IRES
Institut de Recherches
Économiques et Sociales

Numéro spécial

N° 192
Décembre 2025

La fin de la « mondialisation heureuse »

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 : Laure FAUCON

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, 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 : décembre 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° 192
Décembre 2025

Numéro spécial

La fin de la « mondialisation heureuse »

Coordonné par Catherine SAUVIAT et Claude SERFATI

Guerre commerciale, réarmement et reflux de la transition énergétique : États et syndicats confrontés à un monde en crises ____ 3
Catherine SAUVIAT et Claude SERFATI

États-Unis
Les syndicats face au protectionnisme, aux dépenses militaires et à l'arrêt de la transition énergétique ____ 33
Catherine SAUVIAT

Chine
Rivalité sino-américaine et reconfiguration des réseaux de production mondialisés vers l'Asie du Sud-Est ____ 55
Clément SÉHIER, Aymeric MARIETTE et Muriel PÉRISSE

Europe
Les syndicats face à de nouveaux défis : environnement, sécurité/défense et guerre commerciale ____ 75
Philippe POCHET et Odile CHAGNY

Allemagne
Un modèle économique sous tensions, des syndicats déstabilisés ____ 95
Marcus KAHMANN

Brésil
La transition énergétique au risque des opportunités économiques ____ 117
Juliana CARVALHO MIRANDA TEIXEIRA

Canada
Se libérer de la dépendance commerciale vis-à-vis des États-Unis ____ 135
Axel MAGNAN

Italie
Les syndicats au défi de la guerre commerciale et de la course au réarmement ____ 153
Cristina NIZZOLI

Royaume-Uni
L'arbitrage entre dépenses militaires et dépenses sociales au centre des choix ____ 171
Jacques FREYSSINET

Suède
Forte hausse des dépenses et relance budgétaire : un choix atypique ____ 195
Annie JOLIVET

Guerre commerciale, réarmement et reflux de la transition énergétique : États et syndicats confrontés à un monde en crises

Catherine SAUVIAT et Claude SERFATI

La fin des années 2000 a ouvert une période d'incertitudes pour l'économie mondiale que la politique mise en œuvre par Donald Trump ne fait qu'aggraver, dans un contexte de remise en cause de l'hégémonie américaine par la Chine. Cette nouvelle période est marquée par trois grands défis : guerre commerciale, reflux des engagements en matière de transition énergétique et hausse des dépenses militaires, au risque de coupes dans les dépenses sociales. Si ces trois défis affectent différemment les États-Unis, l'Union européenne et la Chine, ils annoncent l'irruption d'un monde dans lequel la concurrence économique et les rivalités géopolitiques se rejoignent dangereusement. Face à ces bouleversements, les syndicats oscillent entre la défense des emplois, la révision à la baisse de leurs exigences en matière de « transition juste » et un comportement majoritairement approbateur face au réarmement accéléré de leurs pays.

The end of the 2000s ushered in an era of uncertainty for the global economy, which Donald Trump's policy continues to exacerbate, even as China challenges American hegemony. This new era is defined by three major challenges: trade war, regression of commitments regarding the energy transition and increases in defence spending to the detriment of social spending. While these three challenges affect the United States, the European Union and China differently, they signal the emergence of a world in which economic competition and geopolitical rivalry converge in dangerous ways. Faced with such upheavals, trade unions fluctuate between defending jobs, downgrading their expectations of a "just transition" and a mostly approving attitude to the accelerated rearmament of their respective countries.

Catherine Sauviat et Claude Serfati sont chercheurs associés à l'Ires.

La fin des années 2000 a ouvert une période de grandes incertitudes pour l'économie mondiale qui est lourde de menaces pour les salarié·es. La libéralisation et la déréglementation des investissements directs étrangers (IDE), des échanges de marchandises et des flux financiers qui caractérisaient la mondialisation depuis la fin des années 1980 connaissent un reflux depuis la crise financière de 2008. Les mesures protectionnistes prises principalement par les grands pays industrialisés regroupés dans le G20 s'accroissent continument. Les guerres commerciales et les accords bilatéraux se substituent au multilatéralisme qui avait été mis en place après la seconde guerre mondiale, sous la surveillance des institutions internationales garantes de ce processus (Fonds monétaire international – FMI, Banque mondiale, Organisation mondiale du commerce – OMC). Elles s'accompagnent d'un retour des politiques industrielles dans la plupart des pays industrialisés (filtrage renforcé des IDE au motif de sécurité nationale, octroi de subventions massives à des entreprises ou à des pans entiers de leur industrie nationale), dans un objectif de réindustrialisation. Le devenir de ces guerres commerciales, et en particulier la possibilité de « découplage » des économies occidentales vis-à-vis de l'économie chinoise constitue un premier défi.

Les États-Unis ont été les initiateurs de ce multilatéralisme. Pendant des décennies, ils ont non seulement dominé les échanges économiques internationaux mais également contrôlé la gouvernance des institutions internationales. Les firmes et les consommateurs américains en ont largement profité, les premières en délocalisant leurs activités dans des pays à bas salaire et en élargissant leur marché tout en engrangeant de confortables profits, les seconds en profitant de la baisse des prix occasionnés par cette mondialisation. Or la Chine, qui a adhéré à l'OMC en 2001, a connu un essor économique tel qu'il lui a permis de contester cette longue suprématie étasunienne. Elle a de surcroît été peu touchée par la crise financière de 2008, bien que confrontée à une crise immobilière tenace, alors que les États-Unis se concentraient en priorité sur les mesures de sauvegarde de leur système financier, au fondement de cette crise.

La remise en cause de l'ordre multilatéral depuis l'arrivée au pouvoir de Donald Trump fin janvier 2025 est manifeste, mais la volonté de contenir la concurrence chinoise, voire de s'affranchir de la dépendance vis-à-vis de l'économie chinoise (découplage) a été amorcée dès l'administration Obama. La brutalité du comportement de Donald Trump reflète le degré d'urgence à contenir l'ascension de la Chine, qui est désormais pensée comme une menace existentielle par les élites politiques et économiques du pays.

La perception de cette menace par les États-Unis ne se limite pas à la concurrence économique. Elle comporte tout autant une dimension géopolitique et militaire que culturelle. La multiplication des conflits armés et des guerres, caractéristiques de cette nouvelle étape du capitalisme (Serfati, 2024), constitue le deuxième défi majeur qui émerge aujourd'hui. Ce contexte crée un terrain particulièrement propice à la remise en cause de l'État social, qui a pris une tournure brutale aux États-Unis tandis qu'en Europe, elle reste jusqu'à présent principalement à l'état de menaces, mais pour combien de temps encore ?

Dans le même temps, l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre (GES) se

poursuit à un rythme incompatible avec le maintien des écosystèmes naturels (Coutrot, Nizzoli, 2023). Pourtant, alors que les catastrophes climatiques et écologiques se multiplient et que leurs effets sanitaires néfastes sont de plus en plus documentés par les scientifiques, on assiste un peu partout à un ajustement à la baisse des objectifs de transition énergétique. La 30e Conférence internationale des parties de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), intitulée COP 30, qui s'est tenue au Brésil en novembre 2025, n'a pas adopté de calendrier destiné à mettre fin à l'utilisation des énergies fossiles, pas plus qu'à la déforestation, alors qu'elle était présentée comme « la COP forêt »[1]. La course à la suprématie dans le domaine de l'intelligence artificielle (IA), qui est autant économique que géopolitique, accentue les pressions sur l'environnement naturel, en raison des besoins énergivores des *data centers* en électricité mais aussi de leurs besoins en eau et éléments de métaux rares ; elle annonce de nouveaux conflits pour leur appropriation. En conséquence, la guerre contre la nature et pour l'accaparement des terres et des ressources naturelles (terres agricoles, terres rares qui sont en fait des métaux stratégiques, minéraux, ressources halieutiques, etc.) par des États prédateurs et rentiers s'intensifie (Orain, 2025). Ces rivalités entre grandes puissances pour s'approprier les ressources naturelles constitue le troisième défi.

Cette conjonction d'incertitudes et de menaces (guerre commerciale, réarmement et risque climatique sur fond de remise en cause de l'hégémonie américaine) impacte les registres habituels de l'action syndicale, non structurés pour affronter ce type d'enjeux. Face à la hausse des tarifs douaniers, les syndicats d'industrie, les plus directement affectés, privilégient la défense des emplois au niveau local ou sectoriel. C'est aussi l'une des raisons pour lesquelles ils montrent pour la plupart un soutien à l'accroissement des dépenses d'armement, à condition que les dépenses sociales n'en subissent pas les conséquences. De même, les engagements environnementaux des syndicats en faveur d'une « transition juste » sont fragilisés, voire entravés par cette remise en cause de l'ordre économique international.

Un découplage difficile, qui s'opère par plusieurs moyens

L'injonction de découplage, c'est-à-dire la volonté des gouvernements américains successifs[2] de rompre les liens d'interdépendance économique et technologique entre les États-Unis et la Chine dans tous les secteurs, s'est accélérée sous le second mandat de Donald Trump. Elle s'est traduite par la radicalisation de la guerre commerciale qui a visé d'abord la Chine avant de s'étendre aux principaux partenaires commerciaux des États-Unis, dont le Mexique, le Canada et l'Union européenne (UE). Elle s'est aussi illustrée par un contrôle renforcé des IDE au motif de sécurité nationale afin de relocaliser la production entre pays « amis » ou alliés (Serfati, 2020), ainsi que par un nouvel essor des politiques industrielles. L'UE, de son côté, s'est aussi démarquée de la Chine, mais d'une façon

1. « COP30 in Brazil fails to secure new pledges to cut fossil fuels », BBC, November 22, 2025, https://www.bbc.com/news/live/cgqlqyepwylt.

2. Il existe de ce point de vue une certaine continuité entre les politiques menées par les gouvernements démocrates (Obama et Biden) puis républicains (Trump I et II) (Wu *et al.*, 2024).

plus nuancée au départ que les États-Unis, en cherchant à réduire ses liens d'interdépendance à l'égard de ce pays dans des secteurs spécifiques (*de-risking*). Car de fait, le marché chinois n'a pas la même importance pour tous les États membres. Pour autant, un durcissement de la politique commerciale de l'UE vis-à-vis de la Chine est à l'œuvre, qui remet sans doute en cause sa doctrine initiale.

L'impossible découplage avec l'économie chinoise

L'affrontement entre les États-Unis et la Chine a commencé sous le second gouvernement de Barack Obama, alors que la Chine devient le premier exportateur mondial de marchandises, mais il se radicalise dès le premier gouvernement Trump. Joe Biden poursuit et amplifie la politique agressive de Donald Trump vis-à-vis de la Chine, en adoptant une approche plus multilatérale que son prédécesseur qui consiste à sceller des alliances technologiques avec des pays amis ou alliés dans le domaine des semi-conducteurs. La Chine passe au rang de « rival systémique » en raison de la crise sanitaire et de la prise de conscience de la dépendance des chaînes d'approvisionnement des firmes étasuniennes (produits pharmaceutiques, semi-conducteurs) et surtout du renforcement des préoccupations de sécurité nationale aux États-Unis et en Europe à la suite du déclenchement de la guerre en Ukraine. Il interdit notamment les investissements américains en Chine dans des technologies sensibles.

Le deuxième mandat de Donald Trump est l'occasion pour lui de mettre en œuvre des mesures véritablement punitives contre la Chine. Cependant, ses hésitations et revirements quant au niveau de droits de douane à imposer actent l'impossibilité d'un découplage entre les deux pays (Séhier *et al.*, dans ce numéro), tant les économies et les chaînes d'approvisionnement sont imbriquées, notamment dans le domaine technologique. Bien que devenu « rival systémique » sous les administrations Trump I et Biden, la Chine sous le second mandat de Donald Trump demeure un partenaire quasi incontournable, comme en témoigne la trêve commerciale trouvée finalement entre les deux pays fin octobre 2025 (Sauviat, dans ce numéro). Le ralentissement des exportations chinoises vers les États-Unis qui en résulte s'accompagne d'une accélération de leur diversification à destination des pays du Sud-Est asiatique, qui avait commencé dès 2018 (Séhier *et al.*, dans ce numéro), mais aussi de l'Afrique, dont le déficit commercial avec la Chine s'est creusé rapidement, et de l'UE (Plé, 2025).

L'UE a quant à elle opté vis-à-vis de la Chine pour une approche plus équilibrée, en des termes qualifiés de réduction des risques (*de-risking*) plutôt que de découplage (*decoupling*), compte tenu de l'intensité des relations commerciales entre les deux blocs. En 2024, la Chine est en effet la troisième plus importante destination des exportations européennes de biens (8,3 %), l'Allemagne figurant en tête de ces exportations, et le premier pays d'origine des importations de biens de l'UE (21,3 %) d'après Eurostat[3]. Une communication de 2019 de la Commission européenne reflète les intérêts hétérogènes des États membres en qualifiant de façon ambiguë la Chine à la fois de partenaire, de concurrente mais aussi et pour la première fois de rivale systémique sous la pression

3. https://bit.ly/4oKjlU5.

de l'administration américaine. Cette nouvelle approche se traduit notamment par la mise en place d'un mécanisme de sélection ou de contrôle des IDE et d'autres mesures restrictives (Brinza *et al.*, 2024). Elle se durcit en 2023, après la pandémie de Covid-19 et le début de la guerre en Ukraine. La présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, appelle alors à un rééquilibrage des relations commerciales, continuant néanmoins à privilégier une approche résolument coopérative tout en cherchant à réduire l'exposition de l'UE à la Chine. Plusieurs initiatives législatives encouragent à cet effet la diversification des approvisionnements en terres rares et autres matériaux critiques. Elles cherchent aussi à renforcer la compétitivité du secteur électronique ainsi qu'à garantir la production de « technologies vertes » au sein de l'UE et finalement, à améliorer les protections commerciales dans des secteurs jugés critiques (Ball, Doorley, 2024). Les préoccupations accrues de l'UE en matière de sécurité nationale poussent la Commission européenne à proposer un certain nombre de mesures réglementaires en 2022 et 2023, destinées à renforcer sa sécurité économique et son autonomie stratégique[4]. Celles-ci sont censées s'adresser à tous les pays non membres de l'UE mais visent, sans la nommer, particulièrement la Chine. En octobre 2025, la Commission européenne propose de baisser ses quotas d'importation d'acier de près de 50 % par rapport à 2024 et de porter, à l'instar des États-Unis, ses taxes sur les importations qui dépassent ces quotas à 50 % pour lutter contre la concurrence chinoise, renforçant le tournant protectionniste de l'UE.

La guerre commerciale vis-à-vis de la Chine et de l'Union européenne : des résultats particulièrement asymétriques

L'administration étasunienne, en place depuis le 20 janvier 2025, s'est immédiatement déclarée en faveur du protectionnisme douanier, espérant ainsi résoudre le problème du déficit commercial en matière de biens, évalué à 198 milliards de dollars, soit 170 milliards d'euros en 2024 selon Eurostat (ou 235,6 milliards de dollars, soit 202,2 milliards d'euros selon l'Office of the US Trade Représentation)[5]. Tandis que la guerre commerciale engagée par Donald Trump contre la Chine se solde (temporairement) par une victoire de cette dernière, il n'en va pas de même pour l'UE, qui accepte sans riposter l'imposition de droits de douane de 15 %.

La Chine résiste

En 2018, lors du premier mandat de Donald Trump, les États-Unis lancent une

4. Il s'agit d'une part du règlement de 2022 qui garantit la réciprocité de l'accès aux marchés publics à l'international et qui a été utilisé pour la première fois en 2025 pour restreindre en partie l'accès des fabricants chinois de dispositifs médicaux au marché européen, en réponse aux obstacles rencontrés par les entreprises de l'UE en Chine ; d'autre part, d'un autre règlement de 2022 relatif aux subventions étrangères qui autorise la Commission européenne, en cas de distorsion avérée de la concurrence par une entreprise d'un pays tiers, à imposer des mesures réparatrices ; enfin, de l'instrument « anti-coercition » adopté par un règlement de 2023 destiné à lutter contre les menaces économiques et les restrictions commerciales imposées par des pays tiers, en permettant à l'UE de résoudre les conflits commerciaux par la négociation ou de lancer des contre-mesures si nécessaire.

5. Les différences de résultats d'enregistrement des flux commerciaux entre deux pays – appelées asymétries – tiennent aux méthodes de comptabilisation utilisées dans chaque pays mais également au fait que par convention les exportations sont enregistrées par pays de dernière destination connue. Or aujourd'hui, en raison de la segmentation internationale des processus de production organisée au sein des chaînes d'approvisionnement, cette destination finale d'un bien qui a circulé entre plusieurs pays est difficile à identifier.

guerre commerciale contre la Chine, rompant brutalement avec le rôle actif qu'ils ont joué jusqu'alors dans l'intégration des marchés mondiaux. Cette guerre vise à réduire le déficit de la balance des biens des États-Unis vis-à-vis de la Chine qui a atteint en 2018 un pic de -418,2 milliards de dollars, soit -358,9 milliards d'euros[6]. Fin 2019, les États-Unis parviennent à imposer des droits de douane sur environ 350 milliards de dollars (300 milliards d'euros) d'importations chinoises (notamment sur l'aluminium et l'acier) et la Chine, en représailles, sur 100 milliards de dollars (86 milliards d'euros) d'exportations américaines. Joe Biden, à son arrivée à la présidence en 2021, conserve les droits de douane sur les produits chinois mis en place par son prédécesseur, et les augmente pour certains produits soumis à forte concurrence (quadruplement des droits de douane sur les véhicules électriques fabriqués en Chine, triplement de ceux sur l'acier et l'aluminium, et doublement de ceux sur les semi-conducteurs). Le retour au pouvoir de Donald Trump en 2025 est l'occasion pour lui de renforcer les mesures commerciales contre la Chine, alors que les États-Unis sont devenus son premier marché d'exportations, en particulier de véhicules électriques, de panneaux solaires et autres technologies « vertes ». Au pic de l'escalade du conflit commercial en avril 2025, les droits de douane atteignent des niveaux exceptionnels : les États-Unis imposent des droits de 145 % sur les exportations chinoises, tandis que la Chine riposte avec des droits de 125 % sur les exportations en provenance des États-Unis. Finalement, Donald Trump accepte lors de sa rencontre avec Xi Jinping en Corée du Sud fin octobre 2025 de revenir sur ces droits de douane punitifs et de ramener la situation entre les deux pays à ce qu'elle était en janvier 2025, lors de sa prise de fonction. La Chine, qui s'est montrée le seul pays capable de riposter à l'escalade commerciale de Donald Trump, sort victorieuse de cet affrontement initié par ce dernier. Pour autant, le niveau moyen des droits de douane imposé par le gouvernement américain à la plupart des produits chinois reste supérieur à 30 %, un taux qui varie très fortement selon les produits (Huld, 2025).

L'Union européenne capitule

Si la plupart des pays de l'UE exportent entre 50 et 75 % de leurs biens, voire au-delà, à l'intérieur même de l'UE, les États-Unis constituent de loin le principal marché d'exportation de l'UE, représentant 20,6 % de ses exportations de biens. Cependant, le degré de dépendance à l'exportation vis-à-vis des États-Unis varie selon les secteurs et les pays considérés et l'impact des droits de douane est donc différencié. La chimie, la pharmacie, l'automobile, l'aluminium, l'acier et les machines-outils figurent parmi les secteurs les plus exportateurs et potentiellement les plus affectés. Le secteur de l'automobile l'est particulièrement avec des droits de douane initialement fixés à 27,5 %[7], puis plafonnés finalement à 15 % et des exportations qui représentent près d'un tiers (31 %) des exportations de biens de l'UE et 10 % de l'emploi manufacturier dans l'UE (Galgóczi *et al.*, 2025). S'agissant des pays, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie et la France sont, dans l'ordre décroissant, ceux qui exportent le plus de biens

6. Selon le Census Bureau : https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html.

7. Soit 2,5 % de droits de douane existants avant l'instauration des droits réciproques + une augmentation de 25 points de pourcentage de ces droits, décidée par le gouvernement Trump en mars 2025.

en valeur vers les États-Unis. L'Irlande est particulièrement dépendante de ses exportations vers les États-Unis, qui constituent plus de la moitié de ses échanges de biens (tableau 1). Les nouveaux droits de douane sont susceptibles de venir remettre en cause son modèle économique, fondé depuis le début des années 1990 sur l'implantation de firmes multinationales étrangères (américaines principalement) dans certains secteurs manufacturiers (pharmacie et technologies de l'information et des télécommunications) pour des raisons d'optimisation fiscale et d'accès au marché européen, et dont la production est largement réexportée. Mais malgré l'incertitude très forte, les prévisions de la Banque centrale irlandaise suggèrent qu'ils n'auront qu'un impact modéré à long terme sur l'activité des firmes multinationales et sur l'économie irlandaise (Central Bank of Ireland, 2025). En 2025, la croissance, mesurée par l'indicateur de « demande domestique modifiée » (*modified domestic demand*), qui reflète la croissance « réelle » corrigée de l'activité des firmes multinationales (Delahaie, 2021), devrait même être plus importante qu'anticipée (+2,9 %). Du fait de la baisse des exportations à partir de juillet 2025, un léger ralentissement est ensuite attendu en 2026 (+2,2 %) et 2027 (+2,4 %).

Les négociations entre les États-Unis et l'UE aboutissent à un compromis. En l'état, quoique probablement amené à bouger, il est fort asymétrique et résulte d'un arbitrage dans lequel les préoccupations de l'UE au sujet de la continuité de l'engagement militaire américain en Europe et du soutien à l'Ukraine ont sans doute été centrales. Les droits de douane imposés à l'UE étaient globalement de 12,5 % depuis avril 2025 (2,5 % avant l'arrivée de Donald Trump à la Maison-Blanche et 10 % depuis le « Liberation Day » du 2 avril[8]). Le projet d'accord commercial conclu fin juillet entre les États-Unis et l'UE prévoit finalement un taux de 15 % sur la plupart des biens importés d'Europe[9] mais de 50 % sur l'acier, l'aluminium et les produits dérivés, l'achat pendant trois ans par l'UE de pétrole et de gaz naturel aux États-Unis pour une valeur de 750 milliards de dollars (soit plus du double de ses achats en 2024)[10] et des investissements à hauteur de plus de 600 milliards de dollars[11]. En contrepartie, le marché européen est totalement ouvert aux marchandises étasuniennes, sans plus aucun droit de douane à l'importation. S'il évite une guerre commerciale assortie de mesures de représailles qui aurait été dommageable pour les deux parties, cet accord rend compte à la fois des divergences entre pays de l'UE en matière de dépendance à l'exportation vis-à-vis des États-Unis (voir *supra*) et d'une intensité protectionniste considérablement augmentée puisque selon l'OMC, les droits de douane imposés par les États-Unis aux produits européens avant l'arrivée de Donald Trump au pouvoir n'étaient que de 2,2 % et ceux imposés par l'UE aux produits américains de 2,7 %.

8. Mais de 25 % dans l'automobile et de 50 % dans l'acier et l'aluminium.

9. Ils sont réduits à zéro pour certains produits (aéronautique, certains produits chimiques, certains génériques, semi-conducteurs et certains produits agricoles).

10. Non seulement la Commission européenne n'a pas de compétences particulières en la matière car ce sont les entreprises privées du secteur qui décident ou non d'importer des produits énergétiques mais il n'est même pas sûr que les entreprises étasuniennes aient les capacités d'exportations suffisantes.

11. L'accord prévoit aussi la levée réciproque des droits de douane pour certains produits stratégiques de plusieurs secteurs (aéronautique, chimie, semi-conducteurs, agriculture, matières premières critiques).

Tableau 1 - **Part des exportations de biens de l'UE vers les États-Unis sur ses exportations avec le reste du monde en 2024, hors commerce intra-UE**

En millions d'euros et en %

Pays	En millions d'euros	En %
Allemagne	161 215	22,7
Irlande	72 085	53,7
Italie	64 759	21,2
France	47 064	17,2
Pays-Bas	43 430	16,5
Belgique	32 958	20,2
Espagne	18 179	12,3
Autriche	16 218	25,7
Suède	15 811	19,1
Pologne	11 634	12,7
Danemark	8 522	15,3
Finlande	6 972	23,0
République tchèque	6 580	13,1
Portugal	5 318	23,2
Hongrie	5 008	15,2
Slovaquie	4 478	18,9
Grèce	2 412	10,7
Roumanie	2 284	8,8
Lituanie	1 847	15,2
Bulgarie	1 082	7,0
Slovénie	941	2,9
Croatie	805	9,7
Estonie	714	15,0
Lettonie	531	9,2
Luxembourg	423	14,5
Malte	268	15,3
Chypre	53	1,9

Source : Eurostat Comext.

L'accord commercial passé avec les États-Unis confirme en l'état la difficulté de l'UE à se constituer en puissance politique face aux grandes puissances mondiales (Berg, 2025), même si son excédent commercial avec les États-Unis a progressé au premier semestre 2025[12]. Il doit en outre être approuvé par le Parlement européen et sa compatibilité avec les traités européens pourrait faire l'objet d'un arbitrage de la Cour de justice de l'UE (Baldon *et al.*, 2025).

Le renforcement du contrôle des investissements directs étrangers

Les mécanismes de contrôle des IDE (*screening*) gagnent en importance depuis la crise économique et financière de 2008-2009 mais ils ont connu une accélération avec la pandémie de Covid-19. Plusieurs pays développés ou blocs régionaux ont en effet introduit des mesures visant à protéger les infrastructures nationales critiques et des secteurs sensibles en conséquence directe de la crise sanitaire ; ce processus s'est étendu ultérieurement aux pays émergents ou en développement et s'est élargi à de nombreux secteurs. Les pays qui mettent en œuvre un contrôle des IDE pour des raisons de sécurité nationale représentent désormais 71 % des flux mondiaux et 80 % du stock d'IDE (UNCTAD, 2025).

Les gouvernements des pays avancés, de même que des pays émergents, ciblent notamment les hautes technologies et les matières premières essentielles et mettent en œuvre des politiques industrielles et technologiques de soutien à leurs grands groupes, en resserrant les contraintes au rachat d'entreprises nationales considérées comme « stratégiques » ou « sensibles ». C'est vrai des États à forte tradition interventionniste comme la Chine, le Brésil ou la France mais ça l'est aussi d'États jusque-là hostiles à ce genre d'interventions comme les États-Unis ou de blocs régionaux comme l'UE, dont le projet a été fondé sur l'ouverture commerciale. Donald Trump a notamment imposé à la firme japonaise Nippon Steel lors de son rachat de US Steel en juin 2025 une « *golden share* » (ou action spécifique), qui donne au gouvernement américain un droit de veto sur nombre de décisions clés (fermetures d'établissement, sources d'approvisionnement) de la nouvelle entreprise. C'est la première fois dans l'histoire que le gouvernement américain impose son contrôle lors d'un IDE au nom de la sécurité nationale, ce qui a conduit un ministre de Donald Trump à qualifier le capitalisme étasunien de « capitalisme d'État »[13]. Par ailleurs, l'État fédéral prend une participation de 10 % dans le capital de la firme privée Intel, devenant ainsi son premier actionnaire. L'interventionnisme du gouvernement américain dans l'économie ne semble plus connaître de limites, qui va jusqu'à se réserver le droit de choisir où doivent aller les 550 milliards de dollars que le Japon s'est engagé à investir aux États-Unis dans le cadre de l'accord commercial passé avec les États-Unis[14]. L'UE met quant à elle en place dès 2019 un système de contrôle et de filtrage des investissements, renforcé après la pandémie de Covid-19 (rupture des chaînes d'approvisionnement) et la guerre

12. https://bit.ly/44Te71e.

13. G. Ip, « The U.S. marches toward state capitalism with American characteristics », *Wall Street Journal*, August 11, 2025, https://bit.ly/3MkWX6x.

14. A. Williams, L. Lewis, « Trump to direct Japan's $550 bn investment in US after deal with Tokyo », *Financial Times*, September 5, 2025.

déclenchée par la Russie en Ukraine (rupture des approvisionnements énergétiques) par l'adoption en 2023 d'une stratégie plus globale de sécurité économique (Degryse, 2024).

Les tensions géopolitiques et la guerre commerciale commencent à faire ressentir leurs effets sur les flux d'investissements au niveau mondial. Pour la deuxième année consécutive, les flux d'IDE ont reculé selon la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced). Les entreprises des pays occidentaux privilégient désormais l'investissement dans des pays « amis » ou alliés, compte tenu des risques géopolitiques croissants avec certains pays, du renforcement de la surveillance des investissements étrangers et de l'incertitude mondiale. En revanche, les entreprises des pays émergents continuent d'investir avec une moindre considération pour les facteurs géopolitiques, bien que la tendance à augmenter de façon significative leurs investissements dans les autres pays du « Sud global » soit notable. Enfin, la concentration des IDE dans l'énergie, les semi-conducteurs et les *data centers* constituent une part croissante des flux d'IDE[15]. Dans cet univers instable, les États-Unis ont capté une bonne partie des investissements. Ils demeurent la première destination des flux mondiaux d'IDE. En Chine en revanche, les investissements étrangers ont connu une chute de 29 % pour la deuxième année consécutive.

Le nouvel essor des politiques industrielles

Délaissées, voire tombées en disgrâce dans la plupart des pays avancés dans les années 1980, les politiques industrielles, à savoir les interventions des pouvoirs publics visant à renforcer la compétitivité de leurs entreprises nationales, à soutenir le développement de certains secteurs et plus largement à consolider la résilience de leurs économies ou encore à lutter contre le changement climatique connaissent un regain d'intérêt de la part des gouvernements, tant dans les discours que dans les faits. La pandémie de Covid-19, l'accroissement des tensions commerciales et géopolitiques et la crise climatique ont révélé les fragilités des chaînes d'approvisionnement, renforcé les préoccupations de sécurité nationale et interrogé, finalement, la capacité des marchés à allouer les ressources de manière efficiente dans plusieurs domaines essentiels pour l'humanité, dont la transition énergétique et les produits de santé. Les politiques industrielles ont ainsi pris un nouvel essor à partir des années 2010 (Juhász *et al.,* 2023), et parmi les plus de 2 500 mesures de politique industrielle recensées par des économistes du FMI pour l'année 2023, la Chine, les États-Unis et l'UE totalisent près de la moitié des interventions (48 %), qui concernent principalement des produits à usage dual (civil et militaire) et des technologies de pointe (Evenett *et al.,* 2024). L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) de son côté souligne que les subventions à l'industrie ont atteint leur plus haut niveau en 2023 depuis la crise économique et financière de 2008-2009, notamment dans les secteurs des énergies renouvelables (solaire, éoliennes, batteries électriques), des semi-conducteurs, de l'aluminium, de la construction navale et de l'acier (OECD, 2025).

15. *The FDI Shake-up*, McKinsey Global Institute, September 2025, https://bit.ly/4ppaoAO.

Ce retour des politiques industrielles, quelles que soient leurs modalités, est cependant plus ou moins affirmé selon les pays ou les blocs régionaux. Longtemps circonscrites au soutien à la recherche et développement (R&D), aux commandes publiques dans les secteurs porteurs d'enjeux militaires ou relevant de la sécurité nationale (pharmacie, énergie) et à haute valeur ajoutée (aérospatiale, électronique, télécommunications), ou encore à des secteurs en difficulté comme l'acier, le textile-habillement et l'automobile (Hufbauer, Jung, 2021), ces politiques se sont renforcées aux États-Unis ces dernières années, sous la forme d'aides en faveur de secteurs particuliers, et/ou d'entreprises en difficulté. Cela a été le cas lors du premier mandat de Donald Trump, dans la réponse du gouvernement à la crise du Covid-19 avec le programme Warp Speed, un partenariat public-privé (ministère de la Santé et de la Défense) mis en place en 2020 qui a permis à Pfizer et à Moderna de sortir leurs vaccins en un temps record (US GAO, 2021). L'administration Biden a ensuite amplifié son soutien au secteur des énergies alternatives et des semi-conducteurs à la suite de l'adoption de l'Inflation Reduction Act (IRA) et du Chips and Science Act en 2022, un soutien que la seconde administration Trump a encore renforcé (voir *supra).*

Ce renouveau des politiques industrielles dites verticales, c'est-à-dire en faveur d'entreprises ou de secteurs particuliers, l'est aussi, mais de façon moins évidente, au sein de l'UE, dont les traités, et notamment le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), ont limité ce type d'aides au nom de la concurrence « libre et non faussée », et lui préfèrent des mesures dites horizontales (aides régionales, environnementales, à la R&D de tous les secteurs, à l'instar du crédit impôt-recherche en France, etc.). Un changement notable apparaît en 2014 avec la communication de la Commission européenne « pour une renaissance industrielle européenne » (Pochet, Chagny, dans ce numéro) qui se traduit la même année par la création des projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC), un dispositif certes limité et critiquable[16] mais qui autorise les États membres à dispenser des aides nationales dans des secteurs stratégiques. Des assouplissements apportés au cours des années suivantes et durant la pandémie de Covid-19, pour certains provisoires, autorisent certaines subventions et aides d'État aux entreprises en difficulté, notamment en réponse à l'IRA aux États-Unis avec l'adoption de plusieurs grandes lois visant à accompagner la transition énergétique et numérique et à renforcer l'industrie dans des secteurs clés (le Green New Deal européen, le CHIPS Act européen, le règlement européen sur l'Intelligence artificielle). Le niveau des aides d'État s'est accru au cours de la dernière décennie, atteignant 1,5 % du PIB dans plusieurs États membres en 2022 contre 0,5 % dix ans auparavant (Kammer *et al.*, 2024). La Commission européenne s'est également dotée en mars 2024 d'une réglementation « sur les matières premières critiques », qui a pour objet d'assurer à l'UE une certaine autonomie dans ce domaine, alors qu'elle est très largement dépendante des pays tiers, au premier rang desquels la Chine.

Quant à la Chine, on ne peut à proprement parler de retour ou de renouveau des

16. À la fois pour la lourdeur bureaucratique des procédures et parce que le dispositif favorise les grands pays, principalement l'Allemagne et la France (Schmitz *et al.*, 2025).

politiques industrielles car ce pays ne s'est jamais interdit la mise en œuvre de telles politiques et les a au contraire privilégiées et promues, à travers la planification. La Chine s'est d'abord engagée dans une phase de rattrapage économique en tirant parti du transfert de technologies étrangères avant de mener une politique industrielle verticale et centralisée, orientée vers l'exportation (Alvarez *et al.*, 2025). De manière générale, les entreprises y reçoivent des subventions publiques massives[17], ainsi que de nombreux avantages fiscaux. Son programme décennal « Made in China 2025 », lancé en 2015, succède au Plan à moyen et long terme sur le développement de la science et de la technologie, démarré en 2006. Il a pour objectif explicite de faire passer le pays « du statut d'usine du monde » à celui de « puissance manufacturière mondiale », en définissant dix secteurs prioritaires de haute technologie et en accompagnant la montée en gamme des secteurs traditionnels (Péquignot, Goutti, 2015). La Chine a acquis des positions dominantes dans certains secteurs critiques et produit aujourd'hui les trois quarts des panneaux solaires et des batteries et les deux tiers des véhicules électriques au niveau mondial. Selon le rapport de l'Institut australien ASPI qui classe les pays selon leur niveau technologique, les États-Unis sont passés d'une domination mondiale dans 64 technologies critiques (pour l'économie et la sécurité nationale) sur la période 2003-2007 à seulement sept dans les années récentes (2019-2023). Au cours de cette dernière période, la Chine est devenue *leader* mondial dans 57 des 64 technologies recensées alors qu'elle n'occupait cette position que dans 3 technologies entre 2003 et 2007[18]. Cette politique a produit aussi des effets pervers (stagnation de la productivité totale des facteurs, gaspillage des ressources au niveau local, peu de réformes structurelles, surcapacités industrielles dans plusieurs secteurs et demande intérieure insuffisante). Rééquilibrer l'économie en faveur de cette demande intérieure est le problème le plus épineux de la Chine dans la mesure où cette reconversion ne peut se faire sans un système de protection sociale adéquat (voir *infra).*

L'État en guerre contre l'État social

Depuis la fin des années 2010, on assiste à un regain des guerres interétatiques, c'est-à-dire opposant directement des États entre eux, dont certains actuellement impliqués dans des conflits armés possèdent la bombe atomique. La montée des rivalités géopolitiques et économiques a exacerbé les conflits et accompagné un réarmement du monde et une hausse des dépenses militaires (graphique 1) particulièrement marquée pour la Russie et la Chine, et qui est consacrée par le dernier sommet de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (Otan) en juin 2025[19].

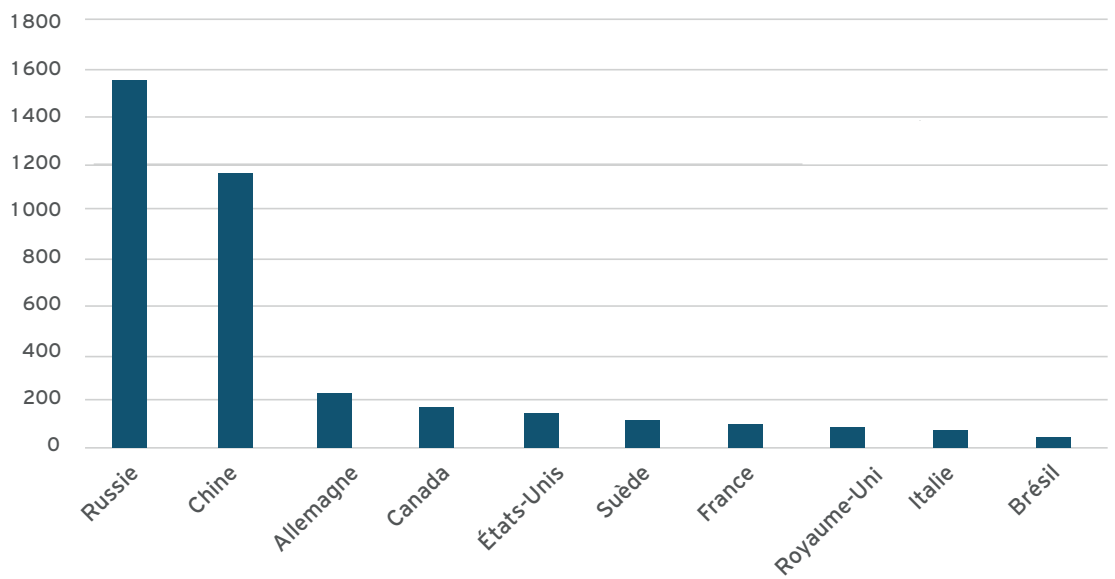
17. En 2019, c'est la Chine qui arrivait largement en tête du classement par pays effectué par McKinsey, totalisant 78 % des aides financières des 12 pays étudiés : C. Levy, M. Waters, S. Singhal, *From protection to promotion: The new age of industrial policy, Geopolitics Practice*, McKinsey & Company, May, https://bit.ly/48sjwPj.

18. « ASPI's two-decade Critical Technology Tracker: The rewards of long-term research investment », ASPI, August 28, 2024, https://bit.ly/4s1kbPx.

19. Les 32 pays membres sont appelés à consacrer 3,5 % de leur PIB aux équipements militaires et 1,5 % aux dépenses d'infrastructure (mobilité militaire, cybersécurité, etc.). Mesuré en dollars parité de pouvoir d'achat (PPP), le budget militaire des États-Unis était en 2024 supérieur à ceux de la Chine et de la Russie cumulés (respectivement 997,554 et 401 milliards de dollars PPP) : https://bit.ly/3XJW3CX.

Graphique 1 - L'évolution des dépenses militaires de 2000 à 2024

En %



Lecture : entre 2000 et 2024, les dépenses militaires (mesurées en monnaie nationale) de la Russie ont augmenté de 1 533 % contre 1 155 % pour la Chine et 102 % pour la France.

Source d'après les données SIPRI.

La situation très dégradée des finances publiques dans nombre de pays développés, dont la dette publique atteint des niveaux records (plus de 100 % du PIB aux États-Unis mais aussi dans plusieurs pays européens comme la France, l'Italie et le Royaume-Uni), sert de prétexte aux gouvernements pour faire dans certains cas des dépenses sociales la cible privilégiée des coupes budgétaires.

Aux États-Unis, cette situation s'est traduite immédiatement par une brutale attaque contre les grands programmes sociaux en direction des pauvres tandis que l'avenir de l'« Europe sociale » est de plus en plus compromis (Sabato *et al.*, 2025) et que des menaces plus ou moins explicites de remise en cause des systèmes de protection sociale au sein des États membres s'accumulent. La « nécessité de reconsidérer la dimension des services publics et le contrat social » dans les pays européens est ainsi considérée comme prioritaire par le FMI (IMF, 2025). En Chine, cet arbitrage entre dépenses d'armement et dépenses sociales est sans doute moins explicite mais la modernisation militaire s'accompagne d'une pause dans le développement de la protection sociale.

Les États-Unis, fer de lance du réarmement et de la guerre contre l'État-providence

Avec un budget de la défense 2026 qui dépasse les 1 000 milliards de dollars et la possession de près de 800 bases militaires

dans le monde, les États-Unis surpassent tous les autres pays dans ce domaine (voir note 19, p. 14) et sur cette question, il y a toujours eu un accord bipartite entre les Républicains et les Démocrates. L'administration Trump est parvenue à faire substantiellement augmenter ce budget dans le cadre de la loi de réconciliation budgétaire adoptée en juillet 2025, baptisée One Big Beautiful Bill Act (OBBBA) (Sauviat, dans ce numéro). Les principales victimes de cette hausse du budget militaire sont les grands programmes sociaux sous conditions de ressources auxquels Donald Trump s'est attaqué dans l'OBBBA. Il s'agit d'une part de l'assurance santé pour les pauvres et les handicapés (Medicaid) et de la couverture santé créée par Obama lors de l'adoption de l'Affordable Care Act (ACA) en 2010 sur la base de subventions publiques pour celles et ceux qui ne pouvaient bénéficier d'une assurance de groupe *via* leur employeur. Les coupes budgétaires apportées à ces deux programmes d'assurance santé et/ou les durcissements dans leurs conditions d'éligibilité risquent d'entraîner la perte de la couverture santé pour près de 12 millions de personnes à l'horizon 2034, soit 11 % des bénéficiaires de Medicaid et près de 17 % des assurés *via* l'ACA. Il s'agit d'autre part du programme d'aide alimentaire pour les pauvres (Supplemental Nutrition Assistance Program, Snap). Il est estimé que 23 % des bénéficiaires pourraient s'en trouver exclus à la suite du durcissement des conditions d'éligibilité (Sauviat, dans ce numéro).

Mais cette guerre contre l'État-providence ne s'arrête pas là. Au centre du conflit ayant conduit à la paralysie budgétaire du gouvernement fédéral (*shutdown*) pendant 43 jours figure la question de la reconduction des subventions additionnelles aux primes d'assurance accordées durant la pandémie de Covid-19 par l'administration Biden aux assurés *via* l'ACA et qui arrivent à expiration en fin d'année 2025. Plus de 90 % des 24 millions d'assurés *via* l'ACA en 2025 ont accès à ces subventions. En l'absence du vote d'un nouveau budget d'ici la fin de l'année 2025, plus de 4 millions d'individus pourraient venir grossir le nombre de non-assurés, faute de pouvoir financer leur couverture santé individuelle sans ces subventions ; de plus, les autres assurés pourraient voir leur prime d'assurance augmenter drastiquement. Les Démocrates ont posé comme condition au vote du budget la reconduction de ces primes renforcées alors que les Républicains s'y opposent, cherchant simplement à étendre le budget actuel jusqu'à fin novembre. La situation qui a entraîné la mise au chômage technique de 750 000 fonctionnaires fédéraux est actuellement bloquée, sachant qu'un vote au Sénat suppose d'obtenir 60 voix alors que les Républicains n'y disposent que de 53 sièges.

L'Europe armée, une mauvaise nouvelle pour l'Europe sociale et les systèmes nationaux de protection sociale

Pendant 80 ans, les armées européennes se sont largement appuyées sur l'aide américaine, censée les protéger de la menace soviétique. Les États-Unis possèdent en effet de nombreuses bases en Europe, qui sont déployées dans plusieurs pays (Italie, Espagne, Royaume-Uni, Allemagne, Belgique, Kosovo, Estonie, Pologne, Roumanie, Bulgarie) et qui mobilisent environ 90 000 militaires. L'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022, la montée des préoccupations de sécurité et de souveraineté nationales face à la Chine qui démarrent sous le gouvernement Biden et le repli autarcique

engagé par le gouvernement Trump incitent les pays européens à augmenter massivement leurs dépenses militaires. Aujourd'hui, sous l'injonction de Donald Trump, les États européens membres de l'Otan sont sommés de participer davantage à la défense de l'Europe et de porter leurs dépenses afférentes à 5 % du PIB (voir *supra,* note 19, p. 14), contre plus ou moins 2 % aujourd'hui, un objectif officialisé au sommet de La Haye les 24 et 25 juin 2025. C'est dans ce cadre que s'inscrit le programme « Réarmer l'Europe » d'un montant de 800 milliards d'euros décidé par le Conseil européen et dont l'essentiel du financement sera assuré par les États membres. Il est douteux que ce programme puisse relancer la croissance et l'emploi en Europe (Serfati, 2025).

Cet effort budgétaire de réarmement ne peut être réalisé[20], compte tenu de la faible croissance de la zone et des déficits budgétaires de plusieurs États membres, qu'au détriment d'autres priorités. Les dépenses sociales, pourtant déjà sévèrement contraintes par le Pacte budgétaire européen de 2012 qui passe au crible les systèmes sociaux nationaux *via* le Semestre européen, sont des cibles prioritaires.

Par ailleurs, le nouveau projet de budget 2028-2034 de l'UE, qui doit être approuvé par le Parlement européen, met particulièrement l'accent sur la défense et l'espace. Il propose, comme aux États-Unis, un renforcement des dépenses consacrées à la gestion des migrations et des frontières et prévoit leur triplement sur la période tandis qu'il multiplie par cinq les sommes consacrées à la défense et à l'espace par rapport au précédent budget 2021-2027. Cette réorientation à venir des dépenses publiques vers le réarmement et l'étroitesse des marges de manœuvre budgétaire de plusieurs États membres, amplifiée par la crise sanitaire liée au Covid-19, ont déjà trouvé leur traduction dans l'émergence d'une relative « fatigue » de l'Europe sociale (Sabato *et al.*, 2025). Elle s'illustre par les tensions dans la mise en œuvre du Socle européen des droits sociaux fondamentaux de 2017 et les difficultés apparues dans l'adoption des directives « sociales » (celle sur la protection des travailleurs des plateformes ou encore sur le devoir de diligence des entreprises en matière de développement durable), par la contestation par des États membres de certaines directives (celle sur un salaire minimum adéquat) et par la mise en avant de nouvelles priorités (compétitivité, défense, sécurité) qui viennent reléguer les questions sociales et environnementales au second plan (transition verte, gouvernance durable des entreprises, progrès social) dans un contexte géopolitique de crises multidimensionnelles et de guerres en Europe (Pochet, Chagny, dans ce numéro).

Toutefois, les systèmes de protection sociale se sont largement construits et organisés à l'échelle nationale : leur mise en place et leur financement relèvent en effet principalement de la compétence des États membres. C'est donc à ce niveau qu'il convient aussi d'observer leurs remises en cause ou affaiblissements. Au Royaume-Uni, l'arbitrage entre dépenses militaires et dépenses sociales est au centre des débats (Freyssinet, dans ce numéro). Le gouvernement travailliste cherche à obtenir des économies dans certains domaines du

20. Cet objectif est difficilement réalisable pour les États membres jusqu'à présent en paix, contrairement aux États en guerre qui, quant à eux, l'ont atteint (Algérie, Arménie, Israël, Liban, Oman, Russie, Arabie saoudite et Sud-Soudan). Seule l'Espagne a indiqué publiquement son refus d'atteindre un tel objectif.

Welfare State, dont il se considère pourtant être le fondateur et vis-à-vis duquel il a un attachement historique. Les recherches d'économies se concentrent sur les prestations en espèces, notamment celles liées au régime d'invalidité et d'incapacité tandis que les autres réformes sont politiquement difficiles, particulièrement celle du système national de santé (NHS), qui souffre d'un sous-investissement chronique depuis des années mais qui jouit d'une popularité très grande. Elles seront insuffisantes pour financer le surcroît des dépenses d'armement et l'augmentation prévue du budget de la Défense, programmée à 2,5 % du PIB pour 2027. En Allemagne, la nouvelle coalition a relâché les contraintes constitutionnelles qui limitent l'endettement pour pouvoir financer l'effort de réarmement et de modernisation des infrastructures prévu dans le budget 2026 (126,7 milliards d'euros). Mais l'apparition d'un déficit budgétaire de 179 milliards d'euros à l'horizon 2029 a fait dire au ministre des Finances en poste qu'il nécessiterait des réformes du système de protection sociale[21]. Si le projet de loi de réforme du Bürgergeld, le dispositif d'aide sociale aux personnes sans emploi et travailleurs à bas salaire introduit en décembre 2022 par le gouvernement Scholz, ne permettra sans doute pas de dégager les 5 milliards d'euros d'économies budgétaires prévues initialement par le chancelier Friedrich Merz, des coupes plus drastiques sont à craindre prochainement (Kahmann, dans ce numéro). Le gouvernement de Giorgia Meloni doit quant à lui résoudre une équation compliquée : comment répondre aux exigences de l'Otan et faire passer les dépenses militaires italiennes de 2 à 5 % du PIB entre 2025 et 2035 sans renoncer à des coupes dans les budgets sociaux, comme s'y est pourtant engagée la présidente du Conseil, tout en gardant le cap de réduction du déficit budgétaire à moins de 3 % du PIB en 2026 (Nizzoli, dans ce numéro) ? Seule la Suède est à contre-courant avec un budget militaire en forte expansion et des dépenses publiques renforcées (éducation, santé), si l'on excepte le plafonnement de certains prestations sociales (Jolivet, dans ce numéro).

La Chine, prête aux conflits armés

Dans le cas de la Chine, on peut faire l'hypothèse d'un processus de compensation implicite entre les dépenses de réarmement et les dépenses sociales. Malgré l'adoption de la « loi sur l'assurance sociale » en 2011 visant à créer un système d'assurance sociale universelle, le niveau de la protection sociale y reste beaucoup moins développé que dans les pays de l'OCDE[22]. Des pans entiers du système tels que l'éducation, la santé et les soins aux personnes âgées dépendent encore largement des familles et les migrants de l'intérieur, qui composent l'essentiel de la main-d'œuvre dans l'industrie manufacturière et la construction, n'y ont qu'un accès très limité (Séhier, 2019 ; Hebert, 2020 ; Duesterberg, Aibel, 2024). Si son modèle de développement repose fortement sur la demande étrangère et si sa croissance est principalement tirée par les exportations, la Chine a néanmoins cherché à faire de la demande intérieure un nouveau moteur de croissance à partir de son adhésion à l'OMC en 2001. Cette réorientation vise à

21. A-S. Chassagny, « Germany faces €170bn budget gap despite massive borrowing », *Financial Times*, July 30, 2025.

22. Au niveau national, les dépenses sociales représentant environ 10 % du PIB contre une moyenne de 20 % pour les pays de l'OCDE.

la rendre moins dépendante des débouchés extérieurs tout en approfondissant ses liens industriels avec les pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Asean) qui se renforcent à la suite des barrières tarifaires imposées en 2018 par les États-Unis (Séhier *et al.,* dans ce numéro). Elle s'est accompagnée de la mise en place d'un niveau minimum de protection sociale, notamment de la hausse progressive du salaire minimum et de son extension aux provinces de l'intérieur pour stimuler la consommation. Mais l'amélioration de la protection sociale connaît un ralentissement au cours des années 2010 (Séhier *et al.*, dans ce numéro), qui s'accompagne en revanche d'une hausse continue des dépenses militaires depuis les années 2000 (voir *supra*, graphique 1). Le lancement, en 2015, du plan « Made in China 2025 » (voir *supra*) incarne le choix de la Chine d'un mode de développement fondé sur les innovations, au détriment d'une relance de la demande intérieure et du déploiement plus poussé de la protection sociale (Boullenois *et al.,* 2025). La modernisation militaire fait explicitement partie de cette stratégie.

Selon le classement établi par le SIPRI, la Chine occupe le deuxième rang mondial en matière de dépenses militaires en valeur absolue (son budget équivaut à un peu plus de la moitié de celui des États-Unis converti en parité de pouvoir d'achat). Elle a surtout concentré ses efforts dans la région du Pacifique occidental au cours des dernières décennies, où elle bénéficie d'un avantage géographique et où elle a considérablement renforcé ses capacités militaires (Hartung, 2023) afin de dissuader toute offensive hostile des États-Unis contre son territoire, et notamment contre Taïwan. Le gouvernement chinois considère que la mer de Chine méridionale, qui est l'une des voies commerciales les plus fréquentées au monde, constitue un « intérêt stratégique essentiel » (Serfati, 2024).

En outre, la Chine domine le transport maritime, les États-Unis n'étant plus qu'au 19e rang mondial en termes de capacité globale (nombre de navires)[23]. Dès les années 2000, ce secteur composé de grandes entreprises publiques (Cosco, etc.) est considéré comme stratégique et est largement subventionné en conséquence. Il forme une composante essentielle de la volonté de l'État chinois de contrôler les infrastructures mondiales, un objectif majeur du programme des « nouvelles routes de la soie » (Bürbaumer, 2024). En 2015, il est identifié comme l'un des dix secteurs prioritaires devant permettre à la Chine de dominer le commerce mondial en 2025 et bénéficie en conséquence de prêts bonifiés de la part des banques publiques, dans le cadre du plan « Made in China 2025 ». Dans un contexte où les préoccupations de sécurité nationale sont étroitement liées au fait d'avoir une marine marchande viable et où la marine nationale sert de plus en plus d'escorte à la marine marchande, la Chine apparaît largement en position de force tant comme puissance maritime (contrôle des routes maritimes, accès aux ressources maritimes) que comme puissance navale fondée sur sa marine nationale (Orain, 2025).

La transition énergétique en recul un peu partout, sinon à l'arrêt sauf en Chine…

Le réchauffement climatique est un problème d'envergure mondiale et s'il constitue

23. R. Foroohar, « Shipbuilding: the new battleground in the US-China trade war », *Financial Times*, March 12, 2024.

un défi majeur pour l'action collective internationale, comme en témoignent les conférences annuelles des Nations unies sur le climat, il l'est aussi pour les États-nations. Or cette nouvelle phase du capitalisme se caractérise par un recul de leurs engagements en matière de transition énergétique et de lutte contre le changement climatique, y compris dans les pays du Sud à l'instar du Brésil (Texeira, dans ce numéro). Ce processus est brutal aux États-Unis, tandis qu'il prend des chemins détournés dans les pays européens, et qu'en Chine, il est à l'œuvre avec la relance des centrales thermiques à charbon sur son territoire et l'augmentation considérable des capacités de production de charbon (combustible le plus générateur de GES) malgré le développement exceptionnel des énergies renouvelables.

L'arrêt brutal de la transition énergétique aux États-Unis

Il est difficile de considérer les États-Unis comme ayant jamais été un candidat sérieux à la transition énergétique et à la lutte contre le changement climatique (Tooze, 2024). De puissants intérêts liés aux énergies fossiles (pétrole, charbon, gaz naturel) sont pendant longtemps parvenus à repousser et/ou à contenir les politiques en faveur d'une transition énergétique, conduisant de fait à des décennies d'inaction au niveau fédéral, de la part du Congrès comme du gouvernement, quelles que soient les majorités politiques (Sauviat, 2023). Au plan international, ce pays ne s'est guère illustré non plus par ses engagements proactifs en faveur du climat, sous la pression des grandes entreprises des industries fossiles soutenues par les syndicats les plus concernés (notamment le syndicat des mineurs, United Mine Workers of America – UMWA). Après que Barack Obama a signé l'accord de Paris sur le climat en 2015, Donald Trump s'en retire en 2017. Joe Biden annonce le retour des États-Unis dans l'accord en 2021 que Donald Trump, pour qui « le changement climatique est une farce », dénonce à nouveau dès son retour au pouvoir en 2025. Or les États-Unis émettent presque deux fois plus de GES que l'UE et leur production d'électricité repose essentiellement sur le gaz naturel et le charbon[24].

Les présidences démocrates de Barack Obama et de Joe Biden se sont montrées ambiguës en la matière, instaurant à la fois des mesures de promotion des énergies renouvelables pour réduire les émissions de GES et de soutien aux énergies fossiles pour des motifs d'indépendance énergétique (Sauviat, 2023). La seconde administration Trump met brutalement fin aux mesures en faveur des énergies alternatives (remise en cause de l'IRA) et tente de relancer le charbon, tout en favorisant le pétrole et le gaz[25]. Le fait d'exiger dans les termes des accords commerciaux bilatéraux l'achat de combustibles fossiles américains entrave la transition vers les énergies propres de blocs régionaux clés tels que l'UE et le Sud-Est asiatique (voir *supra)*. Enfin, l'administration s'attaque aux réglementations des États les plus progressistes en la matière (Sauviat, dans ce numéro).

