service Impasses Panel chargé de servir de médiateur en cas d'impasse contractuelle entre l'employeur et le syndicat.

Néanmoins, les syndicats de la fonction publique fédérale sont relativement limités dans leurs négociations, à l'exception des postiers[7]. Ainsi, s'ils peuvent négocier sur des questions liées aux conditions de travail, telles que les litiges au travail, les horaires de travail ou encore le travail à distance, leurs salaires ne sont en revanche pas fixés par la négociation collective mais par le Congrès et les augmentations salariales doivent faire l'objet d'un vote des élus. Les employés fédéraux n'ont de surcroît pas le droit de faire grève, y compris les employés de la Poste.

Enfin, le secteur fédéral est un « *open shop* », c'est-à-dire que les travailleurs représentés par un syndicat qui a remporté les élections syndicales dans une unité de négociation ne sont pas obligés d'y adhérer et d'en devenir membres depuis la décision de la Cour Suprême de 2018 *Janus vs. AFSCME*, prise sous le premier mandat de Donald Trump. Ainsi, alors que l'American Federation of Government Employees (AFGE), le premier syndicat de la fonction publique fédérale, représente 820 000 employés du gouvernement fédéral, il ne compte qu'à peine 320 000 membres. De même, le National Treasury Employees Union (NTEU), un syndicat indépendant qui représente 150 000 employés fédéraux répartis dans plus d'une trentaine de ministères (Trésor et Santé notamment) et d'agences fédérales (administration fiscale, Douanes et protection des frontières), ne rassemble que 93 000 membres (voir *infra*).

Une fonction publique relativement peu nombreuse fondée sur un système d'accès au mérite

Le gouvernement fédéral se trouve être le plus important employeur des États-Unis bien que le nombre de fonctionnaires fédéraux soit resté globalement le même que ce qu'il était dans les années 1960 en dépit de la croissance de la population (+60 %). Contrairement à la croyance populaire, la taille du gouvernement fédéral s'est donc beaucoup réduite par rapport à celle de la population totale ces cinquante dernières années (Hill, 2020). Elle serait même à son plus bas niveau historique, stabilisée autour de 2 millions de fonctionnaires fédéraux[8], soit des individus qui travaillent pour des agences gouvernementales (hors employés du service postal au nombre de 600 000[9] et militaires d'active au nombre de 1,3 million). L'emploi public, au niveau fédéral, ne représentait en décembre 2024 que 1,5 % de l'emploi non agricole (hors service postal), après avoir crû de 2,6 % durant le premier mandat de Donald Trump, puis de 4,8 % sous le mandat de Joe Biden.

La part du secteur public en proportion de la main-d'œuvre totale est plus faible aux États-Unis qu'au Canada ou que dans de nombreux pays de l'Union européenne. En revanche, on y compte beaucoup plus de nominations politiques que dans les pays européens comme le Royaume-Uni, la France ou l'Allemagne et ce nombre est à peu près constant depuis 1980 autour de 4 000 environ.

7. Bien qu'employés du gouvernement fédéral, ils sont couverts par le National Labor Relations Act et bénéficient des mêmes droits à la négociation collective que les travailleurs du secteur privé.

8. 2,3 millions quand Donald Trump est arrivé à la Maison-Blanche le 20 janvier 2025.

9. L'US Postal Service bénéficie d'un statut semi-autonome et opère un peu comme une entreprise privée (Desilver, 2025).

Ces quelque 2 millions de fonctionnaires fédéraux sont gérés par l'Office of Personnel Management (OPM) et sont à une écrasante majorité des professionnels de carrière, par opposition à ceux qui sont nommés pour des raisons politiques. Hors service postal, 71 % d'entre eux travaillent pour le ministère de la Défense et les agences liées à la sécurité (National Aeronautics and Space Administration – NASA, etc.), et 21 % pour le ministère des Anciens combattants (Veterans) selon les données officielles[10]. La très grande majorité (80 %) travaillent en dehors des principales institutions de la capitale, donc hors de Washington DC. Il y a en effet au sein de chaque État des employés fédéraux dans les secteurs de la santé publique, de l'éducation, du logement, de la sécurité des frontières, de la prévision météo, des parcs nationaux, etc. La Californie et le Texas sont ceux qui en comptent le plus en termes absolus, bien que certains États républicains en comptent beaucoup, relativement à la taille de leur population (Alabama, Mississippi, Montana). Les fonctions occupées par ces fonctionnaires sont très populaires, ce qu'avait montré la très grande anxiété provoquée par le « *shutdown* » du gouvernement en 2018-2019 au sein de la population[11]. 59 % des fonctionnaires fédéraux sont des Blancs, 19 % des Noirs et 10 % des Latinos. La fonction publique fédérale a été un moyen d'accès privilégié à la classe moyenne pour les Noirs[12], qui y sont surreprésentés relativement à leur poids dans la population étasunienne (12 %), et un élément important de leur sécurité économique (Maye, Marvin, 2025). Enfin, les employés fédéraux sont plus éduqués et diplômés que le reste de la population active : en effet, près de 54 % d'entre eux possèdent au moins une licence universitaire et plus[13].

Les employés fédéraux relèvent, comme nous l'avons souligné, d'un système au mérite qui les protège dans l'exercice de leurs fonctions des pressions politiques. Mais tous les employés du gouvernement fédéral ne sont pas soumis à ce système, notamment les 4 000 employés nommés à titre politique, dont 1 700 doivent être confirmés par le Sénat. Ceux-là sont remplacés à chaque nouvelle administration. Environ les deux tiers des employés fédéraux (1,5 million, ou 67,3 %) sont dans ce qu'on appelle le « *competitive service* », ce qui signifie qu'ils sont en concurrence pour les postes et sont évalués sur la base de critères objectifs comme des examens écrits. Une fois passée leur période d'essai, ils ne peuvent être licenciés, suspendus, ou sujets à des actions défavorables sans « juste cause ». Ils ont notamment le droit de se défendre et de faire appel contre de telles actions. Environ 8 700 employés fédéraux (0,4 %) sont dans le Senior Executive Service (SES), le corps exécutif des hauts dirigeants qui occupent des postes clés et qui gèrent des programmes et projets importants[14]. Ils servent souvent d'intermédiaires

10. https://www.fedscope.opm.gov/.

11. 800 000 fonctionnaires de 9 départements fédéraux n'ont pas reçu leur paie pendant 35 jours.

12. Cela a particulièrement été vrai et a commencé avec la Poste dont 30 % des employés sont Noirs (US GAO, 2023) et avec l'armée. Le ministère des Anciens combattants est quant à lui le plus important employeur de Noirs, lesquels comptent pour le quart des employés de cette administration (Maye, Marvin, 2025).

13. *A Profile of the 2023 Federal Workforce*, Partnership for Public Service, https://bit.ly/4kz1EVZ.

14. L'écrasante majorité (90 %) des salariés du SES provient des rangs de la fonction publique fédérale de carrière. En général, ils ne peuvent être licenciés qu'en cas de faute, négligence, malversation ou refus d'accepter une mutation ou une réaffectation. Ils peuvent toutefois être radiés du SES en cas de performances professionnelles insatisfaisantes.

entre les nominés politiques et les fonctionnaires de carrière (DeSilver, 2025).

Tous les autres employés – environ 735 000, ou 32,2 % – sont qualifiés de « *excepted service* » *employees*, ce qui signifie que leurs emplois ont été exemptés des procédures standards d'embauche parce que leurs postes exigent des qualifications spécifiques. Les juristes, enseignants et aumôniers, par exemple, tombent souvent dans cette catégorie.

Aujourd'hui, c'est ce système au mérite auquel Donald Trump s'attaque frontalement. L'OPM vient en effet de dévoiler son nouveau plan « Merit Hiring System » et de l'envoyer aux agences fédérales pour application. Les candidats à des postes d'un certain niveau dans la fonction publique fédérale[15] devront désormais décliner leur niveau de patriotisme et s'engager par écrit à faire avancer les priorités politiques du Président en décrivant la façon dont ils entendent s'y prendre[16]. À travers ce « filtrage idéologique », il s'agit ni plus ni moins de remplacer un système fondé sur le mérite et sur des professionnels de carrière, vieux de plus d'un siècle et consolidé au fil du temps, par un système partisan fondé avant tout sur la loyauté politique.

Des rémunérations globalement plus faibles que dans le privé mais des avantages sociaux plus généreux et une plus grande stabilité de l'emploi

Les salaires des employés fédéraux atteignent en moyenne 106 382 dollars (93 450 euros) par an selon l'OPM et ne sont

Tableau 1 - **Différences de rémunération horaire entre les employés du gouvernement fédéral et ceux du secteur privé par niveau d'étude/diplôme en 2022**

En dollars de 2022 et (en %)

	Différences de rémunération horaire		
Niveau de diplôme	Salaires	Avantages sociaux	Rémunération totale
Diplôme d'études secondaires ou moins	5 (17)	12 (88)	17 (40)
Diplôme après 4 ans d'université	-5 (-10)	10 (44)	5 (5)
Diplôme d'études spécialisé ou doctorat	-25 (-29)	0 (1)	-25 (-22)

Lecture : en 2022, le taux de salaire horaire était de 5 dollars supérieur pour les employés du gouvernement fédéral que pour ceux du secteur privé pour les titulaires d'un diplôme d'études secondaires ou moins. De même les avantages sociaux ramenés à l'heure pour celles et ceux de ce niveau d'études étaient supérieurs de 12 dollars dans le cas des employés fédéraux comparés à leurs homologues du privé. Cela leur donne un avantage de 17 dollars de l'heure en termes de rémunération totale, qui correspond à une rémunération de 40 % supérieure à celle de leurs homologues du secteur privé.

Source : CBO (2024).

15. Dans le système de classification fédéral, il y a 15 niveaux (GS-1 à GS-15) selon le degré de difficulté, de responsabilité et de qualification du poste. Ce nouveau système s'appliquera aux employés fédéraux à partir du 5e niveau (GS-5).

16. Les membres du SES sont notamment appelés à servir selon « le bon vouloir du Président ». E. Peck, « Exclusive: White House rolling out new "merit-based" federal hiring plans », Axios, May 29, 2025, https://bit.ly/3ZP8v5Z ; « Critics warn of loyalty test in new White House hiring guidelines », Axios, June 2, 2025, https://bit.ly/402PSLE.

pas aussi élevés que dans le secteur privé à diplôme égal. La comparaison souffre toutefois d'exceptions pour certaines catégories d'employés. Ainsi, un rapport du Congressional Budget Office (CBO) d'avril 2024 montre que, pour l'année 2022, les employés fédéraux ont des salaires plus élevés que les employés du secteur privé dans les bas niveaux de qualification (pas de diplôme d'études secondaires), qui représentent 13 % de la main-d'œuvre fédérale[17]. Mais c'est l'inverse pour ceux dotés d'un diplôme de fin d'études secondaires qui représentent un tiers de la main-d'œuvre fédérale et pour ceux dotés d'un diplôme universitaire qui en représentent environ 10 % (tableau 1).