24. Le gaz naturel et le charbon comptent respectivement pour 43 et 16 % de la production d'électricité aux États-Unis contre 20 % pour les énergies renouvelables et près de 19 % pour l'énergie nucléaire, laquelle suscite un regain d'intérêt, notamment chez les dirigeants du secteur de la tech pour alimenter le développement de l'intelligence artificielle.

25. La nouvelle loi de finances 2026 élargit et accélère notamment les concessions pétrolières et gazières sur les terres fédérales *offshore* et *onshore*.

L'Union européenne et les États membres en pause

La dépendance énergétique de l'UE en énergies primaires (pétrole, gaz, charbon) est un de ses points faibles ; elle les importe à hauteur de 60 %. Elle est particulièrement marquée s'agissant du gaz naturel[26]. L'UE s'est dotée d'une feuille de route environnementale en 2019 avec la présentation par la Commission européenne du Pacte vert (ou Green New Deal)[27], dont le principal objectif est d'atteindre la neutralité carbone en 2050 et une réduction de ses émissions de GES de 55 % d'ici 2030, les émissions restantes devant être compensées par des techniques de séquestration du carbone. Lors de son premier mandat (2019-2024), Ursula von der Leyen en avait fait une priorité. Mais depuis, les objectifs de compétitivité économique, à la suite du rapport Draghi qui constate le décrochage de l'économie européenne, et ceux de défense et de sécurité ont pris le pas sur les priorités climatiques, sans parler des attaques des partis ultra-conservateurs, nationalistes et d'extrême droite contre le Pacte vert, visant à nier ou « au mieux », à minimiser les risques climatiques. Début juillet 2025, la Commission a affaibli ses objectifs de réduction de ses émissions de GES pour 2040 par différents aménagements du Green New Deal, qui doivent encore être validés par le Parlement européen[28].

Si l'Europe est jusqu'à présent bien placée en matière de décarbonation de son économie et plutôt en avance sur les autres pays (45 % de l'électricité générée par les énergies renouvelables dans son mix énergétique contre 21 % aux États-Unis et 31 % en Chine) selon l'International Energy Agency, plusieurs reculs ont pu être observés ces dernières années : l'assouplissement des réglementations en matière de sécurité des sols et des produits chimiques, le détournement possible de fonds publics initialement destinés à des priorités écologiques et sociales vers des dépenses militaires *via l*e programme « Réarmer l'Europe », l'assouplissement des mesures de préservation de la biodiversité (report d'un an puis de deux ans de l'entrée en vigueur du règlement contre la déforestation), la stagnation voire le déclin des investissements en faveur du climat (énergie, transport, bâtiments et technologies bas carbone) dans certains domaines clés, l'exemption de l'industrie lourde (acier, ciment, aluminium, etc.) de la taxe carbone sur ses exportations, l'avancement à 2025 (au lieu de 2026) de la clause de revoyure sur l'interdiction de la vente de véhicules à moteur thermique en 2035, inscrite dans la loi et destinée à vérifier la pertinence de cette mesure phare du Pacte vert (décarbonation du secteur des transports). Les pays de l'UE sont autorisés à atteindre leurs futurs objectifs en matière de réduction des émissions de GES en achetant des crédits carbone à d'autres pays. Enfin, la récente proposition d'aménagement de la directive Omnibus de la Commission européenne, visant à simplifier les exigences de diligence des entreprises (en matière d'atteinte aux droits humains et à l'environnement) et celles de *reporting* en matière de gouvernance durable (Pochet,

26. Le taux de dépendance de l'UE toutes énergies confondues est de 54,8 %, mais de 90 % pour le seul gaz naturel : « La dépendance énergétique de l'Europe », *Planètes énergie*, 18 août 2025, https://bit.ly/48UphoZ.

27. Sous la forme initiale d'une communication, qui sera ultérieurement suivie par des textes législatifs (loi européenne sur le climat en 2021).

28. V. Malingre, « Climat : la Commission affaiblit son objectif de réduction des émissions carbone pour 2040 dans l'espoir d'en faciliter l'adoption », *Le Monde*, 2 juillet 2025.

Chagny, dans ce numéro), risque d'affaiblir les ambitions climatiques de l'UE (Tomassetti, 2025).

En outre, des manifestations répétées d'agriculteurs dans plusieurs États membres ont suffi à faire reculer les exécutifs dans leurs engagements environnementaux (Épaulard *et al.*, 2024). Ainsi, la Suède, le pays de la militante pour le climat Greta Thunberg, était considérée comme un modèle pour la transition énergétique et environnementale. Le plan de relance de l'énergie nucléaire et le retrait du soutien de l'État à l'énergie éolienne après le changement de gouvernement en 2022 ont eu raison du plan d'expansion à grande échelle de l'énergie éolienne et de la vision d'un système énergétique 100 % renouvelable d'ici 2040. Après une récession en 2023, le gouvernement décide de baisser les taxes sur les carburants et révise à la baisse les exigences sur l'utilisation des biocarburants dans le diesel. En France, le Président Emmanuel Macron appelle dès 2023 à une pause dans la législation de l'UE sur l'environnement. Les reculs environnementaux se multiplient en 2025, faute d'un pilotage adéquat et de financements appropriés[29]. La loi Duplomb, adoptée par le Parlement français en juillet 2025, bien que censurée partiellement par le Conseil constitutionnel et repoussée par une majorité de la population[30], entérine d'importants reculs écologiques dans le secteur agricole. En Allemagne, le gouvernement décide de relancer la construction de centrales à gaz (Kahmann, dans ce numéro).

La Chine, leader *des énergies alternatives mais forte productrice de charbon*

Ni les États-Unis, ni même l'UE n'ont su relever le défi de la décarbonation comme l'a fait la Chine, premier émetteur de GES au monde devant les États-Unis, l'Inde, et l'UE et qui a tout intérêt à réduire sa dépendance au pétrole. L'État chinois a massivement soutenu le développement des énergies alternatives, par des subventions et *via* une planification à long terme, avec la mise en place en 2015 de son programme « Made in China 2025 » (voir *supra* ; Creti, Geoffron, 2024). Ce choix stratégique est sous-tendu par des objectifs de compétitivité industrielle et de domination technologique. La Chine se veut chef de file mondial en matière de protection de l'environnement même si cet affichage dissimule mal sa volonté d'accéder à de nouveaux marchés et à de nouvelles matières premières dans le cadre des nouvelles routes de la soie. Par ailleurs, l'instauration de réglementations environnementales plus strictes a contribué à la délocalisation d'activités polluantes à faible valeur ajoutée de la Chine vers les pays d'Asie du Sud-Est, un mouvement qui s'inscrit dans une « nouvelle dynamique d'intégration croissante des pays de cette région dans l'écosystème de production chinois » (Séhier *et al.*, dans ce numéro).

Pour la première fois en 2025, la capacité en énergies renouvelables (principalement solaire et éolienne) y aurait dépassé celle issue du thermique (essentiellement charbon). Grâce à l'essor des énergies renouvelables et du nucléaire, les émissions de GES de la Chine ont reculé de 1,6 % au premier

29. Ralentissement du rythme de baisse des émissions, report de la publication de la programmation pluriannuelle de l'énergie, abandon des zones à faible émission : A. Garric, « Valérie Masson-Delmotte : "La situation climatique va encore empirer, mais le danger vient aussi d'un déni collectif" », *Le Monde*, 26 août 2025.

30. Une pétition demandant son retrait a obtenu 2 millions de signatures en quelques jours.

trimestre 2025, alors que la demande d'électricité a continué de croître. La Chine investit aussi massivement dans l'hydrogène vert et prévoit de porter sa capacité nucléaire à 70 GW. Enfin, le pays s'est engagé à atteindre le pic de ses émissions d'ici 2030 (objectif en passe d'être rempli avant terme, voire déjà atteint selon certains experts[31]) et la neutralité carbone d'ici 2060, mais la faisabilité de ce dernier engagement n'a rien d'évident (Dahan, 2021).

La Chine dispose par ailleurs de la plupart des ressources et minéraux critiques nécessaires à la transition énergétique et fournit la majeure partie du graphite (95 %), des terres rares et du manganèse (91 %), du cobalt (78 %) et du lithium raffiné (70 %) dans le monde. Elle est sans doute le seul pays à contrôler et maîtriser toutes les chaînes de production de la transition énergétique, de l'extraction au raffinage. Mais malgré ce basculement en faveur des énergies alternatives, le charbon reste prépondérant dans le mix énergétique et électrique du pays, en réponse à la forte croissance économique. Bien que sa part dans la consommation d'électricité soit passée de 70 à 58 % entre 2010 et 2024, la consommation de charbon reste élevée en valeur absolue. Ce combustible continue à y être développé sur son territoire comme à l'étranger dans le cadre des nouvelles routes de la soie. Sa production a connu une accélération au premier semestre 2025, avec le démarrage ou le redémarrage de la construction de projets de centrales à charbon[32], de sorte que ces dernières puissent assurer un approvisionnement stable en électricité dans le cas où les énergies renouvelables seraient insuffisantes pour répondre à la demande.

Des syndicats en position défensive, plutôt favorables au réarmement mais fragilisés vis-à-vis de la « transition juste »

La remise en cause de l'hégémonie étasunienne par la Chine, la guerre menée par la Russie en Ukraine et la montée des tensions géopolitiques qui en résulte, provoquant le réarmement des États avancés ainsi que le repli protectionniste des États-Unis, de l'UE et de la Chine (hausse généralisée des droits de douane) créent de nombreuses incertitudes qui constituent de sérieux défis pour les organisations syndicales un peu partout dans le monde. Il convient d'ajouter à ces défis le recul quasi généralisé des objectifs gouvernementaux de transition énergétique dans un contexte macroéconomique marqué par la hausse des déficits budgétaires et de l'endettement public dans plusieurs pays, alors que les syndicats avaient commencé à prendre conscience de l'acuité des enjeux environnementaux et, pour certains, les avaient placés au cœur de leur agenda contractuel. Par rapport à ces transformations majeures, on peut observer qu'il n'y pas eu de réaction globale portée par les organisations syndicales faîtières des pays analysés dans ce numéro mais plutôt des réactions morcelées des grandes fédérations syndicales en fonction des impacts plus ou moins marqués selon les secteurs en termes de créations d'emploi, de mobilités et de reconversions possibles.

31. *China's Climate Transition Outlook 2025 – Expert Survey*, Center for Research on Energy and Clean Air (CREA), November 2025, https://bit.ly/4pxYZyY.

32. « Coal is losing ground but not letting go: Structural inertia and the struggle to shift coal's role in China's power system », *China – Coal Power Biannual Review*, H1, 2025, CREA and Global Energy Monitor, https://bit.ly/4oF8YB2.

Face à la hausse des tarifs douaniers, priorité à la préservation des emplois

La guerre commerciale provoquée par Donald Trump, dont l'ampleur des chocs varie selon les partenaires commerciaux concernés, ont placé les syndicats nationaux en position défensive, notamment les syndicats d'industrie qui sont les plus impactés. Aux États-Unis (Sauviat, dans ce numéro), c'est le cas du syndicat de l'automobile (UAW) et de celui de la sidérurgie (United Steel Workers, USW), dont les emplois ont été dévastés pour le premier par le traité de libre-échange nord-américain (l'Alena, remplacé par l'Aceum en 2020) et pour le second par l'automatisation et l'affaiblissement de la demande. Le syndicat de l'automobile a accueilli favorablement la hausse des droits de douane imposée aux autres pays, de nature selon son dirigeant à restaurer l'emploi dans le secteur tandis que le syndicat international de la sidérurgie (USW) a dénoncé la mise en place de droits de douane sur les importations d'acier du fait de l'existence de sections locales du syndicat aux États-Unis et au Canada, dont les membres sont ainsi mis en concurrence pour la défense des emplois. Dans ce dernier pays, les organisations syndicales (Congrès du Travail du Canada, Unifor) ont condamné la mise en place des droits de douane américains, à cause de la menace qu'ils font porter sur les emplois canadiens (Magnan, dans ce numéro). En Europe, les priorités syndicales sont aussi à la défense des emplois, assortie le cas échéant de revendications de politique industrielle autour de la création d'emplois de qualité comme au Royaume-Uni ou en Italie (Freyssinet ; Nizzoli, dans ce numéro). En Italie, les trois confédérations syndicales CGIL, UIL et CISL[33] réclament des mesures concrètes de soutien à l'emploi, mettant selon les cas l'accent sur la nécessité de diversifier les marchés destinés à l'exportation ou sur la nécessité d'un changement d'orientation de la politique économique et sociale gouvernementale et de mesures contraignantes vis-à-vis des risques de délocalisations d'entreprises vers les États-Unis. Au Royaume-Uni, les syndicats présents dans les secteurs les plus menacés (automobile, acier, etc.) soutiennent la signature d'accords commerciaux de « moindre mal », par exemple avec les États-Unis ou l'UE, et ils défendent parfois des revendications d'acheter britannique (« Buy British »), notamment pour les commandes publiques. D'autres syndicats, présents dans des secteurs aux perspectives favorables, appuient les projets générateurs de créations d'emplois de qualité, dans le nucléaire ou dans les industries de l'armement.

À l'inverse, dans les économies les plus ouvertes au commerce extérieur tels que les pays scandinaves, l'Irlande[34] ou l'Allemagne, les organisations syndicales sont en général beaucoup plus favorables à l'ouverture

33. Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL, Confédération italienne du travail), Unione Italiana del Lavoro (UIL, Union italienne du travail) et Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (CISL, Confédération italienne des syndicats de travailleurs).

34. En Irlande, l'une des économies les plus ouvertes au monde, la croissance a été facilitée par la longue tradition de partenariat social, instauré en 1987. Ce système de négociation tripartite, qui associe gouvernement, patronat et syndicats dans les négociations, a largement contribué au succès économique du pays à partir du milieu des années 1990. Il a assuré une relative paix sociale dans les entreprises et une maîtrise des hausses de salaire en contrepartie d'une réduction de la fiscalité sur le revenu des ménages et de faibles avancées en matière de droit du travail (Delahaie, 2018). Même si le partenariat social a été rompu de manière unilatérale par le gouvernement en 2009 à l'occasion de la crise économique et financière internationale, les organisations syndicales n'ont jamais cherché à remettre en cause les fondements de la croissance irlandaise (Delahaie, 2021).

commerciale (Pochet, Chagny, dans ce numéro). C'est en effet le cas de l'Allemagne où les syndicats, en accord avec la fédération allemande des constructeurs automobiles et le patronat allemand, se sont toujours montrés critiques vis-à-vis du protectionnisme, confortant un modèle de croissance fondé sur les exportations et leur attachement aux règles du multilatéralisme. La forte dépendance de l'automobile allemande au marché chinois, tant chez les constructeurs que chez les équipementiers, en est la raison essentielle. IG Metall, l'une des plus puissantes fédérations syndicales allemandes, continue d'ailleurs de s'opposer aujourd'hui à l'imposition de droits de douane unilatéraux vis-à-vis des automobiles chinoises mises en place par l'UE[35], même si elle a assoupli sa position en légitimant les clauses de contenu local qui imposent aux entreprises qui reçoivent des subventions ou des commandes publiques qu'une partie de la création de valeur soit réalisée en Allemagne (Kahmann, dans ce numéro), à l'instar des produits qui sont échangés dans le cadre de l'accord nord-américain.

Un quasi-front commun syndical en faveur du réarmement, à l'exception des pays du Sud de l'Europe

Les syndicats sont, dans la plupart des cas nationaux analysés dans ce numéro, favorables au réarmement, *a fortiori* dans les pays proches géographiquement de la Russie comme la Suède (Jolivet, dans ce numéro). Parmi les pays étudiés dans cette *Chronique*, seuls les syndicats italiens font exception en la matière, à la fois par tradition pacifiste et par peur que cette politique ne soit l'occasion pour le gouvernement de procéder à des coupes budgétaires dans les dépenses sociales. Cette opposition va jusqu'à la condamnation par la CGIL, la plus importante centrale syndicale italienne, de la reconversion de l'industrie automobile nationale dans la production d'équipements militaires. Les grèves nationales menées ces dernières années par les confédérations CGIL et UIL, mêlent à la fois revendications sociales et refus de la guerre et du réarmement, une posture qui figure au centre des mobilisations des syndicats de base. On pourrait en dire autant des syndicats espagnols ou portugais, absents de notre analyse, qui sont souvent alignés sur les positions anti-militaristes et anti-Otan des partis politiques de gauche dans ces deux pays, rejoignant la tradition pacifiste du mouvement syndical italien.

Dans les autres cas européens observés ici, les syndicats épousent des postures plus ambivalentes. En Allemagne par exemple, la principale confédération syndicale, le Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB, Confédération allemande des syndicats) réclame un renforcement des capacités nationales de défense tout en refusant une logique de « réarmement aveugle » et considère que l'augmentation du budget de la défense ne doit pas menacer les autres politiques publiques (politiques sociales, de l'éducation et des investissements dans les infrastructures publiques). De même, si IG Metall partage les orientations pacifistes du DGB, elle est toujours prompte à défendre les intérêts de ses membres dans l'industrie d'armement, y compris dans des usines automobiles reconverties en usines

35. La Commission européenne a adopté un règlement fin octobre 2025 imposant des droits de douane supplémentaires à la Chine sur les importations de véhicules électriques, en plus des 10 % déjà en place. Les nouveaux droits de douane vont ainsi de 18 à 45 % selon les constructeurs, mais il n'y a toujours pas de surtaxe sur les pièces détachées qui restent imposées à des niveaux très bas (entre 1,3 et 3 %).

d'armement au nom de la sauvegarde des emplois (Kahmann, dans ce numéro). Au Royaume-Uni, les syndicats directement concernés montrent un soutien sans réserve aux dépenses d'armement réputées avoir des effets d'entraînement positifs sur la création d'emplois et l'innovation, en plein accord avec l'organisation patronale du secteur de la défense. Toutefois, en septembre 2025, le dernier congrès du Trades Union Congress (TUC, Congrès des syndicats), l'organisation syndicale faîtière britannique, réaffirme contre toute attente la primauté des salaires et de la protection sociale sur les armes et la guerre (Freyssinet, dans ce numéro).

Aux États-Unis, l'alliance entre les syndicats et le complexe militaro-industriel reste solide, confortée par la centrale syndicale American Federation of Labor – Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO, Fédération américaine du travail) au nom de la défense des emplois de la « classe moyenne ». Les syndicats les plus représentatifs du secteur (IAM et UAW) y défendent l'emploi et ne montrent pas de réticences particulières par rapport aux guerres en cours, de sorte qu'ils continuent de négocier leurs conventions collectives d'entreprise comme si de rien n'était. Alors que la question de la reconversion des industries de défense avait été promue par ces deux syndicats dans les années 1970 auprès du Congrès, elle n'a jamais abouti du fait de l'opposition majeure des principaux fournisseurs du Pentagone et de leur pouvoir de *lobbying* (Sauviat, dans ce numéro). Mais surtout, les syndicats ont finalement peu réagi aux coupes dans les budgets sociaux opérés par Donald Trump en contrepartie de la hausse du budget militaire. Faut-il y voir là le fait que les programmes sociaux visés affectent principalement les pauvres, et pas la population des syndiqués ?

Les engagements des syndicats en matière de « transition juste » sous tensions

La question de la transition énergétique et des enjeux environnementaux s'est d'abord imposée aux politiques publiques avant de s'imposer aux organisations syndicales des pays du Nord comme du Sud, au point que certaines l'ont progressivement intégré à leur agenda ces dernières années (Coutrot, Nizzoli, 2023). Cependant, les difficultés macroéconomiques persistantes (croissance ralentie, endettement élevé, hausse de l'inflation, remise en cause des approvisionnements énergétiques) et les préoccupations d'emploi récemment apparues dans les pays et les secteurs les plus frappés par la hausse brutale des droits de douane, de même que la priorité donnée par la plupart des pays aujourd'hui à la sécurité énergétique au détriment de la décarbonation rendent aujourd'hui ces engagements syndicaux fragiles, voire réversibles.

Au Brésil, les syndicats ont traditionnellement soutenu le modèle de développement extractiviste-exportateur autour du développement de grands projets miniers au nom de la défense des emplois et en dépit des risques environnementaux et de leurs impacts sur les populations indigènes, avant d'opérer un tournant stratégique en faveur de la « transition juste » face à la reconnaissance de l'urgence climatique. La Centrale unique des travailleurs (CUT), la plus grande centrale syndicale du pays, a intégré cette approche en envisageant des plans massifs de requalification et de reconversion pour les travailleurs et travailleuses affectés par le désengagement

des industries fossiles au bénéfice des énergies renouvelables. Mais cette réorientation risque d'être fragilisée par la politique du gouvernement Lula qui, bien qu'orientée vers le développement de l'hydrogène vert[36] et des énergies alternatives, est aussi et en même temps fondée sur l'expansion massive de l'exploitation pétrolière et gazière. D'autre part, les efforts de l'agro-industrie et du secteur minier et pétrolier pour freiner la transition du Brésil vers un modèle de développement plus durable constituent un risque additionnel (Teixeira, dans ce numéro).

Dans les pays européens, l'agenda syndical en faveur d'une transition juste est entravé par l'accumulation de difficultés économiques, d'intensité variable selon les cas. En Allemagne, dont le modèle économique fondé sur les exportations est fortement déstabilisé par la politique commerciale étasunienne, les syndicats pourtant fortement engagés dans cette transition juste peinent à faire prévaloir des objectifs en sa faveur dans la négociation collective alors qu'ils sont confrontés à d'importantes restructurations. Le secteur de l'automobile illustre ce dilemme auquel fait face le syndicat IG Metall. Ce dernier est en effet balloté entre ses engagements en faveur de la transition vers l'électro-mobilité et la révision de la politique du gouvernement allemand en matière de politique climatique (priorité à la construction de nouvelles centrales au gaz et levée de la réglementation européenne qui prévoyait initialement l'interdiction de la vente de véhicules thermiques en 2035), alors qu'il appelle de ses vœux un rôle actif de l'État allemand en faveur de la transition écologique (Kahmann, dans ce numéro). Au Royaume-Uni, le TUC a confirmé son engagement pour une stratégie de décarbonation (*net zero)* et son intérêt pour la signature d'accords collectifs pour une transition juste, qui privilégient les reconversions vers des emplois de qualité. Il en va de même pour les syndicats concernés, qui soutiennent à cette fin le développement du nucléaire (Freyssinet, dans ce numéro).

Aux États-Unis, l'arrêt brutal de la politique de transition énergétique engagé par Donald Trump n'a pas entraîné de réaction particulière des principaux syndicats concernés, pourtant favorables à cette transition. C'est le cas du syndicat de l'automobile, alors que cette remise en cause freine le développement des véhicules électriques et de l'emploi dans le secteur mais aussi des syndicats de la construction, qui voient disparaître les opportunités de création d'emplois de qualité dans le secteur des énergies alternatives fortement subventionnées par l'administration Biden (Inflation Reduction Act de 2022), sans pour autant mobiliser leurs adhérents sur cette question.

La comparaison internationale met en évidence l'influence des modes de structuration des organisations syndicales sur leurs prises de position dans les trois domaines étudiés. Lorsqu'il existe plusieurs organisations faîtières (confédérations), ce sont leurs orientations syndicales globales respectives qui fondent les différences de position (Brésil, Canada, Italie, Suède). S'il existe une seule organisation faîtière (Allemagne, États-Unis, Royaume-Uni), ses pouvoirs sont limités et ce sont les structures internes (syndicats

36. En 2024, le Sénat brésilien a adopté un cadre juridique pour développer la production d'hydrogène à faibles émissions de GES.

de branche, syndicats professionnels…) qui commandent la diversité des orientations adoptées sur les différents dossiers

Conclusion

Pendant les trois décennies qui ont suivi la disparition de l'URSS en 1991, la libéralisation généralisée des flux commerciaux et financiers a dominé les politiques commerciales. Pour ses promoteurs, elle annonçait une mondialisation « inclusive » ou « heureuse » censée apporter l'amélioration du bien-être des populations et l'essor de la démocratie et de l'État de droit. Depuis les années 2010, le protectionnisme au nom de la sécurité nationale est devenu plus prégnant ; l'autoritarisme gouvernemental, aiguillonné par la montée en puissance de l'extrême droite, se développe dans les pays fondés sur l'État de droit. Les inégalités de revenus et plus encore de patrimoine se sont accrues dans de nombreux pays[37], ces dernières étant alimentées par la prospérité des marchés financiers qui sont protégés et parfois dynamisés par les politiques gouvernementales. Les conflits armés s'intensifient et la possibilité de guerres opposant directement les grandes puissances entre elles devient une question d'actualité.

Ces évolutions qui s'appuient donc sur un changement radical de paradigme des relations économiques internationales conduisent l'économie mondiale et les sociétés humaines vers des territoires inconnus mais périlleux. Les politiques mises en œuvre présentent de nombreux points communs, notamment les menaces, voire dans certains cas les atteintes portées à la protection sociale, bien qu'elles prennent des rythmes et des modalités différentes dans les trois grandes régions continentales, comme cela est documenté dans les articles de ce numéro.

Confrontées à cette évolution, les organisations syndicales naviguent selon les cas entre la défense des emplois dans les entreprises ou les secteurs impactés par la hausse des droits de douane, la révision à la baisse de leurs exigences en matière de « transition juste » et un comportement majoritairement approbateur de la militarisation accélérée de leur pays.

L'ascension de la Chine, fondée notamment sur la combinaison de la planification et de la concurrence, comme l'a souligné Pisani-Ferry[38], a ébranlé la domination américaine et rebat les cartes des relations entre l'UE et les États-Unis. L'UE, dont les relations économiques, politiques et militaires (Otan) avec les États-Unis sont pleinement constitutives de sa création et de ses développements, est confrontée à la politique particulièrement agressive de l'administration Trump à son égard. Dans ce nouveau contexte international, elle révèle sa fragilité institutionnelle, affaiblie par les désaccords et les rivalités entre États membres à la fois au plan économique (vis-à-vis de la politique commerciale de l'administration Trump) et au plan géopolitique (vis-à-vis de la guerre en Ukraine) de même que sa fragilité économique, en tant que marché unique ouvert à la seule logique de la concurrence.

Achevé de rédiger le 5 décembre 2025.

37. 10 % de la population mondiale détient 54 % des revenus et 74 % des patrimoines mondiaux : *G20 Extraordinary Committee of Independent Experts on Global Inequality*, Summary and Full Report, November 4, 2025, https://bit.ly/4iWzhBB.

38. J. Pisani-Ferry, « "Sur chacun des chantiers qui ont occupé ma vie, nous régressons" : les extraits du discours de Jean Pisani-Ferry pour sa Légion d'honneur », *Le Monde*, 19 septembre 2025.

Sources :

- Alvarez B., Gallezot C., Hida C., Mouilleseaux G. (2025), « Enseignements des politiques industrielles passées », *Trésor-Éco*, n° 358, février, https://bit.ly/44kTmLR.
- Baldon C., Braoudakis N., Robert J. (2025), « Legal assessment of the EU-US "deal" and the EU proposal of regulation to eliminate EU tariffs on US goods », *Décryptages*, Baldon Avocats, October, https://bit.ly/44fpoZJ.
- Ball C., Doorley E. (2024), *The EU's China strategy: « De-risking, but not decoupling »*, DODS Political Intelligence, https://bit.ly/4iIs4Vw.
- Berg A. (2025), « Three hard lessons for European trade », *Insight*, Centre for European Reform, November 10, https://bit.ly/4907Q6k.
- Boullenois C., Wright L., Feng A., Jordan C.A., Gormley L. (2025), « How can China boost consumption? », *Note*, Rhodium Group, February, https://bit.ly/48CRYW8.
- Brinza A., Bērziņa-Čerenkova U. A., Le Corre P., Seaman J., Turcsányi R., Vladisavljev S. (2024), « EU-China relations : De-risking or de-coupling – The future of the EU strategy towards China », *Study*, Policy Department for External Relations, European Parliament, March, https://bit.ly/4908xfW.
- Bürbaumer B. (2024), *Chine-États-Unis, le capitalisme contre la mondialisation,* Paris, La Découverte.
- Central Bank of Ireland (2025), « Early signs of resilience as headwins remain », *Quarterly Bulletin*, n° 3, September 18, https://bit.ly/48Mj3WZ.
- Coutrot T., Nizzoli C. (2023), « Du déni à la justice environnementale : diversité des stratégies syndicales », n° spécial, « Les syndicats face aux défis environnementaux », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 184, décembre, p. 3-21, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/12/C184_1.pdf.
- Creti A., Geoffron P. (2024), « Vers des échanges d'énergie "entre amis" », in *L'Économie mondiale 2024*, Paris, La Découverte. https://www.cepii.fr/PDF_PUB/em/2024/em2024-02.pdf.
- Dahan A. (2021), « L'évolution de la position chinoise dans les COP et sur la scène géopolitique climatique mondiale », *GREEN*, n° 1, p. 13-18, https://doi.org/10.3917/green.001.0013.
- Degryse C. (2024), « What if? Un agenda socio-environnemental dans une "Europe de sécurité" ? », *Notes de prospective*, n° 11, octobre, https://bit.ly/4pyGpGZ
- Delahaie N. (2018), « D'une crise à l'autre : émergence et rupture des pactes sociaux en Irlande (1987-2009) », *in* Rehfeldt U. (dir.), *Les pactes sociaux en Europe. Déclin*

ou permanence ?, Rapport final pour l'UNSA-Éducation, IRES, juin, p. 141-176, https://goo.gl/usjiQv.

- Delahaie N. (2021), « Irlande : une croissance en trompe-l'œil face à la pandémie », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 174, juin, p. 3-17, https://bit.ly/3wrktkn.
- Duesterberg T. J., Aibel A. (2024), « How weakness in the social safety net undermines the political compact in China », *Policy Memo*, Hudson Institute, December 9, https://bit.ly/3MnYetw.
- Épaulard A., Malliet P., Saumtally A., Timbeau X. (2024), « La transition écologique en Europe : tenir le cap », *OFCE Policy Brief*, n° 131, 21 juin, https://bit.ly/48qWwjD.
- Evenett S., Jakubik A., Martin F., Ruta M. (2024), « The Return of Industrial Policy in Data », *IMF Working Papers*, n° 24/1, January, https://doi.org/10.5089/9798400260964.001.
- Galgóczi B., Watt A., Akgüç M. (2025), « Trump on the trade and tariff warpath. How badly might the EU be affected? », *Working Paper*, n° 2025.06, ETUI, https://bit.ly/3KDeXbB.
- Hartung W.D. (2023), « Reality check: Chinese military spending in context », *Costs of War*, Brown University, December 5, https://bit.ly/4oOjvtP.
- Hebert B. (2020), « Is reform on the horizon for China's weak social safety net? », CSIS, September 9, https://bit.ly/4oNmkvh.
- Hufbauer G.C., Jung E. (2021), « Scoring 50 years of US industrial policy, 1970-2020 », *PIIE Briefing*, n° 21-5, November, https://bit.ly/3Y2tqBf.
- Huld A. (2025), « US-China tariff rates – What are they now? », *China Briefing*, November 2, https://bit.ly/3KzP10I.
- IMF (2025), « How Can Europe Pay for Things That It Can't Afford? », *Regional Economic Outlook. Notes*, November, https://bit.ly/4iItO10.
- Juhász R., Lane N.J., Rodrik D. (2023), « The new economics of industrial policy », *Working Paper*, n° 31538, NBER., August, https://doi.org/10.3386/w31538.
- Kammer A., Hodge H, Piazza R. (2024), « Europe needs a coordinated approach to industrial policy », *IMF Blog*, 16 décembre, https://bit.ly/4aJepvl.
- OECD (2025), « The state of play of industrial subsidies as of 2023 », *Policy Brief*, June 23, https://doi.org/10.1787/753cd39f-en.
- Orain A. (2025), *Le monde confisqué : essai sur le capitalisme de la finitude (XVI^e^-XXI^e^ siècle)*, Paris, Flammarion.
- Péquignot R., Goutti L.-L. (2015), *Le plan « Made in China 2025 »*, Direction générale du Trésor, Service économique régional à Pekin, 5 juin, https://bit.ly/48Me4pr.

- Plé L. (2025), « En Afrique aussi, la reconfiguration du commerce mondial se fait au profit de la Chine », *Études économiques,* BNP Paribas, 1er octobre, https://bit.ly/3KzEFxO.
- Sabato S., Ghailani D., Spasova S. (2025), *Bilan social de l'Union européenne 2024. L'Europe sociale face aux paradigmes de sécurité et de compétitivité,* Bruxelles, ETUI/Ose, https://www.etui.org/fr/publications/bilan-social-de-lunion-europeenne-2024.
- Sauviat C. (2023), « États-Unis : des syndicats focalisés sur la défense de l'emploi et divisés face à la transition énergétique », n° spécial, « Les syndicats face aux défis environnementaux », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 184, décembre, p. 161-186, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/12/C184_-9.pdf.
- Séhier C. (2019), « Chine : la montée de l'influence internationale de la Chine, une manifestation de ses contradictions économiques et sociales internes ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 167, septembre, p. 3-12, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/C167-1.pdf.
- Serfati C. (2020), « International : la sécurité nationale s'invite dans les échanges économiques internationaux », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 169-170, mars-juin, p. 79-97, http://bit.ly/3tdyvoQ.
- Serfati C. (2024), *Un monde en guerres*, Paris, Textuel.
- Serfati C. (2025), « Union européenne : des dividendes de la guerre... mais pour qui ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 190, juin, p. 27-47, https://ires.fr/wp-content/uploads/2025/06/C190_2.pdf.
- Schmitz L., Seidl T., Wuttke T. (2025), « The costs of conditionality: IPCEIs and the constrained politics of EU industrial policy », *Competition & Change*, February 26, https://doi.org/10.1177/10245294251320675.
- Tomassetti P. (2025), « Troubled times for the global green agenda », *News from ETUI*, May 14, https://bit.ly/4iGJbXK.
- Tooze A. (2024), « Great power politics – What was Bidenomics? », *London Review of Books*, vol. 46, n° 21, https://bit.ly/3XJ4v5l.
- UNCTAD (2025), *World Investment Report 2025: International Investment in the Digital Economy*, https://bit.ly/4rIlQsO.
- US GAO (2021), « Operation Warp Speed: Accelerated COVID-19 vaccine development status and efforts to address manufacturing challenges », GAO-21-319, February 11, https://www.gao.gov/products/gao-21-319.
- Wu Y., Lee J., Tangonan K. (2024), « US technological decoupling from China: A neoclassical realist explanation », *International Area Studies Review*, vol. 27, n° 3, p. 197-218, https://doi.org/10.69473/iasr.2024.27.3.197.

États-Unis

Les syndicats face au protectionnisme, aux dépenses militaires et à l'arrêt de la transition énergétique

Catherine SAUVIAT

Cet article analyse les trois principaux changements opérés par la nouvelle administration américaine depuis janvier 2025, dans un contexte où la Chine dispute aux États-Unis sa position d'hégémon mondial. Il s'agit de la brutale augmentation des droits de douane, de l'accroissement massif des dépenses d'armement au détriment des grands programmes sociaux pour les plus démunis, et de l'arrêt brutal de la transition énergétique. Il rend compte notamment des réactions et des enjeux qui sont posés au syndicalisme étasunien face à ce tournant radical.

This article analyses the main three changes brought in by the new US administration since January 2025, at a time when China is vying to supplant the United States' global hegemony. These changes include a sharp rise in customs duties, a massive increase in defence spending to the detriment of large social programmes for the poorest members of society, and the sudden halt of the energy transition. The article summarises the reactions and the issues faced by the American trade union movement at this radical turning point.

Catherine Sauviat est chercheure associée à l'Ires.

Le déclin de l'hégémon étasunien est manifeste depuis la crise économique et financière de 2008-2009, qui a marqué la remise en cause du libre-échange et la fin de la prétendue « mondialisation heureuse », venue se heurter à l'impératif climatique, aux limites écologiques de la planète et à l'épuisement de la nature. Elle a rebattu les équilibres géopolitiques mondiaux et exacerbé les tensions entre les États-Unis et la Chine, pays désormais qualifié de rival systémique (Serfati, 2022). Cette mutation du capitalisme mondial, caractérisée par l'entrechoquement de crises de nature différente (économique, écologique, politique, géopolitique), qualifié par l'historien britannique Adam Tooze de « *polycrisis* », a fait passer l'économie de l'hypermondialisation au nationalisme économique le plus étroit. Le fonctionnement des principales institutions internationales chargées de promouvoir le multilatéralisme est remis en cause, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en tête, dont l'organe de règlement des différends est paralysé depuis 2019 après que le gouvernement américain a bloqué la nomination de nouveaux membres. Elle donne lieu aussi à un retour du politique ou de la géopolitique dans l'économie et institue « le rapport de force armé entre nations comme son horizon naturel » (Orain, 2025).

Dans ce contexte, les États-Unis occupent une place centrale car ils sont tout à la fois à l'initiative et exposés, plus que toute autre grande puissance en tant qu'hégémon mondial, à cette remise en cause, qui s'est traduite par des revirements radicaux des politiques publiques et par la multiplication d'incertitudes qui viennent peser sur la croissance mondiale. L'article analyse tour à tour les trois principales mutations qui affectent l'économie étasunienne dans ce nouveau contexte. Il s'agit en premier lieu de la politique ultra protectionniste de Donald Trump, marquée par une brutale augmentation des droits de douane visant de nombreux partenaires commerciaux et des secteurs spécifiques, qui constitue un revirement majeur de la politique commerciale américaine depuis la grande dépression des années 1930 ; ensuite, de l'adoption de sa loi de réconciliation budgétaire (2026-2035)[1], qu'il a baptisée du nom de « Big, Beautiful Bill » (OBBBA), qui augmente massivement les dépenses d'armement et de lutte contre l'immigration au détriment des grands programmes sociaux et qui accroît ce faisant le déficit budgétaire et la dette publique ; enfin, de l'arrêt brutal des mesures en faveur de la transition énergétique, qui fait fi des risques liés au changement climatique et qui compromet le développement des technologies et des secteurs fondés sur les énergies alternatives aux États-Unis. Dans une dernière partie, l'article rend compte des réactions et des enjeux qui sont posés au syndicalisme étasunien face à ce tournant radical marqué par le repli autarcique, des orientations budgétaires fondées sur la confrontation armée à l'extérieur comme à l'intérieur (contre les immigrés) au détriment des dépenses sociales pour les

1. Une loi de réconciliation budgétaire est une procédure par laquelle le Congrès met en œuvre des politiques budgétaires qui concernent principalement les programmes permanents de dépenses et de recettes. Il s'agit d'une procédure expéditive (réduction du temps de débat, possibilité limitée de proposer des amendements par rapport aux procédures habituelles du Sénat et vote requis à une majorité simple) dont le recours a permis à Donald Trump de faire passer son agenda politique de justesse au Sénat. Le vice-président James David Vance a dû en effet user de son droit de vote pour départager l'égalité des voix entre Républicains et Démocrates au Sénat (50/50). Cette loi ne doit pas être confondue avec la loi de finances. Cette dernière permet de financer le gouvernement et les agences fédérales pendant l'année budgétaire (du 1er octobre au 30 septembre de l'année suivante). Elle doit pour ce faire être adoptée par le Congrès avant le 1er octobre mais requiert une super majorité de 60 voix au Sénat. C'est l'impossibilité d'obtenir cette super majorité au Sénat qui a abouti à la paralysie du gouvernement fédéral (*shutdown*) en octobre 2025.

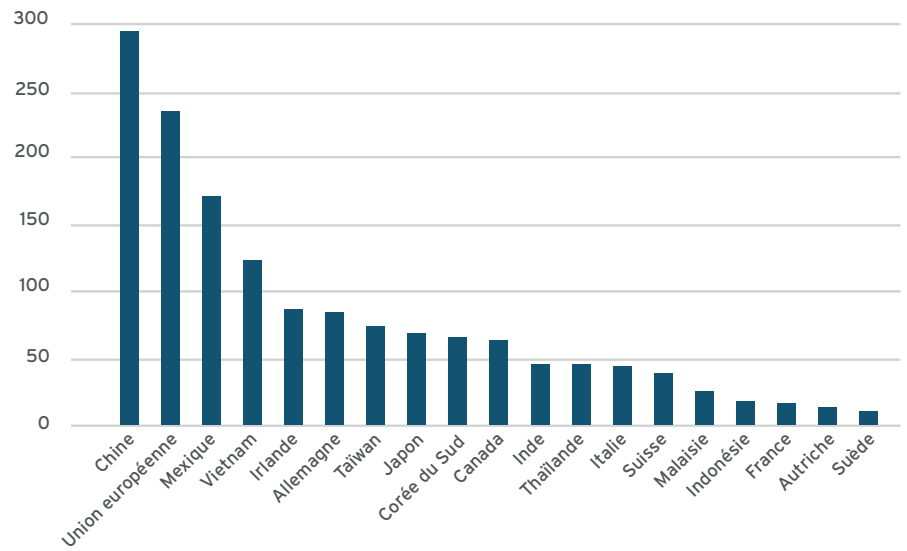
plus démunis et par la remise en cause de la transition énergétique et de la lutte contre le changement climatique.

Le repli protectionniste et la guerre commerciale pour réindustrialiser

Si la Chine est aujourd'hui le premier exportateur mondial de marchandises, les États-Unis sont le premier importateur mondial. Lors de son premier mandat, Donald Trump avait engagé une guerre commerciale avec la Chine en augmentant de 20 points de pourcentage (pp) les droits de douane sur les importations en provenance de ce pays. Son second mandat est marqué par l'accentuation de cet affrontement commercial avec la Chine mais surtout, par son extension à la plupart de ses partenaires commerciaux avec l'instauration de droits de douane « réciproques », une initiative présidentielle au cœur de la présente guerre commerciale dont les fondements juridiques sont susceptibles d'être remis en cause par la Cour suprême[2]. Les objectifs économiques affichés de cette politique sont la relocalisation des entreprises aux États-Unis et la réindustrialisation du pays en créant des emplois afin d'éliminer le déficit commercial américain, en particulier le déficit de la balance des biens (1 211,8 milliards de dollars, soit 1 039,9 milliards d'euros en 2024), particulièrement élevé vis-à-vis de la Chine, de l'Union européenne (UE) et du Mexique (graphique 1).

Graphique 1 - Les principaux déficits de la balance américaine des biens par pays et blocs régionaux

En milliards de dollars



Source : d'après le Bureau of Economic Analysis, February 2025.

2. Ces droits de douane « réciproques » ont été instaurés par Donald Trump pour contrer la prétendue menace qui pèserait sur la base industrielle et la défense du pays. Il s'est appuyé pour ce faire sur une loi de 1977 qui accorde des pouvoirs d'urgence au Président des États-Unis, l'International Emergency Economic Powers Act (IEEPA), qu'aucun d'entre eux n'avait jamais utilisé jusque-là car l'imposition de droits de douane, qui équivaut à une taxe sur les consommateurs, est de la compétence du Congrès. Cette décision a été contestée en justice par des groupes d'entreprises américaines et par douze États fédérés. Au moment de la rédaction de cet article, le jugement de la haute cour n'avait pas été rendu. Ne sont pas concernés par ce jugement les droits de douane sectoriels, que Donald Trump a imposés en invoquant la section 232 d'une loi de 1962 (Trade ExpansionAct). Celle-ci autorise le Président des États-Unis à imposer des droits de douane sur des produits dont les importations sont susceptibles de menacer la sécurité nationale.

L'augmentation des tarifs douaniers comme principal outil de « politique industrielle »

Le 10 février 2025, Donald Trump augmente les droits de douane sur les importations d'acier et d'aluminium de 25 pp, et le 26 mars, de 25 pp sur les importations d'automobile[3]. Le 2 avril 2025, qu'il qualifie de « Liberation Day », il annonce la mise en place de droits de douane « réciproques » à destination de 185 partenaires commerciaux, qui peuvent aller jusqu'à 50 % pour certains. Mais le 9 avril, il déclare une pause de trois mois dans leur mise en place effective (jusqu'au 9 juillet), qu'il décide le 7 juillet de prolonger de trois nouvelles semaines (jusqu'au 1er août), entendant mettre à profit ce délai pour engager des négociations bilatérales avec ses principaux partenaires. En attendant, il impose à tous une augmentation des droits de douane de 10 pp minimum à partir du mois de mai, bien qu'une exemption soit accordée à certains produits importés de Chine (iPhones, ordinateurs, puces électroniques).

Le 30 mai, il décide un doublement des droits de douane sur l'acier et l'aluminium, qui passent de 25 à 50 %. Pour faire monter la pression, il annonce en juillet de nouveaux droits de douane, d'abord à destination de 14 pays, principalement asiatiques, puis à destination d'une douzaine d'autres pays ou blocs régionaux dont l'UE. Le 1er août, ces droits de douane sont fixés pour plus de 90 pays, à l'exception de la Chine et du Mexique alors en cours de négociation[4] ainsi que pour des secteurs spécifiques, qui vont de 10 à 50 % selon les cas. Le 21 août, le contenu de l'accord commercial avec l'UE est dévoilé par la Commission européenne. Les droits de douane américains sur les importations européennes d'automobiles, de produits pharmaceutiques et de semi-conducteurs sont finalement ramenés et plafonnés à 15 %, l'accord devant être ultérieurement approuvé par les États membres et le Parlement européen. Mais fin septembre, Donald Trump annonce de nouveaux droits de douane sur certains produits pour les pays n'ayant pas conclu d'accord commercial séparé avec les États-Unis, au prétexte qu'ils menacent la sécurité nationale : 100 % sur les importations de médicaments sous brevet[5] à moins que le laboratoire pharmaceutique concerné ne s'engage à investir aux États-Unis, 50 % sur les importations de meubles de cuisine et les lavabos de salles de bain, 30 % sur les importations de meubles capitonnés et 25 % sur les importations de camions et de pièces détachées pour camions (poids lourds et moyens)[6], mesures qui ne sont pas encore devenues effectives. En octobre, il menace la Chine de droits de douane de 100 % en réaction au resserrement par le gouvernement chinois du contrôle sur les exportations de produits contenant des terres rares et des équipements liés à leur extraction et à leur production ainsi que les batteries au lithium[7].

Au 30 octobre 2025, les droits de douane effectivement appliqués par les États-Unis sont résumés dans le tableau 1.

3. Dont sont exemptés les échanges conformes à l'accord commercial passé avec le Mexique et le Canada (accord Canada États-Unis Mexique, Aceum), c'est-à-dire qui respectent les « règles d'origine » (*i.e.* un contenu nord-américain de 75 % en valeur).

4. Le 11 août 2025, Donald Trump annonce une nouvelle prolongation de trois mois des négociations avec la Chine (jusqu'au 10 novembre 2025), laissant les produits chinois importés taxés à 30 % depuis le 12 mai en attendant un nouvel accord. Mais début octobre 2025, il menace d'augmenter de 100 pp les droits de douane vis-à-vis des importations chinoises, en représailles des contrôles à l'exportation de terres rares et minéraux critiques annoncés par le gouvernement chinois. Le Mexique a quant à lui obtenu une prolongation de trois mois le 31 juillet 2025.

5. Dont sont théoriquement exemptées les importations de médicaments en provenance de l'UE (et du Japon) qui ont fait l'objet d'accords commerciaux séparés et restent taxées à 15 %.

6. À l'exception de ceux importés du Canada et du Mexique.

7. N. Mann, « Terres rares, batteries, extraterritorialité… Cinq questions sur les nouvelles restrictions d'exportations de la Chine », *L'Usine nouvelle*, 13 octobre 2025.

Cette avalanche de mesures-menaces et de reculades prises sans l'approbation du Congrès, dont certaines sont contestées en justice[8], porte le taux moyen des droits de douane effectifs pour les consommateurs de 2,4 % en 2024 à 17,9 % au 30 octobre 2025, soit le taux le plus élevé depuis 1934 selon le Yale Budget Lab[9], mais avec de fortes disparités selon les pays (ou blocs régionaux), dont certains comme le Brésil et l'Inde font l'objet de « surtaxes politiques »[10]. Ces mesures, qui peuvent encore évoluer, remettent en cause les principes sur lesquels a été bâti le commerce international après la seconde guerre mondiale, notamment celui de la non-discrimination (clause de la nation la plus favorisée). Elles n'ont entraîné, dans un premier temps, des représailles que de la part de la Chine et du Canada[11], mais ont des effets sur les chaînes mondiales d'approvisionnement (voir *infra*).

Les conséquences macroéconomiques sont à ce stade difficiles à estimer, car leurs effets ne se sont sans doute pas encore déployés totalement, que ce soit en termes de croissance, d'inflation ou de risque de chômage, même si les créations d'emploi marquent le pas. En dépit d'une contraction du taux de croissance du PIB de -0,6 % au premier trimestre 2025, ce dernier est reparti à la hausse au deuxième trimestre 2025 (+3,8 % en moyenne). Si une accélération de l'inflation s'est produite en septembre 2025 par rapport à septembre 2024, elle reste mesurée (3,0 % en glissement annuel), les entreprises n'ayant pas répercuté entièrement la hausse des droits de douane sur les prix à la consommation, soit parce qu'elles ont puisé dans les stocks qu'elles avaient constitués, soit parce qu'elles ont absorbé le surcoût en réduisant leurs profits. Toutefois, une poignée de biens et de services concentre les pressions inflationnistes entre septembre 2024 et 2025, susceptibles d'altérer à terme le pouvoir d'achat des ménages américains[12]. C'est pourquoi Donald Trump, dans un de ces revirements qui lui sont familiers, a décidé le 14 novembre dernier d'annuler par décret présidentiel les droits de douane réciproques sur plus d'une centaine de biens alimentaires (café, viande de bœuf, fruits, épices, etc.), en réponse à l'inquiétude montante des consommateurs américains face à l'augmentation du coût de la vie. En revanche, si le marché du travail ne montre pas de détérioration accélérée

8. Les droits de douane réciproques ont été contestés en mai 2025 par la Cour étasunienne de commerce international, une décision confirmée par une cour d'appel fédérale fin août 2025. L'administration ayant fait appel de cette décision, c'est à la Cour suprême qu'il reviendra de statuer début novembre 2025. D'ici là, les droits de douane sont maintenus en l'état.

9. The Budget Lab at Yale, « State of US Tariffs: October 30, 2025 », https://bit.ly/43ZIPXc. Ce taux est susceptible de changer en fonction des accords qui seront trouvés dans les négociations en cours.

10. Ces deux pays membres fondateurs des BRICS ont vu leurs droits de douane portés désormais à 50 %. Fin juillet 2025, le Brésil voit 35 % de ses exportations vers les États-Unis taxées à hauteur de 50 % en représailles aux poursuites judiciaires alors engagées contre l'ex-Président Jair Bolsonaro qui, depuis, a été condamné à plus de 27 années de prison pour tentative de coup d'État, mais aussi très probablement du fait de son rapprochement avec la Chine. Quant à l'Inde, elle se voit reprocher par Donald Trump d'acheter du pétrole à la Russie et en l'absence d'un accord entre les deux pays, le Président américain décide début août 2025 de porter les droits de douane avec ce pays à 50 %. En septembre 2025, l'Inde est doublement punie avec l'annonce par Donald Trump de l'instauration d'une taxe de 100 000 dollars (85 788 euros) pour chaque accédant à un visa temporaire de travail de type H-1B, dont les ingénieurs indiens sont les principaux bénéficiaires (Sauviat, 2024).

11. Le Canada a décidé de retirer à partir du 1er septembre 2025 les droits de douane imposés aux produits étasuniens qui sont conformes au traité de libre-échange nord-américain Aceum.

12. Il s'agit notamment de certains biens alimentaires (café, viande), et de certains services (distribution de gaz naturel, réparation des véhicules, gardiennage/jardinage, soins aux personnes âgées) : https://www.bls.gov/news.release/pdf/cpi.pdf.

Tableau 1 - **Les nouveaux droits de douane (DD) imposés par les États-Unis et les mesures de rétorsion (ou accords) selon les pays au 30 octobre 2025**

DD étasuniens****	Mesures de rétorsion (ou accords)
DD général de 10 % sur toutes les importations chinoises (en vigueur depuis le 4 février ; augmentés le 4 mars)	Chine DD de 10 %/15 % (annonce du 4 février)
DD de 10 % sur la potasse et l'énergie canadiennes (à partir du 2 avril)	Canada DD de 25 % (annonce du 4 mars)
DD de 25 % sur toutes les importations mexicaines, de 35 % sur les autres importations canadiennes* (tarif antérieur de 25 % en vigueur depuis le 4 mars, tarif de 35 % en vigueur depuis le 7 août)	Chine DD de 10 %/15 % (annonce du 4 mars)
DD de 25 % sur toutes les automobiles, exemption pour les composants américains et réduction jusqu'en avril 2027 sur les DD applicables aux pièces détachées pour les automobiles assemblées aux États-Unis** (en vigueur depuis le 3 avril), réduits à 10 % sur les 100 000 premières importations britanniques (annoncé le 8 mai), 15 % sur l'UE (annoncé le 31 juillet)	Canada DD de 25 % (annonce du 13 mars)
DD de 50 % sur toutes les importations d'acier et d'aluminium (en vigueur depuis le 12 mars, augmentés le 30 mai), 0 % pour le Royaume-Uni (annoncé le 8 mai), étendu aux produits dérivés de l'acier (en vigueur depuis le 23 juin)	Chine DD de 125 %, ramenés à 10 % pendant 90 jours (annonce du 4 avril, augmentés le 11 avril et baissés le 12 mai)
DD de 50 % sur les importations de cuivre, à l'exclusion du cuivre raffiné et du minerai de cuivre (annonce du 8 juillet, en vigueur depuis le 7 août)	Réduction à 0 % des DD britanniques sur l'éthanol américain (annoncé le 8 mai)
DD minimums de 10 % sur tous les pays (annoncé le 2 avril) à l'exception de la Chine, du Canada et du Mexique ; DD de 125 % sur la Chine réduits à 10 % pendant 90 jours à compter du 12 mai (modifié le 9 avril, pour une durée de 90 jours)***. Annonces unilatérales du 31 juillet et accords bilatéraux avec le Japon, l'Indonésie, les Philippines et l'UE (en vigueur à partir du 7 août). DD de 50 % sur l'Inde	Le Canada abandonne la plupart de ses DD de rétorsion contre les États-Unis (annonce du 22 août). Les États-Unis élargissent les DD sur l'acier et l'aluminium (annonce du 20 août)
Accord États-Unis-Vietnam du 2 juillet : DD généraux de 20 %, DD de 40 % sur les marchandises transbordées depuis la Chine	La CE procède à une évaluation de l'application du présent règlement et fait un rapport au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen

DD étasuniens****	Mesures de rétorsion (ou accords)
Divers DD sur le bois : 10 % sur le bois d'œuvre résineux et le bois de construction ; 25 % sur certains meubles en bois, meubles-lavabos et meubles capitonnés, avec des taux réduits pour le Japon et le Royaume-Uni (à partir du 14 octobre)	
DD de 25 % sur les camions moyens et lourds et leurs pièces détachées ; DD de 10 % sur les autobus (à partir du 1er novembre).	

*Les échanges commerciaux conformes à l'Aceum restent exempts de droits de douane.

**TBL considère que 40 % du contenu automobile des véhicules importés du Canada et du Mexique est d'origine américaine. Aux fins du remboursement des droits de douane sur les automobiles, TBL estime qu'un tiers des automobiles importées sont assemblées aux États-Unis.

***Les droits de douane annoncés le 2 avril s'appliquent à la plupart des marchandises importées, mais exemptent l'acier, l'aluminium et les automobiles, qui ont déjà fait l'objet de droits de douane distincts en 2025, ainsi que le cuivre, les produits pharmaceutiques, les semi-conducteurs, le bois d'œuvre, l'énergie et les minéraux essentiels. L'administration a clarifié la portée de l'exemption relative aux semi-conducteurs le 13 avril. TBL a exclu ces produits de son analyse de l'annonce du 2 avril, mais applique les droits de douane prévus dans les annonces précédentes, le cas échéant.

****Le décret 14289 empêche le cumul de nombreux droits de douane et établit l'ordre de cumul des droits de douane, ceux sur les automobiles relevant de la section 232 étant prioritaires.

Source : The Budget Lab at Yale, « State of US Tariffs: October 30, 2025 », https://bit.ly/43ZIPXc.

selon les dernières données connues de septembre 2025[13], le comité de politique monétaire de la Banque centrale américaine (Fed) a néanmoins jugé ce risque plus élevé que celui d'une reprise de l'inflation, ce qui l'a conduit le 10 décembre 2025 à décider de baisser à nouveau son taux d'intérêt directeur d'un quart de point de pourcentage.

Le dollar de son côté accuse les répercussions des tensions créées par l'augmentation des droits de douane, surtout depuis avril 2025, qui pourrait à terme remettre en cause le rôle refuge qu'il constitue pour les investisseurs étrangers (demande d'actifs libellés en dollars)[14]. Enfin, les annonces de droits de douane plus élevés qu'attendus début avril (« Liberation Day ») et le 1er août 2025 ont fait brutalement osciller les indices boursiers. Ces derniers sont cependant repartis à la hausse, tirés par l'intelligence artificielle et accusent un rebond tel qu'il fait craindre l'éclatement d'une bulle financière.

L'élévation des droits de douane aurait rapporté 195 milliards de dollars (167 milliards d'euros) durant l'année budgétaire 2025 selon le Congressional Budget Office[15] ; il pourrait, toujours selon cet organisme, rapporter 2 500 milliards de dollars (2 145 milliards d'euros) de 2026 à 2035, ce qui représente en moyenne 208 milliards de dollars

13. Le rapport sur l'emploi de septembre 2025, publié par le Bureau of Labor Statistics (BLS) du ministère du Travail avec six semaines de retard à cause du *shutdown*, présente des signaux mitigés. Il montre à la fois un rebond des créations d'emplois et une légère hausse du chômage, passé de 4,3 à 4,4 %, mais les données pour les mois d'octobre et novembre, qui devraient sortir le 16 décembre, pourraient indiquer une inversion de tendance.

14. L'indice du dollar américain a connu une baisse de 10,8 % au premier semestre 2025.

15. « Monthly Budget Review, September 2025 », Congressional Budget Office, October 8, 2025, https://www.cbo.gov/publication/61306.

(178 milliards d'euros) par an, soit moins de 3 % des dépenses budgétaires prévues sur la période. Ces recettes ne sauraient suffire à combler le déficit budgétaire de l'État fédéral, estimé à 1 800 milliards de dollars (1 544 milliards d'euros) pour 2025 (6,0 % du PIB) et à compenser les pertes de recettes fiscales liées à l'adoption de l'OBBBA.

La reconfiguration des chaînes d'approvisionnement plutôt que la réindustrialisation

L'idée que la part de l'emploi manufacturier dans l'emploi total, actuellement de 8 % aux États-Unis, puisse revenir à ses niveaux des années 1950-1960 (entre 20 et 30 %) grâce à des politiques industrielles (ou commerciales) ciblées est un leurre (Lawrence, 2024). Car d'une part, la hausse relative de la productivité dans l'industrie manufacturière, la baisse de la demande de biens manufacturés au profit des services sont des changements structurels qui affectent toutes les économies. L'industrie manufacturière ne suffira donc pas à fournir de « bons emplois », ceux qui avaient permis une croissance relativement inclusive et l'émergence d'une « classe moyenne ». D'autre part, certains secteurs hautement régulés comme la pharmacie ne reviendront pas aux États-Unis (notamment l'industrie des génériques) car les relocalisations seraient beaucoup trop coûteuses. Enfin, les États-Unis ne redeviendront pas non plus compétitifs vis-à-vis des pays asiatiques dans les secteurs utilisant beaucoup de main-d'œuvre peu qualifiée comme le textile, sauf à automatiser les processus de production.

Les coûts unitaires de travail y restent en effet substantiellement plus élevés que ceux des principaux pays exportateurs vers les États-Unis (Chine, Mexique, Vietnam). Les relocalisations sont par ailleurs des opérations complexes et une étude publiée juste avant la réélection de Donald Trump montre qu'en dépit des déclarations d'intention, seuls 2 % des projets de relocalisation ont été réalisés aux États-Unis. Enfin, l'industrie automobile s'achemine pour des raisons écologiques vers l'arrêt de la production des véhicules à moteur thermique au profit de ceux à moteur électrique, même si cette tendance à l'inversion du marché a vu son rythme ralentir ces dernières années et rencontre des résistances, notamment aux États-Unis mais aussi en Europe. Or la domination de la Chine sur le créneau des véhicules électriques rend les coopérations avec les firmes chinoises indispensables, comme le montrent les accords passés avec les grandes firmes automobiles étasuniennes pour la production de batteries électriques ; ces entreprises ne seront toutefois plus éligibles aux subventions de l'Inflation Reduction Act (IRA), au risque de mettre en péril ces projets de coopération.

Mais surtout, les objectifs affichés et les politiques afférentes sont souvent contradictoires et l'imprévisibilité est la règle, tant les revirements sont nombreux et le contenu des accords commerciaux encore incertain. L'exemple des droits de douane sur l'acier va ainsi à l'encontre de l'objectif de réindustrialisation dans la mesure où il s'agit d'un produit intermédiaire utilisé par de nombreux secteurs (automobile, aéronautique, énergie, construction) ; son renchérissement aura pour effet d'augmenter les coûts de production et de réduire l'emploi manufacturier. La mesure ne bénéficiera pas davantage (ou à la marge) à la sidérurgie qui, en tant que secteur à forte intensité capitalistique, emploie déjà peu de travailleurs (moins de 90 000 sur un total de 159 millions d'emplois en 2024) pour des raisons d'innovation et de

déclin de la demande. De même, la vente de semi-conducteurs (puces de modèle H20) à la Chine, interdite en avril 2025 par le gouvernement fédéral pour des raisons de sécurité nationale, est à nouveau autorisée en août, après que la Chine a décidé en représailles de limiter ses exportations de terres rares.

Enfin, les usines aux États-Unis ont du mal à pourvoir environ 500 000 emplois manufacturiers, selon les estimations des économistes de Wells Fargo. D'après eux, il faudrait que de nouvelles usines ouvrent et embauchent 22 millions de personnes pour que la part de l'industrie manufacturière dans l'emploi recouvre son niveau record des années 1970. Or il n'y a actuellement qu'un peu plus de 7 millions de chômeurs. Et la politique d'immigration extrêmement restrictive déclenchée par le Président aggrave le problème de la pénurie de main-d'œuvre dans les secteurs intensifs en main-d'œuvre. De même, la guerre qu'il a déclarée aux universités et à la recherche posera des problèmes de recrutement d'une main-d'œuvre hautement qualifiée.

Davantage qu'à une réindustrialisation, on assiste donc plutôt à une réorganisation ou à une reconfiguration des chaînes d'approvisionnement entre « pays amis ». En effet, les dépenses consacrées à la construction de nouvelles usines, qui avaient fortement accéléré sous l'administration Biden, connaissent un recul depuis janvier 2025 selon le Census Bureau[16]. De même, l'emploi manufacturier est en légère baisse depuis l'arrivée de Donald Trump à la Maison-Blanche selon le US Bureau of Labor Statistics[17]. Seuls les investissements directs étrangers (IDE) paraîssent connaître un rebond au deuxième trimestre 2025 (102 milliards de dollars, soit 87,5 milliards d'euros), alors qu'ils étaient au plus bas au premier trimestre 2025 (43 milliards de dollars, soit 37 milliards d'euros). L'industrie manufacturière a notamment attiré près de la moitié des IDE (48 %) durant les six premiers mois de 2025, en provenance du Japon et du Royaume-Uni, suivis par les Pays-Bas, l'Allemagne et le Canada[18]. Ce qui fait dire à plusieurs observateurs que les États-Unis pourraient occuper dans les prochaines années une position dominante en tant que pays de destination des IDE et plus seulement comme pays source[19].

Pour autant, les implantations des firmes étasuniennes au Vietnam, voire en Inde plutôt qu'en Chine se multiplient[20]. Cette reconfiguration des chaînes mondiales d'approvisionnement est en cours depuis 2018, année de la première guerre commerciale des États-Unis avec la Chine. Elle s'illustre aujourd'hui par le fait que la part de la Chine dans les importations américaines a perdu 7,7 pp au profit du Vietnam (+2,1 pp) et du Mexique (+2 pp) selon une étude de la Bank of America (2025). Cette évolution rend compte d'une diversification de ses échanges commerciaux en faveur des pays

16. https://fred.stlouisfed.org/series/TLMFGCONS.

17. https://fred.stlouisfed.org/series/MANEMP#0.

18. Ces données préliminaires peuvent être néanmoins sujettes à d'amples révisons : voir Foreign Direct Investment in the United States, Preliminary 2nd Quarter 2025, September 23, 2025, https://bit.ly/490CcGw.

19. G. Tett, « America is sucking in growth from the rest of the world », *Financial Times*, October 10, 2025.

20. Apple, dont les chaînes d'approvisionnement reposent principalement sur les pays asiatiques (la Chine qui est son deuxième plus grand marché mais aussi Taïwan, la Corée du Sud et le Japon) a annoncé son intention de déplacer en Inde d'ici fin 2026 ses usines chinoises d'assemblage final des iPhones vendus aux États-Unis, afin d'éviter les droits de douane imposés à la Chine. Par ailleurs, l'Inde a dépassé pour la première fois la Chine dans les exportations de *smartphones* vers les États-Unis : voir *Les Échos* du 29 juillet 2025.

du Sud-Est asiatique, mais aussi des pays intégrés dans l'initiative « Belt and Road » ou les nouvelles routes de la soie (Amérique latine et Brésil notamment), vouée à développer les infrastructures afin de connecter les continents. Toutefois, si plus d'un tiers des entreprises étasuniennes présentes en Chine déclarent y avoir diminué ou stoppé leurs investissements, il n'y a pas de retrait massif du marché chinois selon le US China Business Council, car l'imbrication des deux économies est telle qu'un découplage complet est impossible[21].

L'accroissement des dépenses d'armement et de lutte contre l'immigration au détriment des programmes sociaux à destination des pauvres

La loi de réconciliation budgétaire adoptée le 3 juillet 2025 (One Big Beautiful Bill Act of 2025 ou OBBBA) et promulguée par Donald Trump le lendemain contient une forte augmentation du budget du Pentagone, rebaptisé par lui ministère de la Guerre, et des dépenses pour lutter contre l'immigration. En contrepartie, des coupes drastiques sont opérées dans les programmes sociaux destinés aux plus démunis.

Priorité aux dépenses militaires et aux mesures contre l'immigration

Les États-Unis ont développé leur complexe militaro-industriel à la suite des deux premières guerres mondiales, et surtout après 1945, en même temps qu'ils devenaient l'hégémon mondial. En conséquence, le budget du Pentagone a toujours été très important et classe les États-Unis en tête du classement des dépenses militaires depuis 1940. En termes absolus, les dépenses d'armement étasuniennes représentent près de 40 % des dépenses mondiales d'armement d'après le Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). En 2024, ces dépenses étaient plus importantes que celles combinées des neuf pays suivants du classement. Elles sont estimées aux États-Unis à 997 milliards de dollars (865 milliards d'euros) en 2024, soit 3,4 % du PIB. Parmi les pays avancés, seul Israël dépasse cette part avec 8,8 % du PIB consacré aux dépenses militaires[22].

Dans l'OBBBA, il est prévu que le budget de la Défense pour 2026 atteigne 1 010 milliards de dollars (876 milliards d'euros), soit une hausse de 13 % par rapport au budget 2025 déjà adopté. Le Pentagone consacrera cette somme à des projets importants sur cinq ans tels que la construction de navires de guerre, la production de munitions et le développement de systèmes de défense antimissile, dont le projet de bouclier antimissile « Golden Dome » auquel 25 milliards de dollars, soit 22 milliards d'euros, sont affectés. Mais pour atteindre les 5 % réclamés par Donald Trump aux autres membres de l'Otan, soit 1 308 milliards de dollars (1 135 milliards d'euros), il faudrait que les dépenses étasuniennes d'armement augmentent encore de 200 milliards de dollars (173 milliards d'euros), selon le Peterson Institute[23].

Cette loi de réconciliation budgétaire prévoit aussi 169 milliards de dollars (147 milliards d'euros) additionnels pour

21. https://bit.ly/4om9k05.

22. Un calcul en parité de pouvoir d'achat réduit l'écart avec les autres pays. Celui-ci demeure néanmoins considérable, les États-Unis dépensant autant que la Chine et la Russie réunis : https://militaryppp.com/blog/.

23. C.S. Hendrix, « Trump's Five percent Doctrine and NATO Defense Spending », PIIE, February 5, 2025, https://bit.ly/4ofoRPe.

les agences fédérales chargées de l'expulsion et de l'incarcération des immigrants, tout en taxant davantage ces derniers et en réduisant leur accès aux grands programmes sociaux (Medicare, Medicaid, Supplemental Nutrition Assistance Program ou Snap ; voir *infra*). Ainsi, les enfants d'immigrants en situation irrégulière ne seront plus éligibles au crédit d'impôt pour les enfants ; une taxe de 1 % est instaurée sur les transferts d'argent opérés par les immigrants vers leur pays d'origine ; de nombreux immigrants, y compris les réfugiés et demandeurs d'asile, deviennent inéligibles à l'assurance maladie publique (Medicare et Medicaid) ainsi qu'à l'aide alimentaire (Snap) ; il est réclamé 100 dollars (87 euros) à ceux et celles qui demandent l'asile. Enfin, les immigrants pris en flagrant délit de franchissement illégal de la frontière doivent désormais s'acquitter d'une taxe de 5 000 dollars (4 337 euros). Le *Wall Street Journal* estime que le coût de ces mesures pour les immigrants – y compris ceux en situation régulière – sera d'au moins 64 milliards de dollars, soit 55 milliards d'euros, jusqu'en 2034[24].

Dans le même temps, cette loi aggrave les inégalités de revenus en reconduisant les baisses massives d'impôt adoptées lors du premier mandat de Donald Trump et qui arrivent à expiration en 2025 (Sauviat, 2018) et en multipliant les exonérations fiscales. En contrepartie, d'importantes coupes budgétaires sont opérées dans les principaux programmes sociaux à destination des plus démunis, soit Medicaid, l'assurance santé pour les pauvres et les handicapés (-1 000 milliards de dollars d'ici 2034) et Snap, le programme d'aide alimentaire pour les pauvres (-206 milliards de dollars d'ici 2034).

L'OBBBA aura ainsi pour effet d'augmenter le déficit budgétaire[25] et la dette publique de 3 000 à 4 000 milliards de dollars sur les 10 prochaines années selon les estimations[26], ce qui a nécessité le relèvement du plafond de la dette par le Congrès à 5 000 milliards de dollars. Elle ajoute 3 400 milliards de dollars au déficit primaire sur la prochaine décennie et porte la dette publique (y compris les intérêts de cette dette) à 127 % du PIB à l'horizon 2034, excédant le niveau d'endettement public atteint après la seconde guerre mondiale (106 %).

Un assaut contre les programmes sociaux en direction des plus démunis

Si l'OBBBA n'a jamais été présentée comme une loi portant sur la santé ou l'assurance santé, elle marque cependant les plus importants changements de politique publique dans ce domaine depuis l'adoption de l'Affordable Care Act (ACA, plus connu sous le nom d'Obamacare) en 2010 (Oberlander, 2025). L'ACA avait en effet permis deux choses : d'une part, l'accès à une couverture santé pour les individus ne pouvant bénéficier d'une assurance professionnelle, grâce à des subventions publiques ; d'autre part, l'extension de Medicaid aux personnes sans enfant dont le revenu n'excédait pas 138 % du seuil fédéral de pauvreté pour les États qui le souhaitaient. À la fin 2024, 41 États (y compris Washington DC) avaient choisi une telle option, financée à hauteur de

24. M. Hackman, J. Gillum, « How immigrants will help fund Trump's tax cuts », *The Wall Street Journal*, July 4, 2025.

25. L'exercice budgétaire 2024, clôturé en septembre de cette même année, affichait un déficit de 6,25 % du PIB.

26. D'ici 2034, 3 000 milliards de dollars selon le Yale Budget Lab, 3 400 milliards de dollars selon le Congressional Budget Office et 4 100 dollars selon le Committee for a Responsible Federal Budget.

90 % par le gouvernement fédéral et dynamisée par une incitation financière temporaire en 2021 renouvelée en 2022 sous l'administration Biden. De toutes les mesures de l'ACA adopté il y a 15 ans, c'est celle qui avait eu le plus fort impact sur la réduction du nombre de non-assurés. Aujourd'hui, l'OBBBA non seulement complique les conditions d'accès à cette couverture santé créée par l'ACA mais surtout, elle remet en cause les fondements mêmes de Medicaid, en conditionnant son accès à des exigences d'activité pour ses allocataires (voir *infra*). Comme le souligne l'économiste de la santé, Jonathan Gruber, « Les Républicains ont trouvé le moyen d'atteindre enfin leur objectif de longue date, à savoir priver des millions d'Américains pauvres de leur assurance maladie[27]. »

Le Congressional Budget Office (CBO) estime en effet que cette loi pourrait conduire à la perte de la couverture santé pour près de 12 millions de personnes à l'horizon 2034. Elle prévoit en effet des coupes budgétaires d'environ 900 millions de dollars sur 10 ans, affectant tout particulièrement le programme Medicaid (plus de 71 millions d'assurés en 2025). Elle conditionne de surcroît pour la première fois dans l'histoire du programme et à partir du 31 décembre 2026 son accès au fait d'effectuer 80 heures de travail par mois ou d'avoir un engagement communautaire pour les adultes valides, âgés de 19 à 64 ans (sans enfant ou avec enfant de moins de 14 ans) qui satisfont aux conditions de revenu du programme[28], à l'exception des femmes enceintes, des prisonniers ou des personnes en centres de réhabilitation[29]. Enfin, elle multiplie les obstacles administratifs à l'éligibilité pour les ayants-droit[30] et interdit l'accès de Medicaid aux demandeurs d'asile et réfugiés. Au total, près de 8 millions d'assurés Medicaid sont susceptibles de perdre leur couverture santé.

L'OBBBA s'attaque aussi à l'ACA (plus de 24 millions d'assurés en 2025), mais de façon moins frontale que lors du premier mandat de Donald Trump, au cours duquel un projet de loi visant à son abrogation avait été déposé en 2017. Elle multiplie les difficultés d'inscription sur les marchés réglementés d'assurance[31] et en interdit l'accès à la plupart des immigrés, y compris ceux qui résident aux États-Unis de façon légale. Au total, 4 millions d'assurés *via* ces marchés pourraient perdre leur couverture santé. En outre, l'expiration en fin d'année 2025 des subventions additionnelles aux primes d'assurance accordées par l'administration Biden est suspendue à un vote du Congrès et est au cœur du différend entre Démocrates et Républicains qui a conduit au *shutdown* du gouvernement fédéral. Sans ce vote, plus de 4 millions

27. « Healthcare: Jonathan Gruber - A key founding father of Obamacare on what comes next », July 5, 2025, https://bit.ly/47wQZaV.

28. Revenu compris entre 100 et 138 % du seuil minimum de pauvreté, soit entre 15 060 et 20 779 dollars – 12 916 à 17 821 euros pour une personne seule.

29. Dès son arrivée au pouvoir en 2017, Donald Trump avait encouragé son administration à accorder aux États l'autorisation de soumettre l'éligibilité à Medicaid à un minimum d'heures de travail par mois. L''Arkansas avait été le premier à s'engager dans cette voie, suivi par d'autres États, mais ces décisions avaient alors été contestées en justice et bloquées par les tribunaux.

30. Tous les six mois, il faudra que les assurés prouvent que leur revenu n'excède pas le seuil demandé, que leur citoyenneté soit vérifiée ainsi que leur volonté de trouver un emploi.

31. Raccourcissement de la période d'inscription, suppression de la possibilité de s'inscrire tout au long de l'année pour les personnes dont les revenus ne dépassent pas 150 % du seuil de pauvreté, contrôle des informations personnelles, abandon des réinscriptions automatiques avant 2028 pour certains assurés (soit 10 millions de personnes en 2025), moins d'assistance dans le choix des polices d'assurance, renforcement des contrôles d'éligibilité, etc.

d'individus supplémentaires pourraient venir grossir le nombre de non-assurés, ce qui porterait son total à 16 millions (Ortaliza *et al.*, 2025) et annulerait près des trois quarts des nouveaux assurés obtenus grâce à l'Obamacare depuis sa mise en œuvre.

Le programme d'aide alimentaire (Snap) est également dans le viseur des Républicains. L'OBBBA prévoit des coupes budgétaires de 206 milliards de dollars (soit environ 20 % du programme) d'ici 2034, renforce les obligations de travailler pour celles et ceux qui reçoivent la prestation (minimum requis de 80 heures de travail par mois pour les bénéficiaires de moins de 64 ans contre 54 ans auparavant, à l'exception des parents avec enfant de moins de 7 ans) et rend plus difficiles les exemptions que les États peuvent obtenir. Il réclame aussi de ces derniers un suivi strict des bénéficiaires (liste nominative, données personnelles telles que leur numéro de sécurité sociale, leurs déclarations fiscales, etc.) dans le but de réduire la fraude. Le CBO estime que 3 millions d'Américains pourraient perdre leur accès à ce programme, sur un total de 42 millions de bénéficiaires.

C'est sans doute sur le marché obligataire des bons du Trésor américain que les effets de ces choix budgétaires se font le plus sentir. Jamie Dimon, le DG de la banque d'affaires Goldman Sachs, a exprimé sa crainte que ce marché ne craque sous la pression de la dette publique croissante des États-Unis, dont 30 % est détenue par des investisseurs étrangers (japonais et chinois surtout). La dégradation de la note souveraine des États-Unis par l'agence de notation financière Moody le 16 mai 2025 en est un signe tangible. Mais ces marchés financiers, après avoir subi de fortes secousses, sont encore relativement peu affectés.

La remise en cause de la transition écologique et de la politique environnementale

Durant son premier mandat, Donald Trump avait déjà réussi à abroger plus d'une centaine de normes environnementales issues de la présidence de Barack Obama. Mais le début de son second mandat se veut encore plus agressif : retrait des accords de Paris (sans incidence sur la politique intérieure étasunienne), rejet des objectifs de développement durable des Nations unies, fin du partenariat pour une transition juste signé en 2021 avec l'Afrique du Sud, l'Indonésie et le Vietnam, fin du Green New Deal de Joe Biden[32] avec la suspension ou l'annulation de nombreux projets, suppression des mesures de protection des forêts mises en place depuis un quart de siècle pour préserver la nature et freiner l'exploitation forestière, relance de l'industrie nucléaire[33] aux dépens des « énergies vertes », en réponse aux besoins des entreprises de *high tech* pour alimenter leurs serveurs informatiques,

32. Le décret proclamant la fin du Green New Deal ordonne de suspendre les déboursements prévus par l'Inflation Reduction Act (IRA) de 2022 et l'Infrastructure Investment and Jobs Act (IIJA) de 2021. La plupart des subventions et crédits d'impôt adoptés par l'IRA en faveur de la transition énergétique sont progressivement réduits jusqu'à extinction, alors qu'ils sont essentiels au développement de ces technologies. L'OBBBA élimine à terme les subventions accordées aux producteurs de batteries électriques (notamment ceux qui utilisent des technologies chinoises), les incitations financières à l'achat d'un véhicule électrique et à l'installation de chargeurs par les particuliers et les entreprises (7 500 dollars, soit 6 450 euros) et instaure une nouvelle taxe de 250 dollars, soit 215 euros par an pour les propriétaires de véhicules électriques (voitures et camions).

33. À peine 19 % de l'électricité produite aux États-Unis provient de l'énergie nucléaire alors que le pays possède 94 réacteurs, soit le plus gros parc nucléaire au monde.

leurs centres de données et d'intelligence artificielle (Amazon, Google), licenciement des scientifiques dans les agences fédérales en charge du climat et de la météo et enfin, risque de remise en cause des compétences de l'agence de protection de l'environnement (EPA) en matière de régulation des gaz à effet de serre (GES), responsables du changement climatique selon les scientifiques. L'IRA avait notamment pour objectif d'aider les entreprises aux États-Unis à concurrencer la Chine dans une filière qu'elle domine. Son démantèlement progressif signifie non seulement un recul de l'effort engagé par les États-Unis pour lutter contre le changement climatique mais aussi pour affronter la concurrence chinoise sur ce créneau des nouvelles technologies ; il fait aussi courir le risque que les États-Unis ne puissent pas répondre à la demande croissante d'énergie des groupes de la tech qui développent l'intelligence artificielle. Enfin, il incite les entreprises du secteur (notamment les fabricants de batteries électriques) à s'implanter sur les marchés asiatiques et européens, au lieu d'investir aux États-Unis.

En même temps, la loi de réconciliation budgétaire accorde des milliards de dollars de subventions et des réductions fiscales aux industries fossiles et pourrait aboutir à une augmentation de 10 % des émissions de GES. Elle introduit en effet une rupture majeure dans l'évolution de la réglementation fédérale depuis le milieu des années 1970 qui se voulait de plus en plus contraignante en matière d'émissions de GES par les véhicules automobiles (CAFE ou Corporate Average Fuel Economy). Cette réglementation, qui fixait une limite aux émissions des véhicules automobiles et qui a favorisé la production de véhicules moins consommateurs d'énergie et moins polluants, était assortie d'amendes pour les constructeurs automobiles ne la respectant pas[34]. L'OBBBA les élimine.

Donald Trump a procédé également à des coupes sombres au sein de l'EPA, qui a joué un rôle central dans la mise en œuvre des politiques climatiques de l'administration Biden. En février dernier, son administration a commencé à informer les employés de l'EPA qu'ils étaient mis en congé administratif, une mesure qui devrait toucher plus de 100 employés du bureau de la justice environnementale et des droits civils de l'agence. Il a de surcroît réprimandé par lettre l'orientation politique de l'agence donnée par son administrateur, Lee Zeldin, une tentative de politisation du débat et de démantèlement de la principale agence de protection de l'environnement que quelques centaines de salariés ont dénoncée publiquement[35].

Les attaques visent aussi les États fédérés, qui tentent tant bien que mal de continuer à prendre des mesures en faveur de l'environnement et de la transition écologique alors que l'administration Trump les considèrent comme autant d'entraves aux prérogatives de l'État fédéral. La Californie, un État démocrate *leader* en matière de politique environnementale, est contrainte par le Congrès à renoncer à sa politique de lutte contre le changement climatique. Ce dernier a en effet remis en cause en juin 2025 la légitimité de l'État fédéré à établir ses propres normes d'émissions de GES et à édicter des normes

34. Depuis 2022, GM a versé pour 128 millions de dollars d'amendes et Stellantis, pour plus de 425 millions de dollars : R. Felton, S. Terlep, « Senate weighs effectively killing rule that drove rise of fuel-efficient cars », *The Wall Street Journal*, June 21, 2025.

35. J. Brown, « Environmental Protection Agency workers investigated for defending its mission », *Labor Notes*, July 10, 2025, https://bit.ly/4nBzNFW.

plus favorables que celles de l'État fédéral en matière de pollution de l'air, ce qu'avait permis la législation fédérale qui autorisait les États à recevoir des exemptions de l'EPA (Clean Air Act de 1970 et ses déclinaisons). Cette résolution du Congrès abroge la mesure adoptée par cet État en 2022 et suivie ultérieurement par 11 autres États, interdisant la vente de nouveaux véhicules à moteur thermique à partir de 2035. La Californie avait en effet été précurseur en matière de lutte contre la pollution issue de la circulation automobile dans les années 1960. Il s'agit aujourd'hui de revenir sur cette exception. De même, la loi bloque le programme californien de sortie des industries fossiles d'ici 2035. Autre État visé, le gouvernement de Hawaï, poursuivi par l'administration Trump après que la Cour suprême de cet État insulaire a jugé qu'il était en droit de poursuivre les entreprises de combustibles fossiles pour leur rôle dans le changement climatique. Trois autres États – le Michigan, New York et le Vermont – ont aussi été attaqués en justice pour leurs politiques climatiques.

Face au démantèlement de la politique en faveur de la transition énergétique mise en place par Joe Biden, les réactions sont plutôt timorées depuis l'investiture de Donald Trump. Certes, le mouvement « We Are Still In », créé en 2017 pour protester contre la sortie des États-Unis des accords de Paris qui marquait leur désengagement de la lutte contre le réchauffement climatique, continue de recueillir des signatures de personnalités du monde politique et des affaires (gouverneurs, maires et chefs d'entreprise), au nombre de près de 4 000 aujourd'hui ; toutefois, ses initiatives semblent au point mort et aucun engagement de cette ampleur ne s'est manifesté récemment au sein de la société civile.

Des réponses syndicales limitées

Les syndicats aux États-Unis négocient quasi essentiellement au niveau de l'entreprise et défendent en général les emplois de leurs membres avant tout. En conséquence, ils ont toujours été favorables au protectionnisme et peu d'entre eux ont dénoncé la guerre commerciale déclenchée par Donald Trump en avril 2025. Au contraire, les plus importants syndicats du secteur privé ont soutenu sa politique, notamment le syndicat des camionneurs (Teamsters) et celui de l'automobile (United Auto Workers ou UAW). Il faut de ce point de vue rappeler que de nombreux ouvriers syndiqués ont voté pour Donald Trump en 2024[36]. Ce dernier a de son côté courtisé les *leaders* syndicaux pendant sa campagne électorale, invitant notamment le président des Teamsters, Sean O'Brien, à intervenir à la convention républicaine de juillet 2024.

En matière d'enjeux énergétiques et environnementaux, des alliances « contre nature » ont pendant longtemps existé entre le monde du travail, des affaires et celui de la politique, transcendant les clivages habituels entre employeurs et syndicats, entre Démocrates et Républicains. Si bien que la question de la « transition juste » trouve difficilement son chemin dans les négociations collectives, sans compter qu'elle est particulièrement clivante au sein du monde syndical (Sauviat, 2023). Toutefois, des prémices de changement dans les attitudes syndicales, parfois paradoxales, sont aujourd'hui à l'œuvre.

36. 40 % des membres de l'UAW par exemple ont soutenu Donald Trump lors de son élection, selon Shawn Fain, et une vingtaine de ses membres ont accepté son invitation d'être présents à la Maison-Blanche lors de l'annonce de nouveaux droits de douane en avril 2025.

Pour une politique protectionniste, en faveur de la réindustrialisation et de la défense des emplois

Les réactions syndicales divergent selon les secteurs et selon le caractère national ou international du syndicat (qui représente dans ce cas les travailleurs au Canada). Mais globalement et malgré quelques nuances, les syndicats pensent que les droits de douane sont une opportunité pour les travailleurs et travailleuses des États-Unis et qu'ils vont régénérer l'industrie manufacturière. La présidente de l'American Federation of Labour - Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), Liz Schuler, n'a-t-elle pas récemment déclaré que les droits de douane pouvaient être un outil efficace ?

Le cas de l'automobile

Début mars 2025, le président du syndicat international de l'automobile (UAW), Shawn Fain, a été parmi les premiers dirigeants syndicaux à approuver la politique de Donald Trump en faveur de la mise en place de droits de douane[37], comme dispositif clé pour affronter les effets désastreux du traité de libre-échange Aceum[38] (Sauviat, 2020) et restaurer l'emploi dans le secteur. Dans l'automobile (constructeurs et équipementiers), ils s'élèvent à 25 % (voir *infra*). Le président de l'UAW voit ces mesures comme une opportunité à saisir, même s'il a conscience que les tarifs douaniers généralisés lors du « Liberation Day » le 2 avril 2025 seront néfastes à l'économie. Cette déclaration, qui a surpris dans la mesure où Shawn Fain avait apporté son soutien à Kamala Harris lors de la présidentielle de 2024, l'a mis en porte-à-faux vis-à-vis du syndicat national Unifor au Canada[39]. Ce syndicat, qui représente 40 000 ouvriers de l'automobile payés à l'heure au Canada (dont la moitié chez les trois grands constructeurs) et 17 000 chez les équipementiers, est en effet totalement opposé aux droits de douane.

L'UAW n'a pas réagi lors des annonces du « Liberation Day ». En revanche, l'accord trouvé avec le Japon en juillet, qui taxe les exportations de ce pays vers les États-Unis à un taux inférieur à celui des importations du Mexique et du Canada (15 contre 25 %) a été vivement critiqué par sa direction[40], de même que par l'American Automotive Policy Council, qui représente les trois grands constructeurs automobiles aux États-Unis. Les usines de General Motors, Ford et Stellantis importent en effet massivement des pièces détachées de ces deux pays et seront particulièrement affectées par ces tarifs discriminatoires[41].

Le syndicat de l'automobile prêche davantage pour l'augmentation des capacités productives dans le secteur de l'assemblage

37. *UAW Statement on New Tariff Action*, March 4, 2025, https://uaw.org/uaw-statement-on-new-tariff-action/.

38. L'accord de libre-échange nord-américain (Alena) signé en 1994, a été renégocié en 2018 puis en 2020 sous le nom d'accord Canada États-Unis Mexique (Aceum ; voir *supra*, note 3, p. 36).

39. Le syndicat Canadian Auto Workers (CAW) a été fondé en 1985 à partir de l'ancienne section canadienne de l'UAW. Il est devenu l'Unifor en 2013.

40. *UAW Statement on US Trade Agreement with Japan*, July 23, 2025, https://bit.ly/47CCvoF.

41. Elles ont jusqu'à présent cherché à absorber ces surcoûts mais General Motors a annoncé que les nouveaux droits de douane ont affecté ses résultats du deuxième trimestre à hauteur d'1,1 milliard de dollars et s'attend à pire au prochain trimestre. Stellantis a déclaré de son côté que les droits de douane lui avaient coûté d'ores et déjà 350 millions de dollars : J. Whalen, S. Nassauer, « Trump's tariffs are being picked up by corporate America », *The Wall Street Journal*, July 24, 2025. Ford prévoit quant à lui une baisse de ses résultats de 2 milliards de dollars en 2025 : S. Terlep, « Ford takes $800 million tariff Hit, posts first loss since 2023 in 2025 », *The Wall Street Journal*, July 30, 2025.

aux États-Unis, qu'il estime sous-utilisées[42], et qui pourraient ainsi venir selon lui stimuler les emplois dans le secteur davantage que l'instauration de droits de douane de 25 % sur les importations de véhicules.

Le cas de la sidérurgie

Dans la sidérurgie, dont l'emploi a été divisé par deux entre 1990 et 2022 à cause des fermetures de sites (à forte présence syndicale), le syndicat international United Steel Workers (USW), qui continue à avoir des sections locales importantes des deux côtés de la frontière[43], dénonce la mise en place de droits de douane de 25 puis de 50 % sur les importations d'acier et d'aluminium avec le Canada, décidée par Donald Trump. Il réclame une réforme plus large de la politique commerciale.

Reflet de l'intégration extrêmement poussée des chaînes d'approvisionnement dans ce secteur des deux côtés de la frontière, l'USW ne veut pas s'attirer les foudres de ses 225 000 membres présents dans les usines canadiennes, qui seront affectés par une telle décision même si la direction internationale du syndicat s'est toujours montrée favorable à la mise en place de droits de douane, à l'exception du Canada. La branche canadienne de l'USW critique vertement la décision au nom de la défense des emplois.

L'USW s'oppose aussi fermement à l'annonce fin 2023 du rachat de US Steel par le sidérurgiste japonais Nippon Steel. Donald Trump, alors candidat républicain à l'élection présidentielle, qualifie cette acquisition étrangère de « chose horrible » tandis que Joe Biden s'y oppose pour des raisons de sécurité des emplois et de sécurité nationale. Mais les promesses d'investissement de Nippon et les menaces de fermeture d'usines brandies par US Steel conduisent certains de ses membres et responsables syndicaux locaux à le soutenir, alors que l'entreprise ne compte plus que 14 000 salariés en Amérique du Nord.

Donald Trump soutient finalement l'opération de fusion en exigeant une redéfinition des termes de l'accord, à savoir que US Steel ne devienne pas une filiale à part entière de Nippon Steel. Il donne son accord à l'opération de rachat sous réserve d'une entrée au capital du gouvernement américain dans la firme japonaise sous la forme d'une « *golden share* », un dispositif qui donne au premier le contrôle des décisions sur l'avenir de la nouvelle entreprise dans le cadre d'un accord de sécurité nationale[44]. Mais l'USW maintient son opposition à l'accord, faute d'avoir obtenu les informations détaillées sur l'opération et sur les 11 millions de dollars (9,6 millions d'euros) d'investissements prévus d'ici 2028. Son président reste préoccupé par le renouvellement prochain de la convention collective d'entreprise en 2026 et sur les possibles menaces qui pèsent sur les acquis contractuels obtenus en matière de sécurité d'emploi, de pensions, de couverture santé pour les retraités, etc.

42. « Unlocking the potential of US auto manufacturing capacity », UAW, April 2025, https://bit.ly/3JhwNAx.

43. Le syndicat représente 225 000 travailleurs et travailleuses au Canada et 850 000 en Amérique du Nord (Canada, États-Unis et Caraïbes) dans un grand nombre de secteurs mais seulement 60 000 dans la sidérurgie.

44. L'accord donne au gouvernement américain le droit de nommer un administrateur indépendant au conseil d'administration de US Steel et la majorité des membres de ce conseil devront être des citoyens américains, de même que son directeur général. Il donne également à la Maison-Blanche un droit de veto sur un certain nombre de mesures prises par l'entreprise, notamment le changement de nom et de siège social de US Steel, l'origine de ses approvisionnements, les fermetures d'établissement, le transfert d'emplois en dehors des États-Unis et l'acquisition de concurrents.

Le cas de l'industrie d'armement

L'alliance entre les syndicats et le complexe militaro-industriel date de la seconde guerre mondiale, mais a commencé à se fissurer dans les années 1960 lors du mouvement contre la guerre du Vietnam. L'industrie de la défense représentait 3,2 millions d'emplois dans le secteur privé en 1985, qui ont été réduits à 1,1 million d'emplois en 2019 (2,2 millions avec l'industrie aéronautique). Ce secteur était alors un bastion syndical. Mais le taux de syndicalisation chez les principaux fournisseurs du Pentagone[45] y a beaucoup baissé : chez Lockheed par exemple, il est passé de 69 % en 1971 à 19 % en 1992 et chez Northrop Grumman, seuls 4 % des salariés sont aujourd'hui syndiqués selon les rapports d'activité de ces deux entreprises. Boeing est celui qui affiche sans doute aujourd'hui le taux le plus élevé d'ouvriers syndiqués (32 %).

Les syndicats les plus présents, comme l'International Association of Machinists (IAM) ou l'UAW[46], y défendent l'emploi du secteur et n'ont pas d'état d'âme par rapport aux guerres. Ces deux syndicats viennent de renouveler leur convention collective d'entreprise chez Rayton et General Dynamics, deux fournisseurs du Pentagone, en pleins conflits israélo-palestinien et russo-ukrainien. La grève toujours en cours déclenchée début août par l'IAM dans les usines de Boeing dédiées au secteur de la défense à l'occasion du renouvellement de la convention collective de plus de 3 000 ouvriers ne donne pas lieu à une quelconque mention ou manifestation du syndicat au sujet des guerres en cours alors que les sites en question assemblent l'avion de combat F-15 et d'entraînement T-7, des missiles, des munitions qui sont achetés et utilisés par Israël dans ses guerres au Moyen-Orient. Pourtant une étude étasuno-britannique sur les opinions des travailleurs du secteur de la défense semble indiquer que ces derniers ont une conscience croissante de la nécessité de décarboner l'économie et leur secteur, particulièrement polluant[47]. Par ailleurs, des pans minoritaires et plus radicaux du syndicalisme comme Unite All Workers for Democracy (UAWD[48]) se sont interrogés sur la manière de dissocier les syndicats de la machine de guerre étasunienne et d'envisager une reconversion de leur secteur, renouant ainsi avec les positions de Walter Reuther, président historique de l'UAW. Ce dernier avait en effet appelé le Congrès dans les années 1970 à adopter une loi exigeant des fabricants d'armes qu'ils alimentent un fonds de conversion à hauteur de 25 % de leurs profits, fonds qui serait destiné à financer la reconversion des travailleurs et travailleuses durant une période d'ajustement économique. Si sa proposition ne fut guère soutenue à l'époque par AFL-CIO, dont les dirigeants étaient résolument pro-guerre, elle sera reprise quelques années plus tard par l'un des syndicalistes le plus à gauche et le plus anti-guerre, qui deviendra président de l'IAM en 1977, William Winpisinger. Ce dernier soutiendra plusieurs propositions législatives de reconversion des travailleurs et

45. Les cinq premiers fournisseurs du Pentagone sont Lockheed Martin, Boeing, Northrop Grumman, Raytheon et General Dynamics.

46. L'IAM est le plus important syndicat des industries de la Défense, le secteur regroupant 10 % de ses membres (60 000 sur 600 000). Il y représente des dizaines de milliers de travailleurs et travailleuses chez les nombreux fournisseurs du Pentagone. L'UAW est aussi présent dans le secteur, quoique dans une moindre proportion.

47. https://bit.ly/3LeTzcS.

48. Fondé en 2019, ce syndicat a joué un rôle central dans la nomination de Shawn Fain à la présidence de l'UAW en 2023. Il s'est cependant auto-dissous fin avril 2025.

travailleuses du secteur au Congrès dans les années 1980. Mais elles eurent peu d'échos, alors que la désindustrialisation frappait durement les États-Unis et le monde du travail. Après le démantèlement de l'URSS et la fin de la guerre froide, ces idées de reconversion perdurèrent et trouvèrent un écho auprès du Congrès qui adopta en 1992 le Defense Conversion, Reinvestment, and Transition Assistance Act, qui proposait de rediriger les dépenses du Pentagone vers des usages civils. Mais ces efforts de reconversion vers une économie de paix ne se matérialisèrent pas, du fait du pouvoir de *lobbying* des principaux fournisseurs du Pentagone. Aujourd'hui, l'IAM applaudit le soutien de 125 membres du Congrès au maintien du financement des programmes de l'avion de combat F-35 Lightning II et du moteur F135 dans le budget de la défense 2026. Son président, Brian Bryant, a notamment déclaré que « le programme F-35 est non seulement essentiel pour maintenir l'avance de notre armée sur les menaces mondiales, mais il soutient également plus de 225 000 emplois bien rémunérés (*i.e.* syndiqués) chez plus de 1 800 fournisseurs à travers le pays. Ces emplois sont critiques pour des milliers de familles liées à l'IAM qui dépendent de ce programme… » L'AFL-CIO, dans une résolution de Congrès en 2022, rappelait de son côté l'importance qu'il y a de maintenir et d'étendre l'industrie aéronautique et militaire, principal secteur d'exportations manufacturières, comme source d'emplois pour la classe moyenne étasunienne.

Des prémices de changement non dénués de contradictions mais peu d'actions en faveur de la transition énergétique

Joe Biden a, avec l'IRA, ouvert la porte au développement de projets dans les énergies renouvelables aux États-Unis. Hormis l'automobile, plusieurs de ces projets étaient associés à la création d'emplois syndiqués. L'abandon de cette politique de transition énergétique aurait dû amener le syndicat de l'automobile à s'y opposer car elle pourrait avoir des effets délétères sur le développement des véhicules électriques et l'emploi dans le secteur. Bien que parmi les premiers syndicats dans les années 1960 et 1970 à s'être emparés de la question du changement climatique et à réclamer une « transition juste », qui n'entraîne pas une dégradation des normes salariales et le moins-disant social, l'UAW ne met plus l'accent là dessus dans ses déclarations depuis l'arrivée de Donald Trump au pouvoir.

En revanche, les syndicats de la construction, traditionnellement perçus dans leur ensemble comme hostiles à la politique environnementale (Sauviat, 2023), ont vu pour certains leurs membres augmenter grâce aux chantiers engagés après l'adoption de l'IRA en 2022. Cette loi a en effet créé des opportunités dans le secteur des énergies alternatives, qui a connu un regain d'emplois et de membres syndiqués. Cela s'est traduit par davantage de soutien de la part de ces syndicats à la transition énergétique et des déclarations de leur part en faveur du maintien des dispositions de l'IRA[49], dont la plupart vont

49. En avril 2025, la fédération des syndicats de la construction du Maine a organisé une conférence de presse pour souligner la croissance des emplois dans le secteur des énergies propres dans l'État et demandé au Congrès de maintenir les crédits d'impôt. Un membre syndiqué à l'Utility Workers of America a souligné récemment dans un journal local que le projet de développement de la plus grande installation de stockage de batteries du Michigan procurait des emplois aux normes équivalentes à ceux liés aux combustibles fossiles qui les ont précédés : P. Prescod, « The Building Trades Want to Save the IRA », *Jacobin*, May 18, 2025, https://jacobin.com/2025/05/building-trades-ira-climate-biden.

être progressivement éliminées par l'OBBBA et entraînent d'ores et déjà l'arrêt de projets déjà bien engagés. Certains crédits d'impôt issus de cette loi ont en effet été conçus pour encourager le recours à une main-d'œuvre syndiquée[50]. Plus important encore pour les métiers du bâtiment, les entreprises doivent embaucher un nombre déterminé d'apprentis syndiqués, lesquels bénéficient d'une formation en alternance rémunérée.

Ce revirement des syndicats de la construction à la cause de la transition énergétique augure peut être d'alliances possibles avec les associations environnementales pour défendre les emplois syndiqués, au moins localement au niveau des États les plus concernés. Toutefois, malgré les persécutions incessantes contre les immigrés, qui représentent un tiers de la main-d'œuvre dans le secteur et qui affaiblissent les syndicats de la construction, et en dépit de l'annulation de plusieurs projets de construction, par l'administration Trump, qui entraînent la perte de dizaines de milliers d'emplois syndiqués dans le secteur selon le président de la fédération nationale des métiers du bâtiment, Sean Mc Garvey, ce dernier n'a appelé ni à manifestation, ni à grève, se contentant d'un timide appel à ses « alliés républicains » pour qu'ils viennent à son secours.

Conclusion

Les tournants majeurs et brutaux opérés par Donald Trump en matière de politique commerciale, d'armement ou d'alliances militaires, et de politique énergétique/environnementale sont lourds de menaces et d'instabilité pour l'ordre économique et politique international (fragmentation du commerce mondial et des IDE, exacerbation des tensions et des rivalités militaires entre États, aggravation des risques climatiques). La nouvelle configuration qui en résulte est loin d'être stabilisée. La trêve trouvée avec la Chine reste en effet provisoire et fragile et les accords commerciaux avec les autres pays peuvent être remis en cause à tout moment. Et ce d'autant que l'imposition de droits de douane « réciproques », qui affecterait actuellement 29 % des importations américaines[51], est susceptible d'être nullifiée par la Cour suprême.

Aux États-Unis, ces changements de cap radicaux sont également porteurs de risques majeurs pour les travailleurs et travailleuses (pertes d'emploi, baisse du pouvoir d'achat), les immigrés (réduction des droits, expulsions) et les plus démunis (remise en cause de l'aide sociale). Ils le sont aussi pour la société civile, contre qui Donald Trump a mobilisé (ou tenté de mobiliser) les forces armées dans plusieurs grandes villes du pays gérées par les Démocrates (Los Angeles, Washington DC, Portland, Chicago), au prétexte d'assurer la sécurité publique qui serait menacée selon lui par les « ennemis de l'intérieur ». Le recours à la garde nationale a ainsi provoqué une vigoureuse protestation de plusieurs syndicats, notamment du secteur public comme l'American Federation of Teachers (AFT), le syndicat des enseignants ou encore de celui des services, le Service Employees International Union (SEIU). Ces mêmes syndicats sont d'ailleurs venus grossir

50. Le crédit d'impôt de 30 % en direction des entreprises est ainsi conditionné au versement à leurs travailleurs du salaire en vigueur dans la région d'implantation.

51. Il resterait néanmoins 16 % des importations américaines fortement taxées par les droits de douane sectoriels : L. Gamio, K. Collins, A. Swanson, « Almost half of US imports now have steep tariffs », *The New York Times*, November 5, 2025. Cette part pourrait même augmenter si le jugement de la Cour suprême devait être défavorable à Donald Trump, celui-ci cherchant à compenser ce manque à gagner par l'imposition de nouveaux droits de douane sectoriels.

les rangs des manifestants qui ont défilé le 18 octobre pour la deuxième fois dans tout le pays sous le slogan « No Kings » pour protester contre la dérive autoritaire du gouvernement Tump[52], contrairement à la manifestation de mi-juin dernier où ils n'étaient pas présents en tant qu'organisation.

Pour autant, le mouvement syndical étasunien reste relativement démuni face à cette situation radicalement nouvelle. Les syndicats américains ont rarement recours à la grève pour atteindre des objectifs politiques à l'instar des syndicats en Europe. Ils ont en général pour principal objectif d'améliorer la situation économique de leurs membres (« *bread and butter* ») et revendiquent rarement une vision politique et sociale qui aille au-delà des intérêts immédiats de ces derniers. C'est particulièrement le cas des syndicats d'industrie et de métiers, à la différence des syndicats du secteur public et des services, qui ont su à certaines occasions dépasser cette logique corporatiste et embrasser des objectifs plus larges (à l'instar de la campagne « Justice for Janitors » lancée par le SEIU dans la seconde moitié des années 1980).

La prévalence de cette logique corporatiste sur une logique de contestation sociale n'est cependant pas exempte de solidarités et n'en a pas moins donné lieu ces dernières années à une remontée des négociations collectives offensives, inversant un rapport de force en faveur des employeurs qui s'était consolidé depuis la grande récession. L'UAW a notamment prouvé que la grève chez les Big Three à l'automne 2023 ne s'était pas limitée à obtenir une meilleure convention collective. Elle a aussi aidé à améliorer les conditions de travail dans le secteur des véhicules électriques en obligeant les compagnies automobiles à accepter d'intégrer les usines de batteries électriques dans leur convention collective cadre au niveau national, en obtenant de Stellantis la réouverture de son site d'assemblage dans l'Illinois mis à l'arrêt en 2023 en vue d'être définitivement fermé et des engagements des trois constructeurs automobiles en matière d'investissements dans le cadre de la transition énergétique. Toutefois, la négociation collective et la grève (dans le cadre exclusif de cette négociation) sont des leviers sans doute peu appropriés pour lutter contre des politiques publiques et des choix budgétaires régressifs, sur lesquels les syndicats n'ont pas d'influence ni de relais au niveau politique et institutionnel. Et ce, d'autant que la politique de restriction accélérée des libertés publiques et syndicales engagée par Donald Trump[53] entrave encore un peu plus les possibilités d'action des organisations syndicales.

Achevé de rédiger le 11 décembre 2025.

52. Plus de 2 700 manifestations ont eu lieu dans tout le pays et près de 7 millions de personnes auraient défilé au total selon les organisateurs du mouvement.

53. Notamment vis-à-vis du secteur public et de la main-d'œuvre fédérale, allant jusqu'à l'annulation des conventions collectives dans certains cas.

Sources :

- Bank of America Institute (2025), « Battle of the titans: Reshoring vs. Friend-shoring », June 5, https://bit.ly/4oOtiAp.
- Lawrence R.Z. (2024), *Behind the Curve : Can Manufacturing Still Provide Inclusive Growth?*, Washington DC, Peterson Institute for International Economics.
- Oberlander J. (2025), « Progress lost – The unraveling of Medicaid and the Affordable Care Act », *New England Journal of Medicine*, vol. 393, n° 7, p. 628-629, https://doi.org/10.1056/NEJMp2509768.
- Orain A. (2025), *Le monde confisqué. Essai sur le capitalisme de la finitude (XVI^e^-XXI^e^ siècle)*, Paris, Flammarion.
- Ortaliza J., McGough M., Cox C., Pestaina K., Rudowitz R., Burns A. (2025), « How will the One Big Beautiful Bill Act Affect the ACA, Medicaid, and the uninsured rate? », KFF, June 18, https://bit.ly/4qDz2ic.
- 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. (2020), « États-Unis : les Big Three de l'automobile renouvellent leurs conventions collectives sous pressions », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 169-170, mars-juin, p. 52-67, https://bit.ly/3PVVYrr.
- Sauviat C. (2023), « États-Unis : des syndicats focalisés sur la défense de l'emploi et divisés face à la transition énergétique », n° spécial, « Les syndicats face aux défis environnementaux », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 184, décembre, p. 161-186, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/12/C184_-9.pdf.
- Sauviat C. (2024), « États-Unis : un recours croissant à l'immigration temporaire de travail, des conditions de travail dégradées mais des syndicats peu mobilisés », n° spécial, « Les migrations temporaires de travail », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 188, décembre, p. 45-63, https://ires.fr/wp-content/uploads/2025/01/C188_3.pdf.
- 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.
- Presse : *The New York Times*, *The Washington Post*, *The Wall Street Journal*, *the Financial Times*, *Labor Notes*.

Chine

Rivalité sino-américaine et reconfiguration des réseaux de production mondialisés vers l'Asie du Sud-Est

Clément SÉHIER, Aymeric MARIETTE et Muriel PÉRISSE

Parmi les motivations des mesures protectionnistes adoptées par les États-Unis figure la volonté de contrer la montée en puissance de l'industrie chinoise. Les dirigeants chinois, conscients des dépendances étrangères à l'égard de leur pays, répliquent aux sanctions américaines tout en renforçant d'autres partenariats industriels. Les pays de l'Asean, particulièrement attractifs pour les segments à faible valeur ajoutée, bénéficient ainsi d'une hausse des investissements directs étrangers (IDE) manufacturiers. La stratégie américaine risque ainsi de renforcer la centralité de la Chine dans les réseaux de production mondialisés (RPM).

American motivations for recently adopted protectionist measures include a wish to counter the growing power of Chinese industry. Chinese leaders, conscious of foreign reliance on their country, match American sanctions while reinforcing other industrial partnerships. The ASEAN countries, particularly attractive for low-VAT sectors, are thus benefitting from an increase in foreign direct investment (FDI) in manufacturing. As such, American strategy runs the risk of reinforcing China's central role in global production networks (GPN).

Clément Séhier est maître de conférences en sciences économiques, IMT Nord Europe, Clersé ; Aymeric Mariette est doctorant à l'Université de Paris, Centre Asie du Sud-Est (CASE) ; Muriel Périsse est maître de conférences en sciences économiques, Université Artois, LEM.

La remise en cause par l'administration américaine d'une mondialisation fondée sur les principes du libre-échange, dès le premier mandat de Donald Trump (2017-2020), peut être comprise comme une réaction à la montée en puissance de l'industrie chinoise. Si cet essor suscite des critiques anciennes, les mesures adoptées depuis le début de l'année 2025 dépassent la simple protection de l'emploi manufacturier. Elles renvoient à des objectifs stratégiques plus larges, notamment la défense de l'autonomie productive du pays et la lutte contre l'émergence d'une hégémonie rivale, la Chine. De nouvelles notions émergent, telles que le découplage (*decoupling*), le *de-risking* (Sauviat, Serfati, dans ce numéro) ou la stratégie China+1[1], dont les implications réelles pour les entreprises restent encore mal appréhendées.

Les tensions commerciales ont des effets sur l'industrie chinoise ainsi que sur la forme de son insertion dans la mondialisation. Le découplage voulu par les États-Unis reste cependant très incomplet. Les entreprises – chinoises comme étrangères – adaptent en effet leurs stratégies en réponse au contexte géopolitique, mais aussi selon des logiques économiques de long terme, recherchant des conditions de production favorables. Elles se montrent avant tout soucieuses de préserver leur accès aux marchés et leurs réseaux industriels. Pour appréhender les effets des tensions commerciales sur les dynamiques industrielles internationales, il convient donc de les situer en premier lieu dans le contexte de l'évolution de l'industrie chinoise, caractérisée par une montée en gamme couplée à une hausse des coûts de production. L'ampleur, la diversité et l'ouverture internationale du système productif chinois le rendent aujourd'hui incontournable.

L'approfondissement des liens industriels entre la Chine et l'Association des Nation d'Asie du Sud-Est (Asean[2]) nous permet d'illustrer que les sanctions américaines n'ont pas, pour l'instant, entamé l'importance de la Chine dans les réseaux de production mondialisés (RPM)[3]. La montée en gamme de l'industrie chinoise, associée à l'attractivité économique accrue de l'Asie du Sud-Est, avait renforcé les interdépendances régionales avant l'arrivée de Donald Trump au pouvoir en 2017. Les barrières tarifaires tendent à accélérer l'industrialisation des pays de l'Asean, en stimulant les investissements chinois dans des secteurs à

1. Stratégie d'entreprises multinationales qui, afin de ne pas dépendre uniquement de la Chine pour leur production, diversifient leurs installations industrielles dans un ou plusieurs autres pays (souvent en Asie du Sud-Est).

2. L'Asean a été fondée le 8 août 1967 à Bangkok par cinq pays : l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande. Brunei (1984), le Vietnam (1995), le Laos et la Birmanie (1997), puis le Cambodge (1999) ont ensuite rejoint l'organisation. L'Asean regroupe près de 676 millions d'habitants, soit environ 8,5 % de la population mondiale, et représente environ 3,6 % du PIB mondial en 2023 (ASEAN key figures, 2024).

3. L'expression réseaux de production mondialisés (RPM) est proche de celle de chaînes globales de valeur (CGV) popularisée par Gary Gereffi au tournant des années 2000 et désignant les processus de production interconnectés qui s'étendent sur plusieurs pays, où différentes étapes du développement d'un produit – de la conception à la production, en passant par l'assemblage, le marketing et la distribution – sont réalisées au-delà des frontières. À la différence de celle de CGV, mettant l'accent sur les questions de gouvernance et de relations entre entreprises le long de ces chaînes, l'expression RPM intègre une plus grande diversité d'acteurs dans ces processus de production, notamment les travailleurs, largement invisibilisés dans l'approche en termes de CGV. Ces deux termes sont à distinguer de celui de chaînes d'approvisionnement mondiales (CAM), désignant l'ensemble des étapes nécessaires pour fournir un produit ou un service au client final, de la matière première à la livraison. Ainsi l'expression de RPM englobe une réalité plus large de celle de CAM : elle ne se concentre pas uniquement sur les flux physiques nécessaires pour fournir un produit ou un service, mais également sur la dimension immatérielle du processus, notamment tout ce qui concerne les enjeux d'innovation.

faible valeur ajoutée, dans une stratégie de contournement pour accéder aux marchés des pays à revenu élevé. Paradoxalement, cette dynamique consolide la position de la Chine dans les segments à plus forte valeur ajoutée. Ainsi, plutôt qu'à un découplage, on assiste à une recomposition des RPM, dans lesquels la Chine occupe une place centrale.