En revanche, les employés du gouvernement fédéral bénéficient généralement d'une meilleure couverture sociale que dans le privé, notamment en matière de retraite. Alors que la majorité des salariés du secteur privé dépendent en effet aujourd'hui de plans d'épargne salariale et supportent en conséquence le risque financier, les fonctionnaires fédéraux, grâce à leur système de retraite spécifique (Federal Employees Retirement System), disposent d'une pension de retraite à prestations définies (montant fixe garanti en fonction du nombre d'années d'ancienneté et du salaire). Ils sont aujourd'hui environ 65 % à en bénéficier contre seulement un peu plus de 20 % chez les salariés de l'industrie manufacturière[18].

Le CBO (2024) estime ainsi que le coût des avantages sociaux, quel que soit le niveau d'éducation, est 43 % plus élevé pour un employé fédéral que pour un salarié du secteur privé à caractéristiques similaires. Les employés du gouvernement fédéral sont aussi moins sujets aux licenciements que dans le privé, en particulier durant les chocs économiques comme lors de la crise sanitaire. Ils ont aussi tendance à passer moins de temps au chômage car il est moins probable qu'ils perdent leur emploi par licenciement que ceux du secteur privé[19]. Toutefois, plus de la moitié des employés fédéraux (51,8 %) ont moins de dix années d'ancienneté en emploi et la durée moyenne en emploi est de 11,8 ans, variable d'une agence à l'autre (Desilver, 2025).

Les objectifs budgétaires de la nouvelle administration et les actions entreprises à cette fin

Donald Trump a confié à Elon Musk, le patron de Tesla, de Space X et du réseau social X (ex-Twitter) la tâche de réduire les dépenses publiques de 2 000 milliards de dollars (1 757 milliards d'euros) d'ici juillet 2026[20]. Ce montant initial représente près d'un tiers de ces dépenses qui s'élevaient en 2024 à 6 800 milliards de dollars, alors que le Président s'apprête à faire reconduire par le Congrès et rendre permanentes les réductions d'impôt adoptées en 2017 lors de son premier mandat en direction des entreprises et des ménages les plus riches (Sauviat, 2018). Et 75 % de ces dépenses

17. Si les fonctionnaires sans diplôme universitaire gagnent plus que leurs homologues dans le secteur privé, c'est parce que beaucoup d'entre eux sont syndiqués (CBO, 2024).

18. M.T. Owyang, J. Benett, B. Hathorn, « Pension or 401(k)? Retirement plan trends in the US workplace », Federal Reserve Bank of Saint Louis, March 20, 2025, https://bit.ly/4dCbeW3.

19. Comme le montrent les données collectées par la Federal Reserve Bank of Saint Louis sur les taux de licenciement par grand secteur, https://fred.stlouisfed.org.

20. Le DOGE est supposé présenter ses recommandations aux contribuables américains en juillet 2026. Elon Musk a cependant revu ses ambitions à la baisse de moitié en ramenant les économies annoncées à 1 000 milliards de dollars.

(avec le paiement des intérêts de la dette) sont le fait de deux à trois administrations qui gèrent les systèmes publics de retraite (Social Security) et de santé (Medicare et Medicaid) ainsi que les prestations versées aux anciens combattants. Les experts considèrent que ces coupes ne seront possibles qu'en taillant dans les programmes sociaux les plus importants et les plus coûteux budgétairement mais qui restent néanmoins très populaires[21] (y compris auprès de celles et ceux ayant voté pour Trump) car les salaires représentent un tout petit poste budgétaire comparé à ces programmes[22]. C'est le cas du système public de retraite (Social Security), qui doit distribuer 1 600 milliards de pensions en 2025 à 70 millions d'Américains âgés et des deux programmes publics d'assurance santé (Medicare pour les personnes âgées et/ou handicapées et Medicaid pour celles à bas revenu)[23]. La compression drastique de la main-d'œuvre fédérale et l'instauration de tarifs douaniers sont censées compenser la baisse attendue des recettes fiscales des impôts sur le revenu et sur les sociétés.

Stopper les nouvelles embauches de fonctionnaires a été l'un des premiers décrets présidentiels signés par Donald Trump pour, par la suite, drastiquement réguler leur embauche (une embauche contre quatre départs). La Maison-Blanche a ensuite immédiatement demandé aux agences fédérales de fournir la liste des fonctionnaires en période d'essai (*probationary workers*), c'est-à-dire avec moins d'un an d'ancienneté, voire moins de deux pour certains, une période durant laquelle ils sont à la merci de licenciements discrétionnaires (*at will*). Cette population était estimée à 250 000 en janvier 2025. Donald Trump a aussi changé par décret les conditions de leur titularisation accordée originellement au bout de 2 ans mais qui exige maintenant l'approbation de leurs supérieurs hiérarchiques sur la base des performances atteintes.

À la demande du DOGE, l'OPM a donc proposé un plan de départs volontaires aux fonctionnaires fédéraux (à l'exception des militaires, des travailleurs de la Poste et des fonctionnaires chargés de l'immigration et de la sécurité nationale). Ces derniers avaient jusqu'au 12 février au soir pour se prononcer. 77 000 d'entre eux auraient accepté cette offre à cette date[24], soit à peine plus de 3 % de la main-d'œuvre fédérale au lieu des 5 à 10 % visés initialement par l'administration. Le DOGE a aussi placé les employés travaillant dans les bureaux s'occupant des questions de diversité, d'équité et d'inclusion en congé administratif et a demandé aux employés fédéraux en poste de justifier leurs emplois du temps. Enfin, il a évincé de leurs postes des commissaires et inspecteurs généraux de plusieurs agences fédérales sans en avertir le Congrès. C'est notamment le cas à la Federal Trade Commission (FTC), l'agence chargée d'appliquer la loi anti-trust, celle-là même qui poursuit actuellement Amazon, Meta et X, des sociétés dont les dirigeants se sont ralliés au Président Trump. C'est aussi le cas

21. Un sondage réalisé en février 2025 par la Kaiser Family Foundation (KFF) estime que 67 % des votants républicains souhaitent que le gouvernement augmente ou maintienne les dépenses de Medicaid, le programme d'assurance santé pour les défavorisés : https://bit.ly/3SIXJzW.

22. Soit 271 milliards de dollars en 2022. En outre, les ministères de la Défense (personnel civil uniquement), des Anciens combattants et de la Sécurité intérieure représentent à eux trois 60 % de cette masse salariale.

23. En 2024, Social Security représente des dépenses de 1 448 milliards de dollars, Medicare de 870 milliards et Medicaid de 618 milliards.

24. Ils ont été placés en congé administratif et devraient continuer d'être rémunérés pendant 8 mois, soit jusqu'en septembre 2025.

à l'Equal Employment Opportunity Commission (EEOC), chargée de lutter contre les discriminations sur les lieux de travail ou encore au National Labor Relations Board (NLRB). Mais le DOGE a commis plusieurs faux pas. Il a dû revenir notamment sur le licenciement de 300 employés en période d'essai de la National Nuclear Security Administration (NNSA), une agence fédérale du ministère de l'Energie qui protège le stock nucléaire du pays, à la demande du gouvernement.

Fin mai, le site web du DOGE annonçait 175 milliards de dollars d'économies déjà réalisées, qui additionnent celles dues aux réductions de la main-d'œuvre fédérale aux annulations de contrats avec les fournisseurs et prestataires de services du gouvernement fédéral et aux rentrées de liquidités obtenues de la vente de biens immobiliers fédéraux. Or ce chiffre est opaque et sans doute surestimé, comme l'ont souligné plusieurs médias[25], et à ce rythme, il sera difficile au DOGE d'atteindre en juillet 2026 les objectifs d'économies proclamés initialement (2 000 milliards ramenés à 1 000 milliards de dollars en mars 2025).

Les licenciements de fonctionnaires et le démantèlement des principales agences fédérales

Dès sa première semaine au bureau ovale, Donald Trump a signé 70 décrets pour affaiblir les principales agences fédérales, visant à intimider et à démoraliser les fonctionnaires en poste, conformément aux propositions du « Project 2025 » qui appellent le Président à démanteler l'appareil d'État. Avant son investiture, il avait annoncé vouloir convertir un certain nombre d'emplois de fonctionnaires fédéraux en nominations présidentielles à caractère politique, visant à politiser la haute administration fédérale pour pouvoir s'en débarrasser plus facilement. Cette volonté s'est immédiatement concrétisée sous la forme de la remise au goût du jour de « Shedule F » (renommé pour l'occasion « Schedule policy/career »), une nouvelle catégorie d'emploi créée par décret présidentiel en octobre 2020 par Donald Trump en vue d'affaiblir la protection des employés fédéraux susceptibles d'exercer une influence politique, en particulier ceux perçus comme déloyaux au Président[26]. Alors que Schedule F aurait pu impacter 100 000 fonctionnaires fédéraux, Schedule policy/career pourrait en impacter beaucoup plus.

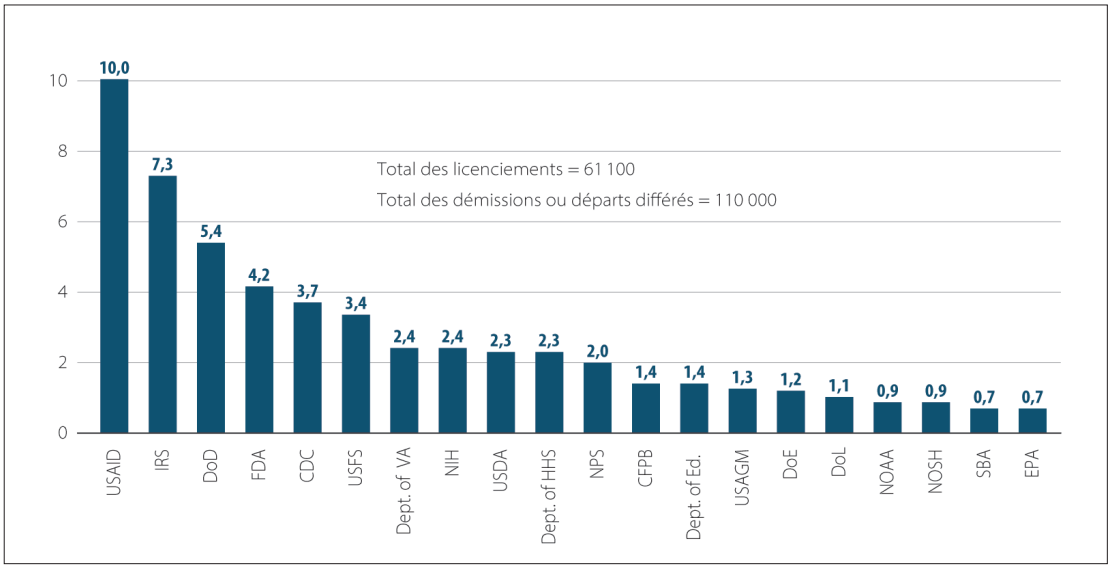
Le DOGE s'est d'abord attaqué à l'US Agency for International Development (USAID), l'agence d'aide au développement créée en 1961 et forte de plus de 10 000 employés qu'il a placés en congé administratif. Il a ensuite mis à l'arrêt le Consumer Financial Protection Bureau (CFPB), l'organe de protection des consommateurs de services financiers, créé en 2011 juste après la crise financière, et chargé de superviser les banques et institutions financières et de

25. J. Miller, C. Cook, « What has Elon Musk's Doge actually achieved? », *The Financial Times*, May 14, 2025 ; D.A. Fahrenthold, J. Singer-Vine, « Doge removes dozens of resurrected contracts from its list of savings », *The New York Times*, May 13, 2025, https://bit.ly/43fqDrK.