Le narratif du découplage face à la réalité des interdépendances industrielles

Durant la décennie 2010, les autorités chinoises mettent en place avec succès des stratégies de montée en gamme industrielle et d'internationalisation des entreprises. Face à la montée en puissance de l'économie chinoise, les États-Unis mettent en œuvre une stratégie de découplage qui passe notamment par l'instauration de nouveaux droits de douane sur les produits chinois. Cependant, cet objectif de découplage est difficilement réalisable et n'empêche pas la Chine de conserver une place clé dans les RPM, recomposés en direction des pays de l'Asean.

L'insertion internationale de la Chine au prisme de ses intérêts nationaux

L'année 2008 marque simultanément la fin de l'âge d'or de la mondialisation néolibérale et celle de la croissance à deux chiffres de l'économie chinoise. Face à l'effondrement inattendu de la demande mondiale, l'équipe dirigeante alors en place (Hu Jintao et Wen Jiabao, 2002-2012) met en œuvre une stratégie de relance. Celle-ci est fondée d'une part sur des investissements massifs dans les infrastructures permettant de maintenir un niveau suffisant d'activité économique, tout en accélérant le rattrapage industriel du pays, en ciblant spécifiquement les industries émergentes (Naughton, 2021). De l'autre, les dirigeants renforcent les dispositifs de lutte contre la pauvreté, notamment à travers l'augmentation des salaires minimaux et l'élargissement de la protection sociale, dans le but de stimuler une demande domestique trop faible pour compenser le repli des exportations.

L'accession au pouvoir de Xi Jinping en 2013, si elle n'entraîne pas de rupture radicale avec ces priorités, marque l'émergence d'une nouvelle approche. Le discours des autorités prend une tonalité plus nationaliste, mettant en avant la restauration du rôle de la Chine sur la scène internationale. Cette orientation se concrétise par une politique industrielle plus globale, soutenue par des plans d'investissement publics dans les technologies de pointe et des objectifs particulièrement exigeants en ce qui concerne leur indigénisation (Zenglein, Holzmann, 2019). La volonté de redorer l'image de l'industrie s'accompagne également d'un renforcement des réglementations environnementales, contraignant de nombreuses entreprises à adopter des pratiques plus vertueuses, ou à délocaliser leur production.

Le lancement des nouvelles routes de la soie en 2013 vise, selon le discours officiel, à renforcer la connectivité entre États et à encourager le développement socioéconomique de territoires ayant jusqu'alors peu bénéficié de la mondialisation.

Cette initiative s'accompagne d'une incitation faite aux entreprises chinoises de déployer leurs activités à l'international, afin de compenser la faiblesse de la demande domestique, et de sécuriser l'approvisionnement en ressources naturelles

indispensables à l'industrie nationale[4]. Parallèlement, les autorités continuent de mettre en avant des objectifs de réduction de la pauvreté et de stimulation de la consommation intérieure : un rapport de l'Assemblée nationale populaire souligne ainsi que la consommation doit devenir « le principal moteur et l'ancre de la croissance économique » (Xinhua, 2025). Cependant, la progression espérée de la consommation se heurte à une politique de l'offre peu favorable aux travailleurs et à la réticence des autorités à accroître les investissements dans les domaines de l'éducation et de la santé (Boullenois *et al.*, 2025).

Malgré une augmentation rapide et continue des salaires en Chine[5], la part de la consommation finale des ménages dans le PIB (39 % en 2023) reste loin derrière celle des États-Unis (68 %) et de l'Union européenne (UE ; 52 %) selon la Banque mondiale. Cette hausse continue observable au niveau national masque en réalité une disparité de configurations industrielles et territoriales. Le rapport salarial se trouve ainsi très fragmenté, notamment entre les populations urbaines, occupant souvent les secteurs à haute valeur ajoutée, et les migrants venus des campagnes pour alimenter les usines exportatrices et les services de livraison en main-d'œuvre bon marché (Périsse, Séhier, 2019). Pour ces derniers, le droit du travail, notamment en matière de temps de travail et de rémunération, ne s'applique que partiellement et fait l'objet de contournements systématiques de la part des autorités locales soucieuses de maintenir une industrie locale compétitive. De manière générale, l'absence de développement d'un système complet de sécurité sociale, malgré des mesures ponctuelles[6], favorise l'épargne plutôt que la consommation. Par ailleurs, un tel système n'est pas souhaité par l'équipe dirigeante actuelle, Xi Jinping lui-même l'ayant accusé en 2022 de « nourrir la fainéantise ». Ainsi, le glissement vers un régime de croissance porté par la consommation, comme c'est le cas aux États-Unis et dans de nombreux pays de l'UE, se heurte non seulement à un conflit structurel dans une économie portée par les exportations, mais également à des réticences idéologiques.

Conscientes des dépendances commerciales et industrielles de leur économie, les autorités chinoises ont donc mis en place dès le début de la décennie 2010 des stratégies de montée en gamme industrielle et d'internationalisation des entreprises. Les mesures protectionnistes du premier mandat de Donald Trump, puis les ruptures des chaînes d'approvisionnement durant la pandémie de Covid-19, viennent renforcer les objectifs d'indigénisation dans les secteurs stratégiques, et de rapprochement économique avec d'autres pays émergents. On peut s'interroger sur l'impact des sanctions commerciales américaines : celles-ci ne contribueraient-elles pas paradoxalement

4. Les nouvelles routes de la soie sont souvent décrites comme la manifestation de la montée en puissance géopolitique chinoise, les dirigeants souhaitant s'affirmer face à l'hégémonie américaine. Elles peuvent également, et de manière complémentaire, être analysées au prisme de la montée des contradictions inhérentes au capitalisme chinois : face au risque de surchauffe, les nouvelles routes de la soie offrent de nouvelles perspectives de croissance aux entreprises. Voir par exemple l'article de Séhier (2019) dans un précédent numéro de la *Chronique internationale de l'IRES*.

5. Le salaire mensuel moyen est passé de 376 à 1 435 dollars de 2004 à 2022 selon l'Organisation internationale du travail – OIT (dollars 2021 en parité de pouvoir d'achat).

6. En 2025, dans le cadre de sa nouvelle politique nataliste, le gouvernement a par exemple mis en place une allocation familiale de 3 600 RMB (440 euros) par enfant de moins de 3 ans.

à renforcer la centralité de la Chine dans les RPM ?

La stratégie de découplage des États-Unis

Le 2 avril 2025, l'administration Trump annonce une hausse des droits de douane qui ne cible plus uniquement la Chine. Cette remise en cause généralisée du libre-échange a, entre autres pour objectif de prendre en compte les stratégies de contournement d'entreprises multinationales (EMN) produisant dans des pays tiers et exportant leur production aux États-Unis (China+1, *nearshoring* ou *friendshoring*[7]). Ces nouveaux droits de douane visent les importations de la Chine, mais aussi des pays ayant vu leur rôle de plateforme d'assemblage de biens réexportés vers les États-Unis, tels que le Vietnam ou le Mexique. Face à ces décisions, la Chine se distingue cette fois-ci des autres États en adoptant une attitude particulièrement offensive. Une escalade de mesures et de déclarations s'ensuit entre Washington et Pékin, culminant avec l'instauration par les États-Unis d'un relèvement tarifaire, qui porte les droits de douane à 145 % sur les importations chinoises. En réaction, les autorités chinoises imposent des droits de douane de 125 % sur les produits américains et brandissent la menace d'un contrôle renforcé sur les exportations de minerais stratégiques.

À l'issue de négociations successives tenues à Genève, Londres et Stockholm, un compromis est finalement trouvé, fixant les droits de douane à 30 % pour les importations chinoises et à 10 % pour les produits américains. Mais à l'automne 2025, l'administration américaine augmente de nouveau les droits de douane de 100 % sur les importations de marchandises chinoises, en rétorsion de la décision des autorités chinoises de limiter les exportations de technologies liées à la production de terres rares.

Cette séquence illustre une nouvelle phase de la guerre commerciale sino-américaine, initiée par Washington pour défendre les intérêts de la base électorale de Donald Trump (Charles, Guy, 2025), tout en cherchant à fragiliser le modèle de croissance chinois. Au-delà de l'obsession de réduction du déficit commercial, ces mesures s'inscrivent en effet dans un double objectif : encourager l'emploi manufacturier aux États-Unis et réduire la dépendance structurelle des entreprises américaines à l'égard des chaînes d'approvisionnement chinoises. Ce projet de découplage vise à ralentir la montée en gamme technologique de la Chine, en limitant son accès aux technologies étrangères. Les barrières tarifaires ont également pour objectif de déstabiliser le régime d'accumulation chinois, toujours très dépendant des exportations. La contribution de l'investissement à la croissance est en effet en baisse constante depuis 2018, tandis que la consommation domestique peine toujours à prendre le relai.

Si l'ampleur des mesures et la méthode ont évolué, on observe néanmoins une continuité entre les présidences Trump I (2017) et II (2025). Dès son premier mandat, Donald Trump est élu

7. Pour la stratégie China+1, voir *supra*, note 1, p. 56. Le *nearshoring* désigne le transfert d'activités vers des pays proches géographiquement du marché final afin de réduire les coûts logistiques. Le *friendshoring* consiste à recentrer les chaînes d'approvisionnement dans des pays considérés comme alliés, privilégiant la sécurité des approvisionnements dans un contexte géopolitique instable.

sur la base d'un discours de rupture avec la tradition de libre-échange, porté par un entourage explicitement anti-chinois, à l'image de son proche conseiller au commerce Peter Navarro. Il passe à l'acte dès janvier 2017 en retirant les États-Unis du Partenariat transpacifique (devenu ensuite Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership), un accord de libre-échange réunissant aujourd'hui 11 États, initialement négocié sous l'administration Obama. Cette inflexion s'accompagne des premières mesures protectionnistes ciblant spécifiquement la Chine, notamment dans les secteurs jugés stratégiques pour son industrie – panneaux photovoltaïques, acier et batteries électriques – ainsi que d'un ensemble de sanctions dirigées contre des entreprises technologiques, en premier lieu Huawei, puis progressivement étendues à d'autres firmes considérées comme une menace pour la sécurité nationale américaine.

La présidence Biden ne marque pas de rupture fondamentale, même si la méthode diffère. Washington privilégie une approche coordonnée avec ses alliés, à l'image de l'alliance Chip 4 conclue avec Taïwan, la Corée du Sud et le Japon, destinée à préserver leur avance dans le domaine des semi-conducteurs et à restreindre l'accès de la Chine aux technologies de pointe. Cette stratégie se traduit également par des restrictions imposées à des entreprises non américaines, telles que la firme néerlandaise ASML, désormais interdite d'exporter vers la Chine les machines de lithographie ultraviolette extrême (EUV) nécessaires à l'impression des puces miniatures les plus avancées.

Le découplage tel que pensé par les administrations américaines vise donc à maintenir l'hégémonie économique et technologique des États-Unis dans la mondialisation, en rompant avec des pratiques commerciales considérées comme trop défavorables. La Chine, en revanche, se trouve structurellement plus exposée. Fortement dépendante des exportations, elle condamne les sanctions américaines tout en se positionnant, depuis le discours de Xi Jinping à Davos en 2017, en défenseur du libre-échange. La position plus offensive des États-Unis incite les dirigeants chinois à renforcer leurs objectifs d'autonomie technologique et à chercher de nouvelles sources de croissance à l'international, afin de pallier la faiblesse persistante de la demande domestique.

Recomposition des RPM et nouvelles périphéries chinoises

Si l'industrie chinoise est indéniablement affectée par les sanctions américaines, l'objectif de découplage entre les deux économies reste encore largement hors de portée. Les exportations chinoises vers les États-Unis ont été ralenties, le déficit commercial américain vis-à-vis de la Chine diminuant de 30 % entre le pic de 2018 et 2024. Parallèlement, les investissements directs étrangers (IDE) entrants en Chine reculent depuis 2021, du fait du ralentissement économique chinois, mais également des inquiétudes des EMN face aux tensions géopolitiques persistantes (Pieke *et al.*, 2024). Après deux années de recul, les IDE entrants aux États-Unis se sont quant à eux redressés en 2024, un mouvement apparemment confirmé en 2025 par les annonces d'investissements par des entreprises straté-

giques telles que TSMC[8] et Sanofi. Ces firmes privilégient une implantation sur le territoire américain, pour contourner les droits de douane et anticiper d'éventuelles barrières non tarifaires[9]. Dans cette optique, il apparaît que la stratégie visant à affaiblir l'économie chinoise en incitant les entreprises à privilégier la production sur le sol américain commence à produire ses effets. Ce phénomène ne doit cependant pas être surestimé, car il ne semble pas en mesure d'enrayer le déclin structurel du secteur manufacturier américain, lequel demeure stable à environ 10 % du PIB.

La Chine n'en conserve pas moins une place clé dans les RPM. Son système productif reste incontournable, de par son ampleur et sa diversité, produisant en 2023 près de 29 % de la valeur ajoutée manufacturière mondiale, loin devant l'Union européenne (18 %) et les États-Unis (16 %) (Pieke *et al.*, 2024). Cette position centrale est renforcée par la croissance rapide de la part de la valeur ajoutée chinoise dans les importations mondiales, qui dépasse celle de ses exportations en valeur absolue. Dans le même temps, la valeur ajoutée importée par la Chine[10] en provenance de l'UE, des États-Unis et du Japon, décline.

Une enquête menée au niveau des entreprises implantées en Chine confirme l'intention des entreprises hautement capitalistiques d'y intensifier leurs investissements en recherche et développement (R&D), afin de continuer à bénéficier d'un écosystème productif exceptionnel (Pieke *et al.,* 2024). Cette stratégie d'investissement peut s'accompagner d'une diversification géographique des sites de production, notamment sur les segments à moindre valeur ajoutée, illustrant une complémentarité entre les stratégies de China-for-China[11] et de diversification vers de nouveaux territoires de production (China+1) (Pieke *et al.*, 2024:60). Même en privilégiant des stratégies de *nearshoring* ou de *friendshoring* (voir *supra*), les entreprises américaines et européennes continuent d'importer majoritairement leurs composants depuis la Chine. Celle-ci voit donc son rôle consolidé, à la fois comme marché et comme base industrielle.

Par ailleurs, d'autres pays profitent indirectement des sanctions américaines contre la Chine. La réduction des importations américaines depuis la Chine est en partie compensée par une augmentation des flux en provenance de pays d'Asie du Sud-Est (Vietnam, Cambodge, Indonésie), d'Asie du

8. L'entreprise TSMC est souvent présentée comme le fleuron industriel taïwanais. Cette fonderie produit en effet la majeure partie des semi-conducteurs les plus avancés. Cette expertise technologique suscite l'intérêt des États-Unis et de la Chine, qui cherchent également à maîtriser cette étape de production.

9. Les barrières non tarifaires sont des restrictions commerciales n'impliquant pas de taxes. Elles sont souvent justifiées comme des mesures de protection des consommateurs, de l'environnement, ou de la sécurité nationale, mais elles visent également à protéger les industries nationales. Les modalités sont très variées : il peut s'agir de normes techniques, sanitaires, environnementales, ou encore de quotas. G. Friesen, « Why non-tariff barriers are the new frontline in US trade policy », *Forbes*, April 27, 2025, https://bit.ly/3Xqm4qO.

10. La valeur ajoutée (VA) importée désigne la part de la valeur d'un produit final qui provient de l'étranger, c'est-à-dire la contribution des pays étrangers aux différentes étapes de production d'un bien ou service avant son exportation ou sa consommation finale dans un pays donné. Mesurer le commerce en termes de VA et non en valeur absolue permet ainsi de mieux prendre en compte la VA apportée par chaque pays à la production de biens et de services consommés dans le monde entier. Il permet de déterminer l'évolution de la base productive des pays, et de repérer notamment si ceux-ci connaissent un processus de montée en gamme au cours du temps.

11. Stratégie industrielle qui consiste à réorienter vers la demande chinoise les investissements étrangers destinés initialement à l'exportation, et à réduire ainsi la dépendance de la Chine aux marchés étrangers.

Sud (Inde, Bangladesh) et du Mexique. La base industrielle de ces pays s'est renforcée sous l'effet combiné de la hausse des coûts de production chinois et des barrières tarifaires instaurées depuis 2018. Les délocalisations qui en découlent permettent de contourner les droits de douane sans ébranler la position centrale de la Chine dans les RPM : elle tend à se repositionner en productrice de biens intermédiaires exportés vers ces pays, qui eux, se spécialisent dans l'assemblage[12].

L'Asean se retrouve donc au cœur de la dynamique de recomposition des RPM. Sur la période 2016-2024, les échanges de biens ont été multipliés par plus de deux entre l'Asean et la Chine d'une part, et avec les États-Unis de l'autre. Néanmoins la structure des échanges est très différente dans les deux cas : la balance commerciale est largement déficitaire vis-à-vis de la Chine, et à l'inverse, structurellement excédentaire avec les États-Unis[13]. Ce double mouvement de hausse des exportations chinoises vers l'Asean, et des exportations de l'Asean vers les États-Unis, s'accompagne également d'une évolution des réseaux de production régionaux : de nombreuses entreprises chinoises ont délocalisé une partie de leur production vers l'Asean ou se sont mises à exporter massivement des biens intermédiaires vers la région, qui sont ensuite assemblés puis exportés vers d'autres territoires, notamment les États-Unis (Pieke *et al.*, 2024). Cette évolution, bien que freinée temporairement par la crise du Covid-19, avait donc débuté avant l'arrivée de l'administration Trump au pouvoir. L'Asean, déjà liée historiquement aux donneurs d'ordre japonais et sud-coréens, reçoit aujourd'hui un flux croissant d'investissements chinois, en particulier dans les secteurs manufacturier, numérique, des véhicules électriques et des énergies renouvelables. Le renforcement du rôle de plateforme industrielle et commerciale de la région s'inscrit donc dans une logique de long terme, qui dépasse les simples stratégies de contournement des droits de douane.

L'Asie du Sud-Est au centre du renouvellement des réseaux de production mondialisés

Les pays de l'Asean ont vu leur rôle de plateformes manufacturières renforcé par la hausse des droits de douane américains dès 2017. Ils attirent des EMN et de nombreuses entreprises chinoises en quête d'alternatives à la production en Chine. Si ce phénomène accélère leur diversification industrielle, il accroît aussi leur dépendance aux entreprises chinoises, qui délèguent aux pays voisins les segments à faible valeur

12. L'impact de ces droits de douane est inégal selon les territoires en Chine. Dans les provinces exportatrices historiques du Sud du pays, notamment autour du delta de la rivière des Perles spécialisé dans la production de produits textiles et électroniques, ils sont venus s'ajouter à la hausse des salaires et du prix d'accès au terrain, accélérant ainsi le mouvement de relocalisation de certaines industries vers les provinces intérieures et occidentales, ou vers l'étranger. Des quartiers industriels entiers de certaines villes secondaires de la province du Guangdong ont ainsi été vidées de leur usines textiles et électroniques au cours des dernières années (Neel, 2022). Le glissement du soutien gouvernemental vers les secteurs de pointe (IA, semi-conducteurs) ou de « transition » (véhicules électriques, photovoltaïque) se fait en outre au détriment d'industries historiques (textile, voitures thermiques). On observe une recrudescence des grèves dans ces secteurs manufacturiers ces dernières années, mais les travailleurs font face à des réactions particulièrement sévères de la part des autorités (Han, Song, 2024).

13. La somme des biens importés et exportés avec la Chine est ainsi passée de 368 à 772 milliards de dollars et de 211 à 453 milliards de dollars avec les États-Unis (ASEANStats). Néanmoins, l'Asean importe massivement depuis la Chine, et se trouve en position d'exportatrice vis-à-vis des États-Unis.

ajoutée tout en opérant une montée en gamme sur leur propre territoire. Les gouvernements des pays de l'Asean cherchent ainsi à attirer les IDE sans être cantonnés à un rôle d'assemblage de biens à faible valeur ajoutée.

L'approfondissement des interdépendances Chine-Asean

Depuis la fin du XX[e] siècle, l'intégration de l'Asean aux RPM s'appuie sur des secteurs intensifs en main-d'œuvre, tels que le textile et l'habillement. Une montée en gamme s'opère progressivement vers l'électronique et la fabrication de semi-conducteurs, au départ réservés à quelques zones industrielles de Singapour, de Malaisie ou de Thaïlande. En 2022, les industries de l'électronique et des technologies de l'information représentent respectivement 29 et 26 % des exportations et importations de la zone (ASEAN, 2023). Cette intégration industrielle se caractérise par des spécialisations marquées entre pays. D'une part, les pays les moins développés (Cambodge, Laos et Birmanie) sont principalement spécialisés dans des productions à faible valeur ajoutée, notamment dans le textile et l'habillement. D'autre part, des pays comme la Thaïlande, la Malaisie, les Philippines, l'Indonésie et le Vietnam, tout en étant présents sur des segments intensifs en main-d'œuvre, parviennent à déployer des activités à plus forte valeur ajoutée. Singapour, en raison de son niveau de développement avancé, exporte majoritairement des produits industriels à très forte valeur ajoutée. L'activité industrielle du sultanat de Brunei, où résident moins de 500 000 habitants permanents, reste quant à elle centrée sur le secteur des hydrocarbures.

Si l'essor industriel de l'Asean s'explique en partie par les tensions commerciales entre les États-Unis et la Chine, son attractivité repose sur un ensemble de facteurs. La région affiche, malgré le ralentissement récent, un rythme de croissance nettement supérieur à la moyenne mondiale sur la décennie écoulée, oscillant autour de 5 % par an. Elle bénéficie également de l'hétérogénéité des trajectoires de développement industriel de ses pays membres, ce qui favorise les stratégies de diversification des EMN. La multiplication d'accords de libre-échange régionaux et bilatéraux[14], ainsi que l'adoption de réglementations favorables aux IDE dans la plupart des pays, contribuent également à l'attractivité de l'Asean. Les firmes chinoises sont de plus en plus nombreuses à mobiliser le potentiel de cette région frontalière pour y étendre ou y relocaliser leurs activités industrielles.

Depuis les années 1990, les IDE chinois dans l'Asean restent limités, et émanent principalement d'entreprises publiques impliquées dans le secteur énergétique (notamment en Indonésie, Malaisie et Birmanie) ou dans des infrastructures régionales. La décennie 2010 est en revanche marquée par la montée en puissance des investissements privés dans l'industrie manufacturière. Ce mouvement touche aussi bien les filières du textile-habillement (Cambodge, Myanmar, Vietnam), de l'électronique (Malaisie, Vietnam) que la transformation des ressources naturelles (Indonésie, Philippines). En 2023, l'industrie manufacturière représente 36 % des flux d'IDE chinois dans la région, devant le commerce, l'immobilier

14. Au niveau regional, on peut citer le China-ASEAN Free Trade Agreement (CAFTA) ; l'ASEAN Free Trade Area (AFTA) ; le Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) ; ou encore le Free Trade Area of Asia-Pacific (FTAAP).

ou la finance, qui dominaient jusqu'alors (ASEAN, 2024).

La hausse inattendue des droits de douane américains sur les importations en provenance de Chine, en 2018, accélère la recherche de nouveaux sites de production par les EMN. Le Vietnam et le Cambodge voient par exemple leur rôle renforcé dans les secteurs intensifs en main-d'œuvre. Cette réorientation des IDE s'inscrit dans une dynamique engagée dès les années 2010, sous l'effet de la hausse des coûts de production en Chine et de la volonté des autorités chinoises de favoriser les industries à plus forte valeur ajoutée. L'instauration de normes environnementales plus strictes en Chine contribue aussi à la délocalisation d'activités polluantes[15]. Enfin, la montée en gamme industrielle s'accompagne d'une demande accrue de ressources critiques – nickel, cuivre, bauxite –, stimulant les investissements chinois dans l'extraction minière dans l'ensemble de l'Asie du Sud-Est.

Le déploiement d'investissements par les entreprises chinoises s'inscrit en résonance avec les politiques d'ouverture mises en œuvre par les pays membres de l'Asean pour attirer les IDE. Malgré des tensions géopolitiques persistantes, notamment autour des différends maritimes, les gouvernements de la zone perçoivent ces flux d'investissement comme un levier de développement de leurs bases industrielles nationales. Outre la signature d'accords commerciaux régionaux, la création de dizaines de zones économiques spéciales (ZES) matérialise l'ambition d'intégration aux RPM[16]. Les pays de la région sont nombreux à s'inspirer des recommandations des institutions économiques internationales (Banque mondiale, Fonds monétaire international – FMI, Organisation mondiale du commerce – OMC), qui voient dans les ZES et les parcs industriels un levier pour la création d'emplois et la diversification industrielle. Enfin, la mise en place de corridors économiques dans le cadre des nouvelles routes de la soie incite les entreprises chinoises à choisir des implantations dans les zones de la région jusqu'alors considérées comme périphériques, qu'il s'agisse de territoires restés à l'écart des stratégies industrielles (à l'image du parc industriel de Kuantan en Malaisie) ou de pays nouvellement intégrés à la dynamique régionale tels que le Laos, le Cambodge et la Birmanie.

Cette convergence d'objectifs entre l'Asean et les entreprises chinoises ne doit toutefois pas occulter le fait que ces dernières investissent depuis peu dans la région, et qu'elles s'insèrent dans un paysage très concurrentiel et toujours dominé dans de nombreux secteurs par des entreprises américaines, japonaises, coréennes et européennes. La plupart des pays de la région cherchent d'ailleurs à maintenir une stratégie de *hedging* – c'est-à-dire de diversification des sources d'investissement –, afin de préserver une certaine autonomie stratégique, conformément à la tradition de « non-alignement » de la région.

15. Bien que renforcée de manière progressive depuis le début des années 2000, la protection de l'environnement en Chine s'est accélérée depuis 2014 et la guerre contre la pollution déclarée par le Premier ministre de l'époque, Li Keqiang. Celle-ci s'est traduite par l'adoption de nombreuses réformes réglementaires et institutionnelles visant à rendre plus effective la politique environnementale et climatique du pays, notamment en matière de sanctions à l'encontre des entreprises ne respectant par la réglementation.

16. Les zones économiques spéciales (ZES) sont des enclaves, souvent situées à des carrefours logistiques, offrant des incitations aux investisseurs étrangers, tels que l'exemption de droits de douane, des infrastructures dédiées et des facilités administratives.

Tensions entre montée en gamme et dépendance accrue à la Chine

Le rôle de la Chine dans l'intégration régionale de l'Asean s'affirme de manière plus significative dans les statistiques commerciales que dans celles concernant les IDE, où les États-Unis, le Japon, la Corée du Sud et l'Union européenne (UE) conservent une place importante. Depuis 2009, la Chine est le principal partenaire commercial de l'Asean, et cette relation est devenue réciproque depuis 2020. En 2022, la Chine représente 15 % des exportations de la région, un niveau comparable à celui des États-Unis et supérieur à celui de l'UE (9 %). Elle représente 23 % des importations, largement devant la Corée (7,5 %), le Japon (7 %) et les États-Unis (7 %).

Au-delà de la multiplication d'accords de libre-échange mentionnés précédemment, l'intégration croissante entre l'Asean et la Chine reflète une complémentarité dans les réseaux de production, où l'Asean occupe un rôle de plateforme, important des biens intermédiaires de Chine avant de les réexporter vers l'Amérique du Nord, l'UE, le Japon et la Corée du Sud. Ce redéploiement des liens entre donneurs d'ordre et fournisseurs en Asie est amorcé au début de la décennie 2010, et permet d'intégrer successivement le Vietnam, puis le Cambodge, la Birmanie, et plus récemment le Laos selon la capacité des territoires à produire des biens à contenu technologique plus ou moins élevé.

La position de la Chine dans ce processus d'intégration régionale se renforce ainsi à la suite des barrières tarifaires instaurées par les États-Unis en 2018, une part croissante des IDE chinois dans la région étant motivée par la volonté de les contourner. Dans certains cas, les fabricants chinois cherchent avant tout à obtenir un certificat d'origine, en intégrant une valeur ajoutée locale minimale, comme cela peut être le cas dans la production de panneaux solaires, un secteur visé très tôt par l'administration américaine (Moore, Satriastanti, 2025).

La part croissante de valeur ajoutée importée de Chine dans la production locale permet de prendre la mesure des interdépendances. En Malaisie, en Thaïlande et au Vietnam, par exemple, c'est souvent plus de la moitié de la valeur ajoutée, dans l'électronique ou les machines, qui est importée. Même dans le secteur textile vietnamien et cambodgien, une part substantielle de la valeur ajoutée provient d'importations, ce qui démontre que ces pays se spécialisent principalement dans des opérations d'assemblage de produits importés, puis réexportés. La part de la Chine dans la valeur ajoutée importée des biens ensuite réexportés est également croissante : en 2020, elle est de plus d'un tiers pour le Vietnam (42,5 %), l'Indonésie (35,2 %) et la Thaïlande (34,8 %), démontrant ainsi la forte imbrication des réseaux de production (Melka, 2025).

Le Vietnam incarne particulièrement ce rôle de plateforme industrielle. Dans ses deux secteurs les plus extravertis, le textile et l'électronique, la part des produits intermédiaires importés, puis destinés à l'exportation, représente respectivement 90,7 et 84,3 % du total en 2020 (OECD, 2023a). Au Cambodge, près de 90 % des biens intermédiaires importés sont destinés à l'exportation (OECD, 2023b). La Chine fournit environ 50 % des importations du pays, tandis que près de 40 % des exportations sont dirigées vers les États-Unis et l'UE, et seulement 10 % vers la Chine. Les entreprises chinoises contrôlent les segments en

amont, notamment la production de tissus importés par les usines de confection. Celles-ci sont d'ailleurs détenues à 90 % par des capitaux chinois, soulignant l'influence majeure de la Chine dans ce secteur clé pour l'économie cambodgienne (ASEAN, 2024).

Les IDE dans les secteurs liés à la transition énergétique – solaire et éolien, batteries, véhicules électriques – sont également en forte croissance (Kratz *et al.*, 2025). Les entreprises chinoises ont par exemple déployé des stratégies d'investissement en Indonésie, premier producteur mondial de nickel, métal indispensable à la fabrication des batteries électriques, à tel point qu'à l'heure actuelle, elles concentrent les trois quarts de la capacité nationale de transformation du nickel (C4ADS, 2025). Parallèlement, les exportations indonésiennes d'acier et de nickel transformé ont été multipliées par huit entre 2018 et 2023 (Observatory of Economic Complexity). Bien que cette tendance ne soit pas encore pleinement perceptible dans les statistiques régionales, elle devrait probablement s'étendre à d'autres ressources et territoires, comme le cuivre aux Philippines ou l'aluminium en Malaisie et au Vietnam.

L'approfondissement des interdépendances régionales s'inscrit dans la stratégie chinoise de montée en gamme industrielle. Les segments à faible valeur ajoutée, exigeant une main-d'œuvre abondante et peu coûteuse, sont de plus en plus délocalisés vers les pays d'Asie du Sud-Est, et externalisés à des entreprises qui peuvent dans certains cas être contrôlées par des capitaux chinois, comme c'est souvent le cas, on l'a vu, dans l'habillement au Cambodge. Parallèlement, les entreprises, en Chine, sont incitées à développer les segments à forte valeur ajoutée. Ce redéploiement des réseaux productifs pourrait, dans une perspective optimiste, favoriser la diversification industrielle régionale *via* le transfert de technologies et la modernisation des infrastructures.

Des incertitudes persistent cependant quant à la capacité des gouvernements des pays de l'Asean à concevoir et mettre en œuvre des stratégies de montée en gamme profitant effectivement à leurs entreprises. Alors que les exportations chinoises vers la région ont longtemps été centrées sur les produits intermédiaires, la part de produits finis est aujourd'hui croissante (Kelly, Wester, 2025). Cette évolution pourrait entraîner un afflux d'exportations à faible coût vers des pays n'ayant pas encore consolidé des bases industrielles compétitives, les maintenant dans un rôle de plateformes de production à bas coût. Les pays de l'Asean doivent ainsi composer entre l'attraction nécessaire d'IDE visant à capter savoir-faire et technologies, et la protection de leurs industries contre un déversement massif de produits finis.

Pour soutenir leur montée en gamme, plusieurs pays de l'Asean ont négocié avec les entreprises chinoises une part croissante de production locale, et manient un recours calibré à des mesures protectionnistes, tout en renouant avec des politiques industrielles plus volontaristes. La Thaïlande, premier producteur régional de véhicules (le secteur représente 10 % de son PIB), la Malaisie et l'Indonésie ont ainsi contraint des investisseurs chinois à implanter des unités de fabrication de batteries et de véhicules électriques. L'Indonésie a également interdit l'accès à la plateforme de vente en ligne Temu (Kelly, Wester, 2025). Même le Vietnam, principal bénéficiaire des IDE manufacturiers chinois, a ouvert

des enquêtes anti-*dumping* dans les secteurs du textile, de l'éolien et de l'acier. Ces initiatives demeurent toutefois limitées pour éviter d'éventuelles représailles commerciales de Pékin. Jusqu'à présent, les autorités chinoises, soucieuses de ne pas froisser leurs partenaires commerciaux, se sont montrées relativement conciliantes, et ont même accepté, en octobre 2024, de réviser l'ASEAN-China Free Trade Agreement (ACFTA, accord de libre-échange entre l'Asean et la Chine[17]) afin de répondre aux critiques sur le caractère de plus en plus déséquilibré des échanges.

Les préoccupations des pays d'Asie du Sud-Est ne se réduisent pas à leurs relations industrielles et commerciales avec la Chine. On l'a vu, les droits de douane généralisés du printemps 2025 ciblent désormais les territoires considérés comme des plateformes de réexportation de biens dont la production est contrôlée, au moins en partie, par des entreprises chinoises. Dans l'hypothèse où ces barrières tarifaires seraient renforcées d'une part, et où la région resterait très ouverte au commerce et aux IDE en provenance de Chine de l'autre, l'Asean pourrait subir le détournement d'une partie des exportations chinoises vers la région, sans être en mesure de maintenir un niveau élevé d'exportations vers les États-Unis. Les bénéfices en termes de développement industriel à long terme pourraient alors être limités (Kelly, Wester, 2025). Cette perspective plus pessimiste pour la région ne doit cependant pas faire oublier que le rapprochement Chine-Asean est antérieur aux sanctions commerciales américaines, et se fonde d'abord sur les complémentarités entre une grande puissance industrielle soucieuse d'accélérer sa montée en gamme et une région particulièrement attractive.

Les tensions sino-américaines ont donc contribué à accélérer l'essor industriel de l'Asean, en amplifiant une dynamique déjà à l'œuvre. L'avenir de la région est certes, en partie, tributaire de l'évolution des rapports de force entre les deux grandes puissances, mais il n'en sera pas moins déterminé par la capacité des dirigeants à mettre en œuvre des stratégies industrielles favorisant son développement socioéconomique. Après ce focus sur cette région au premier plan des tensions sino-américaines, nous abordons brièvement le positionnement des autres grandes économies face à la montée en puissance industrielle de la Chine et à l'intensification des tensions commerciales déclenchées par les États-Unis.

Recomposition du commerce mondial et des investissements directs étrangers dans le cadre de dépendances persistantes

La montée en puissance de l'industrie chinoise suscite des inquiétudes chez les pays à revenu élevé, préoccupés par les pertes d'emplois et les dépendances stratégiques. Toutefois, leur forte dépendance au marché chinois et aux intrants issus de Chine limite leurs réactions, qui restent jusqu'à présent plus prudentes que celles

17. L'ACFTA vise à réduire les droits de douane et les barrières commerciales. Il a été signé en 2002 par l'ensemble des chefs de gouvernement impliqués à Phnom Penh. Le 28 octobre 2025, lors du sommet annuel de l'Asean à Kuala Lumpur, la Chine et les États membres de l'Asean ont signé un protocole d'actualisation de leur zone de libre-échange, l'ACFTA. Celui-ci vise officiellement à renforcer la coopération économique régionale au-delà des échanges traditionnels de marchandises, en intégrant de nouveaux domaines tels que l'économie numérique, l'économie verte, la connectivité des chaînes d'approvisionnement et le soutien aux PME.

des États-Unis. Parallèlement, depuis le lancement des nouvelles routes de la soie, les dirigeants chinois se tournent de plus en plus vers les pays émergents, et à la suite de la généralisation des droits de douane américains, la Chine s'est imposée en chef de file de ces pays. Cette coalition de circonstance reste néanmoins marquée par des tensions récurrentes.

Une approche prudente des pays à revenu élevé

Les pays à revenu élevé adoptent généralement une posture plus prudente que les États-Unis, conscients que leur forte dépendance vis-à-vis de l'industrie chinoise les place dans une position délicate. Ils s'orientent moins vers une approche fondée sur la confrontation explicite, tout en étant peu coordonnés dans leurs réponses.

Les critiques formulées par l'UE à l'encontre des pratiques commerciales chinoises, perçues comme déloyales, ne datent pas d'hier. Cependant, la pandémie de Covid-19 et le conflit en Ukraine ont accentué les préoccupations sur sa souveraineté industrielle. L'UE a ainsi adopté plusieurs mesures protectionnistes ciblées, visant notamment à soutenir des secteurs considérés comme stratégiques. Ces dispositifs présentent néanmoins des contradictions, comme en témoigne la chaîne de valeur des véhicules électriques : d'une part, l'UE impose des droits de douane à l'importation des véhicules électriques produits en Chine ; d'autre part, les industriels européens du secteur restent dépendants des technologies et composants chinois pour la fabrication de batteries. Cette double contrainte expose les dirigeants européens à un risque de représailles susceptible de limiter l'accès à des produits de base, ainsi qu'à une possible restriction d'accès au marché chinois. La diplomatie allemande, historiquement plus conciliante envers Pékin, incarne cette tension entre la protection de l'industrie nationale et la préservation de l'accès au marché chinois (Kahmann, dans ce numéro). Conscients de ces interdépendances, les responsables européens privilégient une stratégie de *de-risking* plutôt qu'un véritable découplage (Sauviat, Serfati, dans ce numéro) et les entreprises européennes ne se placent pas dans une perspective de désengagement massif. Un rapport de la Chambre européenne de commerce en Chine (European Chamber, 2025) indique certes que leur confiance est au plus bas, en raison des perspectives de ralentissement économique de la Chine, mais également du fait des tensions géopolitiques. Et pourtant, elles sont plus nombreuses à prévoir d'y accroître leurs activités, afin de profiter de la résilience de l'industrie et de l'essor, même contrasté, du marché chinois. Cela confirme les résultats de l'enquête de Pieke *et alii* (2024) menée auprès d'entrepreneurs allemands, hollandais, japonais et singapouriens : certaines entreprises envisagent des relocalisations partielles vers des pays tiers, principalement pour les segments à faible valeur ajoutée, tandis que celles présentes sur des segments plus avancés investissent dans des opérations intégrées, afin de mieux maîtriser leur chaîne de valeur, depuis la R&D jusqu'aux services aux consommateurs. Loin de provoquer des départs massifs de Chine, la montée des risques géopolitiques a donc plutôt incité les entreprises européennes à élargir leurs options.

Les cas du Japon et de la Corée du Sud méritent une attention particulière. Ces puissances industrielles, proches géographiquement, ont investi en Chine dès l'amorce

des réformes économiques en 1978. Dès le début des années 2010, avant même l'arrivée de Donald Trump au pouvoir, elles ont expérimenté un durcissement des tensions commerciales liées à des différends géopolitiques. Par exemple, la décision de la Présidente sud-coréenne Park Geun-hye (2013-2017), alors soutenue par Washington, d'implanter le système antimissile THAAD, a provoqué des frictions diplomatiques avec Pékin. En réponse, les EMN sud-coréennes ont été encouragées à délocaliser une partie de leur production vers le Vietnam (Xu, Lim, 2024). Samsung a ainsi cessé toute production de *smartphones* en Chine dès 2019. Le Japon a quant à lui connu des tensions récurrentes autour des îles Senkaku, entraînant des mesures de rétorsion commerciales de la part de la Chine[18]. Pourtant, les interdépendances industrielles avec la Corée du Sud et le Japon restent profondément ancrées, et les entreprises de ces deux pays continuent d'écouler une part substantielle de leur production sur le marché chinois. Les gouvernements coréens et japonais parviennent depuis longtemps à gérer des tensions géopolitiques, parfois très intenses, sans pour autant engager de véritable découplage avec la Chine.

Des perspectives de rapprochement avec les économies émergentes

Sur le plan des relations internationales, le lancement du programme des nouvelles routes de la soie en 2013 peut être compris comme la volonté de proposer une voie alternative à la mondialisation dont les règles sont fixées par les États-Unis et l'Europe occidentale. La mise en place de droits de douane généralisés au printemps 2025 semble avoir contribué à renforcer les liens entre la Chine et les pays émergents. Cette dernière se pose en effet en défenseur du libre-échange depuis plusieurs années maintenant, et cherche à étendre ses partenariats économiques avec tout État disposé à coopérer. Cela se traduit par un renforcement de ses échanges avec l'Asean, mais aussi avec le Brésil, l'Inde, la Russie, ainsi qu'avec plusieurs pays d'Asie centrale et d'Afrique. Plusieurs économistes chinois considèrent que la réponse chinoise aux sanctions américaines doit passer par un approfondissement de ces relations (Drinhausen, Sadeler, 2025), qui a été symbolisé par la rencontre, début septembre 2025 dans la capitale chinoise, de plus d'une vingtaine de chefs d'État lors du défilé militaire commémorant la fin de la seconde guerre mondiale.

Ce discours de solidarité entre pays émergents – la Chine se voyant en quelque sorte à la tête d'une nouvelle déclinaison du mouvement des non-alignés – répond également à la nécessité pour elle de maintenir des débouchés commerciaux, faute de mesures permettant de stimuler durablement la demande domestique. Si les marchés des économies émergentes ne peuvent à eux seuls compenser la limitation de l'accès au marché américain, ils contribuent à expliquer les excédents records de la balance commerciale chinoise, en dépit des sanctions. Ils permettent également de chercher des alternatives lui permettant d'exercer une pression sur l'administration Trump, à l'instar du boom massif des importations de soja brésilien au détriment des producteurs américains.

Les démonstrations de rapprochement ne sauraient cependant masquer les tensions

18. « Japan reveals 87 projects eligible for "China exit" subsidies », Nikkei Asia, July 17, 2020.

latentes au sein des Brics[19], qui relèvent pour l'heure davantage d'une alliance de circonstance que d'un bloc aux intérêts véritablement convergents. À l'instar des États de l'Asean, les autres économies émergentes craignent un afflux d'exportations chinoises à faible coût nuisant aux producteurs locaux. La Présidente mexicaine a par exemple menacé à son tour de la mise en place de droits de douane sur les importations en provenance de Chine. Finalement, quel que soit leur niveau de développement économique, les États se retrouvent devant une tâche difficile : celle d'élaborer un savant arbitrage entre leur volonté d'attirer des investissements chinois sur leur territoire et d'accéder au marché chinois pour leurs exportations tout en se protégeant d'un déficit commercial et de dépendances industrielles trop soutenues.

Conclusion et perspectives

Pour les entreprises étrangères, les raisons d'investir dans l'industrie chinoise ont évolué, passant de la recherche de faibles coûts de production à l'importance d'être présentes sur un marché dynamique, en développant des liens de coopération et de concurrence avec des firmes locales avancées technologiquement. La grande diversité du système productif chinois complique l'analyse des stratégies adoptées par les firmes étrangères, lesquelles varient sensiblement selon le pays d'origine, le secteur, et plus encore, le niveau de complexité industrielle. Néanmoins, un décalage est apparent entre les discours de certains gouvernements mettant l'accent sur l'autonomisation et la souveraineté, et l'absence de mouvements significatifs de désengagements industriels. Cette situation s'explique par des interdépendances profondément ancrées, rendant peu souhaitable la rupture de ces liens pour les entreprises.

La hausse des droits de douane imposée par les États-Unis a néanmoins accéléré un processus de diversification industrielle, dont les pays de l'Asean semblent être les principaux bénéficiaires. La rapide industrialisation du Vietnam illustre ce rôle de plateforme entre la Chine et les économies développées. Plusieurs autres pays de la région aspirent à tirer profit de cette dynamique pour renforcer leur base industrielle, en mobilisant divers leviers tels que la signature d'accords commerciaux, des politiques d'attraction des IDE, ou encore la création de ZES. Ce développement industriel reste fortement imbriqué avec l'évolution du système productif chinois et semble soutenir sa montée en gamme. Paradoxalement, les barrières tarifaires visant à isoler la Chine contribuent ainsi à renforcer son rôle central dans les RPM.

L'apaisement entre la Chine et les États-Unis semble peu probable. Les autorités chinoises continuent à soutenir la projection internationale de leurs entreprises, et n'hésitent plus à prendre des mesures de rétorsion contre de nouvelles sanctions commerciales. L'année 2025 a en effet révélé la détermination des autorités chinoises, conscientes que les interdépendances industrielles rendent leur pays incontournable, à répondre aux pressions des pays à revenu élevé. Certes, les sanctions commerciales ont contribué à réduire le déficit commercial américain vis-à-vis de la Chine, mais les exportations chinoises ont continué à

19. Les Brics étaient initialement composés du Brésil, de la Russie, de l'Inde, de la Chine, et de l'Afrique du Sud. Ils ont été rejoints en 2024 par l'Égypte, l'Éthiopie, l'Iran et les Émirats arabes unis, puis par l'Indonésie en 2025.

croître, démontrant l'existence d'options de contournement, vers l'UE, l'Asie et d'autres économies émergentes.

Dans ce contexte, les stratégies de diversification (*de-risking*, China+1, etc.) devraient se poursuivre sans pour autant conduire à un découplage radical. Le rôle des pays producteurs intermédiaires – au sein de l'Asean mais aussi au-delà, tels que l'Inde, le Mexique pour le marché nord-américain, ou encore la Turquie et le Maroc pour l'UE – devrait se renforcer.

Les États-Unis pourraient, de leur côté, intensifier les sanctions à l'encontre des territoires utilisés par les entreprises chinoises comme plateformes d'exportation, qu'il s'agisse de filiales, de *joint-venture*, ou de sous-traitants locaux. Une telle stratégie affecterait particulièrement les pays de l'Asean, qui pourraient à leur tour se trouver contraints de restreindre les importations en provenance de Chine, au risque de provoquer une escalade tarifaire dans la région. Faute de mesures internes suffisantes pour stimuler sa demande domestique, la Chine serait alors amenée à accélérer la diversification de ses débouchés extérieurs.

L'approfondissement des interdépendances industrielles et commerciales est également susceptible de contribuer à redessiner, plus largement, les alliances géopolitiques. Afin de ne pas s'aliéner les économies émergentes, les pays à revenu élevé ont intérêt à ne pas se limiter à des politiques protectionnistes. Les transformations en cours offrent l'occasion de réévaluer les relations industrielles entre pays du Nord et du Sud global, dans une optique de création d'effets d'entraînement favorables à leur développement socioéconomique. Comme on l'a observé, les pays de l'Asean, soucieux de préserver un équilibre entre des grandes puissances aux intérêts divergents, pourraient accueillir favorablement ce type de partenariats.

Enfin, il ne faut pas exclure une possible intensification des tensions, par exemple dans l'éventualité d'une invasion de Taïwan par la Chine. Une telle issue entraînerait un durcissement des sanctions économiques, pouvant aller jusqu'à la rupture des relations commerciales et financières entre la Chine et les pays occidentaux, à l'image de ce que connaît la Russie depuis l'invasion de l'Ukraine en 2022. Si les États membres de l'UE, la Corée du Sud et le Japon pourraient faire bloc derrière les États-Unis, d'autres, notamment les Brics, éviteront probablement de prendre clairement position. Les pays de l'Asean, pratiquant depuis longtemps une politique de *hedging* (voir *supra*), pourraient quant à eux bénéficier de ces tensions en accélérant le développement de leur base industrielle. Les entreprises des pays occidentaux, intégrées dans des réseaux de production complexes et fréquemment tributaires de composants issus de Chine, se retrouveraient alors dans une position particulièrement délicate. Au-delà de la mise en place de mesures protectionnistes, les pays européens ont donc intérêt à renouer dès maintenant avec l'élaboration de stratégies industrielles ambitieuses et structurées.

Achevé de rédiger le 2 décembre 2025.

Sources :

- ASEAN (2023), *ASEAN Statistical Yearbook 2023*, vol. 19, December, https://bit.ly/43UMwMV.
- ASEAN (2024), *ASEAN Investment Report 2024: ASEAN Economic Community 2025 and Foreign Direct Investment,* October, https://asean.org/wp-content/uploads/2024/10/AIR2024-3.pdf.
- Boullenois C., Wright L., Feng A., Jordan C.A., Gormley L. (2025), « How can China boost consumption? », *Note*, Rhodium Group, February 10, https://rhg.com/research/how-can-china-boost-consumption/.
- C4ADS (2025), *Refining Power*, February 4, https://c4ads.org/commentary/refining-power/#Ownership.
- Charles L., Guy Y. (2025), « États-Unis et protectionnisme après l'élection de Donald Trump : Rupture ou continuité ? », *Revue française de socio-économie*, vol. 34, n° 1, p. 5-22, https://doi.org/10.3917/rfse.034.0005.
- Drinhausen K., Sadeler C. (2025), *The End of Globalization As We know it: How Chinese Experts and Netizens Debate the US-China Trade War*, Merics, August 1, https://bit.ly/4rj6ifb.
- European Chamber (2025), « European Chamber highlights impact of China's deflationary environment and calls for addressing supply and demand imbalances », Presse Release, May 28, https://bit.ly/4p6IglY.
- Han S., Song J. (2024), « The return of strikes in China », *Asian Labour Review*, June 4, https://labourreview.org/strike-wave-china/.
- Kelly B., Wester S. (2025), *ASEAN Caught Between China's Export Surge and Global De-Risking*, Asia Society Policy Institute, February 17, https://bit.ly/48iSQiF.
- Kratz A., Piper L., Bouchaud J. (2025), *China and the Future of Global Supply Chains*, Rhodium Group, February 4, https://bit.ly/3MxuhHg.
- Melka J. (2025), « Quels pays de l'ASEAN sont les plus vulnérables à la hausse des droits de douane américains ? », *EcoInsight*, n° 4, BNP Paribas, 2 avril, https://bit.ly/44Ac95L.
- Moore P., Satriastanti F.E. (2025), « What next for Southeast Asia's China-backed solar boom? », *Dialogue Earth*, April 29, https://bit.ly/3M1Z2Ea.
- Naughton B. (2021), « A perspective on Chinese economics: What have we learned? What did we fail to anticipate? », *in* Thurston A. (ed.), *Engaging China: Fifty Years of Sino-American Relations*, New York, Columbia University Press, p. 174-196, https://doi.org/10.7312/thur20128-007.

- Neel P. (2022), « Broken circle: Premature deindustrialization, Chinese capital exports, and the stumbling development of new territorial industrial complexes », *International Labor and Working-Class History*, n° 102, p. 94-123, https://doi.org/10.1017/S0147547922000321.
- OECD (2023a), *Icio-Tiva highlights: Gvc indicators for Vietnam*, https://bit.ly/48mvx7F.
- OECD (2023b), *Icio-Tiva Highlights: Gvc Indicators for Cambodia*, https://bit.ly/4pGK9Wj
- Pieke F. N., Hofman B., Aoyama R., Burgers E., Ho R., Yuen K. T., How T. C., Zhang E. S. (2024), *Dealing with Decoupling from China: Business Strategies in a Changing World*, Leiden Asia Centre, EAI, CKN, February, https://bit.ly/3XYWv01.
- Périsse M., Séhier C. (2019), « Analysing wages and labour institutions in China: An unfinished transition », *The Economic and Labour Relations Review,* vol. 30, n° 3, p. 400-421, https://doi.org/10.1177/1035304619860315.
- Séhier C. (2019), « Chine : la montée de l'influence internationale de la Chine, une manifestation de ses contradictions économiques et sociales internes ? », *Chronique internationale de l'IRES,* n° 167, septembre, p. 3-12, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/C167-1.pdf.
- Xinhua (2025), « How China powers up consumer spending to fuel growth », *Qiushi Journal*, https://en.qstheory.cn/2025-03/10/c_1076966.htm.
- Xu C., Lim G. (2024), « Chinese investment in Southeast Asia: (How) does it matter? », *Eurasian Geography and Economics*, p. 1-18, https://doi.org/10.1080/15387216.2024.2394555.
- Zenglein M.J., Holzmann A. (2019), « Evolving Made in China 2025. China's industrial policy in the quest for global tech leadership », *Merics Papers on China*, n° 8, July, https://bit.ly/4inVecz.

Europe

Les syndicats face à de nouveaux défis : environnement, sécurité/défense et guerre commerciale

Philippe POCHET et Odile CHAGNY

L'article analyse comment la Confédération européenne des syndicats (CES) et IndustriAll font face à trois enjeux désormais centraux de l'agenda européen : climat, sécurité-défense et commerce. Dans un contexte marqué par la guerre en Ukraine, la recomposition géopolitique et la remise en cause du libre-échange, les syndicats recentrent leur stratégie sur la politique industrielle, les conditionnalités sociales et l'emploi de qualité. Si ces nouveaux terrains ouvrent des marges d'action, le recul des politiques sociales et environnementales place surtout les syndicats dans une logique défensive face à la dérégulation.

This article analyses the ways in which the European Trade Union Confederation (ETUC) and IndustriAll cope with three issues now of central importance to the European agenda: climate, defence and trade. In a context defined by the war in Ukraine, geopolitical realignment and a re-examination of free trade, trade unions are refocussing their strategy on industrial policy, social conditionalities and quality jobs. While this new territory offers room for manoeuvre, the regression of social and environmental policies places trade unions above all in a defensive stance against deregulation.

Philippe Pochet est politologue, professeur affilié à Sant'Anna School of Advanced studies (Pise) ; Odile Chagny est chercheure à l'Ires.

Cet article analyse les positions de la Confédération européenne des syndicat (CES) et de l'organisation sectorielle IndustriAll face aux enjeux non classiques du répertoire syndical : le commerce international, les questions de défense et de sécurité et celles liées à l'environnement en général et au changement climatique en particulier. Toutes ces questions sont au cœur de l'actuel agenda européen. Ce dernier a été bouleversé par les nouvelles donnes géopolitique et stratégique (invasion de l'Ukraine, réarmement, nouveaux rapports de force globaux), mais aussi par les changements économiques liés à l'ouverture d'une nouvelle phase de la mondialisation et au changement des règles du jeu du commerce international.

Il est basé sur une lecture extensive des documents officiels de ces deux organisations et sur trois entretiens avec des dirigeants syndicaux européens d'une durée d'une heure chacun (encadré 1). D'autres entretiens réalisés dans le cadre de projets antérieurs ont permis également de mieux cerner le contexte[1].

L'article se structure comme suit. La première partie rappelle brièvement les points marquants de l'agenda européen de ces dernières années. Elle se centre sur les principaux changements de priorités intervenus entre la Commission von der Leyen 1 (2019-2024) et 2 (2024-2029). Ensuite, les trois domaines que nous examinons font l'objet d'une analyse séparée mais interreliée car ils ne sont pas indépendants les uns des autres. Le fil rouge qui les relie est celui de la politique industrielle européenne, qui apparaît dans les trois domaines à des moments distincts et pour des raisons en partie différentes. La politique industrielle est, à la différence des trois autres domaines analysés, au centre de l'agenda syndical « classique ». Enfin, nous formulons quelques réflexions dans une conclusion qui ne peut qu'être provisoire au vu des changements extrêmement rapides de l'environnement politique et économique actuel.

Le bilan de la Commission von der Leyen 1 (2019-2024) et les nouvelles priorités de la Commission 2024-2029 face à l'agenda syndical européen

Si les Commissions Juncker et von der Leyen 1 sont très favorables à l'avancée de l'agenda syndical européen, la fin du premier mandat d'Ursula von der Leyen marque une évolution sur ce point, notamment à partir de la guerre en Ukraine. Ces nouveaux rapports de force reflètent la recomposition du champ politique, en Europe et ailleurs.

Une période exceptionnelle pour les priorités syndicales européennes

On peut dire sans peine que le première Commission Von der Leyen, et avant celle-ci la Commission Juncker (voir à ce sujet Tholoniat, 2021), ont été très favorables pour l'agenda syndical.

Le changement le plus visible est celui qui s'est opéré dans la politique sociale. Après l'absence de politique sociale européenne des deux mandats de la présidence de José Manuel Barroso, la dimension sociale a

1. Entretiens de 25 *leaders* syndicaux dont le président, secrétaire général, et secrétaire général adjoints de la CES menés par Christophe Degryse, Philippe Pochet et Sigfrido Ramirez Perez en 2022 ; entretiens portant sur les stratégies environnementales de la CES et de ses fédérations (Fabris, Pochet, 2025).