26. Durant le premier mandat de Donald Trump, ce dernier émit un décret qui aurait autorisé les agences à déplacer certains employés – ceux dont les emplois sont normalement apolitiques – dans une nouvelle catégorie appelée « Schedule F » visant à faciliter leur embauche et leur licenciement. Ce décret touchait des dizaines de milliers d'emplois potentiellement reclassifiables dans cette nouvelle catégorie. Le Président Joe Biden remit en cause ce décret en arrivant au pouvoir, en adoptant au contraire une règle visant à limiter le recours à cette catégorie et à mieux protéger les carrières des employés passibles d'être involontairement déplacés dans des emplois moins protégés.

Graphique 1 - **Réductions d'effectifs au sein des 20 premières agences fédérales et ministères à mi-mai 2025**

En milliers



Note : USAID : US Agency for International Development ; IRS : Internal Revenue Service ; Dod : Department of Defense ; FDA : Food and Drug Administration ; CDC : Center of Disease Control ; USFS : US Forest Service ; Dept. of VA : Department of Veterans Affairs ; NIH : National Institutes of Health ; USDA : US Department of Agriculture ; Dept. of HHS : Department of Health & Human Services ; NPS : National Park Service ; CFPB : Consumer Financial Protection Bureau ; Dept. of Ed. : Department of Education ; USAGM : US Agency for Global Media ; DoE : Department of Energy ; DoL : Department of Labor ; NOAA : National Oceanic and Atmospheric Administration ; NIOSH : National Institute for Occupational Safety and Health ; SBA : Small Business Administration ; EPA : Environmental Protection Agency.

Source : Goldman Sachs Economic Research (2025).

protéger les consommateurs. Le siège du bureau fédéral a été fermé. Puis il a continué en prenant pour cibles d'autres agences fédérales comme celle pour la protection de l'environnement (Environmental Protection Agency – EPA), celle de l'administration fiscale (Internal Revenue Service – IRS), celle de la FAA (Federal Aviation Administration) chargée de la sécurité des avions et déjà en sous-effectif (Sauviat, 2025) ou encore celle de la National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA), alors que le pays est confronté à la multiplication de catastrophes naturelles liées au dérèglement climatique. Il a visé aussi directement plusieurs ministères : celui de l'Éducation, dont il envisage la suppression pour confier aux États fédérés une partie de ses fonctions et dont environ les trois quarts des 2 000 employés ont déjà été licenciés par le DOGE ; celui de la Santé promis à un vaste plan de restructuration qui affecte principalement deux agences importantes de santé publique, le Center of Disease Control (CDC) en charge de la lutte contre les épidémies qui a joué un rôle central lors de la pandémie de Covid-19 et la Food and Drug Administration (FDA), responsable de la mise sur le marché des nouveaux médicaments[27] ; ceux aussi des Anciens combattants (Veterans

27. 2 400 employés fédéraux ciblés au CDC et 3 500 à la FDA. Les National Institutes of Health (NIH) devraient perdre aussi 1 200 emplois.

Administration – VA), de l'Agriculture (US Departement of Agriculture – USDA), de l'Énergie (Department of Energy – DoE), du Travail (Departement of Labor – DoL). De même, il envisage à terme de réduire les effectifs de l'administration de la Sécurité sociale en éliminant environ 7 000 emplois sur un total de 57 000.

Selon le dernier suivi opéré par Goldman Sachs Economic Research (2025), les suppressions de postes auraient affecté au total 61 100 employés fédéraux, certains ministères et agences fédérales ayant vu leur effectif amputé de plus de 20 % et 110 000 employés ont donné leur démission et accepté les plans de départs volontaires proposés par les agences fédérales et les ministères (graphique 1).

Ces décisions n'ont pas manqué de susciter des oppositions des intéressés[28] et du système judiciaire car ces emplois sont théoriquement protégés contre les licenciements arbitraires[29]. Elles ont aussi entraîné nombre de réactions hostiles de membres du gouvernement, d'élus locaux et des syndicats.

Les attaques ciblées contre les syndicats de la fonction publique fédérale et leurs réponses

Début mars 2025, le ministère de la Sécurité intérieure est le premier à annoncer mettre fin à un accord collectif d'une durée de 7 ans signé en mai 2024 qui protège 47 000 employés fédéraux travaillant à la sécurité des transports (TSA). Ce département du ministère assure depuis 2001 la sécurité des aéroports, des chemins de fer et du réseau autoroutier. Les employés du TSA ont rejoint en 2011 le principal syndicat des employés du gouvernement fédéral, l'AFGE (voir *infra*).

Fin mars 2025, Donald Trump décide par un décret présidentiel de remettre en cause les accords collectifs en cours et d'éliminer les droits à la négociation collective d'environ 1 million d'employés du gouvernement fédéral (à l'exception des pompiers et policiers) pour des raisons officiellement de « sécurité nationale »[30], soulevant l'ire d'élus républicains. Ce décret affecte dans les faits des administrations n'ayant que peu à voir avec ces questions comme l'agence de protection environnementale (Environmental Protection Agency), le ministère de la Santé, ou encore le ministère des Anciens combattants et celui de la Justice[31]. En effet, 18 agences fédérales sont sommées d'arrêter toute négociation collective en invoquant le Civil Reform Act de 1978. Or cette loi autorise les employés du gouvernement fédéral à se syndiquer et à négocier collectivement certaines conditions de travail pour leurs membres, sauf si l'hostilité des syndicats doit entraver la gestion de ces agences ou menacer la sécurité nationale, ce que prétend Donald Trump. Des dirigeants de deux agences réputées indépendantes (NLRB et Merit System Protection Board) qui protègent les droits des travailleurs respectivement dans le secteur

28. Une douzaine d'employés fédéraux et d'ex-employés ont créé un nouveau site Internet « We the Builders » pour partager l'information sur la façon dont le DOGE démantèle les administrations et les impacts de ces décisions sur l'accès aux bases de données des administrations.

29. Le 13 mars, un tribunal fédéral a ordonné à six ministères américains de réintégrer des milliers de fonctionnaires limogés par l'administration Trump, ces derniers ayant la possibilité de faire appel auprès du Merit Systems Protection Board.

30. Traditionnellement, cette interdiction de la négociation collective touchait pour ces raisons des administrations comme le FBI, la CIA ou la National Security Agency. Ce décret est immédiatement contesté dans son propre camp par des représentants républicains de la Chambre des représentants qui introduisent une proposition de loi visant à l'annuler.

31. https://bit.ly/4dCdzAj.

privé et public ont par ailleurs été licenciés. Ce faisant, il a privé ces instances du quorum nécessaire à leur fonctionnement, qui se trouvent donc dans l'impossibilité d'exercer leur mandat.

En s'attaquant ainsi aux membres syndiqués du secteur public, qui représentent plus de 7 millions de membres (tableau 2) dont 1,2 million sont couverts par des conventions collectives au niveau fédéral[32], Donald Trump affaiblit de fait les ressources financières des syndicats, notamment leur capacité à financer les candidats démocrates lors des prochaines élections. L'application de ce décret, d'abord bloquée par un juge, a été autorisée par une cour d'appel fédérale.

Tableau 2 - **Les principaux syndicats du secteur public en 2024 (dédiés à la main-d'œuvre fédérale ou présents dans le secteur public) en termes de membres**

Syndicats	Nombre de membres	Affiliation
NEA – National Education Association	2 839 808	Indépendant
SEIU – Service Employees International Union	1 947 177	Indépendant
AFT – American Federation of Teachers	1 799 290	AFL-CIO
AFSCME – American Federation of State, County and Municipal Employees	1 288 804	AFL-CIO
CWA – Communication Workers of America	663 346	AFL-CIO
NFOP – National Fraternel Order of Police	373 186	Indépendant
IAFF – International Association of Firefighters	350 388	AFL-CIO
AFGE – American Federation of Government Employees*	319 825	AFL-CIO
NALC – National Association of Letter Carriers	296 558	AFL-CIO
NNU – National Nurses United	215 151	Indépendant
APWU – American Postal Workers Union	212 464	AFL-CIO
NTEU – National Treasury Employees Union*	93 501	Indépendant
NFFE – National Federation of Federal Employees*	9 501**	IAM (AFL-CIO)
IFPTE – International Federation of Professionals and Technical Engineers	n.d.	AFL-CIO

* Dédiés à la main-d'œuvre fédérale.

** Données de 2023.

Source : Department of Labor.

32. Le secteur public montre le taux de syndicalisation le plus élevé de tous les secteurs avec 32,2 % de membres en 2024, dont 25 % pour la fonction publique fédérale.

Face à ces agressions, de nombreux syndicats du secteur public se sont mobilisés : c'est le cas du plus important d'entre eux, l'American Federation of Government Employees (AFGE)[33], mais aussi de syndicats plus petits tels que le National Treasury Employees Union (NTEU) qui représente notamment les employés de l'administration fiscale, la National Federation of Federal Employees (NFFE), le premier syndicat de la fonction publique étasunienne créé en 1917 et particulièrement présent au ministère de la Défense et dans les services des forêts, l'International Federation of Professionals and Technical Engineers (IFPTE) qui représente des employés de la NASA, du Corps d'armée des ingénieurs et de la Tennessee Valley Autority, le National Nurses United (NNU) qui représente les infirmières et infirmiers des hôpitaux gérés par le ministère des Anciens Combattants. Ces syndicats ont reçu l'appui d'autres grands syndicats qui interviennent aussi dans le secteur public tels que l'American Federation of State, County and Municipal Employees (AFSCME) pour les employés des États et collectivités locales, ou l'American Federation of Teachers (AFT) pour les enseignants.

Ensemble, ils ont d'abord répliqué à ces violentes attaques et ces licenciements massifs en saisissant la justice[34]. Ils ont organisé des rassemblements à Washington DC et dans tout le pays pour dénoncer ces attaques et leurs impacts sur les services publics. Mais historiquement, les sections locales des syndicats dans les secteurs fédéraux sont fragmentées et isolées, et disposent de peu de ressources.