Encadré 1 - **Les trois dirigeants syndicaux européens interviewés dans le cadre de cet article**

Judith Kirton-Darling est secrétaire générale adjointe d'IndustriAll Europe en 2021-2023, puis élue secrétaire générale en 2024 en remplacement de Luc Triangle (élu à l'International Trade Union Confederation – ITUC) et réélue en juin 2025 pour le mandat 2025-2029. De nationalité britannique, elle avait auparavant été élue secrétaire confédérale de la Confédération européenne des syndicats (CES) en 2011 et députée européenne à partir de 2014.

IndustriAll résulte de la fusion de trois grands secteurs la métallurgie, la chimie et le textile. Elle est composée d'une dizaine de sous-secteurs dont celui de la défense. Il convient de noter qu'IndustriAll Europe fédère des fédérations nationales à l'échelle européenne : elle rassemble 200 organisations affiliées, provenant de 39 pays différents, dont le Royaume-Uni, mais aussi la Turquie, l'Ukraine, la Suisse, etc. IndustriAll Europe est affiliée à la CES. En tant que fédération européenne de syndicats industriels, elle est au cœur des défis posés au monde syndical par les enjeux de commerce international, de défense et d'environnement.

Claes-Mikael Stahl est secrétaire général adjoint de la CES depuis 2021. Il a été réélu au congrès de mai 2023. Ses responsabilités actuelles incluent, entre autres, le dialogue social, le commerce ainsi que la normalisation.

La CES est constituée aujourd'hui de 94 confédérations syndicales nationales réparties dans 42 pays ainsi que dix fédérations syndicales européennes, dont IndustriAll Europe. C'est l'unique organisation syndicale interprofessionnelle représentative des travailleurs au niveau européen.

Ludovic Voet est secrétaire confédéral à la CES depuis 2019 (mandat 2019-2023). Il a été réélu au congrès de 2023 (mandat 2023-2027). Depuis, son portefeuille couvre depuis le congrès de 2023 les questions industrielles, climatiques, énergétiques, ainsi que l'économie et le cadre de gouvernance économique, financier et monétaire européen. De nationalité belge, il était auparavant responsable jeunesse du syndicat belge Confédération des syndicats chrétiens (CSC).

progressivement pris une place plus centrale dans l'agenda communautaire sous les présidences de Jean-Claude Juncker et Ursula von der Leyen 1. Comme l'ont souligné entre autres Keune et Pochet (2023), un renouveau de l'Europe sociale s'est produit depuis 2016, principalement autour du Socle européen des droits sociaux, adopté en 2017 et revu en 2022[2]. Ce renouveau inclut les domaines du marché du travail, des relations de travail et de la protection sociale, avec trois dimensions principales : 1) une série de législations contraignantes et non contraignantes sur les marges du marché du travail, comme la directive sur les travailleurs de plateformes ; 2) des efforts pour renforcer et intégrer un système de relations industrielles à plusieurs

2. Un nouveau plan d'action est prévu dans les mois qui viennent.

niveaux dans l'Union européenne (UE), illustrés par la directive sur le salaire minimum adéquat ; 3) de nouvelles sources de financement pour l'Europe sociale (SURE, fonds pour la transition juste, fonds social pour le climat, fonds structurels, etc.). La notion de transition juste est devenue également de plus en plus centrale bien qu'intégrée de façon assez inégale dans les politiques environnementales (Sabato, Vanhille, 2024). En outre, on observe une intégration partielle des politiques sociales et des objectifs sociaux dans la gouvernance économique de l'UE, par exemple avec la prise en compte du Socle des droits sociaux et des Objectifs de développement durable (ODD) dans le Semestre européen et ses recommandations.

Les résultats obtenus sont donc impressionnants. Les syndicats sont durant cette période au centre du jeu soutenu par un commissaire aux Affaires sociales dynamique, Nicolas Schmit. Le patronat, représenté par BusinessEurope, est alors relativement inefficace à faire valoir ses priorités (pas de législation) et est largement absent des débats. Son refus de toute proposition en matière sociale contribue à le marginaliser.

Toutefois, la fin du mandat de la Commission von der Leyen 1 est marquée par des tensions croissantes, non seulement sur les questions environnementales, mais aussi sur les enjeux sociaux. En effet, ce renouveau des politiques sociales portées par la Commission ne remet pas en question la primauté ou les caractéristiques du modèle économique de l'UE, comme le confirme la révision du Pacte de stabilité et de croissance en 2023. Ceci a surtout des conséquences importantes pour les années à venir avec le retour dans de nombreux États membres de l'austérité et la réduction des possibilités d'un investissement public massif dans la transformation verte (Calipel *et al.*, 2024). La conférence sociale de haut niveau de La Hulpe, organisée en avril 2024 sous la présidence belge avant les élections européennes, vise à ancrer des propositions sociales pour la prochaine législature. Cependant, sa déclaration finale sur le futur du Socle européen des droits sociaux[3] n'est approuvée ni par les employeurs de BusinessEurope, ni par deux gouvernements (Autriche et Suède), premier signe clair d'un positionnement plus radical des milieux patronaux et de certains gouvernements conservateurs (Pochet, 2024).

Par ailleurs, l'agenda en fin de législature commence à évoluer sous l'effet de la guerre en Ukraine. La question de la défense européenne devient rapidement de plus en plus centrale (et ceci se renforce avec l'arrivée au pouvoir de Donald Trump). Le mot sécurité devient de plus en plus omniprésent dans les discours communautaires (Degryse, 2024).

Un deuxième changement est celui de la centralité du mot compétitivité[4]. Ceci trouve son origine d'une part dans la concurrence de plus en plus forte exercée par la Chine, en particulier dans les secteurs liés à la transformation verte (mais pas uniquement). Celle-ci a réussi à devenir dominante dans 6 des 10 secteurs listés dans son plan Made in China 2025. Le décrochage

3. https://bit.ly/4pqNqsY.

4. En soi, ce mot n'est pas nouveau et fait partie de l'histoire économique européenne : voir par exemple le livre blanc de Jacques Delors de 1993, « Croissance, compétitivité, emploi ». Toutefois, il n'était plus au centre de l'agenda communautaire depuis de nombreuses années.

économique ces dix dernières années avec les États-Unis est également devenu croissant (croissance, nouvelles technologies), y compris dans la capacité de mobilisation réglementaire et financière de ces derniers, illustrée par l'adoption de l'Inflation Reduction Act (IRA), qui va débloquer le débat européen sur la compétitivité, la politique industrielle et les emplois. Enfin, un troisième changement, qui résulte en partie du débat sur la compétitivité, est celui de la simplification réglementaire, censée stimuler la compétitivité des industries européennes. En effet, la nouvelle Commission européenne a proposé un programme de simplification ambitieux, notamment à travers de nouveaux paquets de simplification dits « Omnibus ». Le premier des sept présentés à ce jour vise la taxonomie et la responsabilité sociale dans les chaînes d'approvisionnement. Ce premier paquet Omnibus de la Commission vise à exempter environ 80 % des entreprises des obligations de déclaration prévues par la directive sur le *reporting* extra-financier (CSRD)[5] et à la simplifier pour les autres. Pour les petites entreprises, l'UE prévoit d'introduire des exigences volontaires en matière de *reporting* extra-financier. Cette directive fait aussi l'objet d'un clivage gauche/droite important. Après que le Parlement européen (PE) a rejeté la proposition en assemblée plénière en octobre 2025, un texte encore plus radical a été approuvé en décembre par une alliance entre le centre, la droite et les parlementaires de droite radicale et d'extrême droite.

Ces changements d'agenda s'articulent avec la production d'importants rapports écrits à la demande du Conseil européen[6] par des personnalités reconnues chargés de baliser les futures politiques européennes.

La comparaison avec les États-Unis, qui révèle une perte de compétitivité européenne et des taux de croissance du PIB inférieurs (Erixon *et al.*, 2023), remet cette question et celle du marché intérieur au centre du débat européen. Elle est analysée dans deux rapports de haut niveau commandés par la Commission européenne, à la demande du Conseil européen, le premier à l'ancien Premier ministre italien Enrico Letta (2024) sur le marché intérieur et le second à l'ancien président de la Banque centrale européenne (BCE), Mario Draghi (2024), sur la compétitivité. Un troisième rapport, de Sauli Niinistö, ancien Président de la République de Finlande, publié fin octobre 2024 (Niinistö, 2024), traite des questions de défense. Son titre *Safer Together : Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*[7] est très révélateur du nouveau contexte géopolitique, dans lequel la notion de sécurité au sens large devient centrale (Degryse, 2024). Ces trois rapports vont influencer les lettres de mission des nouveaux commissaires européens (Pochet, 2025) et structurer la parole de la Commission von der Leyen 2, notamment dans son discours sur l'état de l'Union.

Sécurité, compétitivité et simplification deviennent les mots clés de la nouvelle

5. Directive (UE) 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises qui prévoyait les premiers rapports pour 2024 : https://bit.ly/4pDCdVU.

6. Il s'agit d'une procédure assez commune dans l'histoire de l'intégration européenne. Pensons au rapport Cecchini (1988) par exemple sur le nombre d'emplois potentiellement créés par le marché intérieur en 1992 ou le rapport Monti (2010) sur la relance du marché intérieur.

7. « Plus sûrs ensemble - Renforcer la préparation et l'état de préparation des civils et des militaires en Europe ».

Commission. Toutefois, de manière plus positive, les questions de politique industrielle et d'autonomie stratégique[8] sont également mises en avant, indiquant une certaine bifurcation d'un agenda auparavant libre-échangiste et de libre concurrence (voir *infra*).

Les politiques environnementales paraissent mises en pause, en particulier sur les questions de biodiversité ; le Pacte vert européen (Green New Deal), qui semblait faire l'objet d'un fort consensus politique et avait structuré l'agenda politique depuis 2019, devient l'objet de conflits politiques.

En matière de politiques sociales, il s'agit d'un tournant radical et les nouvelles propositions portant notamment sur la qualité de l'emploi, le logement, la pauvreté, l'union des compétences sont peu nombreuses (Pochet, 2025 ; Commission européenne, 2025a). L'inflexion est nette sur le volet numérique, avec l'abandon du projet de texte législatif sur l'intelligence artificielle (IA) au travail porté par le commissaire Nicolas Schmit lors de la première Commission von der Leyen. Le seul point positif est l'adoption de la révision de la directive sur les comités d'entreprise européens (CEE), qui n'avait pas pu l'être avant la fin de la précédente législature (Rehfeldt, 2025). Mais surtout, une période de dérégulation sociale semble s'amorcer. Deux points vont particulièrement irriter les syndicats et une grande partie de la gauche politique. Le premier est celui de la simplification administrative (les paquets Omnibus, voir *supra*). En soi, cette question n'est pas nouvelle : depuis le traité de Maastricht et l'adoption du principe de subsidiarité, différentes tentatives de simplification législative ont été entreprises sous des noms et formats divers (pour une généalogie, voir Brooks, 2025). Ce qui est différent ici, c'est la volonté de la Commission d'aller vite et de toucher de nombreux domaines sur lesquels des avancées avaient été faites lors de la Commission von der Leyen 1. Le second point de crispation est la proposition, contenue dans les rapports Letta (2024) et Draghi (2024), d'un possible 28e régime en matière de droit des sociétés qui serait une alternative (simplifiée) aux 27 régimes nationaux. L'enjeu pour les syndicats est qu'elle pourrait avoir des conséquences majeures sur le droit du travail et en particulier sur les questions d'information/consultation, de participation, et de façon plus générale sur l'ensemble des droits sociaux. D'autres tentatives similaires avaient précédemment échoué[9].

En résumé, les syndicats ne sont plus les maîtres du terrain en matière sociale, et leur registre d'action devient celui de la résistance au démantèlement des acquis. Le seul point positif est le débat sur la qualité du travail qui pointe en creux un problème en la matière, et pour laquelle la Commission devrait proposer une initiative législative en 2026 (Commission européenne 2025a ; IndustriAll, 2025a).

Un paysage politique en recomposition : à droite toute

Ces nouveaux rapports de force sont aussi le reflet des changements politiques

8. L'idée d'autonomie stratégique vient des domaines de sécurité défense mais s'est élargie à partir des années 2000. Selon la Commission, « l'autonomie stratégique de l'Europe, c'est réduire notre dépendance vis-à-vis des autres pour ce dont nous avons le plus besoin : matériaux et technologies critiques, produits alimentaires, infrastructures, sécurité et autres domaines stratégiques. C'est aussi donner la possibilité à l'industrie européenne de développer ses propres marchés, produits et services, ce qui dynamise la concurrence. » Pour une présentation du concept et son évolution, voir Van den Abeele (2021).

9. Pour une vue critique et historique, voir Meyer-Erdmann et Hoffmann (2025).

intervenus au sein des États membres. Comparé à la période précédente, le contexte a radicalement évolué. Actuellement, au Conseil européen, les partis sociaux-démocrates dominent dans seulement quatre États membres. L'équilibre politique au Parlement européen s'est déplacé nettement vers la droite, avec les Patriotes comme troisième groupe et les Conservateurs et réformistes européens (CRE) comme quatrième groupe. Le Parti populaire européen (PPE) lui aussi, a évolué davantage vers la droite. Cependant, le groupe des Socialistes et Démocrates (S&D) demeure le deuxième groupe le plus important du Parlement. Dans cette configuration, une Commission équilibrée gauche-droite est presque impossible, ce qui a conduit à la formation d'une Commission idéologiquement déséquilibrée, avec seulement quatre sociaux-démocrates contre quinze membres du PPE, cinq du groupe Renaissance, deux populistes de droite radicale et un indépendant. Ce déséquilibre est encore plus marqué que sous les Commissions Barroso, qui comptaient respectivement six et cinq sociaux-démocrates respectivement (Pochet, 2019). Bien que deux sociales-démocrates, Teresa Ribera[10] et Roxana Mînzatu[11], occupent des postes de vice-présidentes, cela ne suffit pas à rétablir l'équilibre, surtout dans une Commission strictement contrôlée par sa présidente.

Sur le plan syndical, deux nouvelles équipes ont été élues à la CES et à IndustriAll lors de leurs congrès tenus en 2023 pour la première et 2024 pour la seconde, avec à leur tête respectivement Esther Lynch (Irish Congress of Trade Unions – ITUC, Irlande) et Judith Kirton-Darling (Royaume-Uni) (voir *supra*, encadré 1). Même si dans des organisations internationales, les choix politiques dépendent essentiellement des alliances et conflits entre les grandes organisations nationales, on ne peut pas sous-estimer complètement les facteurs individuels et les différences de vision du syndicalisme européen selon les pays d'origine[12].

Par ailleurs, au niveau international, les choses évoluent aussi rapidement avec l'élection de Donald Trump en novembre 2024 et sa prise de fonction fin janvier 2025. Les premiers mois de 2025 ont largement renforcé les tendances sous-jacentes soulignées précédemment.

En matière commerciale, la nouvelle administration américaine change radicalement les règles du jeu et en finit avec le multilatéralisme. Pour l'UE, qui est fondée sur le marché intérieur et un commerce international ouvert, cela implique de réfléchir en profondeur sur son agenda libre-échangiste (entretien). En matière de défense/sécurité et particulièrement au sujet de l'Ukraine, l'incertitude à propos de la position du Président américain et les fortes craintes de la plupart des États membres vis-à-vis de la Russie contribuent à accélérer les débats et initiatives.

Le Pacte vert emblématique de la première Commission von der Leyen tangue, face à la posture radicalement climato-sceptique du Président américain et l'évolution des positions de certains partis

10. Teresa Ribera est espagnole. Elle occupe le portefeuille transition propre, juste et compétitive et est commissaire à la Concurrence.

11. Roxana Mînzatu, de Roumanie, est commissaire à l'Éducation, à l'Emploi de qualité et aux Droits sociaux. Elle n'a que peu de liens avec les syndicats.

12. Entretiens menés par Degryse, Pochet et Ramirez-Perez en 2022.

politiques. La Commission a fait des concessions dans plusieurs domaines des politiques climatiques et environnementales dans le sillage des protestations des agriculteurs en France et en Belgique contre le Pacte vert, soutenues notamment mais pas uniquement par l'extrême droite.

La Chine, qui a pris le *leadership* en matière de technologies vertes, a résisté aux pressions commerciales américaines et se renforce militairement. Pour autant, les relations entre les États-Unis et la Chine ne se sont pas améliorées, ce qui contraint les marges de manœuvre européennes (Sauviat, Serfati, dans ce numéro).

Après cette très rapide mise en scène, nous analysons successivement les trois domaines et présentons les principales positions syndicales.

Les défis environnementaux et du changement climatique

Dans un article précédent de la *Chronique internationale de l'IRES*, Fabris et Pochet (2023) avaient mis en évidence trois grandes phases dans la façon dont les syndicats se sont emparés de la question climatique. D'abord, dans les années 2000-2009, la CES a posé les premiers jalons concrets d'un programme de lutte contre le changement climatique. Ensuite, pendant la période 2009-2014, ces préoccupations ont temporairement été reléguées au second plan, au profit d'autres priorités économiques et sociales, telles que la réponse à la crise financière mondiale et la reprise économique. Enfin, les préoccupations environnementales sont réapparues dans les priorités de la CES, de 2015 à aujourd'hui. Ce regain d'intérêt pour ces questions est aussi dû au fait qu'à partir de la fin des années 2010, l'agenda législatif vert s'est largement renforcé et diversifié avec l'adoption du Pacte vert européen (Dupont *et al.*, 2024).

L'article de la *Chronique* laissait la question du futur des positions syndicales ouverte. Le contexte a changé avant même que la nouvelle Commission soit nommée. L'autonomie stratégique et la politique industrielle européenne deviennent des questions centrales de l'agenda européen et syndical. Bien que la CES ait pris position sur la question de la politique industrielle, c'est le niveau sectoriel qui prévaut en la matière, en particulier celui des secteurs couverts par IndustriAll.

Vers une politique industrielle décarbonée ? Un défi pour les syndicats de l'industrie

Les emplois industriels étaient alors déjà soumis à de nombreuses tensions dans les secteurs traditionnels comme l'acier ou l'industrie automobile, soumis à la concurrence chinoise tant sur les prix que sur la qualité. Cette tendance s'est renforcée à la suite de l'augmentation du prix de l'énergie, conséquence de l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

La relance de la politique industrielle est inscrite à l'agenda européen depuis la communication de 2014 « Pour une renaissance industrielle européenne » (Commission européenne, 2014), et renforcée par la « nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe » en 2020, dans le cadre des transitions verte et numérique. Ceci a conduit dans un premier temps à réfléchir sur la question de l'autonomie stratégique (les dépendances structurelles de l'Europe). Le besoin urgent d'un plan industriel opérationnel pour l'ère du zéro carbone n'est toutefois apparu qu'après la reconnaissance

Encadré 2 - **Compétitivité versus conditionnalité : un équilibre difficile**

En février 2024, la déclaration d'Anvers[1], portée par le monde de l'industrie, est présentée à la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, exposant une demande commune en faveur d'un pacte industriel européen. Cette déclaration, centrée essentiellement sur la compétitivité des entreprises, est finalement signée par IndustriAll car elle comporte aussi une référence à des conditionnalités sociales mais pas par la CES (entretien). Cette déclaration a par la suite permis la signature d'une carte blanche commune avec le patronat qui contient une référence à la conditionnalité. Une controverse émerge alors au sein du mouvement syndical entre ceux qui pensent que le texte est très (trop) déséquilibré en faveur de la compétitivité et ceux qui y voient une possibilité d'accès aux centres des décisions communautaires, c'est-à-dire aux DG économiques (entretien).

Il n'y a toujours pas de consensus syndical interne sur le succès ou l'échec de cette stratégie.

1. https://antwerp-declaration.eu/.

des pressions géopolitiques exercées par la guerre en Ukraine et l'adoption de l'IRA aux États-Unis. La « politique industrielle pour l'ère du zéro net » est devenue le point central du Pacte vert européen en 2024 et constitue la principale orientation politique de l'UE. Elle a deux fonctions principales : créer des conditions de concurrence équitables en matière de normes de travail et de normes environnementales afin de protéger l'industrie européenne de la concurrence déloyale, et développer l'industrie européenne à faibles émissions de gaz à effet de serre (GES) en stimulant l'innovation et l'investissement (Galgóczi, Pochet, 2025).

Du point de vue syndical, IndustriAll a mis de plus en plus l'accent sur la nécessité d'une politique industrielle européenne et du renforcement du secteur industriel (Fabris, Pochet, 2025). Étant donné qu'IndustriAll représente les travailleurs qui sont les plus touchés par la transition énergétique, il n'est guère surprenant que ce sujet ait pris une importance politique capitale pour cette organisation. Les mesures de transition juste ont été reconnues comme une priorité centrale lors de sa conférence de mi-mandat à Thessalonique en 2023 (IndustriAll, 2023) et dans son manifeste sur la transition juste de 2022, qui plaide pour une refonte de l'économie de manière équitable et inclusive dans le but de préserver et de créer des emplois de qualité. Ce manifeste souligne que la participation des travailleurs et de leurs syndicats à la gestion proactive et à l'adaptation aux changements industriels est essentielle, comme le résume le principe : « Rien sur nous sans nous ! » (IndustriAll, 2022).

Dans ce cadre, un point est devenu central pour l'ensemble du mouvement syndical européen : celui des conditionnalités. Le principe consiste à assujettir les aides aux entreprises à des critères sociaux (en matière de salaires minimum, de reconnaissance des syndicats, de négociations collectives, etc. ; encadré 2). Le « Pacte pour une industrie propre » (PIP) (Commission

européenne, 2025b) va dans ce sens. Il a reçu un soutien critique tant de la CES que d'IndustriAll. Selon la CES, ce dernier « offre à la fois des opportunités et des défis pour les syndicats et les travailleurs. S'il comporte des améliorations en matière de conditionnalités sociales, de transition juste et de politiques axées sur la demande, il n'est pas à la hauteur en matière d'investissement, de sécurité de l'emploi et d'abordabilité de l'énergie » (CES, 2025a).

Vers une opérationnalisation de la transition juste

Outre la politique industrielle, les conditionnalités sociales des aides aux entreprises et des investissements massifs – la priorité de la CES qui fait consensus dans le mouvement syndical –, la CES réclame une directive sur la transition juste (CES, 2024a) ; IndustriAll a de son côté adopté un manifeste et recueille les bonnes pratiques sur son site Internet (voir *supra*, IndustriAll, 2022)[13].

Une tentative visant à développer un cadre de transition juste au travers du dialogue social sectoriel a failli voir le jour dans le secteur du gaz, mais les organisations patronales sous pression de grandes entreprises multinationales comme Shell et Total se sont finalement divisées[14] et l'accord n'a pas été signé. La Commission était elle-même divisée sur l'intérêt de transformer ce possible accord en une directive (Pochet, 2024).

Toutefois, les syndicats, dans leurs positions générales sur les enjeux climatiques, sont aussi très sensibles aux questions d'emplois et de pertes d'emplois, en particulier dans les bastions industriels où ils sont encore puissants (voir les contributions nationales dans ce numéro). Ainsi, on a pu remarquer récemment des évolutions dans les positions d'IG Metall sur l'électromobilité à la suite des pertes d'emploi dans le secteur de l'automobile en Allemagne. Elles ont conduit à la signature d'un texte conjoint en septembre 2025 avec les employeurs du secteur pour demander à ce que la date de fin de la production de voitures à moteur thermique, prévue initialement à 2035, soit repoussée (Kahmann, dans ce numéro). Avec les élections des conseils d'établissement allemands en vue et la possible montée de représentants liés à l'extrême droite, ce sujet deviendra de plus en plus sensible (entretien).

Les enjeux de réarmement et de sécurité/défense

La tentative européenne de développer un pôle en matière de sécurité et de défense connaît actuellement une accélération extrêmement rapide. Les conséquences sont multiples et ne peuvent pas être toutes intégrées dans le cadre de cet article. Nous nous limiterons donc à trois aspects de cette question : celui de son financement, celui de la définition même de la sécurité, et les types d'emplois qui pourraient être créés.

La place nous manque pour présenter toutes les initiatives européennes en matière de financement de la défense[15]. Nous nous limitons à quelques-unes d'entre elles.

13. Sur ce sujet, deux propositions de directive sur la transition juste écrites par des académiques proches du mouvement syndical ont été publiée récemment : Picard (2025) ; Carré, Tomassetti (2025).

14. Voir Degryse (2026, à paraître) ; *Financial Times*, « European gas industry abandons deal to retrain workers for low carbon economy », October 27, 2024.

15. Le lecteur intéressé trouvera un résumé clair sur le site touteleurope : https://bit.ly/4qdEWWr.

La présidence du Conseil et les négociateurs du Parlement européen sont parvenus en octobre 2025 à un accord provisoire devenu définitif fin novembre sur le Programme pour l'industrie européenne de la défense (EDIP), un programme de financement spécifique d'un montant de 1,5 milliard d'euros pour la période 2025-2027.

Selon la Commission européenne, l'EDIP vise à accroître la préparation de l'UE en matière de défense en améliorant la compétitivité et la réactivité de la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE). Il a également pour objectif de soutenir la coopération industrielle en matière de défense avec l'Ukraine. En outre, l'EDIP établit le tout premier mécanisme visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en produits de défense dans l'ensemble de l'UE, ainsi qu'une « boîte à outils » juridique destinée à favoriser la coopération à long terme en matière d'armement entre les États membres (la « structure pour programmes d'armement européens »). Pour les syndicats européens que sont la CES, IndustriAll, Epsu (services publics), ETF (transport), ce sont surtout les aspects sociaux qui posent problème. La secrétaire générale adjointe d'IndustriAll Europe, Isabelle Barthès, résume les inquiétudes ainsi : « Nous sommes profondément préoccupés par les dispositions permettant des dérogations aux droits des travailleurs dans la production de produits dits "liés à la défense et pertinents en cas de crise" tout au long de la chaîne de valeur. Les conditions permettant de déclarer une telle situation de crise restent vagues – elles font uniquement référence de manière générale à des perturbations du marché intérieur – et sont loin de justifier la suspension des protections fondamentales du travail. »

Un point particulièrement important est que la Commission européenne a prévu des clauses d'exception des règles du Pacte de stabilité et croissance pour les dépenses militaires dans la comptabilisation des dépenses et des trajectoires budgétaires (Commission européenne, 2025c). En juillet 2025, 15 États membres ont activé cette clause dérogatoire, avec l'accord du Conseil.

De manière plus prospective, le cadre financier européen pluriannuel (2028 à 2035) proposé en juillet 2025 par la Commission, qui sera en négociation pendant les deux années à venir, accorde une place centrale à la défense au travers d'un nouveau fonds : le Fonds européen pour la compétitivité (FEC). Son volet « Résilience, sécurité, industrie de défense et politique spatiale » représente plus de la moitié du budget total du programme, avec environ 131 milliards d'euros qui devraient être consacrés à la défense.

Grâce au FEC, l'UE devrait :
- financer des projets européens de défense d'intérêt commun et des partenariats industriels transfrontaliers ;
- soutenir la R&D collaborative, le prototypage, les essais et la qualification de nouvelles technologies ;
- renforcer les capacités de production de défense et mettre en place des installations « toujours opérationnelles » pour la fabrication de produits critiques ;
- promouvoir les technologies à double usage et les synergies entre les secteurs civil et militaire ;
- la collaboration entre les secteurs spatial et de la défense afin de renforcer l'autonomie stratégique de l'Europe.

Il s'agit ici aussi de développer une nouvelle politique industrielle de la défense et d'assurer à l'UE une autonomie

stratégique à moyen et long terme tout en continuant sa collaboration avec l'Otan.

La CES entre mouvement pacifiste, tensions entre dépenses sociales vs militaires et défense de l'emploi de qualité

Dans ce domaine relativement neuf pour le mouvement syndical européen, il lui faut naviguer entre des intérêts et traditions nationales différentes et trouver un équilibre complexe.

La résolution adoptée par le Comité exécutif extraordinaire de la CES le 15 avril 2025 (CES, 2025b) réaffirme tout d'abord l'appel de la CES en faveur d'une paix juste et durable en Ukraine face à l'agression de la Fédération de Russie, qui a ramené la guerre en Europe. Le texte souligne que la paix repose sur la justice sociale et insiste sur le rôle historique des syndicats dans la promotion de la paix. Il s'agit d'un point important pour une large frange du mouvement syndical : la stratégie européenne de sécurité doit être intégrée dans une stratégie globale de paix pour l'ensemble du continent et au-delà.

La CES appelle donc l'UE à renforcer son rôle pacificateur en privilégiant le respect du droit international, le multilatéralisme et la diplomatie pour résoudre les conflits, tout en rejetant l'agression militaire. Le point stratégique est que l'approche de la sécurité doit dépasser la seule défense militaire : « L'UE doit se concentrer sur un concept plus large de sécurité qui tienne compte de la nécessité de la résilience sociale, de l'égalité et de la sécurité économique, et qui traite des menaces pesant sur la démocratie et des ingérences de gouvernements ou d'entreprises étrangers hostiles, de la cybersécurité, de la désinformation, des atteintes à la liberté académique ainsi que des effets du changement climatique, des catastrophes naturelles extrêmes et des risques sanitaires mondiaux » (CES, 2025b).

Les syndicats insistent sur la protection des financements dédiés aux objectifs sociaux, refusant que ceux-ci soient détournés au profit des dépenses militaires[16] (voir les contributions nationales dans ce numéro). Avec un Pacte de stabilité aménagé pour certaines dépenses militaires (Commission européenne, 2025c), les syndicats craignent une réduction des dépenses sociales. Ils demandent la suspension des règles budgétaires de l'UE pour favoriser les investissements publics dans l'emploi, la transition écologique, l'éducation, et la santé. La résolution de la CES promeut une intégration accrue des politiques étrangères et de défense européenne, tout en garantissant les droits sociaux, la qualité de l'emploi et les libertés syndicales, y compris dans les secteurs de la défense et de la sécurité.

Selon la CES, le cœur des enjeux reste les enjeux macroéconomiques, ainsi que la capacité d'investir dans la défense de l'environnement mais surtout dans le social (services publics, santé…). Cette position sur la priorité aux investissements et l'économie reflète celle adoptée sur la transition verte.

IndustriAll, en faveur de normes sociales élevées dans le secteur de la défense

IndustriAll a précisé sa position sur la situation des travailleurs du secteur de la

16. E. Albert, « Pour augmenter leurs dépenses militaires, les pays européens tentés de réduire l'État-providence », *Le Monde*, 30 septembre 2025.

défense face à ces nouveaux enjeux dans sa déclaration de Varsovie (IndustriAll, 2024a). Les principales demandes syndicales pour orienter la politique industrielle de défense de l'UE sont les suivantes. Elle réclame d'abord un investissement concret, soutenu et de long terme dans tout le secteur de la défense, de la R&D aux sites de production de pointe, en garantissant une main-d'œuvre hautement qualifiée. L'aspect régional est particulièrement souligné. Tout comme la CES, IndustriAll insiste pour que les ressources publiques allouées à la défense ne se fassent jamais au détriment des objectifs sociaux et exige des conditionnalités sociales attachées à tout financement public. Elle demande une coopération étroite entre États, entreprises et syndicats pour renforcer la base industrielle et technologique de défense, combler les lacunes en matière d'investissement et augmenter les achats de produits et services de défense fabriqués en Europe. Les entreprises de défense doivent investir dans leurs sites et leurs salariés, en associant systématiquement les syndicats au contrôle des plans d'investissement, dans le cadre d'un dialogue social solide, avec droits à l'information, à la consultation et respect des conventions collectives. Le texte exige le plein respect des droits des travailleurs, y compris de la directive sur le temps de travail (voir *supra*). Il demande des normes élevées de santé et de sécurité, notamment sur les risques psychosociaux, ainsi qu'une analyse et une cartographie partagées de la production future pour préparer sites et main-d'œuvre. Enfin, il plaide pour une transition écologique et numérique juste, une répartition équitable des fonds européens, une stratégie ambitieuse de compétences pour former, perfectionner et attirer de jeunes travailleurs, afin de garantir des emplois industriels de qualité pour l'ensemble des salariés de la défense en Europe (sur la qualité de l'emploi en général, voir aussi IndustriAll, 2025a).

Les enjeux de sécurité et de défense constituent un nouveau chantier pour le mouvement syndical, dont l'un des aspects est de faire du social un axe de la résilience et donc de la sécurité en général (Degryse, 2024). Mais les sommes qui devraient être consacrées à la défense dans les années à venir vont inévitablement être en concurrence avec les investissements massifs pour la transition verte et les coûts croissants des soins de santé et des retraites. D'autant que le Pacte de stabilité et de croissance n'a été revu que marginalement (sauf pour la défense). Ceci est un point essentiel qui est revenu dans tous les entretiens que nous avons menés.

Commerce international : le changement de paradigme

En matière commerciale, les discussions ont évolué en particulier à partir de la montée en puissance des enjeux liés à la dépendance aux terres rares à partir de la deuxième moitié des années 2010. Cette discussion s'est élargie durant la pandémie de Covid-19 du fait de la dépendance à une série de biens stratégiques, en particulier pharmaceutiques. Le modèle de libre-échange ne se portait pas bien depuis la mise à l'écart de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et la multiplication d'accords bilatéraux ou multilatéraux. La montée en puissance de la Chine, accusée de subventionner massivement ses industries et en situation de surproduction structurelle, avait déjà largement questionné le libre-échange sans contrepartie, mais c'est sans nul doute l'approche radicalement différente du nouveau Président des États-Unis qui en a fondamentalement bouleversé les règles du jeu.

En matière de relations commerciales, le constat tiré par l'un des interlocuteurs syndicaux interviewés pour cet article est sans équivoque : nous assistons à l'heure actuelle à l'effondrement du paradigme néolibéral qui a fondé le système de commerce multilatéral. Comme indiqué ci-dessus, les facteurs en sont multiples : la nouvelle approche américaine, l'émergence de la Chine et dans une moindre mesure de l'Inde, les tensions croissantes autour du système multilatéral de l'OMC, la mondialisation asymétrique avec des conséquences importantes pour de nombreux secteurs industriels, la montée des extrêmes droites, etc. C'est, pour reprendre l'expression d'un de nos interlocuteurs syndicaux, « la fin d'un cycle historique », d'un système qu'il est difficile de regretter tant, au fil des années, le monde du travail « a plus servi l'économie mondiale qu'il n'en a bénéficié[17] ». Pour les syndicats, le défi est majeur : comment penser et agir dans ce monde nouveau ? Comment « proposer une vision du nouveau paradigme économique » ?

Le défi est d'autant plus important que la question du positionnement vis-à-vis du libre-échange constitue une ligne de tension historique au sein du monde syndical européen, entre les tenants d'une approche d'opposition à la libéralisation commerciale et ceux de son encadrement social. Les syndicats allemands et nordiques soutiennent historiquement les accords de libre-échange (avec des clauses sociales) et la libéralisation du marché intérieur (à condition de renforcer le dialogue social européen). En revanche, les syndicats français, italiens et espagnols entre autres se positionnent plutôt sur une ligne critique vis-à-vis d'une Europe considérée comme trop libérale et dont le libre-échange renforce la concurrence fiscale et sociale (le *dumping* social). C'est l'approche « Trade and Sustainable Development[18]» (TSD, commerce et développement soutenable), institutionnalisée par l'UE à partir du traité de Lisbonne qui, en faisant la promotion du développement durable un objectif explicite de la politique commerciale commune (article 21 TUE et article 207 TFUE), a permis un repositionnement de la CES (CES, 2020). Ce repositionnement a en retour permis un nouveau consensus relatif, les syndicats allemands et des pays nordiques acceptant l'idée de conditionnalités sociales et environnementales, les syndicats d'Europe « du Sud » acceptant que le commerce puisse rester un levier de politique industrielle.

Les bases de ce consensus sont largement ébranlées. D'abord parce que le cadre actuel, notamment les chapitres TSD des accords commerciaux, a permis certains progrès, mais « il reste largement symbolique », « avec beaucoup de belles déclarations, mais très peu de mécanismes d'application[19] » (entretien). Ensuite parce que les syndicats reconnaissent que l'idée d'un commerce « sans aucune friction » (pour reprendre l'expression de l'un de nos interlocuteurs), à droits de douane nuls, doit être abandonnée. Enfin parce que les fondements de la position pro-libre échange (coexistence de forts

17. L'économiste allemande Fritz Scharpf parle à cet effet d'asymétrie de l'intégration européenne (Scharpf, 2010). La littérature sur les impacts de la mondialisation met plutôt en évidence des effets asymétriques sur les travailleurs, au détriment en particulier des peu qualifiés. Pour une synthèse, voir notamment Cohen *et al.* (2017).

18. L'approche TSD désigne l'ensemble des chapitres et des mécanismes intégrés aux accords commerciaux de l'UE visant à garantir que le commerce international respecte les droits des travailleurs, les normes environnementales, les objectifs climatiques, les engagements internationaux (OIT, accords de Paris, biodiversité). La CES nomme des représentants dans les groupes consultatifs nationaux de suivi des engagements TSD.

19. L'exemple des droits proclamés, mais non contraignants du Mercosur étant emblématique.

secteurs exportateurs et d'États-providence solides) des syndicats nordiques sont eux même fragilisés par la politique américaine actuelle qui affecte les secteurs exportateurs de ces pays.

Le nouveau paradigme à construire amène les syndicats à « redécouvrir que commerce, sécurité et géopolitique sont étroitement liés[20] », à « accepter une certaine stabilité régulée », à « repolitiser la question du commerce » (entretien).

À court terme, élaborer un nouveau paradigme est loin d'aller de soi, la protection des emplois amenant, *de facto,* à se retrouver dans la situation de défenseur du libre-échange avec une réactivation potentielle des tensions entre les différents pays[21]. Tant la CES qu'IndustriAll dénoncent l'accord politique conclu fin juillet entre la Commission européenne et les États-Unis : « L'accord conclu récemment n'est pas un bon accord, ni économiquement réaliste. Il a au moins permis de réduire la tension » (entretien). Il a également permis de limiter les dommages face à l'intimidation économique exercée par les États-Unis[22] (CES, 2025c). La position du Comité exécutif de la CES sur l'accord-cadre entre l'UE et les États-Unis adoptée en octobre 2025 part du constat que « les travailleurs ne tirent jamais profit des guerres commerciales ». Il dénonce le caractère insuffisant et asymétrique de l'accord-cadre, ce qui rend le résultat « asymétrique et incompatible avec les règles de l'OMC » (CES, 2025c).

Mais l'accord a aussi mis au défi les syndicats européens de maintenir une position commune alors même que chaque État membre a défendu son « bijou national » (entretien).

Tant la CES qu'IndustriAll posent le problème de la réponse de l'UE face au chantage économique de l'administration Trump. La position de la CES sur l'accord politique entre l'UE et les États-Unis demande que l'UE soit prête à retirer ses concessions tarifaires, et à déployer l'instrument anti-coercition[23] (Sauviat, Serfati, dans ce numéro).

IndustriAll a joué un rôle important pour alerter publiquement de la gravité de la crise du secteur de l'acier en Europe (IndustriAll, 2025b), due aux surcapacités chinoises qui ont fait perdre des dizaines de milliers d'emploi en Europe. Elle a formulé des exigences claires en faveur d'un nouvel outil européen capable de traiter des surcapacités structurelles du secteur, au-delà des simples sauvegardes. Elle a participé à la formulation avec les employeurs des propositions d'action de l'UE (Eurofer, IndustriAll, 2025). Cette stratégie s'est avérée payante, avec l'annonce début octobre par la Commission européenne de l'introduction d'un système de quotas à tarif préférentiel (TRQ – Tariff Rate Quota) (Commission européenne, 2025d) destiné à protéger l'industrie sidérurgique européenne.

20. Les négociations avec les Américains portaient sur le commerce et les droits de douane mais en étant étroitement liées aux dépenses en matière de défense et au soutien à l'Ukraine.

21. Selon les estimations de l'ETUI (Galgóczi e*t al.,* 2025), ce ne sont pas moins de 4,78 millions d'emplois qui seraient concernés dans l'UE par l'augmentation des droits de douane, soit 2,4 % de l'emploi total.

22. « Threat of new US tariffs is a direct threat to European industrial jobs », IndustriAll, July 14, 2025, https://bit.ly/3Xw9pTm.

23. Cet instrument, adopté en décembre 2023, permet à l'UE de réagir collectivement lorsqu'un pays tiers tente de contraindre l'UE ou un État membre à modifier une politique, une décision ou une position souveraine (Règlement (UE) 2023/2675).

Une ligne de convergence claire se dégage aussi pour contrer l'attaque qui cible les normes réglementaires européennes (sécurité des produits, automobile, protection du consommateur, etc.). La CES craint ainsi que l'accent mis sur la « flexibilité » dans la coopération réglementaire entre l'UE et les États-Unis n'entraîne « un affaiblissement des normes européennes durement acquises » et ne risque de compromettre les normes en matière de négociation collective (CES, 2025c).

Elle identifie l'agenda « Mieux légiférer » de l'UE comme une « résurgence d'un programme de déréglementation de l'UE » (CES, 2024b), ce dernier étant jugé réducteur car privilégiant la quantification des coûts économiques à court terme pour les entreprises au détriment des impacts sociaux et environnementaux positifs d'une législation de qualité.

Conclusion

La politique industrielle européenne semble bien être le nexus principal où les trois thématiques que nous avons analysées séparément se rejoignent. Clairement liée aux enjeux écologiques, elle est aussi intrinsèquement liée au commerce et à la sécurisation des approvisionnements stratégiques. En matière de défense, elle est indispensable pour parvenir à une production militaire européenne. C'est un enjeu conceptuel pour l'UE qui s'est largement bâtie sur la libre concurrence (marché intérieur) et le libre-échange (accord multilatéraux et maintenant de plus en plus bilatéraux). Cette politique industrielle s'accompagne d'une demande d'investissements massifs (IndustriAll, 2024b) ainsi que de la révision des règles du Pacte de stabilité et de croissance de la part des syndicats. En quelque sorte, même si les thématiques ne sont pas les plus traditionnelles pour ces derniers, le nouveau contexte a permis de construire un discours syndical sur les thèmes de l'emploi de qualité, des conditionnalités sociales et surtout d'une nouvelle politique industrielle. Les tensions traditionnelles continuent d'exister en matière de commerce international entre ceux en faveur de la reconstruction d'un système multilatéral progressiste (clauses sociales et surtout leur contrôle effectif) et ceux qui privilégient des droits de douane protecteurs (acier, Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM). Toutefois, le changement de paradigme est tel que la ligne de fracture entre les partisans du libre-échange et ceux d'une approche plus critique sera amenée fort probablement à évoluer.

En revanche, le panier de propositions qui concerne la politique sociale *stricto sensu* est bien vide (à part la qualité de l'emploi) et les rapports de force politiques sont particulièrement défavorables. Le vote du PPE (centre droit) avec les droites extrêmes sur le premier paquet de dérégulation (Omnibus 1) est particulièrement inquiétant. Il indique que la droite traditionnelle a désormais décidé qu'une alliance à sa droite était acceptable et que la traditionnelle coalition pro-européenne (PPE, Socialistes, Libéraux avec un soutien des Verts) n'était plus qu'une option parmi d'autres.

Mais plus fondamentalement, ce qui ressort des débats syndicaux est une critique du modèle économique, du manque d'investissements dans le social (et la transition verte) et du carcan du Pacte de stabilité et de croissance.

Achevé de rédiger le 18 décembre 2025.

Sources :

- Brooks E. (2025), « Unpacking the ideas that shape the health policy process: A genealogy of the EU's Better Regulation agenda », *Journal of Critical Public Health*, https://doi.org/10.55016/ojs/jcph.vi.79497.
- Calipel C., Bizien A., Pellerin-Carlin T. (2024), *European Climate Investment Deficit Report. An Investment Pathway for Europe's Future*, Institute for Climate Economics, February, https://bit.ly/446EReu.
- Carré L., Tomassetti P. (2025), « Towards a directive on just transition within the European Union? A draft proposal exercise », *LAW Working Paper*, 2025/10, European University Institute, https://bit.ly/4rxkXU3.
- Cecchini P., Catinat M., Jacquemin A. (1988), *The European Challenge, 1992: The Benefits of a Single Market*, Farnham, Gower.
- CES (2020), « Position de la CES sur l'examen de la politique commerciale de l'UE », adoptée lors de la réunion du comité exécutif des 28-29 octobre 2020, https://bit.ly/48fiZ31.
- CES (2024a), « Une politique industrielle pour des emplois de qualité. Un cadre politique et une directive sur la transition juste pour anticiper et gérer le changement », adoptée lors de la réunion du Comité exécutif des 24-25 juin, https://bit.ly/48NTWnK.
- CES (2024b), « Position de la CES sur l'agenda "Mieux légiférer" – pour les personnes et la planète, pas pour le profit », adoptée lors de la réunion du Comité exécutif des 10-11 décembre, https://bit.ly/4pKQUqf.
- CES (2025a), « Évaluation stratégique de la CES sur le Pacte pour une industrie propre », adoptée lors de la réunion du Comité exécutif extraordinaire du 15 avril, https://bit.ly/4pMsQDn.
- CES (2025b), « Résolution sur la paix et la sécurité », adoptée lors de la réunion du Comité exécutif extraordinaire du 15 avril, https://bit.ly/4iUBvBm.
- CES (2025b), « Position sur l'accord-cadre entre l'UE et les États-Unis », adoptée lors de la réunion du Comité exécutif des 1er et 2 octobre, https://bit.ly/4pitxEC.
- Cohen V., Rabier L., Shimi L. (2017), « Mondialisation, croissance et inégalités : implications pour la politique économique », *Trésor-Éco*, n° 210, novembre, https://bit.ly/4pfBjyU.
- Commission européenne (2014), « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Pour une renaissance industrielle européenne », COM(2014) 014 final, Bruxelles, 22 janvier, https://bit.ly/3MKoyxX.

- Commission européenne (2025a), « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Programme de travail 2025 de la Commission. Avancer ensemble : une Union plus audacieuse, plus simple et plus rapide », COM(2025) 45 final, Strasbourg, 11 février, https://bit.ly/4p6obvq.
- Commission européenne (2025b), « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Pour une industrie propre : une feuille de route commune pour la compétitivité et la décarbonation », COM(2025) 85 final, Bruxelles, 26 février, https://bit.ly/4ph2QQJ.
- Commission européenne (2025c), « Communication de la Commission. Concilier une augmentation des dépenses de défense avec le pacte de stabilité et de croissance », COM(2025) 2000 final, Bruxelles 19 mars, https://bit.ly/48fHhd9.
- Commission européenne (2025d), « Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil visant à remédier aux effets commerciaux négatifs de la surcapacité mondiale sur le marché de l'acier de l'Union », COM(2025) 726 final, Bruxelles, 7 octobre, https://bit.ly/48xn6pY.
- Degryse C. (2024), « *What if?* Un agenda socio-environnemental dans une "Europe de sécurité" ? », *Notes de prospective*, n° 11, https://bit.ly/4pyGpGZ
- Degryse C. (2026), « Dialogue social européen. Comment accomplir de plus grandes choses ? », in *Bilan social de l'Union européenne 2025*, ETUI/Ose, à paraître.
- Draghi M. (2024), *The Future of European Competitiveness. Part A: A Competitiveness Strategy for Europe*, European Commission, September, https://doi.org/10.2872/1823372.
- Dupont C., Moore B., Boasson E.L., Gravey V., Jordan A., Kivimaa P., Kulovesi K., Kuzemko C., Oberthür S., Panchuk D., Rosamond J., Torney D., Tosun J., Von Homeyer I. (2024), « Three decades of EU climate policy: Racing toward climate neutrality? », *WIREs Climate Change*, vol. 15, n° 1, p. e863, https://doi.org/10.1002/wcc.863.
- Erixon F., Guinea O., du Roy O. (2023), « If the EU was a state in the United States: Comparing economic growth between EU and US States », *Policy Brief*, 07/2023, ECIPE, https://bit.ly/4iCLmM4.
- Eurofer, IndustriAll (2025), « A European steel action plan. Together for a sustainable and resilient European steel sector with good industrial jobs », https://bit.ly/48qYtLG.

- Fabris B.L., Pochet P. (2023), « Europe : la Confédération européenne des syndicats et la transition juste », n° spécial, « Les syndicats face aux défis environnementaux », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 184, décembre, p. 23-42, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/12/C184_2.pdf.
- Fabris B.L., Pochet P. (2025), « European trade unions and the eco-social nexus », *in* Domorenok E., Graziano P.R., Zimmermann K. (eds.), *The Eco-Social Polity? Theoretical, Conceptual and Empirical Issues*, Oxford, Policy Press, p. 95-107, https://bit.ly/4ivK1GO.
- Galgóczi B., Pochet P. (2025), « Entre compétitivité et austérité : quelle est la prochaine étape de la transition verte et juste dans l'UE ? », *in* Sabato S., Ghailani D., Spasova S. (eds.), *Bilan social de l'Union européenne 2024. L'Europe sociale face aux paradigmes de sécurité et de compétitivité*, Bruxelles, ETUI/Ose, p. 65-89, https://bit.ly/4rGRTcT.
- Galgóczi B., Watt A., Akgüç M. (2025), « Trump on the trade and tariff warpath. How badly might the EU be affected? », *Working Paper,* 2025.06, ETUI, https://bit.ly/3KDeXbB.
- IndustriAll (2022), « Notre avenir ne se décidera pas sans nous ! Un Manifeste pour une transition juste », https://bit.ly/3M6uOQz.
- IndustriAll (2023), « Plan stratégique 2023-2025 », Conférence de mi-mandat, IndustriAll Europe, https://bit.ly/3XRE8ua.
- IndustriAll (2024a), « Déclaration de Varsovie. Pour des emplois industriels de qualité dans l'industrie européenne de la défense », Déclaration conjointe des syndicats représentant les travailleurs des industries de la défense, Bruxelles, 3 décembre, https://bit.ly/4piZtZB.
- IndustriAll (2024b), « Un plan d'investissement européen pour des emplois industriels de qualité », Prise de position 157/2024, Document adopté par le 30e Comité exécutif d'IndustriAll Europe, Porto, 28-29 novembre, https://bit.ly/3KDfrOX.
- IndustriAll (2025a), « Emplois de qualité : une boussole pour la prochaine législature », Prise de position 164/2025, 16 avril, https://bit.ly/4pDNB4p.
- IndustriAll (2025b), « Saving the European steel sector and jobs », Declaration, May 15, https://bit.ly/3Xsy23f.
- Keune M., Pochet P. (2023), « The revival of Social Europe: Is this time different? », *Transfer,* vol. 29, n° 2, p. 173-183, https://doi.org/10.1177/10242589231185056.
- Letta E. (2024), *Bien plus qu'un marché. Rapidité, sécurité, solidarité : renforcer le marché unique pour assurer un avenir durable et la prospérité de tous les citoyens de l'UE*, Rapport présenté le 18 avril 2024 au Conseil européen, https://institutdelors.eu/publications/bien-plus-quun-marche/.

- Meyer-Erdmann M., Hoffmann A. (2025), « How a 28th company law regime jeopardises workers' rights », *ETUI Policy Brief,* 2025.05, September, https://www.etui.org/fr/node/35274.
- Monti M. (2010), *Une nouvelle stratégie pour le marché unique au service de l'économie et de la société européennes*, Rapport au Président de la Commission européenne José Manuel Barroso, 9 mai, https://bit.ly/3KnmefI.
- Niinistö S. (2024), *Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*, UCP Knowledge Network, European Commission, https://bit.ly/48gHhK4.
- Picard S. (2025), *Proposal for a European Just Transitions Directive. Improving working conditions for just transitions through the anticipation and management of change*, Friedrich-Ebert Stiftung, June, https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/22125.pdf.
- Pochet P. (2019), *À la recherche de l'Europe sociale*, Paris, Puf, https://doi.org/10.3917/puf.poche.2019.01.
- Pochet P. (2024), « Europe sociale : le dialogue social au centre des débats », *Décryptage*, Institut Jacques Delors, janvier, https://bit.ly/48OmZYk.
- Pochet P. (2025), « Quels enjeux sociaux pour la Commission von der Leyen II ? », *Décryptage*, Institut Jacques Delors, janvier, https://bit.ly/44o4mbq.
- Rehfeldt U. (2025), « Union européenne : la deuxième révision de la directive sur les comités d'entreprise européens : un parcours semé d'embûches », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 191, septembre, p. 37-55, https://ires.fr/wp-content/uploads/2025/09/C191_3.pdf.
- Sabato S., Vanhille J. (2024), « The European Green Deal and the "Leave No One Behind" principle: State of the art, gaps and ways forward », *Research Paper,* n° 63, OSE, May 16, https://bit.ly/48tm9iu.
- Scharpf F.W. (2010), « The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a "social market economy" », *Socio-Economic Review*, vol. 8, n° 2, p. 211-250, https://doi.org/10.1093/ser/mwp031.
- Tholoniat L. (2021), « Les années Juncker : un bilan économique et social de la Commission européenne 2014-2019 », *Revue française d'administration publique*, n° 180, p. 961-978, https://doi.org/10.3917/rfap.180.0961
- Van den Abeele E. (2021), « Vers un nouveau paradigme autour de l'autonomie stratégique ouverte ? », *Working Paper,* 2021.03, ETUI, https://bit.ly/48uVBx9.

Allemagne
Un modèle économique sous tensions, des syndicats déstabilisés

Marcus KAHMANN

Principale économie de la zone euro et lourdement tributaire du commerce international, l'Allemagne est fortement affectée par la transformation de l'ordre politique et économique mondial. Tandis que des restructurations massives touchent le secteur industriel, le gouvernement décide de s'engager dans la voie d'un réarmement sans précédent. La remise en question des équilibres budgétaires fournit de nouveaux arguments à celles et ceux qui estiment que le modèle social allemand « n'est plus finançable » et qu'il faudrait « plus de réalisme » face à la crise climatique. Les syndicats peinent à trouver des réponses à ce nouveau contexte.

As the largest economy in the Eurozone and heavily reliant on international trade, Germany is strongly affected by changes to the global political and economic order. As massive restructuring affects the industrial sector, the government has decided to commit to an unprecedented rearmament plan. This reappraisal of budgetary equilibria provides new arguments to those who consider that the German social model "is no longer financeable" and that "more realism" is required regarding the climate crisis. Trade unions are struggling to find answers for this novel situation.

Marcus Kahmann est chercheur à l'Ires.

Principale économie de la zone euro et lourdement tributaire du commerce international, l'Allemagne est fortement affectée par l'augmentation des droits de douane et plus largement, par la transformation de l'ordre politique et économique mondial, accélérée par les États-Unis face à la concurrence de plus en plus menaçante de la Chine. Tandis que des restructurations massives touchent le secteur industriel, le gouvernement décide de s'engager dans la voie d'un réarmement sans précédent, visant à faire de l'armée allemande la principale force conventionnelle en Europe. La remise en question des équilibres budgétaires, du fait de l'explosion des dépenses de défense et d'une croissance atone, fournit de nouveaux arguments à celles et ceux qui estiment que le modèle social allemand « n'est plus finançable » et qu'il faut flexibiliser le marché du travail et agir de manière « plus réaliste » face à la crise climatique, en revenant sur des engagements gouvernementaux antérieurs.

Cet article vise à mettre en lumière l'impact, sur le syndicalisme allemand, des bouleversements économiques et géostratégiques. Nous faisons l'hypothèse que les transformations en cours se traduisent par une augmentation des tensions au niveau national et des difficultés persistantes des syndicats à trouver des réponses à la nouvelle constellation. L'article analyse d'abord la reconfiguration de l'espace mondial et son impact sur le modèle de croissance allemand, puis la manière dont les pouvoirs publics y réagissent. Il s'intéresse enfin aux réponses syndicales à cette crise dont les multiples dimensions interagissent.

La crise de la mondialisation néolibérale pèse sur l'économie

L'industrie, moteur de la croissance allemande, souffre de la multiplication des contraintes liées aux transformations géopolitiques : augmentation des prix de l'énergie, tensions aux frontières extérieures de l'Union européenne (UE), concurrence avec la Chine, protectionnisme étasunien. Confrontés au déclin des positions de l'industrie allemande à l'international, les pouvoirs publics hésitent à développer des politiques industrielles ambitieuses.

Le grippage du moteur de la croissance

L'économie allemande est fortement intégrée dans les circuits économiques mondiaux. Son modèle de croissance dépend des exportations des automobiles et des biens d'investissement marqués par un contenu technologique élevé, mais aussi des importations de biens intermédiaires et de ressources naturelles. Le syndicalisme allemand, aujourd'hui encore dominé par les « syndicats d'industrie », est toujours attaché à ce modèle. Avec une part de 26,8 % dans la valeur ajoutée brute, le secteur manufacturier garde une place prépondérante dans l'économie, spécificité qui se retrouve en comparaison internationale : seule celle de la Chine est plus élevée (38,3 % contre 22,9 % pour l'Italie, 18,5 % pour la France, 17,6 % pour les États-Unis)[1]. Sa compétitivité internationale repose sur un tissu dense d'entreprises de taille moyenne (*Mittelstand*), un mode de gouvernance plutôt orienté vers le long terme, une infrastructure de recherche

1. https://bit.ly/3JT6DEx.

développée, un système de formation professionnelle performant et une part élevée de main-d'œuvre qualifiée.