La résistance syndicale s'est aussi illustrée par la constitution d'un nouveau groupe, le Federal Unionist Network (FUN), qui mène les protestations pour l'ensemble des employés fédéraux et a appelé les syndiqués à se mobiliser localement et à organiser une campagne massive contre les agissements de la nouvelle administration. Ce réseau est né de l'action visant à confirmer les candidats de l'ancien Président Joe Biden à la Federal Labor Relations Authority (FLRA), l'agence qui gère les relations de travail pour la main-d'œuvre fédérale, avant l'arrivée de Donald Trump au pouvoir. FUN a reçu le soutien officiel des principaux syndicats nationaux et des sections syndicales locales. Il a notamment organisé une journée d'action nationale « Save Our Services » le 19 février 2025 dans les grandes villes du pays, ciblant particulièrement les concessionnaires de Tesla, la société automobile d'Elon Musk.

Enfin, l'American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), des syndicats du secteur public et des associations de défense des droits civiques ont mis en place un réseau juridique pro bono (Rise Up : Federal Workers Legal Defense Network) qui vise à apporter un soutien individuel aux employés fédéraux dont les emplois ont été perdus ou sont menacés par l'administration Trump, qu'ils soient syndiqués ou non. Plus de 1 000 juristes dans 42 États ont ainsi offert leurs services dans ce cadre et ont été formés à cette tâche.

Il faut aussi mentionner, à côté des mobilisations syndicales, l'émergence d'un

33. L'AFGE et d'autres syndicats fédéraux ont fait état d'une augmentation significative du nombre de leurs membres depuis l'élection de Donald Trump, et en particulier après son investiture. L'AFGE a notamment déclaré avoir bénéficié de l'arrivée de 14 000 nouveaux membres depuis le début de l'année 2025, soit presque autant que ses scores en 2024.

34. L'AFGE a par exemple saisi la justice pour s'opposer aux licenciements de dizaines de milliers d'employés du gouvernement fédéral en période d'essai. Les tentatives de supprimer certains ministères ont été interrompues provisoirement par les recours en justice. L'AFSCME et l'AFT ont attaqué en justice la tentative d'Elon Musk d'exploiter les données de la Sécurité sociale.

mouvement populaire formé de volontaires et de *leaders* de plusieurs mouvements sociaux, appelé « 50501 » (Fifty Fifty One), l'abréviation de « 50 protests, 50 states, 1 movement ». Ce mouvement a été lancé après l'arrivée à la présidence de Donald Trump le 25 janvier dernier (Inauguration Day). L'idée initiale était d'organiser une journée de protestation dans chaque État de la fédération contre les politiques et actions de l'administration Trump II. Depuis février 2025, plusieurs manifestations ont eu lieu chaque mois dans plusieurs grandes villes du pays, dont le nombre de participants a grossi. Ces manifestations sont coordonnées par Bernie Sanders et le groupe Political Revolution qu'il a créé en 2016 après sa campagne présidentielle. Certains élus démocrates ont apporté leur soutien à ce mouvement et se sont parfois joints aux manifestants.

Conclusion

L'assaut orchestré par l'administration Trump et le DOGE en particulier contre les employés du gouvernement fédéral, les services publics et les syndicats est sans équivalent depuis des décennies. Il pourrait bien être suivi par certains États, à l'instar de ce qui s'est passé en 2010 quand des gouverneurs républicains se sont attaqués aux syndicats localement. Ainsi, tout récemment, l'État de Utah a interdit la négociation collective aux employés du seteur public[35]. À fin mai 2025, les départs d'employés fédéraux s'élèvent au total à 171 843 (dont 61 296 licenciements) et 162 499 sont, à cette date, planifiés selon le site layoffs.fyi. L'impact de ces départs ainsi que les coupes budgétaires annoncées commencent à se faire sentir sur le fonctionnement des agences fédérales, même si les résultats sont loin des objectifs annoncés par le DOGE. Après le départ d'Elon Musk du DOGE, c'est au Congrès que revient la tâche de proposer des économies budgétaires, une situation qui laisse entrevoir de nombreux conflits, y compris au sein même du Parti républicain.

Du côté démocrate, il n'y a jusqu'à présent eu aucune opposition sérieuse et organisée aux agissements de l'exécutif, le parti étant quasi invisible et inaudible. Cette situation pose un défi majeur aux syndicats. L'heure n'est-elle pas venue pour eux de dépasser leurs modes de résistance habituels et relativement limités (recours en justice, mobilisations pour des rassemblements) pour passer à une stratégie plus offensive, à l'instar des grèves victorieuses bien qu'illégales qu'ils ont su mener à bien en 2018 dans le secteur public enseignant et dans les États républicains *a priori* hostiles, avec un fort soutien populaire et l'engagement des communautés à leur côté lors du renouvellement de leurs conventions collectives ?

35. O. Mayorquin, « Utah bans collective bargaining for public workers », The New York Times, February 15, 2025.

Sources :

- CBO (2024), *Comparing the Compensation of Federal and Private-Sector Employees in 2022*, Congressional Budget Office, April, https://www.cbo.gov/publication/60235.
- DeSilver D. (2025), « What the data says about federal workers », Short Reads, Pew Research Center, January 7, https://bit.ly/44VMEwS.
- Goldman Sachs Economic Research (2025), *US Government Activity Tracker: May 2025: Federal Contracts Activity Begins to Undershoot* (*Dong*), May 15.
- Hill F. (2020), « Public service and the federal government », Commentary, Brookings, May 27, https://bit.ly/3FlgsJ0.
- Maye A.A., Marvin S. (2025), « Trump attacks on federal agencies have steep implications for Black workers », *Working Economics Blog*, Economic Policy Institute, April 10, https://bit.ly/43CoANr.
- Moynihan D.P. (2004), « Protection versus flexibility: The Civil Service Reform Act, competing administrative doctrines, and the roots of contemporary public management debate », *Journal of Policy History*, vol. 16, n° 1, p. 1-33, https://doi.org/10.1353/jph.2004.0005.
- Sauviat C. (2018), « États-Unis : une réforme fiscale au profit des entreprises et des particuliers les plus riches », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 161, mars, p. 25-35, https://bit.ly/2UWv5sf
- Sauviat C. (2025), « États-Unis : Boeing face à une grève de 53 jours, sur fond de déboires industriels et financiers », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 189, mars, p. 51-64, https://ires.fr/wp-content/uploads/2025/04/C189_4.pdf.
- US GAO (2023), *U.S. Postal Service - Opportunities Exist to Strengthen Workforce Diversity Efforts*, December.
- Presse : *The Financial Times, The New York Times, The Washington Post, Labor Note*.

Japon

Le modèle traditionnel de la femme au foyer contre l'aspiration des femmes à l'emploi et à l'égalité des chances

Hiromasa SUZUKI

Dans le but de créer une assurance vieillesse universelle, la grande réforme de 1985 a mis en place le statut de « femme mariée économiquement dépendante » qui accorde à toutes les femmes au foyer le droit à une pension de retraite. Mais la place des femmes a évolué considérablement depuis 40 ans, notamment en raison de l'accroissement des emplois occupés par les femmes et de la diffusion de la notion d'égalité des chances. Ce statut fait aujourd'hui l'objet de débats entre les partisans d'une suppression ou d'une modification de ce statut et les partisans du *statu quo*.

With the aim of creating universal retirement pension coverage, the great reform of 1985 established the status of « economically dependent married woman » granting all housewives the right to a retirement pension. But the role of women has evolved considerably in the last 40 years, particularly due to the growth of jobs occupied by women and the spread of the idea of equality of opportunity. This status is now the subject of debate between supporters of abolishing or amending this status and supporters of the status quo.

Hiromasa Suzuki est professeur émérite à l'Université de Waseda et chercheur associé à l'IDHE-ENS Paris Saclay.

Comme dans nombre de pays, de plus en plus de femmes occupent un emploi salarié au Japon. L'accroissement du travail des femmes est en effet spectaculaire en comparaison de la quasi-stagnation de celui des hommes ; en 30 ans, le nombre d'emplois occupés par des femmes a augmenté de 7 millions, alors que celui des emplois occupés par des hommes n'a augmenté que d'un million. Plusieurs raisons économiques et socio-culturelles peuvent expliquer cet accroissement de l'emploi des femmes : la prolongation de la scolarité des filles, la diminution de la taille des familles du fait à la fois de l'urbanisation accélérée et du vieillissement démographique et l'aspiration des femmes à acquérir leur indépendance économique. Un facteur plus spécifique au pays tient à la longue stagnation du niveau des salaires depuis les années 1990, due à l'érosion du système traditionnel de rémunération à l'ancienneté et de l'emploi à long terme ; celui-ci s'appliquait aux salariés masculins dans les moyennes et grandes entreprises et était fondé sur le coût de la vie d'un salarié et sa famille au cours de sa carrière professionnelle. Pour maintenir leur niveau de vie, un salaire d'appoint est devenu une nécessité pour beaucoup de familles. C'est ainsi que les femmes, après avoir cessé de travailler pour garder leurs enfants en bas âge, sont massivement revenues sur le marché du travail, souvent pour occuper des emplois à temps partiel.

Or le régime d'assurance vieillesse, créé dans les années 1960 sur le principe de l'assurance sociale obligatoire, n'a pas suivi cette évolution sociétale. Certes, la réforme de 1985 a modernisé la structure de l'assurance vieillesse mais elle a créé le statut de « femme mariée économiquement dépendante », c'est-à-dire de femme au foyer (encadré 1). 40 ans après, les grandes lignes de l'assurance vieillesse restent les mêmes malgré l'adoption de quelques modifications successives. Or, l'égalité hommes-femmes, symbolisée par la loi sur l'égalité des chances de 1985, a insufflé progressivement la notion de droit individuel dans la société, car l'égalité ne pouvait exister sans cette reconnaissance. Toutes les lois du travail depuis 1985 (comme la loi sur le contrat de travail de 2007) respectent donc l'égalité de chacun (chacune) sans faire référence à la notion de foyer.

En partie encouragées par cette évolution, les femmes aspirent désormais à l'indépendance économique et l'accroissement de l'emploi féminin est sans doute une expression de cette aspiration. Le statut de « femme mariée économiquement dépendante » semble en contradiction avec l'arrivée massive des femmes sur le marché du travail, dans la mesure où il repose sur la notion de foyer et ne relève pas d'un droit individuel. Pour beaucoup de féministes, il est un vestige d'une époque révolue. Mais nombre de spécialistes de la protection sociale font valoir qu'environ 4 millions de femmes mariées sont sans ressources propres aujourd'hui, et que si ce statut était aboli, nombre d'entre elles seraient rejetées hors de l'assurance vieillesse, ce qui contredirait la promesse des gouvernements successifs de fournir une pension de retraite à tous[1].