Depuis le début des années 1990, l'orientation de l'industrie vers les marchés extérieurs a généré des excédents commerciaux dans la balance des biens de plus en plus importants. À regarder de plus près les données du commerce international, les exportations, à partir du début des années 2010, sont surtout stimulées par le rattrapage des économies émergentes et de la Chine en particulier. Grâce à leur spécialisation industrielle, les entreprises allemandes sont bien placées pour satisfaire la demande de machines, de voitures et de pièces automobiles en provenance de ces économies en même temps qu'elles renforcent leurs chaînes mondiales d'approvisionnement[2]. En faisant davantage fabriquer de produits intermédiaires dans les pays d'Europe centrale et occidentale, les entreprises allemandes se concentrent sur la recherche et développement (R&D) ainsi que sur les processus de production complexes, plus forts en valeur ajoutée.

Encore en 2024, l'excédent commercial dans la balance des biens a été de 243 milliards d'euros, soit 7,43 % du PIB. Il a été atteint malgré un léger recul du volume des exportations, observable depuis 2023. En 2025, les exportations devraient à nouveau se stabiliser. Les reculs sur les marchés extérieurs participent à une certaine déstabilisation économique. Depuis la crise sanitaire, la croissance s'est quasiment arrêtée, n'ayant pas trouvé de relais par la demande intérieure. Le PIB est à peine plus élevé qu'il y a cinq ans. Le marché du travail a en revanche plutôt bien résisté à la stagnation. En 2024, le nombre de personnes en emploi (46,1 millions) atteint son record absolu. Mais il est dû exclusivement au dynamisme du secteur des services tandis que dans l'industrie manufacturière (-0,9 %) et le bâtiment-travaux publics (BTP) (-1,1 %), le nombre d'actifs occupés diminue par rapport à 2023. De nombreux secteurs continuent de se plaindre d'une pénurie de main-d'œuvre qualifiée alors que le nombre d'emplois vacants est en baisse, ce qui témoigne d'une bifurcation du marché du travail.

La remise en question du modèle de croissance par la nouvelle configuration géopolitique

Les économistes se montrent inquiets à l'égard du secteur industriel. Non seulement la valeur ajoutée brute y a diminué de 3 % en 2024 mais surtout, les investissements en équipements ont reculé de 6,5 %, alimentant les craintes d'une désindustrialisation du pays (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, 2025). Selon l'Agence pour l'emploi, l'industrie (*verarbeitendes Gewerbe*) a accusé une

2. Ce ne sont pas seulement les exportations de biens (et de services) qui caractérisent l'intégration de l'Allemagne dans l'économie mondiale. L'approvisionnement en intrants étrangers est également un facteur essentiel de sa compétitivité. En moyenne, les exportations de l'industrie allemande se composent à 28 % d'intrants importés de l'étranger, ce qui est nettement supérieur aux chiffres correspondants pour les grandes économies telles que les États-Unis, la Chine ou le Japon. Dans le même temps, environ la moitié des exportations allemandes sont elles-mêmes des produits intermédiaires qui sont souvent transformés en produits finis au cours de plusieurs étapes de production, sur différents sites et au-delà des frontières nationales. Les chaînes d'approvisionnement transnationales complexes qui en résultent façonnent le commerce mondial, en particulier depuis les années 1990, et estompent de plus en plus les frontières entre l'économie d'importation et d'exportation.

perte de 120 000 emplois en 2024[3] et l'année 2025 s'annonce mal. Elle est en effet marquée par la multiplication d'annonces de fermetures de sites en Allemagne, notamment chez les constructeurs et équipementiers automobiles, alors que ces derniers occupent la part la plus importante des exportations nationales des biens (17,2 % en 2023). Bosch, le principal équipementier automobile allemand, veut supprimer 13 000 emplois (sur plus de 70 000) à l'horizon 2030 dans ses activités « mobilité » (notamment automobile) en Allemagne. Le constructeur américain Ford a annoncé la suppression de 2 900 postes dans son usine de Cologne à l'horizon 2027, réduisant le nombre d'emplois à 7 600 (contre 20 000 à la fin des années 2010). Chez Volkswagen, presque un emploi sur quatre (35 000) sera supprimé à l'horizon 2030. Thyssenkrupp (acier) souhaite réduire ses effectifs de 40 % (-11 000 salariés). À la fin du troisième trimestre 2025, le nombre d'emplois dans l'automobile a diminué de 48 700 (-6,3 %) par rapport à l'année précédente. Avec 721 400 emplois, le secteur retrouve son niveau de 2011 mais maintient son deuxième rang derrière la machine-outil, qui représente 934 200 emplois[4]. Les efforts d'innovation des sites de production sont importants, mais leur succès dépendra d'une augmentation de la demande de nouveaux produits et d'une politique industrielle qui favorise les investissements technologiques (Krzywdzinski, 2025).

Dans le débat public, le décrochage du secteur de l'automobile et de l'acier a donné du grain à moudre aux analyses convenues sur les faiblesses du pays : une bureaucratie débordante, des impôts élevés, des dépenses sociales abondantes, des minima sociaux élevés, un manque de main-d'œuvre qualifiée, etc. Compte tenu de la stabilité des politiques publiques et des atouts économiques persistants (infrastructure R&D, réseau dense de PME, qualification de la main-d'œuvre), ces analyses sont très partielles. En effet, elles omettent une des raisons principales de la stagnation économique : le modèle de croissance tiré par les exportations qui rend l'économie allemande très dépendante non seulement de la conjoncture mondiale, mais aussi des transformations géopolitiques qui affectent sa position dans la division du travail internationale. Trois évolutions sont décisives en la matière (Dullien *et al.*, 2025) : l'augmentation du coût des énergies fossiles ; le développement industriel de la Chine, qui menace les positions allemandes ; l'aggravation des tensions entre les États-Unis et la Chine, qui favorise le repli protectionniste de l'UE.

La fin des énergies fossiles bon marché

La guerre menée par la Russie à l'Ukraine depuis février 2022 restreint l'accès de l'industrie allemande aux énergies bon marché, alors que les gouvernements Merkel successifs ont été réticents à s'appuyer d'une manière conséquente sur les énergies renouvelables. Pour répondre au renchérissement soudain des prix du gaz et du pétrole, le gouvernement Scholz (2021-2025) met en place différents

3. « Beschäftigungsrückgang in der deutschen Industrie nimmt zu », *Presseinfo* n° 16, Bundesagentur für Arbeit, 31. März 2025, https://bit.ly/4ocNtXW.

4. M. Janson, « Welche Industriezweige sind besonders von Stellenabbau betroffen? », Statista, 25. November 2025, https://bit.ly/4pEx2F5.

programmes et mesures pour stabiliser les prix et trouver des sources d'approvisionnement alternatives. Les effets de la crise énergétique se ressentent encore à ce jour. Les commandes, les exportations et les importations des industries les plus énergivores (acier, aluminium, chimie…) ont baissé depuis 2021. Afin de pallier la perte de compétitivité que cette hausse occasionne, le gouvernement Merz (depuis mai 2025) a pris la décision de subventionner pendant trois ans le prix de l'électricité pour l'industrie, ce qui équivaut à 4 milliards d'euros d'économies à partir de 2026. Le feu vert de la Commission européenne à cette subvention est conditionné aux efforts des bénéficiaires d'investir dans des technologies « vertes »[5]. En effet, l'électrification de la production industrielle est nécessaire pour atteindre l'objectif de la neutralité carbone du pays. À l'horizon 2030, 80 % de la consommation d'électricité brute doit provenir des énergies renouvelables (54 % en 2024). À ce jour, cela n'a pas rouvert le débat sur une éventuelle reprise du nucléaire.

Le développement industriel de la Chine menace les positions allemandes

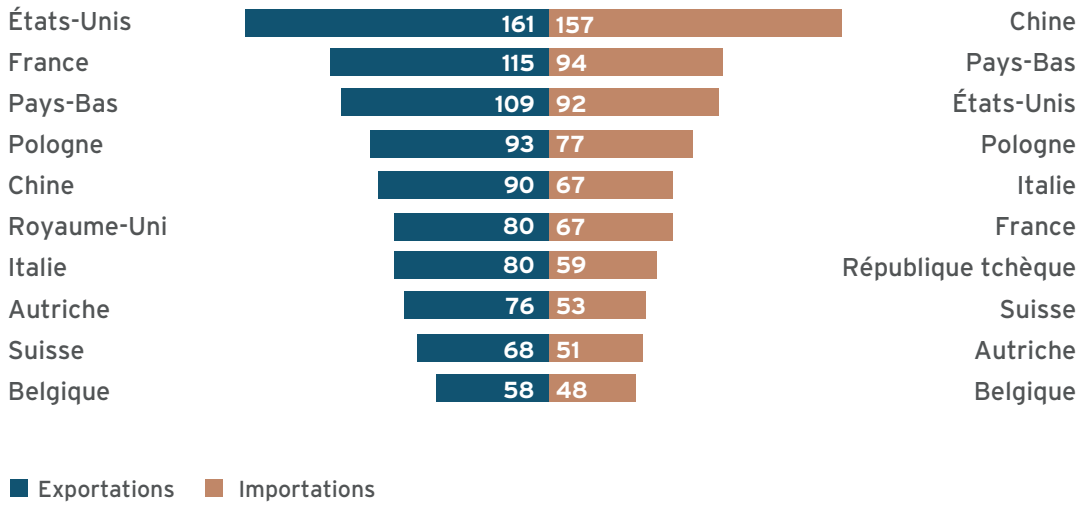
La montée de la Chine comme puissance industrielle mondiale a été soutenue par une politique de transfert technologique de l'étranger. Elle se combine avec des politiques publiques qui ont identifié les futures technologies clés, financé la R&D et assuré l'accès aux ressources naturelles. Le plan stratégique « Made in China » de 2015 a été crucial à cet égard. Il a fixé l'objectif de faire du pays la principale nation industrielle à l'échelle mondiale et d'atteindre le *leadership* dans 10 industries clés : robotique, automatisation, véhicules à propulsion alternative, équipements nautiques, aéronautiques et rail, systèmes d'énergie, machines agricoles, équipements médicaux et biomédecine.

Depuis 2015, la Chine a fait – à l'aide de subventions importantes – d'énormes progrès dans plusieurs de ces industries. Le rapport de complémentarité avec l'industrie allemande s'est transformé en concurrence sur un éventail de produits plus large (Scherrer, 2025). Désormais, elle détient le *leadership* dans plusieurs domaines, mettant au défi l'industrie clé allemande, l'automobile, à travers la production de voitures électriques bon marché. Cherchant à gagner en indépendance, la Chine importe moins, d'autant plus que ses entreprises sont montées en gamme. En conséquence, le volume des exportations allemandes vers la Chine a baissé de presque 16 % entre 2023 et 2024. Cet effondrement de la demande chinoise concerne tous les biens, mais c'est l'industrie automobile qui est la principale concernée avec une diminution de 32 % des exportations de pièces détachées et de véhicules (Matthes, 2025). Malgré les tentatives de l'Allemagne de réduire sa dépendance en diversifiant ses chaînes d'approvisionnement (par ex. Vietnam), la Chine reste de très loin le premier pays de provenance des importations allemandes tandis qu'elle n'arrive qu'au 5e rang pour les exportations (graphique 1).

5. D. Delhaes, K. Stratmann, « Industriestrompreis entlastet Unternehmen 2025 um 1,5 Milliarden Euro », Handelsblatt, 17. Juli 2025, https://bit.ly/3Koazgu.

Graphique 1 - **Principaux partenaires commerciaux de l'Allemagne en 2024**

En milliards d'euros



Sources : Statistisches Bundesamt (Destatis), 2025, https://bit.ly/3KfmE7P.

L'aggravation des tensions entre la Chine et les États-Unis alimente le protectionnisme de l'UE

L'escalade en matière de droits de douane entamée par l'administration Trump 2 en avril 2025 contre l'UE vise à substituer, à moyen terme, les importations par la production sur place et à attirer les investissements directs étrangers (IDE) des entreprises multinationales. Le virage protectionniste américain percute le modèle de croissance allemand, d'autant plus que les États-Unis sont le premier pays de destination des biens exportés par l'Allemagne (graphique 1). L'escalade dans la guerre commerciale se fait d'ores et déjà sentir sur l'économie. Sur les 9 premiers mois de l'année 2025, les exportations allemandes vers les États-Unis ont reculé de 7,4 %[6].

Le compromis trouvé entre les États-Unis et l'UE fin juillet 2025 – un tarif de base de 15 % de droits de douane sur les importations européennes, le renoncement aux droits de douane pour les produits industriels américains ainsi que le maintien de droits de 50 % sur l'acier et l'aluminium importés – a laissé de nombreuses zones grises, sujettes à des négociations bilatérales ultérieures. L'opinion publique allemande a dans l'ensemble estimé que le pire avait été évité. Néanmoins, selon un sondage de la Chambre de commerce et d'industrie (DIHK), 55 % des entreprises considèrent que ce compromis représente un « poids trop important pour l'économie

6. O. Storbeck, S. Ash, F. Müller, « Can anything halt the decline of German industry? », *Financial Times*, November 20, 2025.

européenne[7] ». L'association allemande de la machine-outil (VDMA) estime notamment que l'accord signé entre l'UE et les États-Unis portant sur l'aluminium et l'acier est resté trop vague : « L'accord sur des droits de douane de 15 % ne vaut guère plus que le papier sur lequel il est écrit si de nouveaux produits sont constamment soumis à des droits de douane sur l'acier et l'aluminium, car bon nombre de nos machines contiennent précisément ces matériaux », explique son Président Thilo Brodtmann[8]. Selon la VDMA, 30 % des produits exportés par ses adhérents aux États-Unis seraient soumis aux droits de douane de 50 % sur leurs composants métallurgiques.

Face aux transformations géostratégiques, des politiques industrielles ambitieuses se font attendre

Compte tenu de la dépendance économique du pays à l'égard de la Chine, les pouvoirs publics allemands hésitent à prendre des mesures fortes. Ce n'est qu'en 2023 que le gouvernement Scholz rompt – plus symboliquement que dans les faits – avec l'approche d'Angela Merkel envers la Chine, tournée vers le libre commerce. Dans sa « Stratégie pour la Chine[9] », le ministère de l'Économie cherche des réponses à l'égard d'un partenaire commercial qu'il perçoit de plus en plus comme agressif et dont il condamne les violations des droits humains. Ce document prône la « réduction du risque » (*de-risking*) dans les échanges commerciaux par le recentrage du commerce avec des « nations amies » (*friendshoring*), sans pour autant vouloir procéder au « découplage » (*decoupling*) des deux économies[10]. Ces réflexions s'inscrivent dans un mouvement à l'échelle de l'UE pour protéger la « souveraineté industrielle » de l'Europe (Sauviat, Serfati, dans ce numéro), comme par exemple le blocage d'IDE chinois dans quelques entreprises allemandes qui relèvent de la « sécurité nationale » (armement, microélectronique, infrastructures critiques)[11].

La prolifération de politiques industrielles en faveur d'entreprises ou de secteurs spécifiques à l'échelle du monde – en Chine et aux États-Unis en particulier –, qui font toujours l'objet de réserves dans la pensée économique ordo-libérale allemande (Gerlach, Ziegler, 2015), n'a provoqué qu'une timide réaction des pouvoirs publics. Pour répondre aux défis géostratégiques, technologiques et écologiques, le ministère de l'Économie estime désormais que la priorité accordée aux forces de marché dans les restructurations de l'appareil productif est insuffisante. Dès 2019, la « Stratégie industrielle 2030 » propose de répondre au « déclin du multilatéralisme et à la montée de l'interventionnisme » par un engagement public renforcé lorsque « les forces de marché au sein de l'économie nationale ne réussissent pas à maintenir leur capacité d'innovation et leur compétitivité »

7. « Industrie leidet unter US-Zöllen: « Geschäfte vor dem Aus », *Die Zeit*, 27. August 2025, https://bit.ly/3Koazgu.

8. E. Dostert, « Miese Stimmung im Maschinenbau », *Süddeutsche Zeitung*, 21. August 2025, https://bit.ly/3KgptVZ.

9. *Strategy on China of the Government of the Federal Republic of Germany*, 2023, https://bit.ly/48ia9jE.

10. Selon les calculs de l'Institut pour l'économie mondiale à Kiel (IfW), le scénario d'un *decoupling* abrupt de l'économie chinoise impliquerait des coûts importants, d'un volume similaire à la crise du Covid-19. Un *de-risking* graduel les rendrait plus maîtrisables (Baqaee *et al.*, 2024).

11. F. Röhling, U. Salaschek, « Von einer Blockade chinesischer Investoren kann keine Rede sein », *Weltwirtschaft*, 26. September 2024, https://bit.ly/4oeRZoQ.

(Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2019:3). Mais l'approche prônée d'une participation publique aux grands groupes « des industries du futur » est beaucoup critiquée, ce qui empêche sa mise en œuvre (Ahrens, 2024). La mise à jour de cette stratégie en 2023, intitulée « Politique industrielle pour un changement d'époque », confirme l'engagement des pouvoirs publics en soutien de l'industrie et vise à sa décarbonation (2 milliards d'euros pour la conversion de l'industrie de l'acier, captage du CO2, hydrogène vert…). La suppression de 60 milliards d'euros de crédits, destinés à alimenter le Fonds pour le climat et la transformation (KTF)[12], par un arrêt de la Cour de Karlsruhe de novembre 2023, met un sérieux frein à ces plans.

L'accord de coalition gouvernemental de 2025 prévoit une panoplie de mesures visant à soutenir le secteur industriel, notamment à travers le subventionnement des prix de l'énergie et le développement du réseau d'hydrogène. La microélectronique ainsi que la production de batteries électriques devront continuer à recevoir des aides publiques. Les mesures de soutien les plus détaillées concernent l'industrie automobile qui bénéficie d'incitations à l'achat multiples. Dans l'ensemble, ces mesures manquent de cohérence et d'articulation avec les politiques européennes. Leurs objectifs et modalités d'évaluation restent mal définis (Dullien, 2025). Domine une approche à moyen terme qui focalise, d'un côté, sur quelques industries « du futur » et, d'un autre, sur celles qui sont en proie aux restructurations lourdes (acier, automobile), au risque de retarder la transition écologique.

Un réarmement sans précédent comme réponse à la nouvelle donne géopolitique

La violation du droit international dans la guerre contre l'Ukraine, la cyberguerre déployée par la Russie contre l'Europe ainsi que la remise en cause par les États-Unis des obligations de l'Otan ont amené le gouvernement allemand à reconsidérer son approche de la sécurité extérieure. La hausse du budget de la défense ainsi que l'adoption d'un programme d'investissements publics reposent sur un renversement des principes budgétaires antérieurs.

Les dépenses militaires explosent

Institution créée et intégrée dans l'Otan en 1955, l'armée allemande (Bundeswehr) et sa doctrine évoluent en fonction du contexte géopolitique. Tout au long de la guerre froide, les dépenses militaires pour la Bundeswehr augmentent. À partir de la chute du mur de Berlin, la politique de détente envers la Russie conduit à une baisse de ces dépenses. Des années 1990 à la première moitié des années 2010 se produit une période de désengagement militaire, porté par une coalition transpartisane au Parlement. Les dépenses militaires décroissent. En 2011, une loi met fin à la conscription obligatoire qui a été introduite en 1956 : le nombre de soldats passe de 222 000 à 185 000 et les effectifs civils de 75 000 à 55 000. Ces réorganisations sont associées à un changement de doctrine, impulsé par le Livre blanc du ministère de la Défense de 2006, et tourné vers l'envoi de troupes sur des zones de conflit à l'étranger.

12. Le KTF a été créé par une loi fédérale en 2010. Le fonds est alimenté en large partie par les revenus publics tirés de l'échange des quotas d'émission. Il permet le financement de politiques publiques destinées à atteindre la neutralité carbone et le développement durable.

L'annexion de la Crimée par la Russie en 2014 provoque un renversement de tendance pour l'Allemagne. Sur le plan doctrinaire, la défense du territoire allemand et des alliés de l'Otan devient à nouveau prioritaire (Livre blanc du ministère de la Défense de 2016). La Russie est désormais identifiée comme la principale menace à l'ordre régional. En 2017, la ministre en charge de la Défense, Ursula von der Leyen, annonce une augmentation du nombre de soldats, qui passent de 166 500 à 198 000. Le fameux discours du « changement d'époque » (*Zeitenwende*), prononcé en février 2022 par le chancelier Scholz trois jours après l'agression russe contre l'Ukraine, confirme et approfondit la réorientation prise antérieurement. Le temps de la politique de détente à l'égard de la Russie est révolu. Afin de rétablir la capacité d'auto-défense et de défendre l'Ukraine, l'augmentation massive des dépenses militaires est jugée inévitable.

Le « budget spécial » (*Sondervermögen*) de 100 milliards d'euros en direction de l'armée, adopté en juin 2022, correspond à ces objectifs. Il permet d'augmenter le budget de défense en l'extrayant en partie des contraintes institutionnelles de la politique budgétaire : les prêts qui financent le *Sondervermögen* sont exemptés du « frein à l'endettement » constitutionnel. Celui-ci plafonne depuis 2009 le recours des pouvoirs publics au crédit à 1 % du PIB. Le budget de la défense pour 2025 est estimé à 72 milliards d'euros, dont environ 20 milliards d'euros proviennent du *Sondervermögen*, ce qui fait de lui le plus élevé des budgets de défense en Europe de l'Ouest. En 2026, le budget devrait atteindre 108 milliards d'euros, auxquels s'ajouteront 11,5 milliards d'euros d'aide militaire pour l'Ukraine[13]. Ces hausses budgétaires correspondent aux ambitions affichées du gouvernement d'assumer « ses responsabilités » en Europe, y compris au plan militaire. L'armée allemande est censée devenir la plus puissante en Europe sur le plan conventionnel et, pour la première fois depuis la deuxième guerre mondiale, des soldats allemands seront stationnés durablement à l'étranger (5 000 en Lituanie).

Une réforme constitutionnelle pour lever le frein budgétaire au réarmement

Toutefois, compte tenu de la trajectoire amorcée des dépenses militaires, le *Sondervermögen* ne saurait en couvrir qu'une partie. En 2027, celui-ci sera déjà épuisé. C'est la raison pour laquelle, en 2025, une large coalition parlementaire entre Chrétiens-démocrates (CDU), Sociaux-démocrates (SPD), Libéraux (FDP) et Verts se met d'accord pour amender les règles constitutionnelles relatives au « frein à l'endettement » afin d'en exempter les dépenses dédiées à la défense et à la sécurité dépassant 1 % du PIB (soit actuellement 44 milliards d'euros). Cela permet théoriquement une dynamique de réarmement débridée. Cette réforme est adoptée le 18 mars 2025, quelques jours avant la constitution du nouveau Parlement (Bundestag), afin d'éviter l'éventuel blocage du projet par l'extrême droite (AfD) et le Parti de gauche (Die Linke). Sont concernées par cette exemption les dépenses dévolues non seulement à l'armée, mais également à la protection civile, au renseignement, à

13. C.-O. Gueler, « Mehr als 108 Milliarden Euro für das Militär », Taz, 27. November 2025, https://taz.de/Verteidigungshaushalt/!6132766/.

la protection des systèmes informatiques et au soutien aux « pays subissant une agression en violation du droit international ».

Cette réforme permet au gouvernement d'augmenter à l'horizon de 2029 les dépenses militaires annuelles à 152,8 milliards d'euros[14], ce qui correspond à un budget de défense à hauteur de 3,5 % du PIB. Avec un tel budget, l'Allemagne se placera derrière la Chine et les États-Unis mais devant la Russie, l'Inde et l'Arabie saoudite[15]. Pour atteindre l'objectif de 5 % réclamé par Donald Trump pour les membres de l'Otan, un vertigineux budget annuel de 225 milliards d'euros (non loin de la moitié du budget fédéral) serait toutefois nécessaire. Le chancelier Merz a publiquement défendu cet objectif comme horizon à atteindre. La Bundeswehr nécessitera aussi de nouveaux soldats. Afin d'atteindre un effectif de 260 000 hommes et femmes, le ministère de la Défense mise sur le volontarisme, mais la réintroduction du service militaire obligatoire reste une option.

L'augmentation du budget de la défense représente une manne pour l'industrie d'armement allemande, y compris pour les « *startup* de la défense » spécialisées dans l'intelligence artificielle et les drones[16]. En 2022, l'industrie de la défense comptait 105 000 salariés pour un chiffre d'affaires de 31 milliards d'euros[17]. Évoluant historiquement à la marge de l'industrie, celle-ci est désormais propulsée sur le devant de la scène par l'actualité. Son essor ne saura toutefois pas compenser les pertes encourues dans l'automobile. Le plus grand bénéficiaire est le groupe Rheinmetall (40 000 salariés) : depuis 2022, sa valeur boursière a été multipliée par 10 et son chiffre d'affaires a doublé (9,8 milliards d'euros en 2024)[18]. En 2024, le groupe enregistre un bénéfice record de 800 millions d'euros.

Afin de renforcer ses capacités productives, Rheinmetall cherche à reconvertir des usines civiles existantes. L'une d'entre elles est celle (historique) de Volkswagen à Osnabrück. Le groupe est aussi en train de reconvertir son usine Pierburg à Berlin (systèmes d'échappement) pour y produire des armes[19]. Afin d'élargir son catalogue de produits (chars, munitions, systèmes anti-missile) le groupe a récemment acquis un nombre important de chantiers navals dans le Nord du pays pour construire des navires de guerre. La croissance externe lui permet de se rapprocher des « grands » du secteur en Europe (BAE, Airbus, Leonardo et Thales).

Soucieux de soigner son image publique, Rheinmetall est devenu, malgré les réticences de ses supporters, le sponsor principal du très populaire club de foot Borussia Dortmund. Comme la création d'une « journée du vétéran » nationale (6 juin) en 2025, cette initiative participe aux efforts visant à normaliser la présence du complexe militaro-industriel dans la société.

14. « Regierung hebt Wehretat bis 2029 massiv an », *zdfheute*, 23. Juni 2025, https://bit.ly/4rLYYc3.

15. F. Wolf, « Bundeswehr + Industrie : l'ascension méthodique de l'Allemagne au sommet de la défense européenne en 2029 », *Meta-Défense.fr*, 13 août 2025, https://bit.ly/49G3Ed2.

16. F. Enders, « Neue Waffen, neues Geld? "Defense-Startups" in der BRD », *IMI-Studie*, n° 2/2025, 16. Juli 2025, https://bit.ly/4omWCxn.

17. « Sicherheits- und Verteidigungsindustrie », Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, https://bit.ly/48iBoul.

18. C. Schweppe, « Wer am meisten von der Zeitenwende profitiert », *zdfheute,* 25. Juni 2025,https://bit.ly/4p4689V.

19. Voir la liste des sites en reconversion ici : https://orte-der-aufruestung.de.

Changement de cap des politiques environnementales et sociales

Soucieux de faire redémarrer la croissance, le gouvernement Merz décide de baisser les impôts, de revenir sur des engagements écologiques et d'adopter un important programme d'investissements publics. La trajectoire du budget fédéral, lourdement affectée par le réarmement et le soutien financier à l'Ukraine, laisse craindre le rabotage des dépenses sociales.

Des investissements publics massifs pour relancer la croissance, les bénéficiaires des minima sociaux en ligne de mire

La réforme du frein à l'endettement a créé les conditions pour la mise en place d'un nouveau fonds spécial de 500 milliards d'euros, disponible pour une durée de 12 ans. Sa création correspond à la revendication de longue date d'une coalition disparate entre partis de gauche, syndicats, écologistes, économistes hétérodoxes et une partie du monde des entreprises de remettre en état l'infrastructure publique, dévastée par plus de deux décennies d'austérité budgétaire. Plus de la moitié de ce fonds (300 milliards d'euros) est ainsi destiné à financer des investissements extraordinaires dans les infrastructures telles que les voies de communication, l'extension et la rénovation des infrastructures énergétiques, mais aussi la numérisation, la recherche, la santé, les soins et l'éducation (rénovation des écoles et des hôpitaux). 100 milliards d'euros du fonds sont réservés spécifiquement aux *Länder*. Le gouvernement nourrit l'espoir que cette mesure dynamisera la croissance. Le poids de la dette publique allemande étant relativement faible (62,5 % du PIB), les risques encourus par cet emprunt sont mesurés.

La stagnation économique, renforcée par la faible consommation des ménages allemands due à l'inflation, réduit les marges d'action du gouvernement. En juillet, le budget prévisionnel du ministère des Finances révèle un déficit de 172 milliards d'euros pour les années 2027 à 2029[20], dont le nouveau gouvernement est en partie responsable. Outre les augmentations du budget de la Défense, il a en effet décidé de baisses d'impôts de 46 milliards d'euros aux effets incertains (impôt sur les sociétés, subvention du diesel agricole, taux de TVA dans la restauration). Le ministre des Finances demande alors à tous les ministères de fournir des efforts, mais ce sont surtout les budgets sociaux qui sont appelés à contribuer. L'augmentation des impôts pour les ménages aisés est en revanche toujours exclue par les conservateurs.

L'accord de coalition avait déjà prévu une réforme restrictive du Bürgergeld, le dispositif d'aide sociale pour les personnes sans emploi et à bas salaire (5,5 millions de bénéficiaires actuellement), introduit par le gouvernement Scholz pour remplacer l'allocation controversée « Hartz IV » (Arbeitslosengeld 2). Une fois élu chancelier, Friedrich Merz a demandé des économies de 5 milliards d'euros (-10 %) sur le budget du Bürgergeld. Le projet de loi a été publié à l'automne 2025 : il prévoit de baisser le seuil de sanctions et d'obliger le ou la future bénéficiaire à épuiser d'abord ses économies. L'allocation n'a pas été augmentée en 2025, malgré l'inflation et la crise

20. C. Hulverscheidt, « Ein Loch von 172 Milliarden Euro », *Süddeutsche Zeitung*, 16. September 2025, https://bit.ly/4oirU8D.

du logement. Aussi, les réfugiés ukrainiens arrivés après le 1er avril 2025 seront exclus du dispositif et recevront l'allocation pour les demandeurs d'asile. Les économies à réaliser par ces mesures sont pour autant très loin du compte pour le chancelier[21]. Leur sens est à chercher ailleurs, dans l'appauvrissement et la stigmatisation des bénéficiaires des minima sociaux. Compte tenu de la trajectoire du budget fédéral, des coupes plus drastiques dans les dépenses sociales sont probables dans un futur proche.

Le retour en arrière écologique se dessine

Les Verts avaient conditionné leur soutien à la réforme constitutionnelle à l'alimentation du Fonds pour le climat et la transformation (KTF, voir *supra*), destiné à atteindre l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2045, à hauteur de 100 milliards d'euros. Jusqu'à présent, le KTF n'a reçu que 2,2 milliards d'euros, laissant craindre que le gouvernement Merz les utilise pour combler des trous dans le budget et réduire les efforts en matière de protection du climat[22]. Ce genre d'opérations est facile à réaliser : dans son rapport annuel au gouvernement, la Commission des experts économiques (Sachverständigenrat) critique l'absence de règles budgétaires exigeant que les ressources du nouveau fonds spécial restent soumises au critère de « dépense additionnelle ».

D'autres projets laissent penser que la modernisation écologique est freinée, voire remise en cause pour renforcer – à court terme – la compétitivité et la croissance. La ministre fédérale de l'Économie et de l'Énergie, Katherina Reiche, auparavant P-DG de l'entreprise gazière Westenergie (groupe Eon), propose ainsi la construction de centrales à gaz d'une puissance totale d'au moins 20 gigawatts d'ici 2030, ce qui correspond à 40 grandes unités de production. Au lieu de donner la priorité aux investissements dans les énergies renouvelables, elle mise sur les technologies de captage et de stockage du CO2, dont l'efficacité et la rentabilité sont controversées. L'acier vert, l'hydrogène et la rénovation énergétique restent quant à eux en suspens.

Dans le domaine de l'automobile, des efforts sont déployés pour retarder l'abandon des voitures à moteur thermique dans toute l'UE, ce qui constitue un pas en arrière sur la voie d'une transition énergétique nécessaire dans le secteur des transports. En ligne avec ces mesures « pro-énergies fossiles », le CDU remet en question les échéances liées aux objectifs de neutralité carbone fixés par la Loi climat[23].

Les syndicats entre protection de l'emploi, défense des acquis sociaux et principes antimilitaristes

Le « changement d'époque » impacte aussi les syndicats du Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB, Confédération allemande des syndicats). Ceux-ci se trouvent pris en étau entre, d'un côté, l'impératif de protection de l'emploi et, de l'autre, la défense des principes antimilitaristes et la mise en place de réglementations sociales et environnementales. Loin d'opposer uniquement la base au

21. « Bürgergeld-Reform bringt wohl keine direkten Einsparung », *Deutschlandfunk*, 8. November 2025, https://bit.ly/4oleEQG.

22. « Wie die Milliarden für den Klimaschutz schrumpfen », *Süddeutsche Zeitung*, 10. September 2025, https://bit.ly/3KeYkCQ.

23. D. Delhaes, S. Kersting, « Union rückt von Klimazielen ab – "zu eng und in Teilen falsch" », *Handelsblatt*, 1. Oktober 2025, https://bit.ly/4oTJSiO.

sommet de la confédération, ces tensions parcourent toutes ses structures quel que soit leur niveau ainsi que les syndicats entre eux.

La crainte d'un rabotage des droits sociaux

Les syndicats considèrent l'agenda social du gouvernement Merz avec un mélange de satisfaction et de crainte[24]. D'un côté, ils se félicitent de la stabilisation du niveau des retraites à l'horizon 2031, même si la coalition au pouvoir débat actuellement de leur niveau après cette échéance. Les syndicats sont rassurés aussi par l'augmentation du salaire minimum décidée par la commission en charge (à 13,90 euros en janvier 2026 puis 14,60 euros en janvier 2027) et des mesures pour lutter contre la crise du logement. L'adoption de la loi sur les marchés publics, qui favorise désormais les entreprises soumises à une convention collective, est considérée comme une victoire syndicale majeure, même si elle avait déjà été promise par le gouvernement Scholz. D'un autre côté, les syndicats s'opposent à certains projets contenus dans l'accord gouvernemental (nouvelles règles concernant le Bürgergeld – voir *supra* – , réforme de la loi sur le temps de travail – voir *infra*) et craignent que le déficit budgétaire serve de prétexte pour aller encore plus loin dans la remise en cause de certains droits sociaux. Pour le DGB, la stigmatisation des plus faibles dans le débat autour du Bürgergeld annonce l'offensive des forces conservatrices contre « l'État social »[25].

Les syndicats abordent les conflits à venir dans une position affaiblie : en effet, leur allié traditionnel au pouvoir, le SPD, est sorti perdant des élections de février 2025 ; en outre, l'érosion du nombre d'adhérents au DGB se poursuit (-1,5 % en 2024), confirmant la tendance structurelle à la baisse observée au cours des dernières décennies (Dribbusch, 2025). La part de salariés couverts par une convention collective et/ou un conseil d'établissement (*Betriebsrat*) continue également son déclin de long terme (Hohendanner, Kohaut, 2025). En même temps, les tensions au sein de la base syndicale s'accroissent. Le virage conservateur de la politique gouvernementale s'accompagne d'une montée en puissance de l'extrême droite qui ne s'arrête pas aux portes des entreprises. Selon un sondage post-électoral, 21,9 % des membres des syndicats ont voté pour l'AfD aux dernières élections au Bundestag, malgré son programme ouvertement antisyndical, xénophobe et antisocial. L'AfD était ainsi en deuxième position, à 1,4 point derrière la CDU, des votes des salariés syndiqués[26].

Afin d'anticiper l'agenda de la rentrée parlementaire et ses discussions budgétaires, le DGB et ses syndicats se sont mis d'accord pour démarrer une offensive de communication politique. ver.di (1,8 million d'adhérents) a ainsi lancé une campagne contre le projet du gouvernement de rendre possible l'extension de la durée légale du temps de travail journalier maximal de 8 heures (sauf exceptions) à plus de 12 heures en la remplaçant par une

24. « Koalitionsvertrag 2025-2028 zwischen der CDU/ CSU und SPD: Bewertung des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) », DGB, April 2025, https://bit.ly/4af7Kc5.

25. « Sozialabbau schadet Wirtschaft und Gesellschaft », DGB, 27. Oktober 2025, https://bit.ly/49Fl5dB.

26. C. Lelek, « Gewerkschaften: Weder rot noch ein Bollwerk gegen rechts », *nd*, 28. Februar 2025, https://bit.ly/3XMQJP5.

limitation hebdomadaire[27]. Il estime que les salariés précaires seraient les premières victimes d'une telle loi, qui nuirait à la santé au travail et compliquerait la conciliation vie familiale-vie professionnelle. IG Metall (2,2 millions d'adhérents) a démarré une offensive en faveur de l'« État social ». Parmi les revendications présentées au congrès syndical des politiques sociales (Sozialstaatskongress) en juin 2025[28] figurent une augmentation du niveau des retraites ainsi qu'une refonte du financement des prestations sociales. Afin de combler le déficit du budget de l'État fédéral, le DGB plaide pour une réforme de la loi sur les successions et une contribution unique des milliardaires à un fonds d'investissement public[29].

Ambiguïtés et contradictions face au réarmement

Le réarmement de la Bundeswehr place les syndicats devant un dilemme : soutenir ces efforts au nom de l'emploi et de la sécurité nationale, voire européenne, ou s'y opposer et réclamer du gouvernement une « politique de paix » qui résiste aux injonctions de l'Otan, de l'UE et des États-Unis.

Le DGB prend ses distances avec le gouvernement

Les huit syndicats affiliés au DGB, confédération dominante dans le paysage syndical allemand, représentent 5,6 millions d'adhérents. Ces derniers sont assez autonomes dans leurs domaines respectifs, notamment en matière de négociation collective. Revient alors au DGB l'intervention sur des sujets transversaux, tels que la politique sociale mais aussi la politique internationale, dont il assure la représentation vis-à-vis des pouvoirs publics aux différents niveaux (État fédéral, *Länder* et communes) ou en participant aux manifestations et commémorations.

Depuis le début de la guerre en Ukraine, le DGB, membre historique du mouvement allemand pour la paix (voir l'encadré), condamne l'agression de la Russie au motif de violation du droit international. Face à la remise en cause du bouclier de défense américain, il réclame un renforcement des capacités de défense de l'Allemagne et des pays membres européens de l'Otan. En même temps, il met en garde contre une logique de « réarmement aveugle » et se montre critique à l'égard des latitudes budgétaires permises par la réforme du frein à l'endettement.

La déclaration du DGB et de ses syndicats à l'occasion de la « Journée contre la guerre » du 1er septembre 2025[30] prend une certaine distance avec le gouvernement. Il revendique que :

- l'augmentation du budget de la défense ne se fasse pas au détriment des politiques sociales, de l'éducation et des investissements dans l'infrastructure publique ;
- le volume du budget de défense ne prenne pas comme orientation la référence « abstraite, non justifiée et exagérée » de 5 % du PIB, comme le demande l'Otan. L'augmentation du budget doit

27. M. Ries, « Heute zwölf Stunden arbeiten, morgen vier? », *zdfheute*, 2. Juni 2025, https://bit.ly/48iGN4I.

28. « Sozialstaat stärken, Zukunft sichern: IG Metall-Kongress fordert soziale Offensive », *Pressemitteilung*, IG Metall, 17. Juni 2025, https://bit.ly/4ptEQcy.

29. D. Bath, T. Kisling, « DGB-Chefin Fahimi: "Es droht ein Tabubruch im Gesundheitswesen" », *Berliner Morgenpost*, 27. September 2025, https://bit.ly/4oeYrw4.

30. « Für eine Politik der Friedensfähigkeit! Nie wieder Krieg - in Deutschland, Europa und weltweit! », Erklärung des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Antikriegstag am 1. September 2025, https://bit.ly/44xAOIb.

Encadré - **Les syndicats, soutien historique du mouvement pour la paix**

Le mouvement ouvrier est impliqué de longue date dans le mouvement pour la paix. La Deuxième internationale, fondée à Paris en 1889 par les partis socialistes et ouvriers issus de 20 pays, s'était déjà mobilisée à l'époque contre la guerre, arguant de la priorité de la lutte contre les bourgeoisies nationales afin de mettre fin aux profits tirés de l'économie de guerre. Tandis qu'à la veille de la première guerre mondiale, la plupart des sociodémocrates européens estimait légitime la défense de la patrie face à des agressions d'autres pays capitalistes, une minorité – parmi elle Jean Jaurès en France, Rosa Luxemburg et Karl Liebknecht en Allemagne – s'y opposait. En Allemagne, le soutien de la direction du SPD au vote des crédits de guerre au Reichstag en 1914 mène à la scission du parti, scénario qu'évite le mouvement syndical malgré une forte opposition interne à la guerre.

Après 1945, les syndicats participent à la renaissance du mouvement pour la paix en République fédérale d'Allemagne (RFA), en se mobilisant pour une politique de détente et de désarmement. En 1958, IG Metall est partie prenante des mobilisations de « Lutte contre la mort nucléaire ». En 1966, le DGB intègre dans ses statuts la participation à la « Journée contre la guerre » (*Antikriegstag*), organisée tous les ans le 1er septembre). À la fin des années 1970 et au début des années 1980, dans le contexte de la crise des euromissiles et de la confrontation croissante entre les blocs, les syndicats affiliés au DGB intensifient leurs activités en faveur de la paix. « Le mouvement syndical est toujours aussi un mouvement pacifiste », déclare la confédération dans son appel « La paix par le désarmement » de 1981. Tout autre positionnement serait incompatible avec l'image antimilitariste et internationaliste du mouvement et avec l'histoire du mouvement ouvrier organisé.

Est central à cet antimilitarisme l'idée d'une « paix juste » qui s'oppose à la paix comme résultat d'une victoire militaire. Celle-ci est « le lien entre les syndicats et le mouvement pacifiste. Il s'agit d'une paix qui, grâce à l'élimination de la pauvreté, à la garantie de sécurité sociale et à la solidarité sociale, fournit la base nécessaire à des conditions démocratiques stables. Ce n'est que sur cette base que la démocratie peut se développer et que les peuples du monde entier peuvent vivre de manière autonome, libre et solidaire les uns avec les autres » (Urban, 2024).

plutôt se fonder sur une analyse des besoins réels pour assurer la défense du pays ;
- au lieu de miser sur la dissuasion, le gouvernement devrait développer des initiatives diplomatiques pour rétablir l'ordre multipolaire.

Ces revendications résultent d'un compromis entre, d'un côté, celles et ceux qui ne voient pas d'alternative au réarmement face à la Russie et, d'un autre, les voix, minoritaires mais importantes, qui prônent une « Allemagne puissance de la paix[31] ». Ces

31. « Gewerkschaften gegen Aufrüstung und Krieg! Friedensfähigkeit statt Kriegstüchtigkeit! », https://gewerkschaften-gegen-aufruestung.de.

dernières s'expriment davantage dans les structures régionales et au sein des syndicats des services publics et privés (ver.di et le syndicat de l'éducation, GEW). Cette confrontation avait déjà marqué le congrès national de ver.di en 2023[32].

IG Metall : défendre les principes antimilitaristes ou favoriser l'emploi ?

Le champ d'intervention d'IG Metall est fortement affecté à la fois par la transition écologique, les difficultés structurelles de l'industrie automobile et la montée en puissance de l'industrie d'armement. Le syndicat partage les orientations antimilitaristes de la confédération. Dans ses statuts (§2), il s'engage pour la « paix, le désarmement et l'entente des peuples ». Le dernier congrès du syndicat prône encore la reconversion de la production militaire, un engagement qui remonte aux années 1980, mais qui ne l'a jamais empêché de défendre les intérêts de ses membres dans l'industrie d'armement.

C'est dans cette logique et au nom de la dissuasion militaire que le bureau exécutif d'IG Metall s'engage en faveur de la reconstruction des capacités militaro-industrielles allemandes. Le document stratégique qu'il cosigne en 2024 avec le « Forum économique » du SPD et l'Association des entreprises de la sécurité et de la défense (BDSV)[33] affirme ne pas vouloir laisser le florissant marché d'armement allemand aux seules entreprises américaines et israéliennes. Il définit une stratégie industrielle dans les trois domaines de l'armée (air, mer, terre), qui réclame aux pouvoirs publics des garanties budgétaires pour sécuriser les investissements ainsi qu'un dialogue stratégique – dans lequel le syndicat se projette comme partie prenante – sur les produits et technologies à développer. D'une manière surprenante, à aucun endroit le document ne précise les conditions sociales (qualité de l'emploi, formation professionnelle, rôle du dialogue social et de la négociation collective…) qui devraient accompagner cette montée en puissance industrielle. Interrogée sur les tensions à l'égard de ses principes statutaires, la direction du syndicat assure agir dans l'esprit de la Constitution (*Grundgesetz*) qui exige la défense du pays et des partenaires de l'Otan.

Le prisme de l'emploi domine aussi dans les entreprises de la métallurgie allemande rachetées par des groupes de défense. C'est le cas à Görlitz, une ville frontalière de l'est de l'Allemagne, où l'entreprise franco-allemande KNDS a racheté l'usine d'Alsthom. Au lieu de trams et des wagons nécessaires à la transition écologique, 350 salariés y produiront désormais des chars[34]. La mobilisation contre la reconversion est restée cantonnée à l'extérieur de l'entreprise, mobilisant aussi bien des écologistes que l'extrême droite. L'IG Metall régional se montre satisfait que 350 emplois, couverts par la convention collective, aient été sauvés. Chez l'équipementier automobile Pierburg, le secrétaire du conseil d'établissement se félicite de la future production de munitions : « La transformation [à l'origine écologique] se fait différemment

32. P. Beucker, « Selbstverständnis auf dem Prüfstand », *taz*, 22. September 2023, https://taz.de/Verdi-Gewerkschafterinnen-und-der-Krieg/!5959318.

33. « Souveränität und Resilienz sichern ». Industriepolitische Leitlinien und Instrumente für eine Zukunftsfähige Sicherheits- und Verteidigungsindustrie », Wirtschaftsforum der SPD E.V., IG Metall, BDSV, 2024, https://bit.ly/44va5vM.

34. H. Lasch, « Alstom-Werk in Görlitz: Abrüstung nur bei der Belegschaft », *nd*, 6. Februar 2025, https://bit.ly/48gceNb.

maintenant. Mais il n'y a pas d'alternative. La conversion nous permet de garder tous les emplois et d'en créer encore davantage dans le futur[35]. »

Une exception à cette règle est Porsche (23 600 salariés), qui appartient au groupe Volkswagen. Spécialisée dans les voitures sportives très haut de gamme et longtemps extrêmement profitable, l'entreprise a subi une chute inattendue de ses ventes, de son chiffre d'affaires et de sa valeur boursière. Au printemps 2025, elle supprime 2 500 emplois. D'autres licenciements ne sont pas exclus. Porsche a notamment fermé sa production de batteries à Kirchentellsinsfurt, coupant court aux efforts financiers du *Land* Bade-Wurtemberg d'en faire un lieu de production de batteries pouvant concurrencer l'Asie[36]. L'entreprise décide aussi de diversifier son portefeuille d'activités en faveur de la production de biens d'armement. En 2024, elle investit plusieurs dizaines de millions d'euros dans la *start-up* de drones Quantum Systems. Au total, 2 milliards d'euros sont prévus pour ce type de participation[37]. Mais le conseil central d'entreprise (*Gesamtbetriebsrat*) conteste ce virage stratégique pour des raisons historiques : le fondateur du groupe, Ferdinand Porsche, membre du NSDAP et commandant SS, a été chargé par le régime nazi de construire le premier modèle Volkswagen, en ayant recours aux travailleurs forcés et aux prisonniers des camps d'extermination.

Des positions divergentes sur la politique commerciale

Reflétant l'intégration de l'économie allemande dans le commerce international, les syndicats ont traditionnellement eu une attitude critique à l'égard des mesures protectionnistes et des droits de douane unilatéraux. IG Metall par exemple s'y oppose encore à ce jour à l'égard de l'industrie automobile chinoise, estimant que les barrières douanières nuisent à la compétitivité des entreprises allemandes et augmentent le risque de guerre commerciale au détriment de tous les participants[38]. L'unilatéralisme tarifaire (erratique) du gouvernement Trump à l'égard de l'UE est considéré comme d'autant plus nocif qu'il exacerbe les problèmes structurels de l'industrie (prix de l'énergie, investissements et technologies pour atteindre la neutralité carbone, offensive des producteurs chinois) et ébranle sa capacité à se projeter dans l'avenir.

Les développements récents ont néanmoins amené les syndicats d'industrie à infléchir et à préciser leurs positions. Ainsi, IG Metall estime que la multiplication des incitations à produire sur place par des partenaires commerciaux internationaux nécessite une adaptation de la stratégie de l'UE et de celle du gouvernement allemand. Le syndicat se réclame désormais d'un « nouveau réalisme » et prône des clauses dites de « contenu local »[39]. Ainsi, les entreprises qui bénéficient de subventions ou commandes publiques

35. A. Weingart, « Aus Pierburg GmbH wird die Rheinmetall Waffen Munitions GmbH », IG Metall Berlin, 6. Juni 2025, https://bit.ly/4rpOL4Y.

36. L. Heyser, « Produktions-Aus bei Cellforce: Muss Porsche staatliche Fördermittel zurückzahlen? », *SWR*, 11. September 2025, https://bit.ly/3KgyjmD.

37. « Porsche-Betriebsrat gegen Rüstungsproduktion », *Arbeit Zukunft*, 2. September 2025, https://bit.ly/3MOyWkT.

38. « Statement IG Metall und GBR-Vorsitzende der deutschen Automobilhersteller zu geplanten Importzöllen », IG Metall, 3. Oktober 2024, https://bit.ly/3XMUiEX.

39. « Darum brauchen wir Local-Content-Regeln », IG Metall, 14. Oktober 2025, https://bit.ly/43MXfJk.

(armement, industrie médicale et aéronautique) devraient s'engager à ce qu'une part préalablement définie de la création de valeur se fasse en Europe et en Allemagne. Cette revendication rejoint des réflexions récentes de la Commission européenne[40]. Pour les autres entreprises, IG Metall souhaite désormais conditionner leur accès aux marchés européens à des obligations d'investissement. Le syndicat y voit un moyen aussi de renforcer la résilience des chaînes mondiales d'approvisionnement aux chocs extérieurs.

IG BCE, syndicat de la chimie, de l'énergie et des mines, qui regroupe 560 000 adhérents, prône une approche différente : il soutient le découplage avec la Chine pour réduire la dépendance allemande en biens technologiques et en matières premières ; en contrepartie, il souhaite intensifier des partenariats commerciaux avec des nations « fiables » (*friendshoring*). Cette revendication est formulée dès 2023 dans le document « Politique industrielle 2030+ » et est reprise en juin 2025 dans un manifeste cosigné avec le Syndicat des travailleurs de la sidérurgie américaine (USW). Celui-ci distingue les partenaires commerciaux dignes de confiance, tels que l'UE, le Canada et les États-Unis, de ceux qui exercent une concurrence déloyale au moyen de l'octroi de subventions massives. Le manifeste considère légitime l'usage des droits de douane comme moyen de défense des économies nationales, mais critique l'administration Trump pour avoir visé injustement l'UE. On y lit : « Au lieu d'imposer des droits de douane universels unilatéraux qui détruisent les alliances et les chaînes d'approvisionnement stables, les décideurs politiques doivent prendre des mesures ciblées contre les pays qui ont recours à des pratiques commerciales déloyales et abusives, en particulier la Chine. Un dialogue ouvert visant à relever les défis bilatéraux [entre États-Unis, Canada et UE] doit être considéré comme une priorité majeure[41]. »

Les ambivalences syndicales en matière de transition écologique

La montée de la défense de l'emploi industriel comme préoccupation de premier plan rend plus difficile le maintien de l'agenda syndical en matière de transition écologique. Les quelques avancées obtenues par la négociation collective risquent d'être ainsi annulées par la dynamique actuelle. Dans l'industrie automobile, les restructurations en cours ont ainsi rendu en partie caducs les accords d'entreprise dits « du futur » (Bosch, 2024), qui avaient souvent pu fixer des modalités de participation des salariés à l'élaboration des modalités de la reconversion des sites, notamment en faveur de l'électromobilité.

Face à un patronat et un gouvernement qui remettent en question leurs engagements antérieurs, les syndicats d'industrie essaient de tenir la ligne qu'ils se sont fixés en faveur de la « double transformation », écologique et numérique (Kahmann, 2023). À sa première « Conférence de l'industrie » à Berlin en septembre 2025, IG Metall affirme ainsi sa revendication d'une politique industrielle dans laquelle l'État joue un rôle « actif », notamment en matière de politique énergétique pour favoriser la

40. C. Rickens, « Tschüss Freihandel, hallo Protektionismus – EU plant neue Zölle », *Handelsblatt*, 26. September 2025, https://bit.ly/4oUusLa.

41. « IG BCE und United Steelworkers (USW) fordern Transatlantischen Schulterschluss für eine faire und nachhaltige Industriepolitik », IG BCE, 5 Juni 2025, https://bit.ly/4of7OvW.

transition écologique. Il y met en garde le gouvernement contre sa tentative de remise en cause de cette transition vers les énergies renouvelables. Mais leur revendication la plus audible, partagée avec les employeurs de la métallurgie et l'IG BCE, est désormais celle d'un prix de l'énergie subventionné de 5 centimes d'euros par kilowatt/heure pour améliorer la compétitivité de l'industrie allemande et empêcher les délocalisations.

IG Metall continue de défendre l'économie de l'automobile, au risque de laisser de côté les objectifs de politique climatique qu'il défend et de creuser encore les retards industriels. Pour alerter sur la situation du secteur, le syndicat cosigne en septembre 2025 une déclaration avec la puissante Association allemande des constructeurs d'automobile (VDA)[42]. Cette déclaration commune exige des pouvoirs publics nationaux et européens un soutien plus vigoureux de la transition en faveur de l'électromobilité et une modification du règlement européen qui programme la fin du moteur thermique à l'horizon de 2035, afin de remédier à l'insuffisance des ventes de voitures électriques en Europe. Estimant irréaliste cet objectif, IG Metall et VDA réclament des solutions « pragmatiques », permettant le recours aux technologies hybrides (PHEV, EREV) et aux fuels renouvelables. IG Metall peut compter sur le soutien du chancelier sur ce point.

Cette priorité donnée à l'emploi n'exclut toutefois pas une vision syndicale éclairée – mais très éloignée des enjeux actuels du secteur – du futur rôle de la voiture dans un contexte de réchauffement climatique et de destruction environnementale. Afin d'atteindre la neutralité carbone du secteur, IG Metall continue de poursuivre ses travaux sur le « tournant de la mobilité » avec le syndicat du transport public (EVG) et des associations des usagers du rail et du vélo. Un document conjoint publié en 2024 précise les contours de cette politique qui vise un nouveau mix des différents modes de transport, avec un rôle beaucoup plus important du rail, des transports en commun et du vélo – au détriment de la voiture[43].

Conclusion

La transformation de l'espace géopolitique mondial a des impacts profonds sur l'économie politique allemande : sur une partie du secteur industriel, en crise, d'une part ; sur la vie politique, avec l'avènement d'un tournant politique nettement à droite, d'autre part. En effet, elle a favorisé l'arrivée au pouvoir en 2025 des conservateurs, avec l'aide d'un Parti social-démocrate très diminué et une opposition d'extrême droite plus forte que jamais dans l'histoire de la République fédérale. La croissance atone et le besoin de financer le réarmement donnent des arguments à celles et ceux qui estiment que la solution adéquate consiste à réduire les efforts écologiques et à tailler dans les budgets sociaux et la réglementation du travail. La violence de cette politique se manifeste autant dans le discours à l'égard des (travailleurs) pauvres et des étrangers que dans les mesures prises. Celles-ci restent pour l'instant contenues, mais il n'est pas sûr qu'elles résisteront à la détérioration annoncée du budget fédéral.

42. « Offensive für Elektromobilität und CO_2-Regulierungen flexibilisieren », Gemeinsame Erklärung von IG Metall und VDA, Pressemitteilung, 11. September 2025, https://bit.ly/3KpWIX3.

43. « Die Verkehrswende starten – ökologisch, ökonomisch, sozial », Gemeinsames Positionspapier von ADFC, Allianz pro Schiene, Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG), IG Metall und Zukunft Fahrrad, 10. Januar 2024, https://bit.ly/4il2V37.

Face à ce contexte nouveau, un certain nombre de dilemmes stratégiques apparaissent pour les syndicats : prioriser la transformation écologique de la production industrielle ou sécuriser les emplois dans un marché du travail en manque d'emplois de qualité équivalente ? Favoriser la création de bons emplois dans l'industrie de l'armement allemande ou continuer à militer en faveur de la reconversion du secteur ? Continuer à miser sur la Chine comme fournisseur et marché pour l'industrie allemande ou soutenir les efforts pour limiter l'impact de ses pratiques commerciales protectionnistes et déloyales ? Soutenir le réarmement pour contrer la menace que fait peser la Russie sur ses voisins européens alors que son financement s'apprête à se faire au détriment des acquis sociaux ? Soutenir le SPD au gouvernement pour éviter une politique anti-sociale débridée ou mobiliser la base en faveur des réformes sociales et fiscales nécessaires ? L'article montre que les réponses à ces questions ne sont ni stables dans le temps, ni uniformes. Loin d'opposer la base à un sommet supposément éclairé, ces tensions se manifestent aussi entre les niveaux et entre syndicats.