La Commission de l'assurance vieillesse, organe de conseil tripartite auprès

1. Certains spécialistes préconisent de restreindre les conditions d'accès à ce statut à des cas spécifiques comme les femmes ayant la charge d'un enfant en bas âge ou étant dans l'incapacité de travailler.

du ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales (MSTA), a été saisie plusieurs fois de cette question du statut de « femme mariée économiquement dépendante » dans le passé sans jamais aboutir à une recommandation claire. En 2016, elle a néanmoins recommandé une modification de ce statut pour ce qui concerne les emplois à temps partiel. Auparavant, le seuil pour être reconnu « femme mariée économiquement dépendante » retenait deux critères : ne pas dépasser trois quarts de la durée d'un emploi à temps plein[2] avec un plafond de revenu annuel de 1,3 million de yens (environ 8 125 euros). La recommandation a consisté à abaisser le seuil à 20 heures par semaine et le salaire mensuel à 88 000 yens (550 euros). Elle a été suivie d'effets mais avec beaucoup de retard et par étapes en raison de difficultés politiques d'application dans les petites et moyennes entreprises. Ce n'est qu'en 2024 que le seuil de 20 heures par semaine s'est appliqué à toutes les personnes qui travaillent dans les entreprises de plus de 51 personnes.

Cet article a pour objet de présenter les débats autour de la couverture des femmes au foyer par le système d'assurance vieillesse. La première partie retrace l'évolution de l'emploi des femmes depuis 40 ans. La deuxième présente le régime de l'assurance vieillesse, notamment sa grande réforme de 1985 qui crée le statut de « femme mariée économiquement dépendante » et ses enjeux. La troisième partie dresse l'état des lieux des débats récurrents autour de ce statut et examine le compromis qui en est ressorti.

La croissance de l'emploi des femmes, tirée par les emplois à temps partiel

D'après les enquêtes quinquennales sur la structure des emplois, alors que le nombre total des emplois occupés par des hommes est resté assez stable (de 29 à 30 millions) entre 1992 et 2022, celui des femmes a augmenté de 7,5 millions (tableau 1) ; elles représentent désormais 46 % des actifs. Cette croissance de l'emploi des femmes est avant tout due à celle des emplois atypiques (voir *infra*) ou non permanents alors que la part des femmes dans les emplois permanents, bien qu'en progression en nombre absolu sur la période, est restée minoritaire (35 % en 2022). Parmi les diverses formes d'emplois atypiques, les emplois à temps partiel (*paato*) se taillent la part du lion, suivis du travail temporaire et occasionnel (*arubaito*) et des contrats à durée déterminée. Il faut noter que cette catégorisation, en usage depuis environ 40 ans, reste relativement floue. Il existe en effet deux définitions des emplois à temps partiel : l'une retient la durée du travail, en général moins de 35 heures par semaine ; l'autre se réfère à l'appellation couramment utilisée sur les lieux de travail, à savoir un travail temporaire sans perspective de progression, comme un remplacement ou un travail à la journée. Dans cette enquête, la définition des emplois à temps partiel se réfère à la seconde acception. Il en est de même avec « *arubaito* » et le travail temporaire. Selon les entreprises, « *paato* » peut désigner ceux qui travaillent moins de 5 jours par semaine ou moins d'heures par jour que les salariés à temps plein mais aussi ceux qui sont recrutés sur des postes subalternes

2. Depuis 1987, la durée légale du travail est de 40 heures par semaine.

Encadré 1 - **La femme au foyer, une « femme mariée économiquement dépendante »**

Au Japon, la loi nationale sur l'assurance vieillesse prévoit trois catégories d'assurés pour tous les citoyens ayant plus de 20 ans et moins de 60 ; la première catégorie comprend les assurés du régime des indépendants, ouverte à tous ceux qui ne sont pas couverts par les deux autres catégories. La deuxième englobe tous les salariés dès lors qu'ils sont des salariés réguliers travaillant plus de 20 heures par semaine. La troisième est constituée par les femmes mariées à un salarié de la deuxième catégorie, qui dépendent financièrement de leur mari. C'est cette troisième catégorie qui correspond aux femmes au foyer. L'expression femme au foyer (*sengyo shufu*) est couramment utilisée mais a une connotation ambiguë : les spécialistes se réfèrent donc toujours aux « assurées de troisième catégorie » pour les désigner. Pour la commodité de l'exposé, nous utilisons le terme de « femme mariée économiquement dépendante ».

C'est la réforme de 1985 qui a mis en place ce statut particulier qui s'applique automatiquement aux femmes mariées à un salarié, lorsqu'elles sont sans emploi ou ne perçoivent qu'un revenu modeste. Dans les années 1980, la majorité des femmes mariées étaient au foyer. Si les femmes voulaient avoir une pension de vieillesse à titre personnel, il fallait qu'elles s'affilient volontairement au régime des indépendants en payant la contribution de leur poche : une part importante d'entre elles ne s'inscrivait donc pas à ce régime. C'est au nom de la pension de vieillesse pour tous que la réforme de 1985 a créé un statut spécial de « femme mariée économiquement dépendante » ainsi qu'une pension de base commune et individualisée.

Le financement des surcoûts liés à ce statut de « femme mariée économiquement dépendante » est assumé par la cotisation des salariés et de leurs employeurs. En mettant en place ce statut, les pouvoirs publics ont fait valoir que, sans le travail des femmes au foyer, les salariés ne pouvaient pas se consacrer pleinement à leurs tâches dans les entreprises[1].

Ce statut de « femme mariée économiquement dépendante » est aujourd'hui l'objet de critiques, comme on le verra dans cet article.

1. En 1985, la durée légale du travail était de 48 heures par semaine sans compter de nombreuses heures supplémentaires.

sans possibilité de progression de carrière. « *Arubaito* » est aussi flou ; si dans le langage courant, il désigne en général le travail d'étudiants ou un deuxième job occasionnel, il peut être synonyme de « *paato* » dans certains milieux, qui désigne un poste provisoire. D'ailleurs, dans d'autres enquêtes statistiques, « *arubaito* » n'est pas adopté, si bien que « *paato* » englobe la plupart des « *arubaito* ». Si l'on additionne « *paato* » et « *arubaito* », on obtient presque autant d'emplois que le nombre d'emplois permanents occupés par les femmes sur le marché du travail.

Tableau 1 - Structure des emplois selon le sexe et la catégorie d'emploi (1992-2022)

En milliers

	Hommes		Femmes		Total	
	Permanents	Atypiques	Permanents	Atypiques	Permanents	Atypiques
1992	26 100	2 912	11 962	7 670	38 062	10 582
1997	26 787	3 352	11 755	9 231	38 542	12 583
2002	24 412	4 779	10 144	11 424	34 556	16 203
2007	23 798	5 919	10 525	12 986	34 323	18 905
2012	22 809	6 480	10 301	13 942	33 110	20 422
2017	23 302	6 676	11 211	14 596	34 513	21 272
2022	23 397	6 640	12 716	14 466	36 113	21 106

Source : Structure des emplois, 2022, Série longue. Il s'agit d'une enquête quinquennale sur les emplois et salaires basée sur un échantillon de ménages. Pour l'enquête de 2022, plus d'un demi-million de ménages ont été interrogés (moins de 15 ans exclus).

L'enquête annuelle Force de travail confirme cette prédominance de l'emploi à temps partiel parmi les femmes (tableau 2). L'emploi à temps partiel y est ici défini par rapport au temps de travail (moins de 35 heures par semaine). Cette baisse graduelle de la part des emplois permanents occupés par les femmes est à comparer avec la stabilité des emplois permanents pour les hommes, autour de 80 %. Si les jeunes femmes au sortir des écoles ou des universités commencent un travail à plein temps autant que les hommes, beaucoup d'entre elles quittent leur emploi au moment de la naissance de leur premier enfant, plus rarement de leur deuxième enfant. Le mouvement d'égalité des chances, qui a commencé dans les années 1980, n'affecte que marginalement cette tendance. Une minorité de femmes diplômées choisissent de rester en emploi sans interruption, quitte parfois à rester célibataires.

La spécificité des emplois à temps partiel a une implication importante pour l'assurance vieillesse. Comme on l'a vu plus haut, ce type d'emploi, qui n'a commencé à être collecté par l'appareil statistique qu'en 1984, s'est surtout développé à partir des années 1990. Sa part dans l'emploi des femmes, qui n'était que de 15 % en 1990, est passée à 24 % en 2005 et à 33 % en 2022 (enquête Force de travail[3]). Ces emplois à temps partiel sont occupés à environ 70 %, donc très majoritairement, par des femmes. Les hommes y sont néanmoins en augmentation, surtout dans la tranche d'âge des 60 ans et plus. Ainsi, la hausse de l'emploi des femmes est due avant tout à celle des emplois à temps partiel.

3. Selon l'enquête Structure des emplois, la part des emplois à temps partiel dans les emplois occupés par les femmes a aussi augmenté considérablement, passant de 27,8 à 40,7 % entre 1992 et 2022.

Tableau 2 - Évolution de la structure des emplois occupés par les femmes

En milliers

Année	Emplois permanents	Emplois non permanents	*Dont : Temps partiel*	*Arubaito*	*Intérimaires*	*Autres*	*Total*
1992	11 480	7 150	*5 280*	*1 190*	-	*690*	*18 640*
1997	11 720	8 400	*6 020*	*1 520*	-	*860*	*20 120*
2002	10 520	10 210	*6 550*	*1 700*	*330*	*1 630*	*20 730*
2007	10 410	11 970	*7 410*	*1 700*	*810*	*2 050*	*22 390*
2012	10 420	12 500	*7 930*	*1 770*	*550*	*2 250*	*22 910*
2017	11 180	13 920	*8 850*	*2 070*	*820*	*2 180*	*25 100*
2022	12 500	14 230	*8 970*	*2 490*	*900*	*2 170*	*26 730*

* Travail temporaire et occasionnel (voir *supra*).

Source : enquête Force de travail.

Les raisons pour lesquelles les emplois à temps partiel chez les femmes ont augmenté rapidement sont sans doute multiples et diverses : présence et âge du ou des enfants, niveau de revenu du foyer et marché du travail local, entre autres. Mais, en optant pour des emplois à temps partiel, les femmes mariées avec enfant cherchent d'abord à concilier vie professionnelle et familiale avec un emploi à proximité de leur domicile. Ainsi, dans l'enquête du MSTA de 2021 portant sur les salariées à temps partiel, les réponses les plus fréquentes à la question du choix de ce type d'emploi étaient : 1) je peux travailler quand cela me convient ; 2) parce que la durée du travail ou le nombre de jours y sont plus courts que dans le cas des emplois à temps plein ; 3) je peux ajuster la durée du travail ou le revenu en fonction du seuil de protection sociale (réponses multiples)[4].

Par ailleurs, la demande d'emplois à temps partiel est très forte dans les secteurs du commerce de détail, des services à la personne, notamment dans la restauration et les services de soins. Les employeurs de ces secteurs sont toujours à la recherche d'une main-d'œuvre disponible et bon marché. Or, les salaires des travailleurs à temps partiel sont nettement plus faibles que ceux des salariés permanents à temps plein[5]. De fait, il existe deux marchés du travail distincts : un marché national, notamment pour les jeunes diplômés sortant de l'enseignement supérieur et un marché localisé pour les emplois à temps partiel. Le second marché concerne des travailleurs rémunérés sur la base d'un taux horaire qui reflète

4. MSTA, Paato Yukikoyo sogochosa (Enquête générale sur les emplois à temps partiel et CDD), 2021.

5. Le salaire des travailleurs à temps partiel est en principe horaire, tandis que le salaire des permanents est mensuel. Un calcul brut (sans tenir compte des différences de qualification, responsabilité, ancienneté, etc.) montre que le salaire horaire moyen des emplois à temps partiel s'établit en moyenne à environ 60 % du salaire horaire (hors heures supplémentaires et bonus) des emplois permanents à temps plein en mars 2024.

les conditions de l'offre et de la demande d'un bassin d'emploi (très localisées), alors que sur le premier marché, ils sont rémunérés sur la base d'un salaire mensuel. Même les diplômés universitaires qui quittent les postes permanents ne trouvent que des postes peu valorisants à temps partiel sur le second marché.

Enfin, dressons sommairement le portrait des salariés à temps partiel, s'appuyant sur de nombreuses enquêtes et statistiques. Tout d'abord, ces emplois sont majoritairement tenus par des femmes dont les enfants sont grands. Ainsi, le taux de participation des femmes mariées de moins de 30 ans au marché du travail, qui était de 90 % en 2022, baissait à 73 % pour les 30-34 ans pour remonter ensuite à partir de la tranche d'âge 40-44 ans ; ce taux restait à environ 90 % pour les femmes célibataires, toutes tranches d'âge confondues. Le creux de participation des femmes de 30-34 ans est toutefois nettement moins prononcé qu'autrefois. Est-ce à dire que, si les infrastructures sociales s'améliorent pour la petite enfance, les femmes mariées vont continuer à travailler dans la même entreprise ? En tout cas, les pouvoirs publics espèrent augmenter le taux de participation des femmes dans ces tranches d'âge.

Le temps de travail des emplois à temps partiel est très variable. D'après une enquête de 2018 du MSTA sur la diversification des formes d'emploi, 30 % de ces salariés travaillaient entre 20 et 35 heures par semaine, 20 % moins de 20 heures. De plus, 28 % déclaraient travailler plus de 35 heures par semaine. Ces salariés étaient probablement considérés comme relevant du « *paato* », c'est-à-dire un statut de salarié non permanent (voir *supra*). Enfin, environ la moitié des travailleurs occupant des emplois à temps partiel gagnait moins d'1 million de yens par an, et un peu plus de 30 % entre 1 et 2 millions en 2022.

La faiblesse des niveaux de rémunération dans les emplois à temps partiel pose la question récurrente du seuil d'exonération de contributions sociales (1,3 million de yens) pour les femmes de salariés. Lorsque la rémunération annuelle dépasse ce seuil, les femmes ne sont plus reconnues économiquement dépendantes et doivent s'acquitter de la contribution à la protection sociale (principalement l'assurance maladie et l'assurance vieillesse). C'est donc environ 300 000 yens de dépense supplémentaire. Autrement dit, elles doivent gagner plus de 1,6 million de yens pour voir augmenter leur revenu disponible. Ainsi, bon nombre de salariés à temps partiel renoncent à travailler au-delà de ce seuil. On examinera cette question plus en détail dans la section suivante.

Le statut de « femme mariée économiquement dépendante »

Face à la montée de l'emploi des femmes ces dernières années, les arguments pour ou contre une modification du dispositif de « femme mariée économiquement dépendante » s'affrontent sans qu'un consensus émerge. Examinons d'abord comment ce dispositif a été adopté par la réforme de 1985.

On considère généralement la création d'une caisse de retraite pour les travailleurs indépendants, au début des années 1960, comme le premier pas vers un régime général d'assurance vieillesse universel. Quelques années plus tard est créé un régime général pour les salariés du secteur privé. Auparavant, il existait plusieurs régimes de retraite pour des groupements

professionnels comme les fonctionnaires. Parti d'un très bas taux de remplacement du salaire, le régime des salariés a connu une hausse de ce niveau pendant la période de croissance économique rapide qu'a connue le Japon entre 1955 et 1975. À la veille de la réforme de 1985, l'assurance vieillesse se présente comme suit : un régime général pour les salariés qui se compose d'un taux uniforme, une partie en fonction du niveau de rémunération du salarié et l'autre une majoration en fonction des membres de famille à charge. La cotisation est partagée à 50 % entre l'employeur et les salariés. Les femmes de salariés ne sont pas expressément couvertes mais peuvent rejoindre volontairement le régime des indépendants, moyennant le versement d'une cotisation individuelle (voir *supra,* encadré 1). À l'époque, les femmes au foyer sont confrontées à deux problèmes : d'une part, si la femme d'un salarié ne souscrit pas au régime des indépendants, elle perd tout droit à pension en cas de divorce, puisque l'assurance est au nom du salarié. D'autre part, si elle est affiliée au régime des indépendants pour une durée de 40 ans, le niveau de pension cumulé du mari et de sa femme dépasse le niveau de salaire que percevait le salarié en activité, ce à quoi le ministère de tutelle était opposé. En dehors du cas des femmes mariées, d'autres problèmes sont soulevés comme le taux peu élevé d'affiliation des indépendants et la faiblesse du niveau de leur pension ou le caractère aléatoire du financement de l'État.

C'est pour résoudre ces problèmes qu'une grande réforme réorganise et unifie les régimes d'assurance vieillesse en 1985. Elle crée notamment 1) une pension de base commune et uniforme pour les salariés et les indépendants (premier étage) à laquelle vient s'ajouter, pour les salariés, 2) un montant proportionnel au niveau des salaires (second étage) ; 3) toutes les femmes mariées à un salarié entrent d'office dans la catégorie de « femme mariée économiquement dépendante » dès lors qu'elles n'ont pas suffisamment de ressources ; 4) le financement de l'État se limite dorénavant uniquement à la pension de base. Cette réforme vise à unifier les deux régimes existants (salariés et indépendants) et à ouvrir le droit à une pension de retraite généralisée, conformément au slogan affiché à l'époque d'« une pension de retraite pour tous ».

La création du statut de « femme mariée économiquement dépendante » est une nouveauté qui tient compte de la situation des femmes mariées. En 1985, il y a 9,3 millions de foyers mono-actifs avec un mari salarié, passant une longue journée au travail et dans les transports et une femme s'occupant des tâches domestiques. Il y a aussi 7,2 millions de foyers bi-actifs, avec deux salaires, souvent parce qu'un seul salaire ne permet pas de subvenir aux besoins du foyer. Ces deux types de foyers s'équilibrent au milieu des années 1990, puis les courbes s'inversent. Aujourd'hui, on ne compte plus que 4,3 millions de foyers avec un seul salaire contre 11,9 millions de foyers avec deux salaires. Les femmes au foyer sont devenues relativement rares, souvent concentrées dans les tranches d'âge élevées et dans les familles aisées.

Les deux salaires ne signifient pas forcément que les deux membres du couple travaillent à temps complet. En effet, le régime actuel de l'assurance vieillesse autorise les femmes au foyer à travailler dans une certaine limite de temps et de revenu sans perdre leur statut de « femme mariée économiquement dépendante ». Ce seuil a été plusieurs fois modifié pour les inciter

à revenir sur le marché du travail. Il est actuellement fixé à 1,3 million de yens par an : autrement dit, si une femme mariée dépasse ce seuil, elle devient une assurée et doit s'acquitter de sa cotisation maladie et retraite.

Cette question du seuil a longtemps fait l'objet de débats du fait de son effet désincitatif sur l'offre de main-d'œuvre. Dans les secteurs gros utilisateurs d'emplois à temps partiel, il est d'usage que le DRH avertisse le salarié dont le montant de sa rémunération s'approche de ce seuil afin de planifier le besoin de main-d'œuvre pour la période très chargée de fin d'année.

Dans quelle mesure ce seuil institutionnel exerce-t-il une influence sur le comportement des femmes mariées dans les emplois à temps partiel ? Les estimations des économistes s'accordent sur ses effets négatifs pour l'offre d'emploi, mais pas sur l'ampleur du problème. Ce qui est sûr, c'est qu'il existe une forte concentration des emplois à temps partiel dans les tranches de revenu de 550 000 à 990 000 et de 1 million à 1,5 million de yens par an. Parmi les femmes appartenant à ces tranches de revenu, environ 40 % déclarent faire attention au seuil de protection sociale.

Le statut de « femme mariée économiquement dépendante » et le compromis actuel en débat

Face à l'augmentation de l'emploi des femmes, des voix s'élèvent pour réclamer une réforme du statut de « femme mariée économiquement dépendante ». Elles viennent aussi bien des spécialistes de la protection sociale que des syndicats et des féministes. Trois arguments majeurs sont développés pour réformer le dispositif qui accorde automatiquement ce statut aux femmes mariées à un salarié.

Choix individuel et neutralité des institutions

On considère que la loi sur l'égalité des chances de 1985 est le point de départ du mouvement vers l'égalité hommes-femmes dans l'emploi. La notion d'égalité hommes-femmes s'infiltre progressivement dans la société japonaise et les femmes tendent à réclamer une certaine indépendance économique et sociale. Or, le statut de « femme mariée économiquement dépendante » repose sur la notion de foyer ; il n'émane pas d'un choix individuel et perpétue un modèle de famille traditionnaliste daté. Pour nombre de sociologues et économistes féministes, ce modèle familial est une des raisons pour lesquelles les femmes sont toujours placées en position défavorable sur le marché du travail, les employeurs ayant tendance à penser qu'elles auront une forte probabilité d'interrompre leur carrière pour élever leurs enfants. De même, une juriste spécialisée en protection sociale argue par exemple que les institutions sociales comme l'assurance vieillesse devraient restent neutres à l'égard des choix individuels et arrêter d'inciter les femmes mariées à prendre des emplois à temps partiel ou à rester à la maison[6]. Selon elle, il conviendrait d'abandonner la logique du foyer afin de rendre possible un choix individuel plus en phase avec la société.

6. Sayaka Taka, « Tomobatarakı shakai ni okeru shakaihosho no arikata » (La protection sociale dans la société où les deux conjoints travaillent), Nihon rodo kenkyu zasshi, *JILPT*, n° 689, 2017.

Encadré 2 - **La représentation syndicale au Japon**

L'unité de base du syndicalisme japonais est l'entreprise : tous les salariés d'une entreprise s'affilient à un même syndicat. Grâce à l'accord d'Unionshop (adhésion automatique au syndicat), tous les salariés permanents rejoignent le syndicat de l'entreprise sauf le personnel de direction qui en est exclu par la loi sur les syndicats. On estime aujourd'hui que 60 % des entreprises qui signent des conventions collectives adoptent l'Unionshop.