Le syndicalisme allemand est toujours à la recherche d'une stratégie plus globale encore. Compte tenu de l'ampleur des enjeux, on peut parier que son efficacité dépendra aussi des liens tissés avec d'autres acteurs sociaux, notamment à l'échelle de l'Union européenne. L'augmentation de la conflictualité sociale qui se dessine la rendra d'autant plus urgente.

Achevé de rédiger le 30 novembre 2025.

Sources :

- Ahrens R. (2024), « Pragmatischer Interventionismus. Deutsche Industriepolitik im 20. und 21. Jahrhundert », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, vol. 74, n° 4-5, p. 19-24, https://bit.ly/44uYbSG.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2025), « Memorandum 2025. Mehr Demokratie - Weniger Kapitalmacht », *Kurzfassung*, https://bit.ly/48mF3ri.
- Baqaee D., Hinz J., Moll B., Schularick M., Teti F. A., Wanner J., Yang S. (2024), « What if? The effects of a hard decoupling from China on the German economy », *Kiel Policy Brief*, n° 170, IFW Kiel, Januar, https://hdl.handle.net/10419/289603.
- Bosch G. (2024), « Allemagne : revitalisation du partenariat social dans la "transformation" ? », *Chronique internationale de l'IRES,* n° 185, mars, p. 15-33, https://ires.fr/wp-content/uploads/2024/02/C185_2.pdf.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019), *Nationale Industriestrategie 2030. Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik*, Februar, https://bit.ly/4a6Tn9O.
- Dribbusch H. (2025), « DGB-Gewerkschaften wieder im Minus », *Express*, n° 2-3, https://bit.ly/48rnmXI.
- Dullien S. (2025), « Industriepolitik der neuen Regierung: Von holistischem Ansatz noch weit entfernt », *Wirtschaftsdienst*, vol. 105, n° 8, p. 572-573, https://bit.ly/3XhyNfl.
- Dullien S., Bauermann T., Herzog-Stein A., Paetz C., Rietzler K., Stein U., Stephan S., Tober S., Watzka S. (2025), « Modell Deutschland neu justieren – Nachfrage und Innovationen stärken », *IMK Report*, n° 194, Januar, https://bit.ly/4p1NQpI.
- Gerlach F., Ziegler A. (2015), « Konturen einer proaktiven Industriepolitik – Das Beispiel Deutschland », *WSI-Mitteilungen*, n° 7/2015, p. 526-533, https://www.wsi.de/data/wsimit_2015_07_gerlach.pdf.
- Hohendanner C., Kohaut S. (2025), « Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2024 », *WSI-Mitteilungen*, vol. 78, n° 4, p. 297-303, https://doi.org/10.5771/0342-300X-2025-4-297.
- Kahmann M. (2023), « Allemagne : les syndicats, co-acteurs de la transition écologique », n° spécial, « Les syndicats face aux défis environnementaux » *Chronique internationale de l'IRES,* n° 184, décembre, p. 43-65, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/12/C184_3.pdf.

- Krzywdzinski M. (2025), « Die unsichere Zukunft der Produktionsarbeit in Deutschland. Das Leitwerkkonzept und die Krise der Automobilzulieferindustrie », *WSI Mitteilungen*, n° 78, 6/2025, p. 415-423, https://doi.org/10.5771/0342-300X-2025-6-415.
- Matthes J. (2025), « Außenhandel 2024 mit China: Problematische Befunde im Detail », *IW-Kurzbericht*, n° 20, 26. Februar, https://bit.ly/3LZhvRK.
- Scherrer C. (2025), « Geopolitische Umbrüche: Wirtschaftliche Herausforderungen für Deutschland », *WSI-Mitteilungen*, vol. 78, n° 3, p. 171-178, https://doi.org/10.5771/0342-300X-2025-3-171.
- Urban H.-J. (2024), « Gewerkschaften und Friedensbewegung – eine lebendige Partnerschaft », *Zeitung gegen den Krieg*, n° 56, https://zeitung-gegen-den-krieg.de/wp-content/uploads/2024/03/zgk56-web.pdf.

Brésil

La transition énergétique au risque des opportunités économiques

Juliana CARVALHO MIRANDA TEIXEIRA

Face à l'imposition de 50 % de droits de douane sur ses exportations vers les États-Unis en 2025, le Brésil est contraint de réorganiser ses échanges commerciaux. Cet article analyse les impacts économiques du retour à une spécialisation fondée sur les exportations de matières premières et produits agricoles et le dilemme des syndicats, pris en étau entre défense des emplois et transition verte. Il interroge la capacité du pays à transformer cette crise en opportunité pour une transition écologique inclusive, au-delà du simple extractivisme.

Faced with 50% tariffs on its exports to the US in 2025, Brazil is forced to reorganise its trade relations. This article analyses the economic effects of a return to specialising in the export of raw materials and agricultural products and the dilemma faced by trade unions, caught between protecting jobs and the green transition. It examines the country's ability to convert this crisis into an opportunity to lead an inclusive green transition, moving beyond mere extractivism.

Juliana Carvalho Miranda Teixeira est professeure du département Service social et de l'école doctorale en politiques publiques de l'Université Fédérale du Maranhão (UFMA), Brésil.

En juillet 2025, le gouvernement américain, sous la présidence de Donald Trump, a imposé unilatéralement une taxe douanière de 50 % sur une large gamme de produits brésiliens exportés vers les États-Unis, soit une augmentation de 40 points de pourcentage par rapport aux 10 % appliqués à tous les pays depuis avril 2025. Les produits affectés comprennent principalement des biens clés du secteur de l'agroalimentaire brésilien : la viande, le café, les fruits et le sucre.

L'instauration de ces droits de douane se veut officiellement la réponse de l'administration Trump à ce qu'elle considère comme des actes de censure et de persécution contre des entreprises américaines au Brésil, notamment en lien avec la gestion des plateformes numériques américaines dans ce pays[1]. En réalité, elle est une réponse à la condamnation par la Cour suprême brésilienne de l'ancien Président brésilien, Jair Bolsonaro, un des alliés proches de Donald Trump, à 27 ans de prison pour tentative de coup d'État et d'autres attentats contre la démocratie après sa défaite électorale de 2022. Donald Trump a durement critiqué la décision de la Cour suprême et a personnellement mis en cause le juge Alexandre de Moraes pour ce qu'il considère comme une persécution politique[2]. Ces mesures punitives apparaissent comme une forme de chantage politique visant à exercer une pression sur le Président Lula ou sur le Congrès brésilien, afin qu'ils pèsent sur le cours de la justice brésilienne, menaçant ainsi la séparation des pouvoirs et la souveraineté nationale du Brésil. Cette action autoritaire cible la politique intérieure brésilienne, reflétant une convergence idéologique entre l'extrême droite brésilienne et l'administration Trump, motivée principalement par des intérêts économiques et financiers.

Face à cette situation, le gouvernement brésilien a mis en œuvre des mesures destinées à protéger les exportateurs et les travailleurs affectés, tels le plan « Brasil Soberano »[3] et la loi de réciprocité économique en juillet 2025. En vue d'atténuer l'impact de la lourde contrainte que représente la hausse tarifaire américaine, le gouvernement a réagi en accélérant la diversification des marchés et en stimulant la compétitivité d'autres secteurs. Si ces barrières freinent effectivement la croissance des exportations vers les États-Unis et pèsent sur l'emploi dans certains secteurs, cette réaction gouvernementale a permis de renforcer les flux commerciaux avec l'Asie[4] et l'Europe, transformant une menace en catalyseur d'une réorientation stratégique des échanges.

Cet article analyse trois dimensions clés et interdépendantes, révélatrices des paradoxes de l'orientation du modèle économique brésilien sous le troisième gouvernement Lula : 1) les impacts économiques de

1. L. Pordeus León, « Tariff hikes on brazilian exports come into effect », *Agência Brasil*, 6 de agosto de 2025, https://bit.ly/47vR9Om.

2. « Addressing Threats to The United States by the Government of Brazil », *Executive Order*, The White House, July 30, 2025, https://bit.ly/4hDeCSu.

3. « Brazilian Government launches Brasil Soberano Plan to protect exporters and workers from US tariff increase », Presidência da República, August 13, 2025, https://bit.ly/4oH7jLD.

4. Le plus grand partenaire commercial du Brésil en 2025 est la Chine, qui représente environ 27,7 % des exportations brésiliennes et maintient un flux commercial bilatéral record, supérieur à 38,8 milliards de dollars au 1er trimestre 2025 : « Balança comercial preliminar parcial do mês - 3ª semana de outubro/2025 », Ministério da Economia, 21 de outubro de 2025, https://bit.ly/47tqu4M.

la guerre commerciale, notamment la croissance hétérogène de l'agroindustrie et le déclin de l'activité industrielle ; 2) les risques écologiques associés, dont la pression sur 13 millions d'hectares de biomes (Rutherford, 1997) – *i.e.* ensembles d'écosystèmes qui s'étendent sur de grandes zones naturelles[5] ; et 3) le dilemme, pour les syndicats, de la transition juste, eu égard au potentiel que représentent les énergies renouvelables (éolien, hydrogène vert) comme alternative structurante pour l'économie du pays. Ce texte interroge la capacité du Brésil à se saisir de la situation actuelle comme un levier pour une transition écologique inclusive.

Opportunités économiques et vulnérabilités stratégiques dans le conflit commercial

Le rapport de l'Organisation mondiale du commerce (OMC – WTO, 2024) souligne la restructuration majeure des échanges mondiaux qui s'est opérée sous l'effet des barrières tarifaires sino-américaines. Avec des droits de douane atteignant 30 % sur les exportations chinoises vers les États-Unis et 50 % sur les exportations brésiliennes, les chaînes d'approvisionnement subissent un « effet de déviation commerciale » (*trade diversion*). Le Brésil, bien que non directement impliqué dans le conflit, en est devenu un bénéficiaire inattendu : ses exportations de soja vers l'Asie ont bondi de 64,5 %[6], compensant ainsi le déficit provoqué par les sanctions américaines. Cette situation consolide le rôle du pays comme pivot géoéconomique, dans un contexte où les matières premières supplantent désormais les biens manufacturés dans le rééquilibrage des échanges entre l'Orient et l'Occident.

Le retour du Brésil à une spécialisation fondée sur l'exportation de matières premières

Au niveau de l'Union économique eurasiatique (UEE)[7], les échanges commerciaux entre le Brésil et la Russie, notamment de produits agroalimentaires, ont plus que triplé depuis 2003. En 2024, le Brésil a exporté plus de 1,4 milliard de dollars (1,2 milliard d'euros) de produits agricoles, tels que du tabac, du cuir et des plantes vivantes vers l'UEE[8]. Les importations brésiliennes en provenance de Russie sont très concentrées, les deux principaux groupes de produits – carburants et engrais – représentant près de 90 % des importations brésiliennes[9].

Mais la reconfiguration des flux commerciaux risque d'accentuer encore un peu plus la spécialisation primaire du Brésil. Selon l'OMC, 73 % des gains commerciaux brésiliens proviennent désormais de trois produits : le soja (38 %), le minerai de fer (25 %) et la viande bovine (10 %). Du point de vue géographique, cette spécialisation renforce l'hégémonie du corridor Centre-Ouest/Nord : ainsi, les exportations *via* les ports d'Itaqui (État du Maranhão) et

5. 89 % des exportations agricoles liées aux zones de déforestation : « INPE apresenta dados do sistema de alerta DETER sobre desmatamento nos biomas », Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 8 de agosto de 2025, https://bit.ly/47ikBsf.

6. « Exportações brasileiras batem recorde em outubro, apesar do tarifaço », Agência Brasil, 06 de novembro de 2025, http://bit.ly/3Jr5t2Q.

7. Composée par la Russie, la Biélorussie, le Kazakhstan, l'Arménie et le Kirghizistan.

8. « Abertura de mercado na União Econômica Euroasiática para exportação de fármacos de origem animal », Nota Conjunta MRE e MAPA, Ministério das Relações exteriores, 18 de junho de2025, https://bit.ly/47ikBsf.

9. « ApexBrasil divulga Perfil de Comércio e Investimentos Rússia em semana de Cúpula do BRICS », ApexBrasil, 21 de outubro de 2024, https://bit.ly/43tmHDx.

de Santarém (État du Pará) vers la Chine ont progressé de 31 % en 2023[10]. Paradoxalement, cette croissance s'accompagne d'une vulnérabilité accrue : la part de la Chine dans les exportations brésiliennes atteint 28 % (BCB, 2025:48), créant une dépendance stratégique tout en marginalisant les industries de transformation de la région Sud-Est du pays (São Paulo, Rio de Janeiro et Minas Gerais). Le Brésil devient un fournisseur d'appoint dans la guerre des ressources et perd l'appui des États-Unis – avec des pertes d'exportation estimées à 7,8 milliards de dollars (environ 6,7 milliards d'euros) pour l'industrie[11].

La situation actuelle entre les États-Unis et le Brésil met en lumière une relation d'interdépendance économique et géopolitique particulièrement complexe. D'une part, les droits de douane imposés par les États-Unis affectent lourdement certains secteurs traditionnels de l'économie brésilienne, notamment l'industrie agroalimentaire et l'industrie manufacturière. D'autre part, cette situation exacerbe les divisions internes au Brésil. Si les secteurs ainsi imposés (industrie manufacturière et acier) poussent à la fermeté, le puissant secteur de l'agroalimentaire voit un immense intérêt à ne pas fermer la porte au dialogue, les États-Unis restant un marché et un partenaire technologique clé.

Les données les plus récentes de l'IBGE sur le PIB (3,2 trillions de reais, soit 0,5 trillion d'euros au 2e trimestre 2025) démontrent que le secteur des services est le principal moteur de la croissance. Certains secteurs de l'industrie, pourtant globalement confrontée à des défis, affichent une croissance positive, comme l'industrie de transformation et la construction. L'agroalimentaire maintient son rôle vital en tant que pilier des exportations nationales[12]. Mais la croissance du PIB en 2025 dépendra de la performance de ces secteurs, et devra composer avec un contexte international plus volatil, notamment les possibles répercussions sur les exportations brésiliennes des hausses tarifaires annoncées par l'administration Trump.

Une recomposition du commerce extérieur brésilien

D'après une étude du Secrétariat au Commerce extérieur, les droits de douane de 50 % n'affectent que 35,9 % des exportations brésiliennes vers les États-Unis (14,5 milliards de dollars, soit 12,5 milliards d'euros) en 2024. En revanche, 44,6 % d'entre elles (18 milliards de dollars) sont exclues de cette mesure[13] tandis que 19,5 % (7,9 milliards de dollars) restent soumises à des droits de douane spécifiques pour tous les pays, notamment pour des raisons de sécurité nationale. Les exportations en transit ou expédiées peu après le décret du 30 juillet ne sont pas concernées par l'augmentation des tarifs douaniers[14].

10. « Portos do arco norte representam 31,6% das exportações de milho e soja, em março », Ministério da Agricultura e Pecuária, 9 de abril de 2024, https://bit.ly/48Pz1PY.

11. S. Cavichiolo, « Mesmo com aumento de isenções, 73,8% das exportações brasileiras seguem impactadas por tarifaço », agência de noticias da Indústria, 26 de setembro de 2025, https://bit.ly/47xMFqx.

12. « Tabela 1846 - valores a preços correntes », IBGE, 2025, https://bit.ly/3KEIP7F.

13. Le décret signé par la Maison-Blanche comprend en effet une liste d'environ 700 produits exclus de la mesure, notamment les avions, la cellulose, le jus d'orange, le pétrole et le minerai de fer : « Nota do MDIC sobre a Ordem Executiva dos EUA direcionada às exportações Brasileiras », 31 de julho 2025, https://bit.ly/4oaWYYA.

14. « Balança comercial preliminar parcial do mês - 3ª semana de outubro/2025 », précité.

Jusqu'à la troisième semaine d'octobre 2025, les performances sectorielles se sont distinguées comme suit : l'agriculture a enregistré une croissance de 12,7 % de ses exportations, qui ont atteint 3,74 milliards de dollars ; les exportations du secteur extractif ont augmenté de 23,4 %, pour atteindre 4,61 milliards de dollars, tandis que celles de l'industrie manufacturière ont diminué de 2,5 %, s'établissant à 9,89 milliards de dollars. Les exportations totales ont donc augmenté[15].

L'augmentation des exportations résulte essentiellement de la progression des ventes de légumes frais ou réfrigérés (+59,8 %), de soja (+30,3 %) et de café non torréfié (+9,4 %) dans l'agriculture ; dans l'industrie extractive, ce sont les exportations de minerai de cuivre (+218,6 %), de minerai de fer (+19,9 %) et de pétrole brut (+16,5 %) qui contribuent le plus à la hausse des exportations, de même que les machines spécialisées (+187,6 %), l'or non monétaire – industriel (53,6 %) ou la viande de bœuf (+48,9 %) dans l'industrie manufacturière[16].

Malgré la hausse globale des exportations, certaines ventes ont reculé : dans l'agriculture (animaux vivants hors poissons et crustacés, riz brut, coton brut), l'extraction (pierres, sable, gravier, minerais de nickel ou de métaux précieux), et l'industrie manufacturière (tourteaux de soja, viandes et farines animales, produits pétroliers raffinés, aéronefs et équipements).

Les mesures tarifaires ont engendré une réduction significative des volumes d'exportation : 4,5 % de janvier à octobre, soit 1,5 milliard de dollars. Au cours du mois d'octobre 2025, les exportations ont atteint 31,98 milliards de dollars contre 29,46 milliards de dollars en octobre 2024, soit une augmentation de 9,1 % en un an[17]. Sur la même période, les importations ont baissé de 0,8 %, passant de 25,11 à 25,01 milliards de dollars[18].

L'Union européenne (UE), avec une baisse de 44 %, et l'Amérique du Sud, avec une baisse de 31 %, ont également perdu du terrain face à la Chine dans les exportations brésiliennes au cours des dernières années. Le 6 décembre 2024, la conclusion des négociations sur l'accord entre le Mercosur et l'UE a été annoncée. Cette dernière offre de nombreuses opportunités à l'industrie agroalimentaire brésilienne, autorisant notamment des hausses des volumes exportés pour la viande (bœuf, porc et volaille), le sucre, l'éthanol, le riz, le maïs, le jus d'orange, le miel, etc. Il prévoit aussi des baisses de droits de douane pour plusieurs produits, notamment pour les pièces détachées, le bois, les fruits, le cuir, les moteurs électriques, etc.[19].

Malgré la baisse de leurs parts de marché, ces deux blocs régionaux restent devant les États-Unis en 2024 (tableau 1).

Les échanges commerciaux entre le Brésil et l'UE révèlent une dynamique économique déséquilibrée. Selon l'agence

15. *Ibid*.

16. *Ibid*.

17. « Publicação Mensal Balança Comercial Brasileira », outubro de 2024, Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, https://bit.ly/485zqyG.

18. *Ibid*.

19. « Acesse o novo Perfil de Comércio e Investimento: União Europeia », ApexBrasil 24 de março de 2025, https://bit.ly/3L9R2Rf.

Tableau 1 - **Les principaux partenaires commerciaux du Brésil en 2024**

En %

	Part des exportations	Part des importations
Chine	28,0	28,0
Union européenne	14,3	18,0
Amérique du Sud	12,2	10,2
États-Unis	12,0	15,5

Source : B. de Freitas Moura, « Exportações brasileiras para os EUA caíram pela metade desde 2001 », Agência Brasil, 14 de julho de 2025, https://bit.ly/4nBT6im.

ApexBrasil, les principaux partenaires européens, notamment les Pays-Bas, l'Espagne et l'Allemagne, ont absorbé des volumes substantiels d'exportations brésiliennes, majoritairement composées de matières premières agricoles et minérales – pétrole brut, soja, minerai de fer, café et viandes. En retour, le Brésil importe en provenance de ces pays des biens à haute valeur ajoutée : machines allemandes, produits pharmaceutiques français et britanniques, technologies diverses. Cette relation commerciale classique, où le Brésil fournit des matières premières et achète des produits manufacturés et de la technologie génère d'importants déficits avec certains pays, notamment l'Allemagne[20].

Les droits de douane américains, un levier pour favoriser les investissements technologiques au Brésil

Pour autant, cette politique commerciale ne se limite pas à une logique de sanction : elle apparaît également comme un levier stratégique favorisant les investissements technologiques américains au Brésil. La hausse des droits de douane américains sur les exportations brésiliennes s'inscrit aussi dans une stratégie commerciale et politique complexe où les intérêts des grandes entreprises technologiques américaines jouent un rôle central. Alors que cette hausse affecte durement les exportations brésiliennes dans des secteurs traditionnels comme l'agriculture, le gouvernement brésilien, sous pression, a lancé un programme d'incitations fiscales appelé « Redata » (Regime Especial de Tributação para Serviços de Data Center no Brasil) pour attirer les investissements massifs des géants américains de la tech dans la construction de centres de données sur le sol brésilien. Ce programme prévoit des exonérations fiscales importantes pour les projets respectant certains critères de durabilité, comme l'utilisation d'énergies 100 % renouvelables, en tirant parti du surplus énergétique du Brésil. Cela permet aux entreprises américaines de réduire significativement leurs coûts d'investissement, tout en renforçant leur présence stratégique dans la région. En effet, les restrictions à l'investissement dans

20. « Perfil de comércio e investimentos União Europeia », ApexBrasil, março 2025, https://bit.ly/4hCBAsF.

certains États américains, notamment pour des raisons environnementales comme la limitation de la consommation énergétique, rendent le Brésil particulièrement attractif pour les géants de la tech souhaitant étendre leur infrastructure numérique avec un bilan énergétique plus favorable.

Ce repositionnement stratégique du Brésil s'inscrit dans la dynamique de course aux infrastructures stratégiques, telle que décrite par Webb (2020). L'adoption du dispositif « Redata » structure en effet un écosystème numérique compétitif destiné à attirer les investissements des « Big Nine ». Son efficacité est déjà tangible, comme en témoignent les déploiements locaux d'acteurs majeurs tels que Amazon et Microsoft. Cette dynamique, reflet d'une convoitise croissante des États-Unis pour l'exploitation des réserves brésiliennes de terres rares – des minéraux stratégiques utilisés dans la haute technologie et la transition énergétique (encadré 1) – , comporte le risque de reconfigurer la dépendance économique du Brésil autour des ressources stratégiques et des infrastructures numériques, toujours dominées par des capitaux étrangers.

L'influence ambivalente de la guerre commerciale sur la transition écologique

La guerre commerciale exerce une influence complexe sur la transition écologique au Brésil. Son impact oscille constamment entre une pression accrue sur les

Encadré 1 - **L'enjeu géopolitique des terres rares brésiliennes**

En juillet 2025, le gouvernement des États-Unis a officiellement manifesté auprès du gouvernement brésilien son intérêt pour l'accès aux minéraux stratégiques du pays, désignés sous le terme de « terres rares ». Ce geste diplomatique met en lumière l'importance croissante, tant sur le plan géopolitique qu'économique, des ressources naturelles brésiliennes.

L'intérêt américain pour les terres rares du Brésil s'inscrit dans la compétition engagée avec la Chine pour le *leadership* scientifique et technologique mondial. Les terres rares, bien qu'abondantes dans la croûte terrestre, se présentent en association avec certains minéraux et sont considérées comme rares en raison de la complexité de leur extraction et de leur traitement industriel.

Selon une étude publiée dans l'édition 2025 des US Mineral Commodity Summaries, élaborée par l'US Geological Survey (USGS), qui dépend du ministère de l'Intérieur américain, le Brésil occupe la deuxième place mondiale en matière de terres rares. Le pays détient 23 % des réserves mondiales, juste derrière la Chine, qui en possède 49 %. Cette position stratégique renforce le poids du Brésil dans les discussions internationales relatives aux chaînes d'approvisionnement et à l'innovation technologique[1].

1. « As várias faces da questão: terras raras e a corrida pelo domínio científico-tecnológico », CNPq, 27 de agosto de 2025, https://bit.ly/4nw2008.

écosystèmes fragiles et la création d'opportunités inédites pour le secteur des énergies renouvelables, reflétant les contradictions internes du modèle de développement brésilien.

D'un côté, elle peut exercer une pression destructrice en exacerbant le modèle économique extractiviste (encadré 2).

Les représailles commerciales peuvent inciter le pays à compenser les pertes de revenus en intensifiant l'exploitation de ses ressources naturelles. Ainsi, selon une analyse de l'Institut de recherche économique appliquée (IPEA), une baisse de 10 % des exportations manufacturières vers un partenaire commercial majeur est corrélée à une augmentation de la conversion de terres naturelles pour l'industrie agroalimentaire dans les régions frontalières pouvant atteindre jusqu'à 3 %. Cette dynamique est souvent renforcée par des alliances politiques internes qui, sous couvert de souveraineté économique, affaiblissent la régulation environnementale.

Cependant, ce même contexte peut paradoxalement servir de catalyseur pour la transition énergétique. Les tensions internationales, en perturbant les chaînes mondiales d'approvisionnement, peuvent inciter le Brésil à renforcer son autonomie stratégique. Le pays possède déjà une matrice électrique parmi les plus renouvelables au monde, avec 84,8 % de sa capacité de production d'électricité provenant de sources renouvelables en 2023 (Empresa de Pesquisa Energética, 2024), et vise à étendre son *leadership* dans l'hydrogène vert et les biocarburants. La nécessité de diversifier ses partenaires économiques et de trouver de nouveaux débouchés à l'exportation peut pousser le pays à se positionner comme un *leader* de l'économie verte, en développant et en exportant des technologies propres, de l'énergie verte ou des matières premières certifiées « durables » pour répondre aux exigences des marchés internationaux, notamment européen, de plus en plus protecteurs sur le plan environnemental.

Encadré 2 - **Le modèle économique extractiviste du Brésil**

Le modèle économique brésilien est structurellement dépendant de l'extractivisme, reposant sur l'exportation de *commodities* agricoles comme le soja (plus de 50 milliards de dollars, soit 43 milliards d'euros, en 2023), et minérales comme le minerai de fer. Bien que ce secteur génère des revenus d'exportation substantiels, il rend l'économie vulnérable aux fluctuations des prix internationaux et est associé à des impacts environnementaux majeurs, tels que la déforestation. Les données gouvernementales, notamment de la Companhia Nacional de Abastecimento (2025), confirment que les produits de base constituent environ les deux tiers des exportations du pays, illustrant la persistance de ce modèle malgré les problèmes qu'il pose.

Un dilemme de développement et de préservation environnementale

En définitive, la guerre commerciale met en lumière les arbitrages sociétaux auxquels le pays est confronté : soit persister dans un modèle néocolonial d'extraction, voire une forme de « nouvel extractivisme vert » (Slipak, Svampa, 2025), soit saisir l'opportunité d'une diversification économique centrée sur une bioéconomie innovante et à forte valeur ajoutée.

Le Brésil incarne de manière paradigmatique le dilemme du XXIe siècle : concilier le développement économique d'une nation émergente avec la préservation d'un capital environnemental unique. Cette tension se manifeste à une échelle continentale. D'un côté, le pays abrite des biomes essentiels pour la régulation du climat et la biodiversité mondiale. De l'autre, il reste une économie en développement, marquée par d'importantes inégalités sociales et une dépendance cruciale au secteur primaire (agriculture et industrie agroalimentaire, extraction minière), moteurs du PIB et des exportations.

L'impact du secteur primaire et les menaces environnementales

L'expansion du secteur agricole et pastoral constitue historiquement le principal moteur économique, reposant sur la reconversion d'écosystèmes naturels tels que les forêts et savanes en terres de monoculture ou de pâturage. Selon l'Institut national de recherches spatiales (INPE), le biome du Cerrado a perdu 8 785 km² de sa couverture végétale originelle entre août 2023 et juillet 2024. Par ailleurs, les politiques de développement récentes concernant l'Amazonie ont entraîné une déforestation de 13 000 km² en Amazonie brésilienne en 2021, tandis que des alertes de déforestation ont été émises pour 4 245 km² entre août 2023 et juillet 2024. L'interaction entre les modifications climatiques et l'utilisation des terres entraîne des émissions importantes de gaz à effet de serre (GES), affecte les précipitations annuelles, renforce la saisonnalité pluviométrique et prolonge la durée de la saison sèche (Flores *et al.*, 2024).

Parallèlement, les secteurs minier et énergétique génèrent d'importants coûts socio-environnementaux, notamment les déplacements de populations autochtones à cause de la contamination des cours d'eau. Enfin, les projets d'infrastructure, bien que vitaux pour désenclaver les régions de production, agissent souvent comme des catalyseurs, ouvrant de nouveaux fronts de déforestation et de spéculation foncière.

La gouvernance environnementale et ses défis

La gouvernance environnementale au Brésil, bien que dotée d'une législation avancée, connaît une application variable selon les politiques du gouvernement fédéral, rendant la gestion à long terme instable. Le conflit foncier oppose l'industrie agroalimentaire, les peuples autochtones, les communautés traditionnelles et le Mouvement des sans-terre (voir *infra*). Ce contexte interne est amplifié par les enjeux internationaux, notamment les pressions liées aux accords climatiques et aux nouvelles barrières commerciales comme le règlement de l'UE sur la déforestation (EUDR).

Face à ce paradoxe, des solutions émergent, bien que marquées par une contradiction profonde : l'« économie verte », souvent présentée comme une synthèse possible, repose sur une marchandisation accrue de la nature qui suscite de vives critiques (Klein,

2015 ; Moore, 2016 ; Büscher, Fletcher, 2020 ; Tordjman, 2021 ; Dardot, Laval, 2016). Que ce soit par le reboisement à travers la bioéconomie, le développement d'un écotourisme élitiste ou la commercialisation de matières premières certifiées, cette approche risque d'accentuer la marchandisation du vivant sans s'attaquer aux racines de la crise écologique. Dans ce contexte, toute avancée pérenne exige le renforcement des institutions environnementales, afin qu'elles soient capables de résister autant aux cycles politiques qu'aux pressions du marché. Enfin, aucune solution ne sera légitime ou viable sans une justice environnementale et sociale qui inclut les populations locales et leur accorde un rôle central dans la gouvernance des territoires.

Les syndicats face au dilemme de la transition juste

Le Brésil se trouve confronté à un dilemme socioéconomique complexe qui place les syndicats au cœur d'un conflit apparent : concilier la création d'emplois et l'impératif de la transition écologique. Dans le cadre de la guerre commerciale initiée par l'administration Trump, dénoncée par le président de la Centrale unique des travailleurs (CUT) lors de manifestations le 7 septembre 2025 comme une attaque contre le Brésil, l'imposition de droits de douane à 50 % menace la compétitivité d'environ 10 000 entreprises exportatrices brésiliennes : en effet, d'après les résultats préliminaires d'une consultation menée par la CNI en 2025[21], un tiers des entreprises interrogées qui exportent des biens et/ou des services vers les États-Unis ont vu leur activité négativement impactée.

Des syndicats tournés vers la défense de l'emploi

Traditionnellement, les syndicats brésiliens[22] ont centré leur mission sur la défense de l'emploi, des salaires et des conditions de travail, se ralliant souvent à des modèles de développement extractivistes. Ainsi, la puissante confédération Força Sindical a souvent soutenu des projets d'infrastructure ou d'extraction minière créateurs de nombreux emplois, même lorsque ceux-ci comportaient des risques environnementaux élevés, reflétant la pression à répondre aux besoins économiques immédiats d'une population souvent précaire. Bien que très polluant, le secteur des combustibles fossiles – l'industrie du pétrole et du gaz –, contribue en effet à 17 % du PIB et continuera de jouer un rôle important dans la croissance économique, soutenu par des investissements prévus de 173 milliards de dollars (149 milliards d'euros) destinés à l'exploration et à la production entre 2024 et 2033. L'Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (2025) estime que la production pétrolière du pays atteindra environ 4,5 millions de barils par jour en 2031 ; cela devrait créer en moyenne plus de 344 000 emplois chaque année entre 2024 et 2033.

Historiquement, des syndicats puissants, comme le Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, dont Lula a été président ou la Fédération unifiée des travailleurs du pétrole (FUP) ont bâti leur force en

21. L'enquête a été réalisée entre juin et début juillet, dans le cadre du tarif de base de 10 % et d'autres mesures commerciales sectorielles.

22. Les données du ministère du Travail (juin 2025) indiquent l'existence de 17 296 syndicats, dont 11 995 syndicats de travailleurs (salariés) et 5 301 syndicats d'employeurs, en plus des 57 confédérations, 650 fédérations et 13 centrales syndicales.

négociant pour les travailleurs de ces industries. Leur action s'est traditionnellement concentrée sur la défense de l'emploi, les amenant parfois à s'allier aux employeurs pour s'opposer à des régulations environnementales perçues comme des menaces. Par exemple, lors des débats sur la politique nationale des biocarburants, certains syndicats de l'automobile ont initialement résisté par crainte d'un impact sur le moteur à combustion, pilier de leur industrie.

Par ailleurs, les syndicats brésiliens, pris en étau entre la défense des emplois industriels déclinants dans le Sud-Est et la pression pour une transition verte, sont dans une impasse politique. Les syndicats historiques du Sud-Est, comme ceux de la métallurgie[23], font pression pour un protectionnisme et des subventions aux industries nationales, qu'elles soient « vertes » ou non. Dans le même temps, une nouvelle génération de *leaders* et les mouvements sociaux récents[24] exigent une reconversion économique radicale et la création d'« emplois verts », sans toutefois proposer de plan crédible pour absorber et/ou reconvertir à court terme la main-d'œuvre des secteurs menacés.

Vers un soutien syndical à la transition juste ?

Face à l'urgence climatique et aux transformations structurelles de l'économie mondiale, une frange croissante du mouvement syndical opère en effet une mue stratégique. Elle se détourne de la résistance pure, qu'elle estime être une impasse, et adopte le concept de « transition juste » promu par l'Organisation internationale du travail (OIT).

La transition écologique, avec son corollaire de fermeture progressive des industries polluantes, de restrictions sur la déforestation et d'adoption de normes environnementales strictes, est perçue par une partie du mouvement ouvrier comme une menace pour l'emploi, notamment dans les secteurs de la sidérurgie, de la pétrochimie ou de l'agro-industrie. La CUT, et en particulier son Département national de l'environnement, ont institutionnalisé cette approche. Ses revendications incluent des plans de requalification massifs pour que la transition écologique crée plus d'emplois qu'elle n'en supprime et la garantie d'une protection sociale. Ils citent le potentiel des énergies renouvelables : à lui seul, le secteur de l'énergie éolienne a déjà généré plus de 200 000 emplois directs et indirects au Brésil selon l'Association brésilienne de l'énergie éolienne, un chiffre en augmentation constante.

De l'autre, la confédération nationale des travailleurs de l'agriculture (CONTAG), se bat pour que les emplois dans la bioéconomie – exploitation durable de la forêt pour les produits non-bois (açai, noix du Brésil, produits pharmaceutiques) – deviennent des emplois formels, bien rémunérés et protégés par les conventions collectives. Elle estime que des milliers d'emplois peuvent être créés en valorisant le reboisement comme alternative à l'industrie agroalimentaire extractive.

23. Sindicato dos Metalúrgicos do ABC (São Paulo) ; Sindicato dos Metalúrgicos de Volta Redonda (Rio de Janeiro) ; Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos (CNTM).

24. L'aile « écologiste » de la CUT, le Mouvement des sans-terre (MST), la Fédération nationale des travailleurs des services publics (FNTP).

Lors de la Conférence sur le Climat de Glasgow (COP26), la délégation de la CUT était présente pour défendre ce modèle. Au niveau local, des syndicats innovants émergent. Le Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgotos, qui représente les travailleurs du traitement de l'eau, milite activement pour la préservation des bassins hydriques et des écosystèmes, faisant le lien direct entre la qualité de l'environnement et la pérennité de leurs emplois. Leur action démontre que la défense de l'environnement est devenue une condition *sine qua non* de la défense du travail à long terme.

Une vision plus stratégique et prospective révèle en effet que la transition écologique n'est pas nécessairement contradictoire avec la création d'emplois de qualité, et représente une formidable opportunité de reconversion et de développement. Le Brésil dispose d'un potentiel immense dans les énergies renouvelables – éolien, solaire, biocarburants – dont l'installation et la maintenance sont des activités intensives en main-d'œuvre. Pourtant, la transition énergétique au Brésil, bien qu'essentielle, n'est pas sans impact social. Les projets d'énergie renouvelable, tels que les usines éoliennes et solaires, ainsi que l'extraction de minerais nécessaires à ces technologies, menacent l'intégrité socio-environnementale et aggravent les conflits territoriaux puisque la manière dont la transition se réalise affecte négativement 34 % des territoires protégés. Une étude menée par des chercheurs de l'Université fédérale de Juiz de Fora et de l'Université de l'État de São Paulo (Milanez *et al.*, 2025) met en lumière les impacts négatifs de cette transition sur des populations indigènes, quilombolas et des zones de réforme agraire, tels que le déboisement, la réduction de la biodiversité et des nuisances sonores, tout en soulignant l'absence de planification intégrée et de justice sociale dans ces initiatives.

La bioéconomie, incluant l'exploitation durable de la « forêt debout » pour les produits pharmaceutiques, cosmétiques et alimentaires, peut générer une multitude d'emplois verts locaux et durables. Le défi pour les syndicats est donc de dépasser la défense d'un *statu quo* destructeur pour embrasser un rôle proactif dans la planification d'une « transition juste ». Cela implique de négocier fermement des programmes massifs de requalification professionnelle, la garantie d'une protection sociale pendant les reconversions et l'insertion des travailleurs dans les nouvelles chaînes vertes d'approvisionnement.

La sortie de cette impasse nécessite un nouveau pacte social pour garantir que les travailleurs soient les principaux bénéficiaires de la construction d'une économie décarbonée et résiliente. L'alternative, ignorer la contrainte écologique, condamnerait à terme l'ensemble de l'appareil productif et les emplois qu'il soutient, faisant des travailleurs les premières victimes d'une crise climatique dont ils ne sont pas responsables.

Enfin, la tension entre emplois et écologie est réelle, mais les données montrent que l'immobilisme est le risque le plus élevé. Les syndicats brésiliens les plus visionnaires sont ainsi passés d'une posture défensive à une stratégie offensive, revendiquant un rôle central dans la planification d'un avenir vert et socialement juste. L'enjeu pour eux est désormais de massifier ces actions et de convaincre l'ensemble des travailleurs que l'emploi de demain dépend des choix écologiques faits aujourd'hui.

Un projet syndical en butte aux paradoxes nationaux

La transition écologique représente un défi universel, mais ses contours et ses acteurs varient considérablement selon les contextes nationaux. Au Brésil, puissance agricole et détentrice d'un immense capital naturel avec la forêt amazonienne, cette transition revêt une dimension particulière et dramatique. Elle soulève aussi une question cruciale : les syndicats peuvent-ils en être les porteurs légitimes et efficaces ? La réponse est nuancée. Si le mouvement syndical brésilien, héritier de luttes sociales intenses, s'empare progressivement de l'urgence environnementale, son projet se heurte à des paradoxes structurels, à la fragmentation des intérêts de classe et à un contexte politique souvent hostile. L'émergence d'une « transition juste » à la brésilienne apparaît moins comme une réalité consolidée que comme un chantier nécessaire mais conflictuel.

Le Brésil incarne un paradoxe en matière d'écologie. D'un côté, son modèle de développement reste fortement ancré dans l'extractivisme et l'exportation de produits agroalimentaires, par des secteurs grands émetteurs de GES et responsables d'une déforestation massive[25], qui représentent, selon les données de l'Observatoire du Climat brésilien, la source principale des émissions du pays. De l'autre, le Brésil dispose d'un potentiel exceptionnel pour opérer une transition énergétique propre, avec une production électrique déjà largement renouvelable grâce à l'hydroélectricité et un potentiel immense pour l'énergie solaire et éolienne. Cette dualité se reflète dans la société et, par extension, au sein des organisations syndicales. Les syndicats sont en effet tiraillés entre la défense immédiate des emplois dans des secteurs polluants mais puissants (agro-industrie, mines) et la vision à long terme d'un développement durable.

Historiquement, le mouvement syndical brésilien, structuré autour de centrales puissantes comme la CUT, a soutenu en priorité les luttes classiques pour les salaires, les droits du travail et la démocratie, dans un contexte d'inégalités sociales très fortes. L'écologie était souvent perçue comme un luxe ou une préoccupation secondaire. Cependant, ce paysage a évolué sous la pression de deux dynamiques. Premièrement, les impacts du dérèglement climatique et de la dégradation environnementale deviennent tangibles sur les conditions de vie et de travail, même pour les travailleurs urbains (crises de l'eau, phénomènes météorologiques extrêmes). Deuxièmement, l'influence internationale, *via* la Confédération syndicale internationale (CSI) et le concept de « transition juste » promu par l'OIT, a incité les centrales syndicales à intégrer la dimension environnementale dans leur agenda.

On observe ainsi une appropriation progressive du thème par certaines franges du syndicalisme. La CUT, par exemple, a créé des secrétariats dédiés à l'environnement et développe un discours qui tente de lier justice sociale et environnementale.

25. D'août 2024 à juillet 2025, la déforestation de l'Amazonie a toutefois ralenti : les zones en alerte de déforestation représentent 4 495 km², soit le deuxième niveau le plus bas de la série historique du système Deter de l'Institut national de recherches spatiales. « Terra Brasilis. Mapa de avisos », Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE, 2025, https://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/map/alerts?hl=pt-br ; « Em 12 meses, desmatamento na Amazônia registra segunda menor taxa da série histórica e menor índice de corte raso da floresta », Ministério do Meio Ambiente, 7 de agosto de 2025, https://bit.ly/47Rce79.

Son projet ne se limite pas à la création d'« emplois verts » mais envisage une transformation structurelle. Il s'agit de promouvoir une réforme agraire écologique, une industrialisation verte et un modèle énergétique décentralisé et propre. Des syndicats de travailleurs ruraux, comme le Mouvement des sans-terre, sont pionniers en la matière en pratiquant une agriculture agroécologique, démontrant qu'un autre modèle est possible. Dans le secteur public, des syndicats se mobilisent pour la défense des services écosystémiques et contre la privatisation des ressources naturelles.

La présence croissante des femmes au sein des syndicats brésiliens est devenue un moteur fondamental pour l'intégration des enjeux environnementaux dans le débat public, articulant les combats traditionnels pour les droits des travailleurs avec les revendications de justice socio-environnementale. La présence accrue des femmes dans des syndicats tels que la CUT et la CONTAG favorise le débat sur les usages des ressources naturelles et souligne leur forte vulnérabilité à la crise climatique, surtout en zones rurales et urbaines défavorisées. Leur engagement relie écologie, qualité de vie, santé publique et égalité de genre, encourageant un syndicalisme plus interprofessionnel.

Cependant, ce projet syndical se heurte à des obstacles importants. Le premier est la divergence profonde des intérêts au sein de la classe laborieuse. Le syndicalisme est fragmenté : les ouvriers de l'industrie automobile, les employés du commerce de produits agricoles et agroalimentaires et les travailleurs informels des grandes villes n'ont pas la même perception de la transition. Les organisations patronales qui représentent les intérêts de l'agro-industrie, comme la Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), s'opposent farouchement à toute régulation environnementale, qu'ils perçoivent comme une menace. Cette fragmentation affaiblit la capacité du mouvement syndical à porter un projet unifié et cohérent.

Le deuxième obstacle tient au contexte politique et économique. Les cycles successifs de politiques néolibérales et de désindustrialisation ont fragilisé le mouvement syndical. La pression pour créer des emplois, dans un marché du travail précaire, rend complexe l'opposition frontale à des projets extractivistes générateurs d'emplois à court terme. Comme le souligne Abramovay (2012), l'approche marchande des énergies renouvelables et de la biodiversité freine la transition. De plus, la forte influence du *lobby* agroalimentaire au Congrès national crée un environnement législatif souvent hostile aux avancées socio-environnementales.

Conclusion

Le Brésil se trouve ainsi tiraillé entre deux possibilités économiques (de Souza Pires, dos Santos, 2013 ; de Assis, da Silva, 2020). D'un côté, le pays bénéficie pleinement de la réorganisation des chaînes d'approvisionnement mondiales grâce à son avantage compétitif naturel, disposant de 12 % des terres arables de la planète (IBGE, 2023) et d'une position géostratégique privilégiée sur l'Atlantique Sud. De l'autre, cette opportunité renforce une tendance inquiétante : l'accélération de la « reprimarisation » de son économie, comme en témoigne la part croissante des produits de base dans ses exportations. Cette dépendance retrouvée aux matières premières, si elle est rentable à court terme, perpétue

un modèle de développement vulnérable et expose le pays aux risques écologiques globaux.

L'instauration des droits de douane crée des opportunités immédiates mais structure des vulnérabilités à long terme, érodant la souveraineté économique brésilienne au profit d'une insertion subordonnée dans la rivalité sino-américaine. C'est particulièrement manifeste dans le cas du numérique. Des chercheurs et experts juridiques soulignent que le recours aux droits de douane s'inscrit dans une logique de pouvoir autoritaire et de *lobbying* intense de la part des géants américains de la tech, transformant en quelque sorte la politique commerciale en un levier de négociation pour la réglementation numérique et commerciale.

En définitive, le paradoxe brésilien est profond et structurel, il ne peut se résoudre par des solutions simplistes. L'avenir du pays réside dans sa capacité à inventer un nouveau modèle de développement qui transcende le faux dilemme « développer ou préserver ». Il s'agit de construire une économie où la valeur du capital naturel préservé devient le véritable moteur d'une croissance inclusive et durable. La manière dont le Brésil relèvera ce défi aura une résonance bien au-delà de ses frontières, engageant l'équilibre même de la planète.

Les syndicats de ces secteurs, craignant des licenciements massifs et la désindustrialisation, peuvent ainsi former une alliance objective avec le *lobby* patronal pour s'opposer aux régulations vertes, créant un front conservateur qui freine les politiques environnementales. Ce court-termisme économique est compréhensible mais dangereux, car il ignore la vulnérabilité à long terme de ces emplois face à l'épuisement des ressources et aux barrières commerciales vertes imposées par les grands marchés importateurs.

Enfin, la transition écologique au Brésil est un projet que les syndicats tentent de porter, mais il reste un projet en conquête, incomplet et conflictuel. Il ne s'agit pas d'une alternative déjà constituée, mais d'un chantier stratégique où s'affrontent différentes visions du développement. La capacité des syndicats brésiliens à incarner cette transition dépendra de leur aptitude à surmonter leurs divisions internes, à construire des alliances larges avec les mouvements environnementaux et les communautés traditionnelles et à imposer un nouveau récit de développement national. Ce récit doit concilier réduction des inégalités, création d'emplois décents et valorisation de l'immense patrimoine écologique brésilien, non comme un obstacle, mais comme le fondement même d'une prospérité future et partagée. La tâche est herculéenne, mais l'urgence climatique et sociale ne laisse pas d'autre choix.

Achevé de rédiger le 20 novembre 2025.

Sources

- Abramovay R. (2012), *Muito além da economia verde*, São Paulo, Editora Abril.
- Apostol D. (2021), *L'illusion verte : la marchandisation de la nature à l'ère de l'Anthropocène,* Paris, Éditions du Seuil.
- Büscher B., Fletcher R. (2020), *The Conservation Revolution: Radical Ideas for Saving Nature beyond the Anthropocene*, London/New York, Verso.
- Companhia Nacional de Abastecimento (2025), *Conjunturas das safras e de exportação*, Brasília, https://bit.ly/49WG2kc.
- Dardot P., Laval C. (2016), *Ce cauchemar qui n'en finit pas: comment le néolibéralisme défait la démocratie,* Paris, La Découverte.
- de Assis R. J. S. da Silva O. F. A. (2020), « A reprimarização no Brasil sob a ascenção da geopolítica chinesa no comercio exterior (2008-2018) », *Brazilian Journal of Development,* v. 6, p. 12121-12139, https://doi.org/10.34117/bjdv6n3-176.
- de Souza Pires M. J., dos Santos G. R. (2013). « Modelo agroexportador, política macroeconômica e a supremacia do mercato: uma visão do modelo brasileiro de exportação de commodities », *IPEA*, https://bit.ly/47EibEE.
- Empresa de Pesquisa Energética (2024), *Atlas de Eficiência Energética Brasil 2024*, https://bit.ly/47DU7Aw.
- Flores B.M., Montoya E., Sakschewski B. *et al.* (2024), « Critical Transitions in the Amazon Forest System », *Nature*, n° 626(7999), p. 555-564, https://doi:10.1038/s41586-023-06970-0.
- Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (2025), *Panorama geral do setor de petróleo e gás: uma agenda para o futuro*, https://bit.ly/48hLeOl.
- Klein N. (2015), *Tout peut changer : capitalisme et changement climatique,* Arles, Actes Sud.
- Milanez B., Teixeira Gomes Vieira C., Siqueira-Gay J. (2025), « Cada qual no seu lugar: a interferência de projetos energéticos sobre os Territórios de Interesse Socioambiental », *PoEMAS*, agosto, https://bit.ly/4oKujth.
- Moore J.W. (ed.) (2016), *Anthropocene or Capitalocene? Nature, History, and the Crisis of Capitalism*, Oakland, PM Press.
- Rutherford M.C. (1997), « Categorization of biomes », *in* Cowling R.M., Richardson D.M., Pierce S.M. (eds.), *Vegetation of Southern Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 91-98.
- Slipak A., Svampa M. (2025), « La Chine et son rôle hégémonique en Amérique latine et en Argentine », *CADTM,* https://bit.ly/4qzEpPq.

- Tordjman H. (2021), *La croissance verte contre la nature : critique de l'écologie marchande,* Paris, La Découverte.
- Webb A. (2020), *The Big Nine: How the Tech Titans and Their Thinking Machines Could Warp Humanity*, New York, PublicAffairs.
- WTO (2024), *World Trade Report 2024 - Trade and Inclusiveness: How to Make Trade Work for All.*

Canada
Se libérer de la dépendance commerciale vis-à-vis des États-Unis

Axel MAGNAN

Le déclenchement par Donald Trump d'un conflit commercial brutal, ciblé sur les secteurs d'exportation de l'économie canadienne (énergie, automobile, métallurgie), a généré de fortes incertitudes économiques et politiques dans un pays dont les trois quarts des exportations de biens sont tournées vers les États-Unis. Pouvoirs publics et organisations syndicales mettent en place des réponses politiques et commerciales, et tentent de limiter la dépendance du pays au voisin américain.

The brutal trade conflict initiated by Donald Trump, targeting Canadian export sectors (energy, automobile, metalwork), has caused great political and economic uncertainty in a country of which three quarters of exports are to the US. Public authorities and trade union organisations are implementing political and commercial responses and trying to limit the country's reliance on its neighbour.

Axel Magnan est chercheur à l'Ires.

Les années 2023 et 2024 ont été marquées au Canada à la fois par de nombreuses grèves dans plusieurs secteurs de l'économie (éducation, transports, administration) et par une crise du logement et du pouvoir d'achat des ménages. Infrastructures, logements et services publics n'ont pas crû aussi vite que la croissance démographique rapide, portée par un solde migratoire positif de plus de 400 000 migrants permanents supplémentaires par an depuis 2021 (1 % de la population du pays)[1]. C'est dans ce contexte économique et social dégradé que l'élection de Donald Trump va confronter très brutalement le pays à sa dépendance économique vis-à-vis de son voisin américain. Trump affiche d'emblée des visées d'annexion du Canada, fondées sur le constat d'une relation économique et surtout énergétique défavorable avec son voisin. Il se lance aussi dans un conflit économique avec le Canada en instaurant des droits de douane élevés, à la fois généraux et ciblés sur des secteurs stratégiques. Ce choc diplomatique et commercial percute frontalement de nombreux secteurs et provinces dans un pays où les exportations de biens se dirigent pour les trois quarts vers les États-Unis, avec lesquels ils sont engagés dans un accord de libre-échange, l'accord Canada, États-Unis, Mexique (Aceum).

Les acteurs syndicaux canadiens doivent dès lors gérer des intérêts pouvant être perçus comme contradictoires avec les salariés américains des mêmes filières, concurrentes ou transfrontalières, avec lesquels ils partagent parfois leurs organisations syndicales. Ces liens économiques et syndicaux forts avec les États-Unis et l'opposition à la politique commerciale portée par Donald Trump tiraillent un pays qui affiche désormais sa volonté de gagner en autonomie économique et stratégique. Du côté politique, le nouveau gouvernement fédéral libéral de Mark Carney et les gouvernements provinciaux ont mis en chantier un ensemble de projets de loi au nom des ajustements nécessaires face à ces nouvelles incertitudes économiques. Ceux-ci visent autant à répliquer aux barrières douanières américaines qu'à diversifier les débouchés de l'économie canadienne, au prix de réorientations budgétaires et d'investissements importants.

Le Canada se distingue des autres pays traités dans ce numéro par sa proximité et sa dépendance envers les États-Unis, et par une économie tournée, selon les provinces, vers l'exportation de produits industriels ou de ressources naturelles. Discuter cette situation originale peut alors mettre en contraste les situations américaine et européenne et éclairer d'autres enjeux des recompositions du commerce international.

La guerre commerciale avec les États-Unis

Le Canada a été l'une des premières et principales victimes des barrières douanières généralisées érigées par Donald Trump vis-à-vis de tous les partenaires commerciaux des États-Unis, au motif de renforcer la position américaine dans les échanges internationaux. Dans le cas canadien, ces motifs économiques ont été accompagnés, dès décembre 2024, de déclarations officielles et répétées du Président américain sur son souhait d'annexer

1. « Estimations démographiques trimestrielles, provinces et territoires : tableau de bord interactif », Statistique Canada, 2025, https://bit.ly/3KaW8wn.

le Canada et de lui faire payer un refus éventuel[2]. Depuis l'investiture de Donald Trump en janvier 2025, le niveau des taxes mises en place sur les importations canadiennes a souvent varié au fil des négociations et accrochages diplomatiques entre les deux pays. À partir d'août 2025, ce taux était de 35 % pour l'intégralité des biens canadiens, sauf les produits énergétiques et la potasse, taxés à 10 %, le bois d'œuvre, taxé à 45 %, et l'acier, le cuivre et l'aluminium, taxés à 50 %. Le Canada a instauré en réponse des droits de douane de 25 % sur les biens américains de mars à août 2025, avant de les lever en septembre dans le cadre de négociations bilatérales avec les États-Unis. L'intensité de ces tensions commerciales est à l'aune de l'importance de la relation économique entre les deux pays.

Une économie indissociablement liée aux États-Unis et des enjeux commerciaux forts

La guerre commerciale ouverte par Donald Trump avec le Canada revêt de forts enjeux économiques pour les deux pays du fait de l'ampleur de leur interdépendance industrielle et énergétique. Cette interdépendance est toutefois asymétrique : sur les 780 milliards de dollars canadiens (478 milliards d'euros) de marchandises exportées par le Canada en 2024, 73 % vont vers les États-Unis (tableau 1), soit un quart du PIB canadien ; et les États-Unis sont l'origine de près de la moitié des importations canadiennes (47 %), très loin devant la Chine (12 %).

Cette relation commerciale asymétrique est globalement en faveur du Canada, qui dispose d'une balance des biens avec les États-Unis excédentaire de plus de 200 milliards de dollars canadiens (122 milliards d'euros) en 2024. Les Canadiens sont principalement importateurs de produits manufacturés américains et les Américains de produits manufacturés canadiens, mais les États-Unis importent également beaucoup de produits énergétiques (pétrole, gaz…) du Canada.

Deux secteurs représentent à eux seuls la moitié des exportations manufacturières canadiennes : la métallurgie et l'automobile (Direction générale du Trésor, 2025). Ce sont également des secteurs très riches en emploi : 125 000 emplois dans l'acier et l'aluminium, presque 600 000 dans l'automobile[3]. Cela explique l'emphase mise sur ces deux secteurs dans le conflit douanier canado-étasunien. Le déficit commercial américain est de surcroît réparti inégalement au sein du pays : de nombreuses activités industrielles sont situées en Ontario ou au Québec, mais le pétrole canadien importé aux États-Unis provient principalement de l'Alberta, dont l'économie repose largement sur ses exportations[4].

Le bras de fer commercial entre les deux pays est à l'avantage du Canada sur les questions énergétiques, compte tenu de la dépendance forte des États-Unis vis-à-vis du pétrole canadien. En témoigne le traitement différencié et limité par les États-Unis vis-à-vis des produits pétroliers en termes de taxation (10 % seulement contre 35 ou 50 % pour

2. N. Yousif, « Trudeau says Trump threat to annex Canada "is a real thing" », *BBC*, February 7, 2025, https://www.bbc.com/news/articles/czx82j5wd8vo.

3. « Les syndicats du Canada demandent une action immédiate contre les tarifs douaniers américains qui menacent plus d'un million d'emplois », CTC, 2 avril 2025, https://bit.ly/43UNHMk.