Au sein de l'entreprise, le syndicat négocie chaque année avec la direction les salaires, primes et conditions de travail. Il est de règle qu'aucune personne étrangère à l'entreprise ne soit admise à la table de négociation. En sus des négociations collectives, un système de consultation paritaire est souvent formalisé dans les grandes entreprises de sorte que les représentants syndicaux rencontrent la direction pour discuter du plan annuel de l'entreprise, de la question des quotas d'embauche[1] ou de la sécurité dans les usines. Les fonctions de représentants syndicaux sont assumées par les salariés de l'entreprise, en général en détachement pour une durée limitée.

Les syndicats d'entreprise se regroupent au sein de fédérations industrielles à l'instar de l'industrie des métaux ou de la chimie. Ces fédérations sont, dans la plupart des cas, un organe de coordination pour défendre les intérêts de l'industrie et des salariés, et certaines comme celle des métaux et de l'automobile sont très actives au plan international. Elles n'interviennent pas dans les négociations collectives. Il n'existe pas de syndicat de métier (*craft union*) ni de syndicat catégoriel.

Au niveau national, deux confédérations de taille très inégale portent la voix des salariés sur le plan politique, social et international : Rengo, qui regroupe aujourd'hui un peu moins de 7 millions d'adhérents (soit 69 % de tous les salariés syndiqués) et Zenroren qui en compte 461 000 (soit 4,5 % des salariés syndiqués).

Rengo a été créée en 1989 par la fusion de deux confédérations rivales, Sohyo et Domei. Depuis sa création, cette confédération suit une ligne modérée – plutôt sociale-démocrate. Elle est structurée en 47 fédérations industrielles et 47 organisations régionales. Ces dernières sont destinées à accueillir les salariés des petites entreprises mais leur nombre d'adhérents est très limité.

Les plus importantes fédérations industrielles au sein de Rengo comprennent UA zensen (1,9 million de membres syndiqués), qui rassemble des syndicats de différents secteurs de services et d'industries manufacturières. Historiquement, cette fédération représentait les travailleurs et travailleuses de l'industrie textile, mais elle a réussi à étendre son réseau à la distribution, au commerce et aux services à la personne (personnel de crèche, des maisons de retraite…). Ses adhérents sont très souvent des femmes qui travaillent à temps partiel. Cette fédération est l'une des rares qui ait vu son nombre d'adhérents continuer à augmenter ces dernières années. Rengo comprend aussi la fédération des travailleurs de l'automobile (784 000 syndiqués), typique des fédérations

industrielles dominées par les salariés des grands groupes comme Toyota, Nissan et Honda, la fédération des employés des territoires (740 000 syndiqués), la fédération des industries électriques, électroniques et informatiques (570 000 syndiqués) et la fédération des travailleurs des métaux et des machines, dont est issue l'actuelle présidente de Rengo, Tomoto Yoshino (JAM, 390 000 syndiqués)[2].

Rengo est un organe de coordination et de représentation au niveau politique et économique au plan international. La confédération siège dans la plupart des commissions nationales en matière économique et sociale (commission de la politique du travail, commission nationale des salaires minima et commissions relatives à la protection sociale). Elle est représentée à l'Organisation internationale du travail (OIT). Bien qu'elle formule chaque année un objectif salarial en termes généraux, chaque fédération ou chaque syndicat d'entreprise est libre de sa décision.

Zenroren regroupe quant à elle les syndicats à tendance radicale qui s'opposent à la ligne modérée de Rengo. En dehors de ces deux confédérations, il existe un certain nombre de fédérations ou de syndicats autonomes, notamment dans le bâtiment et le secteur bancaire.

1. Chaque année, le nombre global d'embauches fait partie de la consultation et des négociations au niveau de l'entreprise. Les embauches se font une fois par an, au 1er avril, à la sortie des lycées ou des universités.

2. D'après les sites internet des fédérations, consultés le 8 avril 2025.

Inégalité de traitement entre femmes célibataires et femmes mariées

Très minoritaires aujourd'hui, les femmes au foyer sont principalement concentrées dans les familles aisées. Une étude du MSTA de 2018 montre que plus la rémunération des maris est élevée, plus les femmes mariées tendent à rester sans emploi, notamment à partir de 5 millions de yens (30 681 euros) par an. Les femmes célibataires avec un enfant en bas âge sont, quant à elles, souvent obligées de travailler à mi-temps, et doivent s'affilier au régime des indépendants, ne remplissant pas les critères pour s'affilier au régime des salariés (par exemple un minimum de trois quarts d'un temps plein avant la réforme récente). Or, ce régime est nettement moins favorable financièrement, faute de cotisations employeur. Ainsi, les tenants de la réforme soulignent que le dispositif actuel n'est pas équitable pour les populations en difficulté. Les représentants des syndicats, notamment ceux affiliés à la confédération Rengo (encadré 2), demandent une révision du dispositif au nom du respect de l'équité sociale.

En contradiction avec les objectifs macroéconomiques

Avec le vieillissement de la population, le pays est à la recherche de main-d'œuvre, étant entendu qu'il refuse, du moins officiellement, de recourir à une immigration massive de travailleurs étrangers. La projection de main-d'œuvre du Japan Institute for Labour Policy and Training (JILPT) de 2023 table sur une baisse de la population active

de 9 millions de personnes en 2040 si le taux de participation reste inchangé et dans l'hypothèse d'une croissance zéro. Dans un scénario optimiste (croissance modérée et taux de participation en hausse), cette baisse serait seulement de 2 millions. Dans ce contexte, les gouvernements cherchent à augmenter le taux de participation globale en visant particulièrement trois grandes catégories de population : les personnes âgées, les femmes et les jeunes. S'agissant des femmes, le MHTA estime qu'il y aurait une marge de progrès pour leur participation au marché du travail, surtout dans la tranche d'âge 30-44 ans. En effet, une enquête récente a révélé que 1,6 million de femmes dans cette tranche d'âge manifestaient le souhait de travailler, mais en étaient empêchées[7]. La création d'un congé de garde d'enfant et une augmentation du niveau de l'allocation en remplacement des salaires témoignent de cette volonté des pouvoirs publics[8].

Dans ce contexte, l'existence d'un seuil de revenu pour les emplois à temps partiel semble aller dans l'autre sens puisqu'il freine l'offre de main-d'œuvre. Une économiste reconnue, Nobuko Nagase, souligne le lien qui existe entre le système d'emploi qui favorise les salariés masculins et le dispositif de « femme mariée économiquement dépendante ». Elle soutient qu'en raison de la prégnance de ce système, les salaires des femmes, notamment celles qui ont un emploi à temps partiel, sont très faibles. Elle préconise de réduire drastiquement l'accès à ce dispositif pour inciter les femmes à poursuivre leur carrière professionnelle[9]. Une juriste précitée, Sayaka Taka, pense quant à elle que le statut de « femme mariée économiquement dépendante » devrait être limité aux périodes de maternité et de garde des enfants.

Les arguments en faveur du statu quo

Les arguments en faveur du *statu quo* sont bien connus. Ses tenants se trouvent parmi les représentants des employeurs, notamment ceux des petites entreprises et également parmi des spécialistes de la protection sociale. Ils partent du constat que, malgré l'augmentation du nombre de femmes dans les emplois rémunérés, 4 millions de femmes continuent de choisir le statut de femme au foyer, ce qui suggère la persistance d'un attrait certain pour un modèle où les femmes restent à la maison pour s'occuper de l'éducation des enfants. Ils remarquent en outre que le système fiscal et de protection sociale (l'assurance maladie notamment) reposent sur la notion de foyer et accorde une exonération à titre de membre de la famille. Quant aux arguments selon lesquels le dispositif de « femme mariée économiquement dépendante » inciterait les femmes à rester à la maison, les représentants des employeurs soulignent que les bénéficiaires du dispositif ne sont pas très nombreux et que les économistes ont tendance à exagérer son

7. MSTA, brochure intitulée « Dansei rodosha oyobi josei rodosha no sorezoreno shokugyoseikatsu no doko » (Vie professionnelle des travailleurs et travailleuses), 2024.

8. La loi sur les congés de garde d'enfant et de soins adoptée initialement en 1992 a accordé aux femmes et aux hommes un congé d'une année, en principe une seule fois mais les conditions d'octroi de ce congé ont été assouplies par la suite. En parallèle, une allocation pour remplacer la perte de revenu pendant le congé de garde d'enfant et de soins a été créée en 1995 avec un taux de remplacement de 25 % du salaire. Ce taux est relevé à 67 % depuis 2014, ce qui équivaut au maintien du salaire net.

9. N. Nagase, « Nihonteki koyo shisutemu niokeru danseinoshuro to care zo meguru jiremma » (Façon de travailler des salariés masculins dans le système d'emploi à la japonaise), *Shkaihosho kenkyu*, vol. 8, n° 3, 2023.

impact sur l'offre de main-d'œuvre. Ils font enfin remarquer qu'en l'absence de ce dispositif, une proportion non négligeable de femmes sans revenu resterait en dehors du régime d'assurance vieillesse.

Un compromis provisoire : abaissement du seuil du statut à 20 heures par semaine

Après les années 2000, la question du statut de « femme mariée économiquement dépendante » et du sort des salariés à temps partiel a été discutée plusieurs fois au sein de la Commission des pensions de retraite. En 2016, un compromis a finalement été trouvé. En tenant compte du fait que de plus en plus de femmes travaillent à temps partiel, cette Commission a recommandé d'abaisser le seuil d'affiliation pour les salariés à 20 heures par semaine au lieu de trois quarts d'un plein temps et un revenu de 1,06 million de yens, ce qui aura mécaniquement pour effet de réduire le nombre de femmes mariées économiquement dépendantes. À l'époque, le MSTA estimait à 4,5 millions le nombre total d'emplois à temps partiel dont la durée était de 20 à 30 heures par semaine. Toutefois, le projet de loi s'y rapportant a rencontré de fortes oppositions au Parlement, en provenance des petites et moyennes entreprises. En conséquence, son application a été limitée d'abord aux grandes entreprises de plus 500 salariés, ce qui a longtemps atténué son impact. En 2020, ce seuil a été appliqué aux entreprises de plus de 100 salariés, et ce n'est qu'à partir d'octobre 2024 qu'il a été élargi aux entreprises de plus de 51 salariés.

Conclusion

Le statut de « femme mariée économiquement dépendante » est emblématique de la conception d'un foyer dans lequel le mari est l'apporteur de revenu tandis que la femme est reléguée aux tâches domestiques. Si cette conception était acceptée sans problèmes dans les années 1980, ce n'est plus le cas aujourd'hui. La notion d'égalité des chances, qui s'appuie sur un droit individuel, est désormais ancrée dans les mœurs et dans les lois et la plupart des foyers comptent désormais deux salaires. Cependant, le fait que la majorité des femmes mariées travaillent dans des emplois à temps partiel ou à durée déterminée interpelle, car le bas niveau de salaire de tels emplois ne permet généralement pas d'atteindre une indépendance financière et constitue forcément un salaire d'appoint.

Pourquoi les femmes mariées qui aspirent à l'indépendance économique choisissent-elles l'emploi à temps partiel ? Le retard manifeste pris par le Japon en matière d'infrastructures sociales comme les crèches ou les congés de garde d'enfant sans perte de revenu est sans aucun doute une cause importante du retrait des femmes mariées du marché du travail après la naissance d'un enfant. Il est aussi possible que certains dispositifs, comme l'impôt sur le revenu dont l'assiette est le revenu du foyer, favorise la décision de se contenter d'un salaire d'appoint. De plus, le système de salaire à l'ancienneté, qui structure encore largement la gestion de carrière dans les entreprises, peut être pénalisant pour les femmes du fait que les employeurs tendent à anticiper le départ des salariées après la naissance d'un enfant. Le poids du passé imprègne donc encore largement les institutions et les mentalités.

En même temps, il ne faudrait pas perdre de vue que de plus en plus de jeunes femmes continuent à travailler et poursuivent leur

carrière professionnelle en profitant des diverses mesures sociales en faveur de l'enfance comme le congé de garde d'enfant sans perte de revenu. Même si les générations de femmes plus mûres ne gagnent qu'un salaire d'appoint, leur position vis-à-vis de leur conjoint est devenue plus égalitaire depuis 2004 grâce au principe du partage de la pension de retraite en cas de divorce.

La Commission de l'assurance vieillesse, au rôle consultatif, s'efforce toujours d'arriver par consensus à ses recommandations. Si, aujourd'hui, de plus en plus nombreux sont ses membres qui réclament une révision ou une abolition du statut de « femme mariée économiquement dépendante », il reste néanmoins des voix qui rechignent à tout changement brusque. Pourtant, abaisser le seuil d'exonération de cotisation à moins de 20 heures par semaine ne peut qu'être un compromis provisoire, car il laisse entière la problématique entre choix individuel et logique du foyer.

IRES
Institut de Recherches
Économiques et Sociales

BULLETIN D'ABONNEMENT 2025

NOM

PRÉNOM

ORGANISATION

FONCTION

ADRESSE

TÉL.

E-MAIL

Je désire m'abonner à :

- ☐ *La Chronique internationale de l'IRES* au prix de 50,00 €
- ☐ *La Revue de l'IRES* au prix de 50,00 €
- ☐ *La Chronique internationale* + *La Revue de l'IRES* au prix de 90,00 €

Les étudiants (justificatif à l'appui) pourront bénéficier d'une remise de 50 % sur les abonnements et sur les publications achetées à l'unité. Pour les publications à l'unité, plus d'informations sur www.ires.fr.

Règlement par :

- ☐ Chèque bancaire (payable en France) à l'ordre de l'IRES
- ☐ Virement à l'ordre de l'IRES - Banque CDC
  IBAN FR72 4003-1000-0100-0024-5046-D80 – BIC : CDCGFRPPXXX

Date et signature

Bulletin d'abonnement à retourner complété à :

IRES - 16, bd du Mont d'Est - 93192 Noisy-Le-Grand Cedex
Tél. : + 33 (0)1 48 15 18 90 - E-mail : contact@ires.fr

IRES
Institut de Recherches
Économiques et Sociales

CHRONIQUE INTERNATIONALE DE L'IRES

La *Chronique internationale de l'IRES* est une publication trimestrielle de l'Institut de Recherches Économiques et Sociales, fondée en 1989. Elle s'adresse aux syndicalistes et aux chercheurs, et plus largement aux lecteurs qui s'intéressent à l'actualité économique, sociale et aux relations professionnelles sur le plan international.

La *Chronique internationale de l'IRES* a pour mission de fournir aux lecteurs des clés de lecture pour comprendre l'actualité sociale, économique et politique à l'étranger, y compris aux niveaux de l'Union européenne et international (BIT, etc.). Elle s'efforce d'apporter des éléments d'information significatifs pour permettre une analyse fine des politiques publiques et des évolutions institutionnelles. Ses articles suivent et analysent les faits d'actualité (salaires, conflits, syndicalisme, négociation collective, conditions de travail, politiques publiques, réformes sociales, etc). Selon les sujets, ils relayent les réactions et prises de position des acteurs sociaux par rapport aux événements et réformes dont il est question. Cette volonté de regarder ailleurs pour tirer parti des expériences étrangères correspond aussi au souci de favoriser un regard décentré sur les réalités et pratiques nationales.

Sur les quatre numéros annuels, trois accueillent des articles variés et le dernier, qui paraît en décembre, est un numéro spécial consacré à un thème d'actualité particulier traité dans une perspective comparative, par exemple le secteur du transport individuel de personnes en milieu urbain à l'épreuve des plateformes numériques, les mobilisations sanitaires des États et de l'Union européenne face à la première vague de Covid-19, ou bien encore les mesures de soutien engagées par les États pour atténuer les effets économiques et sociaux dus à l'épidémie de Covid-19.

Institut de Recherches Économiques et Sociales

L'Institut de Recherches Économiques et Sociales (Ires) est une association créée en 1982 par l'ensemble des organisations syndicales représentatives françaises, avec le concours du gouvernement. La CFDT, la CFE-CGC, la CFTC, la CGT, la CGT-FO et l'UNSA Éducation le gèrent en commun.

L'Ires a pour vocation d'apporter des éléments d'analyse sur l'ensemble des questions économiques et sociales nationales, européennes et internationales qui intéressent les organisations syndicales. Ses thèmes de recherche privilégiés sont : les mutations des systèmes productifs, les relations professionnelles, le travail, l'emploi, les revenus, la protection sociale.

Pour ce faire, le centre de recherche et de documentation se consacre à la réalisation d'un programme scientifique à moyen terme approuvé par l'assemblée générale et la commission scientifique. En outre, l'Ires soutient, via l'Agence d'objectifs, l'effort de recherche propre à chaque organisation syndicale. Les travaux réalisés dans ce cadre sont conduits sous la responsabilité des organisations syndicales.

La gouvernance de l'Ires est détaillée ci-dessous. Pour en savoir plus, voir notre site internet.

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE L'IRES

Neuf syndicalistes

Membres du Bureau
Raphaëlle BERTHOLON (*CFE-CGC*)
Jean-Marc BŒUF *(UNSA Éducation*)
Bernard IBAL *(CFTC*) - Lionel LEROGERON (*CGT*)
Éric PÉRÈS (*CGT-FO*) - Anne-Florence QUINTIN (*CFDT*)

Administrateurs, représentants des syndicats
Sébastien DUPUCH (*CGT-FO*)
Fabien GUIMBRETIÈRE (*CFDT*)
Fabienne ROUCHY (*CGT*)

Quatre représentants du Premier ministre
Cédric AUDENIS, *Directeur de Insee*
Clément BEAUNE, *Haut-commissaire à la Stratégie et au Plan*
Michel HOUDEBINE, *Directeur de la Dares*
Fabrice LENGLART, *Directeur de la Drees*

Neuf personnalités scientifiques

Rémi BOURGUIGNON, *Professeur à l'IAE Paris-Est*
Mario CORREIA, *Chercheur associé au LEST*
Ismaël FERHAT, *Professeur à l'Université Paris Nanterre*
Cécile GUILLAUME, *Maîtresse de conférences à l'Université de Surrey*
Donna KESSELMAN, *Professeure à l'Université Paris-Est Créteil*
Bernard LAURENT, *Professeur à l'École de management de Lyon*
Frédéric REY, *Professeur au LISE-CNAM-CNRS*
Loïck TANGE, *Économiste*
Michaël ZEMMOUR, *Professeur à l'Université Lyon 2, Triangle-MSH*

COMMISSION SCIENTIFIQUE

Élodie BÉTHOUX, *Professeur, à l'ENS-LYON*
Rémi BOURGUIGNON, *Professeur à l'IAE Paris-Est*
Mario CORREIA, *Chercheur associé au LEST*
Jean-Michel DENIS, *Directeur de l'ISST*
Ismaël FERHAT, *Professeur à l'Université Paris Nanterre*
Yannick FONDEUR, *Chercheur au CNAM*
Jérôme GAUTIÉ, *Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne*
Solveig GRIMAULT, *Chercheure à l'Ires*
Mathilde GUERGOAT, *Professeure à l'Université de Lille*
Cécile GUILLAUME, *Maîtresse de conférences à l'Université de Surrey*
Donna KESSELMANN, *Professeure à l'Université Paris-Est Créteil*
Bernard LAURENT, *Professeur à l'École de management de Lyon*
Nadine LEVRATTO, *Directrice de recherche au CNRS*
Axel MAGNAN, *Chercheur à l'Ires*
Frédéric REY, *Professeur au LISE-CNAM-CNRS*
Loïck TANGE, *Économiste*
Michaël ZEMMOUR, *Professeur à l'Université Lyon 2, Triangle-MSH*

Le premier article de ce numéro de la *Chronique internationale de l'IRES* propose une analyse du règlement européen sur l'intelligence artificielle, et de la place limitée qu'il laisse au dialogue social. Ce règlement concerne en effet de nombreux systèmes qui impactent le monde du travail, mais reconnaît peu de droits aux représentants du personnel. Il leur ouvre toutefois des leviers dont ils peuvent s'emparer, en plus de ceux fournis par le règlement général sur la protection des données (RGPD) et le Code du travail.

Le deuxième article examine la mise en place par la Commission européenne du programme « Réarmer l'Europe » en lien avec la montée des conflits dans le monde. Il interroge les arguments qui justifient l'augmentation massive des dépenses militaires qui en découle pour les pays de l'Union européenne, notamment pour la France, et souligne les arbitrages budgétaires qu'il implique au détriment des politiques sociales.

L'article suivant décortique l'assaut mené par Donald Trump et son gouvernement (le Department of Government Efficiency notamment) contre la fonction publique et les principales agences fédérales et contre les droits à la négociation collective d'environ 1 million d'employés fédéraux. Malgré la forte présence syndicale dans la fonction publique fédérale, les syndicats peinent à riposter efficacement contre ces licenciements massifs.

La dernière contribution porte sur les débats et les compromis trouvés autour du statut de « femme mariée économiquement dépendante » au Japon, créé par la réforme de l'assurance vieillesse de 1985. Reposant sur la notion de foyer, ce statut va à l'encontre des aspirations des femmes à l'indépendance économique et constitue un frein à leur activité, en les maintenant dans des emplois à temps partiel. Remanié en partie en 2016, ce statut fait toujours l'objet d'un vif débat entre les partisans de son abolition et les tenants du *statu quo*.

IRES
Institut de Recherches Économiques et Sociales

16, bd du Mont d'Est ▪ 93192 Noisy-le-Grand Cedex
Tél. : +33 (0)1 48 15 18 90 ▪ E-mail : contact@ires.fr ▪ www.ires.fr

ISSN 1285-087X ▪ Prix du numéro : 15 €