4. E. Dumoulin, « Le Canada se dit prêt à faire face aux droits de douane de Donald Trump », *Le Monde*, 1er février 2025.

Tableau 1 - Balance des biens canadiens en 2024

En millions de dollars canadiens* (sauf mention contraire)

	Importations					Exportations				
	Total de tous les pays	États-Unis	% du total	Chine	% du total	Total de tous les pays	États-Unis	% du total	Chine	% du total
Total de tous les secteurs	765 073	359 921	47 %	88 581	12 %	777 444	565 961	73 %	29 870	4 %
Agriculture, forêt et pêche	21 403	10 283	48 %	484	2 %	41 916	15 266	36 %	7 183	17 %
Extraction minière, pétrolière et gazière	44 312	23 112	52 %	32	0 %	230 099	164 108	71 %	10 599	5 %
Industrie manufacturière	670 555	317 509	47 %	88 025	13 %	466 785	381 100	82 %	11 433	2 %
Commerce de gros	10 054	9 017	90 %	40	0 %	9 525	5 488	58 %	656	7 %

*1 dollar canadien = 0,61 euro.

Lecture : en 2025, les exportations des produits agricoles, forestiers et halieutiques du Canada représentaient 41 916 millions de dollars canadiens, dont 15 266 vers les États-Unis, soit 36 % des exportations totales de ces secteurs, et 7 183 vers la Chine, soit 17 % des exportations totales de ces secteurs.

Source : Statistique Canada, 2025.

les autres secteurs). La réalité du rapport de force est autre pour l'industrie manufacturière, qui, contrairement aux industries minières et pétrolières, est susceptible d'être délocalisée. Plusieurs filières industrielles nord-américaines, dont la plus emblématique est l'automobile, ont des produits qui traversent plusieurs fois la frontière entre les deux pays. Elles sont alors lourdement affectées par l'effet multiplicatif des barrières douanières à chaque passage de frontière. Dans l'automobile, cela s'est traduit par des ralentissements et des fermetures temporaires d'usine, dont une des plus débattues dans les médias a été celle de l'usine Stellantis de Windsor, proche de la frontière américaine et dépendante de l'échange transfrontalier de pièces automobiles, qui a ralenti sa production début 2025[5]. Stellantis a aussi décidé en octobre de ramener aux États-Unis la production d'un modèle de Jeep devant initialement être assemblé dans l'Ontario ; de son côté, General Motors a annoncé vouloir ralentir la production de voitures au Canada et l'accélérer dans ses usines américaines[6].

Les impacts politiques directs du conflit commercial

Les retombées directes de ce bras de fer entre Donald Trump et le gouvernement canadien n'ont pas seulement été économiques, la vie politique canadienne en a été aussi fortement touchée. Justin Trudeau, désavoué pour son soutien à Kamala Harris et son bilan politique, est devenu impopulaire après 9 ans au pouvoir. Sa réponse jugée faible face à la tension des relations politiques après l'élection de Donald Trump a précipité sa démission en janvier 2025[7]. Les Conservateurs, donnés gagnants fin 2024 des futures élections législatives, ont également fait les frais de la politique du Président américain début 2025. Ayant fait campagne sur des positions et annonces jouant sur la proximité avec le programme et l'idéologie de Donald Trump, le Parti conservateur a pâti de cette association lors de l'éclatement du conflit commercial. Les prises de positions commerciales agressives de Donald Trump et sa volonté affichée d'annexer le Canada ont amené à un rejet rapide et fort par l'opinion publique canadienne, qui a rejailli sur le Parti conservateur au niveau fédéral. Le parti a aussi été accusé de ne pas soutenir la lutte du gouvernement provincial de l'Ontario, pourtant également conservateur, dans son bras de fer avec Donald Trump sur les questions douanières[8].

Ce contexte a favorisé l'émergence politique fulgurante de Mark Carney, figure de l'aile droite du Parti libéral, financier et ancien directeur des Banques du Canada et d'Angleterre. Celui-ci a fait campagne pour le Parti libéral sur une ligne de « sérieux » budgétaire et économique dans une période de crise, de fermeté face à Donald Trump, de réinvestissement militaire et

5. « Les dirigeants syndicaux se rassemblent à Windsor alors que les tarifs douaniers menacent les emplois au Canada », CTC, 7 avril 2025, https://bit.ly/4rHmdEj.

6. E. Atkins, « As auto companies retreat from Canada, do government subsidies still make sense? », *The Globe and Mail*, November 16, 2025, https://bit.ly/3Msoq63.

7. M. Pouzadoux, « Démission de Justin Trudeau : "Le premier ministre canadien fait face à une impopularité croissante, après neuf ans d'usure au pouvoir" », *Le Monde*, 7 janvier 2025.

8. N. Yousif, « How Canada's Conservatives threw away a 27-point lead to lose again », *BBC*, May 3, 2025, https://www.bbc.com/news/articles/crkx3gdvv75o.

de diversification des partenaires commerciaux[9]. L'effondrement électoral des socio-démocrates du Nouveau Parti démocratique (NPD) et des Conservateurs face à la centralité thématique de la lutte contre Donald Trump a alors ramené au pouvoir les Libéraux en avril 2025, situation jugée improbable quelques mois auparavant.

Au-delà de la question des partis politiques, les déclarations irrédentistes répétées de Donald Trump n'ont fait qu'alimenter une défiance de la part de la société civile vis-à-vis du voisin américain et entraîné d'importantes campagnes de *boycott* des produits en provenance des États-Unis[10], toujours en cours. Ces mouvements ont déjà, en novembre 2025, des impacts économiques visibles dans le secteur du tourisme : cet été, le nombre de touristes canadiens aux États-Unis a chuté d'un tiers par rapport à 2024[11].

Un conflit commercial très mouvant, focalisé sur des secteurs clés

Les questions de législation commerciale étant des prérogatives fédérales, charge était au gouvernement Carney d'organiser la réponse face aux barrières douanières prévisionnelles annoncées par Trump. Il y a répondu dans un premier temps en appliquant aux importations américaines des droits de douane d'un montant équivalent à ceux appliqués par les États-Unis aux importations canadiennes, combinés à des taxes supplémentaires sur les exportations d'électricité vers les États-Unis[12]. Même les provinces les plus dépendantes des États-Unis, comme l'Alberta, ont finalement soutenu ces mesures de représailles, auxquelles les États-Unis n'ont pas surenchéri directement[13].

Les développements du conflit douanier depuis l'été 2025 ont infléchi cette politique de représailles, décentrant le débat sur les barrières douanières de la question du retrait ou de la réduction du niveau des droits de douane américains. Il se concentre en effet désormais sur le maintien et le renouvellement de l'accord de libre-échange Aceum, qui a prévalence sur les barrières douanières américaines. Cet accord exonère de droits de douane tous les produits certifiés comme majoritairement produits sur le territoire canadien et exportés vers les États-Unis ou le Mexique, et réciproquement. Il représentait déjà près des trois quarts des exportations canadiennes vers les États-Unis en 2024. Son périmètre a depuis progressivement augmenté en raison de la hausse des demandes de certification face aux menaces de barrières tarifaires, et concernait près de 90 % des exportations canadiennes au début du second semestre 2025[14].

Si cet accord protège les produits certifiés des droits de douane réciproques imposés par l'administration Trump, ce n'est pas

9. « Mark Carney's plan to build a stronger Canada », Liberal Party, 2025, https://liberal.ca/plan/.

10. L. Cecco, « "Buy Canadian Instead": businesses vow to fight Trump's tariffs across the border », *The Guardian*, February 3, 2025, https://bit.ly/4rpQlUn.

11. « Dénombrement à la frontière : tableau de bord interactif», Statistique Canada, 2025, https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/71-607-x/71-607-x2023020-fra.htm.

12. A. Lepoutre, « Droits de douane : le Canada réplique et vise les voitures américaines », *Le Monde*, 9 avril 2025.

13. C. Varcoe, « Oil tumbles, global economic worries rise, as Alberta businesses face ricochet from tariff volley », *Calgary Herald*, April 3, 2025, https://bit.ly/4rEMhjk.

14. N. Janzen, « Canadian exports to the US plunged in April but CUSMA compliance rose », *Royal Bank Data Flashes*, June 5, 2025, https://bit.ly/4pGpXE9.

le cas des droits de douane sectoriels. Ainsi, ces droits de douane spécifiques, qui pour certains secteurs vont jusqu'à 50 % (Sauviat, Serfati, dans ce numéro), sont appliqués même pour des produits en théorie couverts par l'Aceum : produits à base d'acier et d'aluminium, bois d'œuvre et automobile[15]. Limiter les droits de douane sectoriels et les dommages économiques qu'ils induisent reste un enjeu pour le Canada, mais secondaire par rapport à celui de continuer à bénéficier de cet accord de libre-échange avec les États-Unis, qui protège la majorité de leur économie des barrières douanières.

À ces droits de douane sur des secteurs ciblés, la réponse du gouvernement canadien a été de s'en prendre aux entreprises cherchant à délocaliser. Ainsi, les exonérations de droits de douane accessibles à Stellantis et General Motors ont été fortement réduites dès lors qu'elles ont annoncé la délocalisation d'une partie de leur production aux États-Unis. De même, lorsque Stellantis a déclaré vouloir maintenir ce projet de réduction de son activité manufacturière sur le sol canadien, le gouvernement fédéral a entamé une procédure judiciaire pour forcer l'entreprise à relocaliser la production ou à rembourser les subventions publiques perçues lors des travaux de modernisation de ses usines canadiennes[16].

S'agissant des produits couverts par l'Aceum, l'enjeu clé est la renégociation de l'accord en 2026 : Donald Trump a d'ores et déjà exprimé à plusieurs reprises sa volonté d'en rediscuter les termes côté américain[17]. C'est dans ce cadre que le Canada a suspendu en août la majorité de ses droits de douane « symétriques » sur les importations américaines, montrant ainsi sa bonne volonté en amont du début des négociations prévues à l'automne 2025. Le Canada a aussi affiché un rapprochement avec le Mexique, troisième membre de l'Aceum, et tous deux ont réitéré leur attachement au maintien de cet accord[18].

Fin octobre 2025, les négociations tarifaires entre les États-Unis et le Canada ont été interrompues à la suite de la diffusion d'une campagne de publicité pro-libre-échange du gouvernement provincial de l'Ontario mettant en scène l'héritage politique de Ronald Reagan. Malgré les excuses du gouvernement fédéral canadien, le processus de négociation était toujours à l'arrêt à la mi-novembre. Les officiels canadiens affirment publiquement que cela ne remet *a priori* en question ni l'existence de l'Aceum, ni la volonté mutuelle des deux pays de trouver un accord durable sur le niveau des droits de douane[19].

L'autre versant des conflits commerciaux : la relation Canada-Chine

Ces tensions avec les États-Unis prennent place dans un contexte de relations commerciales tout autant frictionnelles entre le Canada et son deuxième partenaire

15. C. Fan, « US tariffs spare most Canadian exports but hit key sectors », *Royal Bank Feature Analysis*, September 12, 2025, https://bit.ly/4rEMGIQ.

16. « Canada says it is launching dispute settlement proceedings against Stellantis », *Reuters*, November 3, 2025, https://bit.ly/4rgONMi.

17. B. Proulx, « À quoi s'attendre de la nouvelle poignée de main entre Mark Carney et Donald Trump ? », *Le Devoir*, 6 octobre 2025.

18. A. Passafiume, « Le Canada et le Mexique signent un accord visant à renforcer leurs liens commerciaux », *Le Devoir*, 18 septembre 2025.

19. S. Vieira, « La guerre commerciale pourrait perdurer bien après Trump », *Le Devoir*, 7 novembre 2025.

commercial, la Chine[20]. En 2024, face à l'ascendant pris par la Chine dans le domaine des véhicules électriques, segment stratégique pour l'industrie automobile du pays, le Canada a mis en place un droit de douane de 100 % sur les véhicules électriques chinois, et de 25 % sur l'acier et l'aluminium chinois importés. En mars 2025, la Chine a répliqué en instaurant une taxe sur les importations agricoles en provenance du Canada (100 % sur les produits oléoprotéagineux, 25 % sur les fruits de mer et le porc)[21]. L'agriculture est en effet le seul secteur où la balance commerciale entre les deux pays est en défaveur de la Chine (voir *supra,* tableau 1). Le gouvernement canadien a répondu à ces mesures de représailles par l'octroi d'aides temporaires au secteur agricole pour l'aider à traverser cette crise des exportations et à trouver de nouveaux débouchés commerciaux[22].

Toutefois, le conflit commercial entre les deux pays a perdu de son intensité depuis le printemps 2025 du fait de l'importance croissante de leurs échanges, à la suite de l'aggravation du conflit commercial sino-américain, qui s'est traduite par un déport des importations chinoises de pétrole au bénéfice du Canada et au détriment des États-Unis[23].

Réorientation des politiques publiques face aux incertitudes économiques

La période de troubles liés à la « guerre commerciale » a également affecté la trajectoire des politiques publiques canadiennes, malgré le maintien au pouvoir des Libéraux. Le nouveau gouvernement Carney, lui-même issu de l'aile droite du Parti libéral, reste minoritaire au Parlement (169 députés sur 343) ; sa majorité ne dépend plus d'une alliance avec les socio-démocrates, comme cela était le cas dans la précédente mandature de Justin Trudeau, mais d'alliances de circonstances sur des textes de loi. En témoigne l'adoption à deux voix près du premier budget du gouvernement Carney en novembre 2025[24]. Au-delà du mandat donné au gouvernement pour négocier le conflit douanier avec les États-Unis, le projet adossé à ce budget articule investissements publics massifs et coupes budgétaires ciblées, justifiés dans les discours politiques par le contexte d'incertitude qui prévaut au plan international et par la volonté d'autonomisation par rapport aux économies américaine et chinoise.

Diversification des débouchés commerciaux

Le premier volet de réorientation des politiques publiques porte sur les mesures mises en place pour diminuer la dépendance du Canada vis-à-vis de la Chine et surtout des États-Unis. Pour aider à absorber la chute des exportations vers les États-Unis, le chantier politique ancien consistant à mettre fin aux barrières douanières réglementaires entre les provinces canadiennes, qui progressait au ralenti depuis plus de 10 ans, a été réactivé afin de

20. S. Boynton, « China's tariffs on Canada are in place. What are they targeting? », *Global News*, March 21, 2025, https://bit.ly/48JJGfp.

21. S. Meredith, « China to impose retaliatory tariffs on some Canadian products as trade war heats up », *CNBC*, March 8, 2025, https://bit.ly/49KejDw.

22. « Le premier ministre Carney annonce de nouvelles mesures visant à protéger, à bâtir et à transformer les industries stratégiques du Canada », Bureau du Premier ministre du Canada, 5 septembre 2025, https://bit.ly/3XmD15n.

23. R. Tuttle, Chin Y., « China pivots from US to Canada for more oil as trade war worsens », *Bloomberg*, April 16, 2025.

24. B. Proulx, S. Vieira, « Le Canada évite de peu de nouvelles élections », *Le Devoir*, 17 novembre 2025.

stimuler le marché intérieur[25]. Ces barrières non monétaires[26] complexifient considérablement les échanges interprovinciaux (Direction générale du Trésor, 2021). Ce vaste chantier d'harmonisation légale sur les marchés intérieurs de biens et services vise donc à faciliter la réalisation d'investissements, d'infrastructures et la mise en place de chaînes d'approvisionnement et de valeur transprovinciales dans le pays.

Cette volonté de diversification des débouchés économiques canadiens s'étend aussi au commerce extérieur avec des pays tiers, ainsi qu'en témoignent la ratification médiatisée de l'accord de libre-échange avec l'Indonésie en septembre dernier[27], le rapprochement mentionné précédemment avec le Mexique, ou celui amorcé avec l'Inde[28]. L'entreprise diplomatique la plus importante engagée par le Canada est cependant la recherche d'un approfondissement des relations commerciales avec l'Union européenne (UE), déjà principale bénéficiaire du déport des exportations canadiennes de produits taxés par les États-Unis, notamment l'aluminium[29]. Ce rapprochement s'effectue dans la continuité d'une dynamique de plus long terme, dans laquelle s'inscrit notamment la ratification du Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), l'accord de libre-échange UE-Canada signé en 2016. L'agrandissement de 60 % du port de Montréal afin d'augmenter la capacité du commerce maritime atlantique du pays est aussi présenté comme une réponse à la recherche de renforcement de ce partenariat[30].

La forme principale du rapprochement est toutefois celle d'un approfondissement de la coopération dans le domaine militaire, avec la signature le 23 juin 2025 d'un accord de « coopération en matière de sécurité et de défense[31] ». Cet accord réaffirme la coopération UE-Canada sur des questions industrielles stratégiques, notamment dans les domaines énergétique, des ressources critiques et de l'aérospatial, et sur des questions d'intégration et d'interopérabilité du matériel militaire. Cet accord offre notamment au Canada l'opportunité d'intégrer le programme Réarmer l'Europe en tant que partenaire privilégié de l'UE et de devenir éligible au programme Security Action for Europe (Safe), un fonds européen destiné à l'achat en commun de matériel militaire (Sauviat, Serfati, dans ce numéro). Un des objectifs pour le Canada est donc de stimuler son industrie de défense, *via* la

25. « Faire avancer le commerce intérieur », Gouvernement du Canada, 2025, https://bit.ly/4rqM6rD.

26. Différences en matière de normes, barrières administratives comme les autorisations indépendantes de mise sur le marché, monopoles provinciaux sur la vente de boissons alcoolisées, etc.

27. « Le premier ministre Carney annonce un nouvel accord commercial avec l'Indonésie, le tout premier accord commercial bilatéral conclu par le Canada avec un pays de l'Anase », Bureau du Premier ministre du Canada, 24 septembre 2025, https://bit.ly/4oi6fNF.

28. R. Massoud, « Nouveau départ pour les relations diplomatiques entre l'Inde et le Canada », *Radio Canada*, 28 août 2025, https://bit.ly/48qXxa5.

29. « Commerce international de marchandises du Canada, août 2025 », Statistique Canada, https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/251007/dq251007a-fra.htm.

30. « Le premier ministre Carney annonce les premiers projets qui seront soumis à l'examen du nouveau Bureau des grands projets », Bureau du Premier ministre du Canada, 11 septembre 2025, https://bit.ly/4rxdR1V.

31. « Coopération UE-Canada : signature d'un partenariat de sécurité et de défense », *Vie publique*, 27 juin 2025, https://bit.ly/48nFQbC.

fourniture d'équipements militaires et la production d'avions à destination de l'UE[32].

Investissements militaires et réarmement

Cette volonté d'accroître les exportations de matériel militaire s'insèrent dans une stratégie politique plus globale visant au réarmement du pays. Le Canada a en effet planifié, dès l'élection de Donald Trump, une augmentation de 17 % du budget militaire fédéral en 2025, dont une augmentation des salaires des militaires[33]. Le gouvernement justifie cet engagement budgétaire accru en matière de défense par un besoin d'autonomisation vis-à-vis des États-Unis, le pays étant encore fortement dépendant des équipementiers américains.

Il est prévu à cet effet un programme global d'investissements supplémentaires de 82 milliards de dollars canadiens (50 milliards d'euros) sur 5 ans, dont 9 milliards pour 2025, portant le budget militaire pour cette année à 36,3 milliards de dollars canadiens, soit environ 1,3 % du PIB. Ces fonds se répartissent sur quatre postes budgétaires d'envergure équivalente : les ressources humaines militaires ; la remise à niveau des moyens matériels militaires, notamment dans l'Arctique ; l'investissement public dans l'industrie de l'armement ; la diversification des partenariats militaires hors des États-Unis[34]. Sur ce dernier point, le gouvernement canadien vise à augmenter ses capacités militaires à l'international, en renforçant la dotation pour les partenariats de défense et les déploiements internationaux du Canada en Lettonie, en Ukraine ou au Moyen-Orient. Ce programme sera piloté par une « Agence de l'investissement pour la défense » qui supervisera l'augmentation progressive de l'investissement militaire jusqu'à 5 % du PIB canadien en 2035, afin d'atteindre la cible fixée par l'Otan[35].

Toutefois, l'augmentation échelonnée de ce budget par rapport aux demandes de l'Otan et des États-Unis, ainsi que l'enveloppe réduite allouée au développement de l'industrie de défense canadienne (6,6 milliards sur 82) tendent à relativiser l'autonomisation militaire effective du Canada au-delà des déclarations. Ainsi, après un soutien affiché à cette politique en début d'année, les représentants de l'industrie d'armement canadienne ont exprimé leur relative déception face à un budget qui ne prévoit pas directement de s'affranchir de la dépendance du pays en matière d'armement, en dehors des munitions et des véhicules blindés[36].

Investissements publics et coupes budgétaires

Au-delà des questions commerciales et militaires, le budget et l'orientation

32. D. Robertson, « Canada set to sign defence procurement pact with EU this month, European leaders say », *The Globe and Mail*, June 16, 2025.

33. D. Pugliese, « Canadian military personnel to get 20 per cent pay hike, defence minister says », *Ottawa Citizen*, June 12, 2025.

34. « Le nouveau gouvernement du Canada et les Forces armées canadiennes : reconstruction, réarmement et réinvestissement », Gouvernement du Canada, 2025, https://bit.ly/44AiNca.

35. « Le premier ministre Carney lance la nouvelle Agence de l'investissement pour la défense afin de réinvestir pour rebâtir et réarmer les Forces armées canadiennes plus rapidement », Bureau du Premier ministre du Canada, 2 octobre 2025, https://bit.ly/3XTNQfr.

36. M. Carbasse, « Le Canada a-t-il enfin les moyens de sa souveraineté militaire ? », *Le Devoir*, 8 novembre 2025.

politique générale du gouvernement Carney, « Bâtir un Canada Fort », annoncés début novembre[37], conjuguent à la fois des mesures de soutien à l'économie et à l'investissement, et des coupes ciblées dans différents secteurs et volets des politiques publiques.

Ce budget inclut tout d'abord des réductions massives de dépenses publiques, de l'ordre de 7,5 % des dépenses opérationnelles fédérales en 2025-2026[38], avec un objectif de 60 milliards de dollars canadiens d'économies sur 5 ans, notamment *via* la suppression de plusieurs dizaines de milliers de postes de fonctionnaires dans les années à venir. Le but affiché de ces mesures est de dégager des marges de manœuvre financières pour pouvoir soutenir d'importants investissements dans l'économie canadienne qui lui permettraient de s'autonomiser vis-à-vis des États-Unis. Les modalités précises prises par ces coupes dans les budgets de fonctionnement publics restent à ce jour encore incertaines.

En parallèle, les tensions avec les États-Unis ont poussé le gouvernement à mettre en place des outils de soutien temporaire aux travailleurs ayant perdu leur emploi, calqués sur ceux mobilisés durant la pandémie de Covid-19. La mesure principale est un assouplissement de l'accès à l'assurance chômage, y compris pour le chômage partiel, en suspendant la période de carence avant la perception des indemnités et en diminuant le volume d'heures de travail nécessaires à l'ouverture des droits, et ce d'autant plus fortement que le taux de chômage local est élevé[39]. Planifiée en mars 2025 pour quelques semaines, la mesure est actuellement étendue jusqu'au 11 avril 2026[40].

Par ailleurs, une promesse forte de campagne des Libéraux a été de s'attaquer à la crise du logement que traverse le pays par l'investissement public. En septembre 2025, le gouvernement a ainsi annoncé la création d'un office fédéral, Maisons Canada, en charge de la supervision d'un plan d'investissement de 150 milliards de dollars canadiens (92 milliards d'euros) pour mettre des terrains publics à disposition et construire des logements afin de répondre aux besoins en logement de la population et soutenir l'économie de la construction (Canada Mortgage and Housing Corporation, 2025). Articulant cette politique aux enjeux commerciaux, le gouvernement conditionne ces aides publiques au fait, pour les entreprises de construction, de s'approvisionner en matériaux de construction sur place, notamment pour le bois d'œuvre ciblé par les taxes américaines[41].

Dans une logique proche, le gouvernement Carney affiche aussi une volonté de changer le cadre des commandes publiques pour forcer l'intégralité des échelons des

37. « Notre plan : Bâtir un Canada fort », Gouvernement du Canada, 2025, https://budget.canada.ca/2025/report-rapport/intro-fr.html.

38. P. Zimonjic, « Carney's plan to cut tens of billions in spending is tough but doable, experts say », *CBC*, July 12, 2025, https://bit.ly/4iyHADy.

39. Le nombre d'heures de travail nécessaire pour toucher l'assurance chômage était de 630 si le taux de chômage local était inférieur à 6,2 %, et diminuait progressivement jusqu'à 420 heures de travail s'il dépassait 12 %.

40. « Mesures temporaires de l'assurance-emploi pour faire face aux changements majeurs des conditions économiques », Gouvernement du Canada, 2025, https://bit.ly/48kASvX.

41. « Maisons Canada », Gouvernement du Canada, 2025, https://bit.ly/4rqmBGW.

pouvoirs publics fédéraux, provinciaux et municipaux à s'approvisionner auprès de fournisseurs canadiens dans le cadre d'un plan « Achetez Canadien ». La mise en place détaillée de ce plan s'étalera de novembre 2025 au printemps 2026, et vise à limiter la dépendance du secteur public canadien vis-à-vis des entreprises et fournisseurs américains[42].

La remise en cause de plusieurs politiques environnementales

Certaines mesures de ce plan de soutien à l'économie canadienne constituent des reculs des politiques environnementales. Par exemple, une partie des investissements publics d'ampleur prévus sera gérée par un « Bureau des Grands Projets » qui, dans les faits, soutient pour le moment principalement des projets au bilan écologique négatif ou contesté : construction de nouveaux *pipelines*, ouverture de nouvelles mines, production et exportation de nouveaux modèles de réacteurs nucléaires[43]. Cela constitue un infléchissement par rapport aux engagements politiques pris sous Justin Trudeau vis-à-vis de la transition juste, qui tentaient de trouver des pistes pour s'écarter progressivement d'une économie et d'emplois jugés trop dépendants de l'exportation de ressources naturelles et énergétiques (Magnan, 2023).

Face aux difficultés de sa filière automobile, le Canada a aussi temporairement annulé l'application du quota minimum de 20 % de ventes de véhicules électriques, destiné à être mis en place en 2026, et qui met en pause un volet de la stratégie « zéro carbone » de long terme adoptée sous Justin Trudeau[44]. Une autre inflexion politique présentée comme un soutien au secteur automobile et aux ménages est l'abrogation partielle de la taxe carbone. Clé de voûte de la politique écologique canadienne et mesure controversée des mandats Trudeau (Mildenberger *et al.*, 2022), cette mesure a fait l'objet d'une décision d'abrogation partielle dès le premier jour de la mandature Carney[45]. Le volet abrogé de la taxe carbone consistait en un impôt sur les carburants pour les particuliers, progressivement augmenté chaque année, et de l'ordre de 0,2 dollar par litre d'essence, compensé par une indemnité versée aux ménages les plus modestes, au moment où il a été supprimé. Le second volet, consistant en des quotas de pollution imposés aux entreprises, rachetables et transférable entre firmes, est maintenu pour le moment.

Les syndicats canadiens face au conflit avec les États-Unis

Les incertitudes économiques nationales et les réorientations de la politique fédérale canadienne ont fortement mobilisé les organisations syndicales (voir l'encadré), qui ont tenté de porter la voix des travailleurs canadiens au cours de cette période. Comprendre la position syndicale face à ces recompositions implique de replacer le conflit commercial dans l'actualité sociale canadienne.

42. « Politique "Achetez canadien" », Gouvernement du Canada, 2025, https://achatscanada.canada.ca/fr/politique-achetez-canadien.

43. « Carte des projets et stratégies de transformation », Gouvernement du Canada, 2025, https://bit.ly/4pvTn7D.

44. « Le premier ministre Carney annonce de nouvelles mesures visant à protéger, à bâtir et à transformer les industries stratégiques du Canada », Bureau du Premier ministre du Canada, 5 septembre 2025, https://bit.ly/485zXRl.

45. « Fermée - Remise canadienne sur le carbone (RCC) pour les particuliers », Gouvernement du Canada, 2025, https://bit.ly/48ldY7F.

Encadré - **Quels syndicats sont concernés par le conflit commercial avec les États-Unis ?**

La plus grande confédération syndicale fédérale canadienne est le Congrès du Travail du Canada (CTC). Elle est concernée à double titre par le conflit commercial avec les États-Unis. D'abord, parce que ses organisations membres incluent des syndicats des secteurs spécifiquement ciblés, comme la métallurgie et l'énergie avec le syndicat des Métallos (USW), ou encore la construction et les infrastructures énergétiques avec la Fraternité internationale des ouvriers en électricité (FIOE)[1]. De plus, certains membres du CTC, et notamment l'USW, sont des syndicats internationaux, et sont confrontés en leur sein à une stratégie commerciale américaine qui porte le risque d'accroître les antagonismes entre salariés canadiens et américains.

L'autre organisation syndicale importante concernée au niveau fédéral est Unifor, non-membre du CTC, qui rassemble notamment des salariés de l'automobile, de l'énergie, des mines et de la foresterie, des secteurs directement affectés par le conflit douanier[2].

1. « Affiliés », CTC, 2025, https://bit.ly/4ok4zDi.
2. « Profils sectoriels », Unifor, 2025, https://www.unifor.org/fr/a-propos-dunifor/profils-sectoriels.

Une conjoncture compliquée pour le mouvement social canadien

Les années 2023 et 2024 ont été marquées par une série de grèves, surtout dans le secteur public (poste, santé, éducation ; Statistics Canada, 2024), mais aussi dans le secteur privé, notamment dans les ports et le transport routier. Ces grèves ont surtout porté des revendications de revalorisation des salaires face à une inflation importante, et se sont souvent achevées par des victoires pour les salariés. Ces actions syndicales ont aussi profité d'un environnement politique favorable, avec une présence des socio-démocrates du NPD, proches du CTC, dans un accord de soutien sans participation au gouvernement Trudeau en échange d'engagements sur des sujets environnementaux ou sociaux d'intérêt pour les syndicats (Magnan, 2023).

Le mouvement social s'est cependant ralenti au cours de l'année 2024, d'abord en conséquence de la stabilisation des prix qui a diminué la pression subie par les ménages. Ensuite, la rupture de l'alliance entre les Libéraux et le NPD en août 2024, puis la défaite historique du NPD en avril 2025, qui a perdu la majorité de ses députés fédéraux, a limité les relais politiques des syndicats pour contester les nouvelles orientations politiques du Parti libéral.

De plus, les organisations syndicales ont été confrontées à une mobilisation accrue du gouvernement fédéral pour débloquer les grèves[46]. En effet, dès la fin 2024, les gouvernements Trudeau puis Carney ont commencé à mobiliser des « *back-to-work*

46. A.D.K. King, « How did Canadian workers and unions fare in 2024? », *The Maple*, January 6, 2025, https://bit.ly/486kjoN.

orders » (« ordres de retourner travailler »), leur permettant de forcer les salariés grévistes à reprendre le travail au nom de la « paix industrielle » dans un contexte économique troublé. Cet usage s'est progressivement systématisé, jusqu'à l'intervention de la ministre du Travail début septembre 2025 pour rompre une grève d'Air Canada seulement 12 heures après son déclenchement[47]. Des mesures similaires visant à affaiblir le droit de grève ont aussi été imposées au Québec avec l'adoption de la « loi 89 » en mai 2025, qui permet au gouvernement provincial de suspendre la grève au motif du maintien des services assurant le bien-être de la population. Si ce motif est censé pouvoir être uniquement mobilisé dans des circonstances exceptionnelles, les syndicats québécois craignent une instrumentalisation des incertitudes économiques actuelles pour justifier des ruptures de grèves plus systématiques[48].

Protéger les salariés face au conflit commercial avec les États-Unis

En parallèle de ces tensions dans l'expression des mouvements sociaux, les organisations syndicales canadiennes ont tenté de porter tout au long de la crise commerciale avec les États-Unis un ensemble de mesures visant à défendre les intérêts des travailleurs canadiens.

Les organisations syndicales canadiennes, dont le CTC et Unifor, ont fortement condamné la mise en place des droits de douane américains, du fait de la menace portant sur les emplois canadiens. D'un point de vue défensif, elles ont ensuite soutenu les mesures de représailles contre des entreprises qui délocaliseraient leurs activités ainsi que les ripostes tarifaires adoptées sur les matières premières, minéraux et énergie (voir *supra*)[49]. Dans cette même logique, le CTC s'est opposé à la suppression faite en amont des négociations de l'Aceum des droits de douane canadiens sur les importations américaines, les interprétant comme l'abandon d'une protection des travailleurs canadiens pour un gain politique hypothétique[50]. Unifor a aussi manifesté son inquiétude qu'une stratégie politique centrée sur la défense de l'Aceum ne se fasse au détriment de la défense des secteurs ciblés par des taxes spécifiques[51].

Ce soutien à des mesures de rétorsion contre les États-Unis est complexifiée par les liens forts entre syndicats américains et canadiens. Dans les syndicats transfrontaliers, comme l'USW dans la métallurgie, la position tenue des deux côtés de la frontière est celle d'une opposition aux barrières douanières qui menacent des emplois, et à défaut un soutien aux mesures défensives mises en place par le Canada pour protéger

47. M. von Stacklberg, « Unions preparing to "fight" as Canada sees the most strike action in decades », *CBC*, September 4, 2025, https://bit.ly/48cemW0.

48. « PL 89 – Un bouleversement aux lourdes conséquences pour le Québec », CSN, 29 mai 2025, https://bit.ly/4rgSPUW.

49. « Les travailleuses et travailleurs du secteur automobile à l'usine de Stellantis de Brampton exigent que l'entreprise maintienne les emplois ici même au Canada », Unifor, 4 novembre 2025, https://bit.ly/3MqLwKk ; « Le Syndicat des Métallos promet de riposter face à la guerre commerciale de Trump qui vise maintenant les emplois dans l'acier et l'aluminium », United Steelworkers, 11 mars 2025, https://bit.ly/4p5Y7kA.

50. « Déclaration de Bea Bruske sur le plan de Carney de supprimer les contre-droits de douane américains », CTC, 22 août 2025, https://bit.ly/48EL1F6.

51. « Unifor cautions against piecemeal trade negotiations that surrender leverage early », Unifor, October 8, 2025, https://bit.ly/49JUs7q.

les emplois canadiens[52]. Dans l'automobile, où les syndicats américains et canadiens sont séparés, le positionnement favorable des organisations syndicales américaines aux barrières douanières mises en place par Donald Trump (Sauviat, dans ce numéro) a entraîné des dénonciations fortes de ce manque de solidarité transfrontalière de la part de l'Unifor, qui soutient les contre-barrières douanières mises en place par le Canada tant que le gouvernement américain n'aura pas fait marche arrière[53]. Il est à noter que les syndicats de la production énergétique sont plus discrets quant à leurs positions sur ces barrières douanières, le secteur étant un exportateur net vers les États-Unis, et moins touché par le conflit commercial[54].

Enfin, les syndicats ont porté et soutenu la restauration début 2025 des mesures temporaires d'assouplissement de l'accès à l'assurance chômage. Au-delà de ces mesures d'urgence, les organisations syndicales demandent une réforme durable du système d'assurance chômage, en vue d'améliorer l'accès, la durée et le montant des indemnités[55].

Se positionner face aux orientations économiques de long terme

Face aux orientations politiques de long terme du gouvernement Carney, les syndicats ont jusqu'à présent porté un discours soit de soutien nuancé, soit d'opposition selon les mesures concernées.

Le CTC et Unifor ont défendu le besoin d'approfondissement de la collaboration inter-provinces et la réorientation des débouchés industriels vers d'autres pays, pour être moins vulnérable vis-à-vis des États-Unis. Ce soutien syndical à la diminution de la dépendance vis-à-vis du pays voisin s'est notamment manifesté par un soutien au renforcement des investissements publics du fret maritime pour assurer les exportations vers l'Europe[56], et aux investissements publics pour soutenir les débouchés industriels internes au Canada, y compris dans le domaine militaire[57]. Ce soutien des organisations syndicales canadiennes aux investissements publics prévus est tempéré par des inquiétudes sur le déploiement concret des projets visés par le gouvernement Carney, par exemple vis-à-vis de la protection de l'autonomie, de l'environnement et des emplois des communautés amérindiennes, peu consultées mais dont les territoires sont le siège de plusieurs grands projets[58].

Les organisations syndicales des secteurs énergétiques et automobiles accueillent également avec retenue les reculs affectant les politiques de transition énergétique ou écologique. Unifor souligne ainsi que l'abandon temporaire du quota minimum de 20 %

52. *2025 Officer's Report, Trade and Economic Update*, United Steelworkers, 2025, https://bit.ly/3M2QjIa.

53. « Canadian counter-tariffs on US vehicles necessary retaliation », Unifor, April 9, 2025, https://bit.ly/48AghVT.

54. « Energy Sector Council position on tariffs », Unifor, March 11, 2025, https://bit.ly/3XmA2Kc.

55. « Unifor members gather at EI/CPP Conference to strengthen Canada's social safety net », Unifor, June 12, 2025, https://bit.ly/4orvvkT ; « Déclaration de Bea Bruske, présidente du Congrès du travail du Canada, sur l'annonce du premier ministre au sujet du commerce et des droits de douane », CTC, 5 septembre 2025, https://bit.ly/4pEKady

56. « Déclaration du Conseil de l'industrie maritime d'Unifor sur la réponse au tarifs douaniers », Unifor, 10 juin 2025, https://bit.ly/43Xw5PP.

57. « Les Métallos saluent l'engagement du gouvernement fédéral à utiliser l'acier et l'aluminium canadiens dans les projets nationaux d'infrastructure et de défense », United Steelworkers, 2 juin 2025, https://bit.ly/48rYlvt.

58. « Les progrès du Canada en matière d'échanges commerciaux doivent refléter un engagement en faveur des droits autochtones », CTC, 30 septembre 2025, https://bit.ly/4p26oWJ.

de moteurs électriques dans les ventes de voitures, abandon qu'il soutient par ailleurs, ne doit pas être durable faute de voir l'avance chinoise et américaine sur le Canada en matière de production de véhicules électriques s'accroître[59]. Le syndicat a aussi défendu la nécessité que le soutien public apporté au secteur de la production énergétique soit fléché vers des extractions fossiles moins polluantes et le développement du biogaz, pour aider à la diversification des exportations énergétiques canadiennes[60].

Les organisations syndicales se sont aussi opposées aux coupes budgétaires et aux réductions du nombre de fonctionnaires annoncées en novembre dans le budget du gouvernement Carney. Unifor comme le CTC soulignent ce qu'ils perçoivent comme un manque de cohérence à long terme, l'autonomisation économique rapide du pays ne pouvant pas se faire en fragilisant les infrastructures publiques, qui sont nécessaires au soutien à une économie en réorientation[61].

Conclusion

La « guerre commerciale » avec les États-Unis a frappé de plein fouet un pays extrêmement dépendant de l'économie américaine. L'irrédentisme et l'hostilité affichée de Donald Trump ont non seulement exacerbé les antagonismes dans l'opinion publique canadienne, générant indignations et *boycotts*, mais ils ont bouleversé la vie politique du pays, ramenant au pouvoir le Parti libéral, avec des priorités affichées moins tournées vers les questions sociales et écologiques que sous le gouvernement Trudeau.

Face au choc économique attendu, le Canada a d'abord adopté des répliques symétriques aux barrières douanières américaines. Celles-ci ont ensuite laissé la place à une stratégie combinant diversification des débouchés commerciaux à l'international, batailles diplomatiques pour maintenir l'Aceum, et mesures punitives contre les entreprises délocalisatrices afin de protéger les secteurs affectés par des barrières douanières ciblées. Sur le plan de la politique intérieure, le conflit commercial a mené à une réorientation vers d'importants investissements publics dans la construction, le militaire et les énergies fossiles, au prix de réductions du nombre de fonctionnaires et de la remise en question de certaines politiques environnementales.

Durant cette crise, les syndicats canadiens ont tenu des positions communes : opposition aux barrières douanières américaines et aux coupes dans les services publics ; soutien aux mesures de rétorsion contre les États-Unis, ainsi qu'aux investissements ambitieux en soutien à l'économie canadienne et à ses débouchés intérieurs et extérieurs hors États-Unis. Les organisations syndicales, aux relais politiques affaiblis et confrontés à des limitations du droit de grève, semblent cependant manquer de leviers pour tenter de limiter les effets néfastes sur les travailleurs de ces choix de politique publique.

59. « Energy Sector Council position on tariffs », Unifor, *op. cit*.

60. « De nouvelles mesures incitatives pour la production de biocarburants qui peuvent stimuler l'industrie », Unifor, 9 septembre 2025, https://bit.ly/488BQg4.

61. « Les syndicats du Canada appellent à des mesures plus fortes relatives aux emplois et aux services publics », CTC, 4 novembre 2025, https://bit.ly/48g8rkl ; « Budget 2025: Unifor welcomes gains for workers, calls for fight back to protect Canadian jobs », Unifor, November 4, 2025, https://bit.ly/44on6r6.

Ces orientations politiques récentes peuvent apparaître comme des mesures temporaires visant à limiter les impacts d'un conflit commercial et politique qui ne devrait pas durer au-delà de la présidence Trump, et à un recul des législations sociales ou environnementales contraignantes pour le gouvernement libéral. Elles peuvent aussi être perçues comme des inflexions plus durables du modèle économique canadien, voulues par ses principaux acteurs politiques et sociaux, vers une autonomisation vis-à-vis des États-Unis qui nécessiterait une transformation profonde de l'appareil productif canadien. Et de fait, au fur et à mesure que la crise dure, le revirement des États-Unis en matière commerciale et diplomatique s'interprète de façon croissante dans les discours politiques et syndicaux comme le présage d'une tendance de long terme qui survivra à l'administration Trump. La capacité du Canada à sortir durablement de la dépendance économique du voisin américain, et l'ampleur des coûts sociaux et écologiques qui seraient payés pour y parvenir, restent à l'heure actuelle incertaines.

Achevé de rédiger le 3 décembre 2025.

Sources :

- Canada Mortgage and Housing Corporation (2025), « Canada's housing supply shortages: moving to a new framework », *Housing Market Information*, June, https://bit.ly/3XW0ZVe.
- Direction générale du Trésor (2025), « Commerce extérieur : le Canada renoue avec un solde commercial déficitaire », *Fiche Trésor-international,* février, https://bit.ly/4ai8vBe.
- Direction générale du Trésor (2021), « Le difficile commerce interprovincial au Canada », 9 avril, https://bit.ly/3MpUveK.
- Magnan A. (2023), « Canada : partenariats, emplois durables et neutralité carbone : les syndicats et la transition juste », n° spécial, « Les syndicats face aux défis environnementaux », *Chronique internationale de l'IRES,* n° 184, décembre, p. 137-159, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/12/C184_8.pdf.
- Mildenberger M., Lachapelle E., Harrison K., Stadelmann-Steffen I. (2022), « Limited impacts of carbon tax rebate programmes on public support for carbon pricing », *Nature Climate Change*, n° 12, p. 141-147, https://www.nature.com/articles/s41558-021-01268-3.
- Statistics Canada (2024), *Days Not Worked Due to Strikes and Lockouts, 2023, Quality of Employment in Canada*, October 15, 2024, https://bit.ly/4imy2eA.

Italie

Les syndicats au défi de la guerre commerciale et de la course au réarmement

Cristina NIZZOLI

Dans le contexte de la guerre commerciale déclenchée par Donald Trump et de la course au réarmement impulsée par l'Otan et l'Union européenne, cet article se penche sur les réponses données par le gouvernement et analyse le positionnement des organisations syndicales italiennes dont les mots d'ordre contre la guerre ont été intégrés aux revendications sociales plus traditionnelles. D'importants mouvements de grève contre la guerre et le génocide du peuple palestinien ont été initiés par le syndicalisme de base.

Against the backdrop of the trade war instigated by Donald Trump and the race to rearm led by NATO and the European Union, this article looks at the responses given by the government and analyses the positioning of Italian unions, whose traditional social demands are now accompanied by anti-war messaging. Significant strike actions against the war and against the genocide of the Palestinian people have been initiated by union rank and file.

Cristina Nizzoli est chercheure à l'Ires.

Depuis 1945, l'Italie est dépendante des États-Unis aussi bien sur le plan géopolitique qu'économique. Membre de l'Alliance atlantique, elle est, par sa position géographique stratégique au milieu de la mer Méditerranée, le pays européen avec la plus forte concentration de structures militaires de l'Otan ou appartenant aux États-Unis. Elle demeure aussi une puissance exportatrice, avec une balance commerciale ayant enregistré un excédent de 54,9 milliards d'euros en 2024, dont 38,9 milliards vis-à-vis des États-Unis.

Dans le contexte de la guerre commerciale déclenchée par Donald Trump et de la course au réarmement impulsée par l'Otan et l'Union européenne (UE), cet article cherche à rendre compte de la réaction du gouvernement italien et des organisations syndicales. Quelles politiques publiques sont mises en œuvre et avec quels effets sur la situation socioéconomique du pays ? Quelles sont les positions des organisations syndicales face au risque de pertes d'emplois qui se profilent sous l'effet de la hausse des droits de douane pour les produits que l'Italie exporte vers les États-Unis ?

Par ailleurs, la politique de réarmement du pays interpelle les syndicats profondément inquiets des coupes budgétaires qui pourraient s'abattre sur le système de protection sociale – déjà profondément affaibli par les politiques d'austérité de ces dernières années. Dans un pays fortement marqué par une tradition pacifiste, comment réagissent les organisations syndicales face à ces menaces ? Sont-elles en faveur de la reconversion envisagée de la production civile à une production à usage militaire dans certains secteurs ?

Pour répondre à ces questions, nous donnons dans un premier temps un aperçu de la situation économique, sociale et politique du pays, pour contextualiser les effets du durcissement des droits de douane étasuniens sur l'économie italienne. Dans un deuxième temps, on revient sur les premières estimations des effets de ce virage protectionniste (quels secteurs d'activité et quelles catégories de salarié·es sont les plus touchés ?), ainsi que sur les positions des syndicats à ce sujet. La question du réarmement et de ses enjeux en termes de réorientation de la production ouvre la troisième partie de l'article. Elle s'accompagne d'une analyse des stratégies et des positionnements des confédérations italiennes, ainsi que des syndicats de base, sur la question sensible de la production d'armement et plus généralement de la guerre.

Un pays avec une faible consommation intérieure et qui exporte beaucoup

L'Italie se caractérise par une productivité faible depuis plusieurs années (graphique 1) qui, combinée à une forte dépendance énergétique, pèse sur la compétitivité des entreprises. Ses dépenses de consommation énergétique dépassent de 10,1 % celles de la France, de 13,4 % celles de l'Allemagne et de 44,4 % celles de l'Espagne[1].

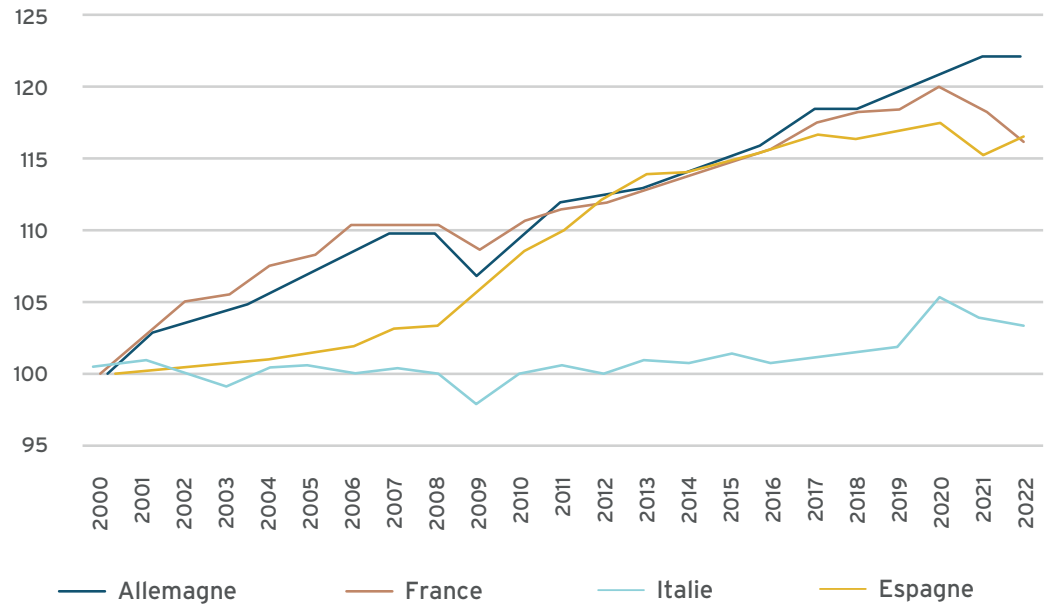
Les ménages italiens consomment peu et ils ont vu baisser leurs dépenses alimentaires, d'habillement ou encore de restauration[2]. D'après l'Institut de statistique

1. E. Secchi, « L'Italie devient le quatrième exportateur mondial », *Conflits*, 24 octobre 2024, https://bit.ly/4nzTv4S.

2. R. Godin, « Italie : il n'y a pas de miracle économique », *Mediapart*, 1er juin 2025.

Graphique 1 - **Productivité horaire du travail (2000-2022)**

Base 100 en 2000



Source : Eurostat, calculs Bpifrance.

italien (Istat), en 2023, les dépenses mensuelles moyennes des ménages s'élèvent à 2 738 euros courants, soit une augmentation de 4,3 % par rapport à 2022, mais une diminution de 1,5 % en termes réels en raison de l'inflation (+5,9 % de variation annuelle de l'indice harmonisé des prix à la consommation)[3]. La Confédération générale italienne des entreprises, des activités professionnelles et du travail indépendant (Confcommercio) confirme cette analyse et souligne la très forte hausse des dépenses dites contraintes (santé, transports, énergie) dans le budget des ménages[4]. Cette dynamique, en empêchant une véritable reprise de la consommation intérieure, est un obstacle à la croissance économique du pays.

L'Italie est d'autre part le pays ayant enregistré la baisse des salaires la plus importante des pays de l'OCDE ces dernières années (graphique 2) : au premier trimestre 2025, les salaires réels sont restés inférieurs de plus de 7 % par rapport au premier trimestre 2021 (OCDE, 2025).

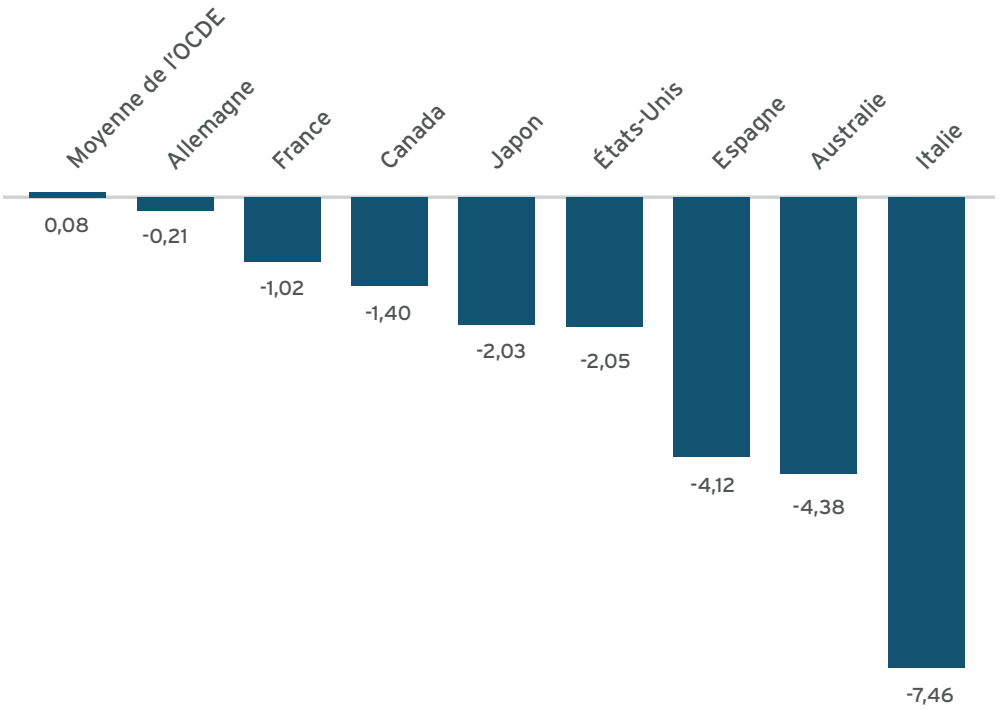
Dans ce contexte de demande intérieure extrêmement faible, les entreprises italiennes se tournent davantage vers l'exportation. L'Italie est devenue au premier semestre 2024 le quatrième exportateur mondial. La part des importations et des exportations de biens et services s'élève désormais à plus de 35 % du PIB en 2023, contre 15 % en 1970, ce qui témoigne d'une accélération de l'intégration commerciale

3. https://www.istat.it/comunicato-stampa/spese-per-consumi-anno-2023/.

4. https://www.confcommercio.it/-/nota-aggiornamento-spese-obbligate-2025.

Graphique 2 – **Variation des salaires horaires réels (1er trimestre 2021-1er trimestre 2025)**

En %



Source : OCDE, Statista : https://bit.ly/4oZGtyF.

internationale du pays *via* l'industrie manufacturière (Istat, 2024). Le degré d'ouverture de l'économie italienne est en effet particulièrement marqué dans le cas de l'industrie manufacturière, qui s'est accru fortement ces dernières décennies (graphique 3).

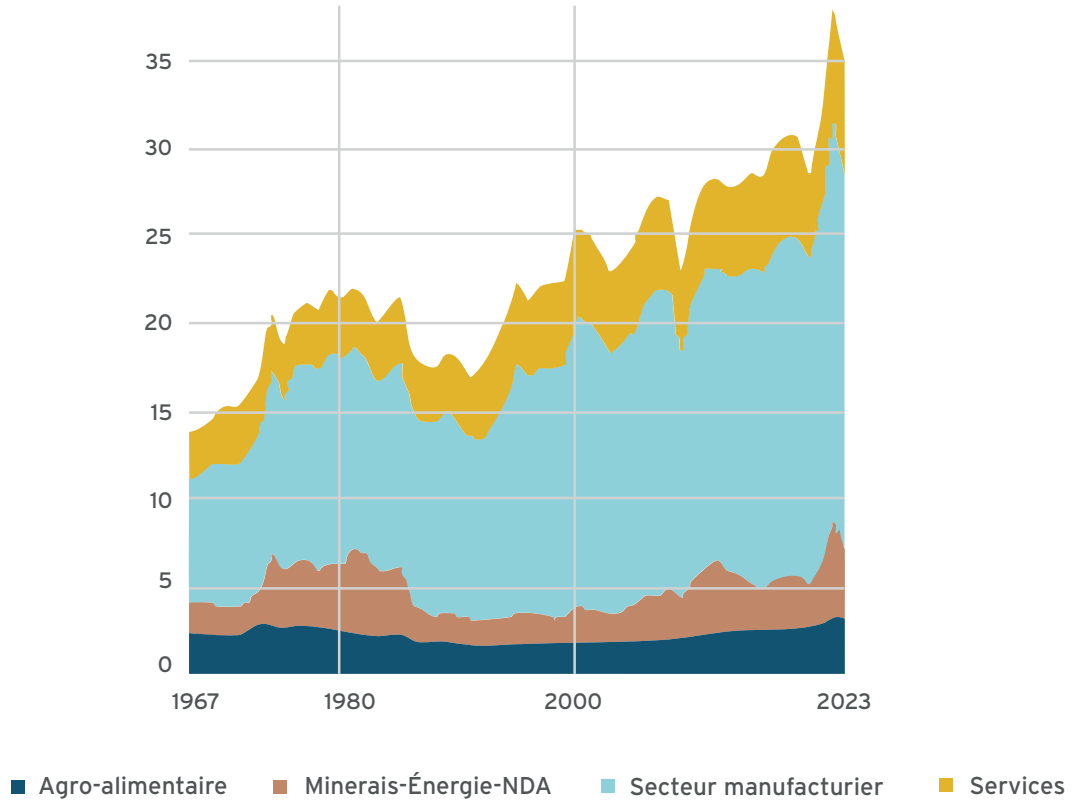
Ceci est confirmé par les données de l'Istat selon lesquelles les secteurs dont les exportations ont crû le plus entre juin 2024 et juin 2025 sont les produits pharmaceutiques, chimiques, médicaux et botaniques (+39,0 %), les moyens de transport (+15,9 %), les produits alimentaires, les boissons et le tabac (+6,0 %) et les appareils électriques (+3,5 %). Les exportations de véhicules automobiles (-2,9 %), ordinateurs, appareils électroniques et optiques (-2,7 %) et articles en cuir, à l'exception des vêtements (-2,2 %) ont en revanche diminué sur la même période[5].

Entre 2013 et 2023, les États-Unis sont le pays qui a vu sa part dans les exportations italiennes progresser le plus (tableau 1). Ils représentent désormais le deuxième marché d'exportation pour les produits italiens (11,1 %), juste après l'Allemagne (11,2 %) tandis que la part des importations italiennes en provenance des États-Unis est nettement plus faible (4,2 %).

5. https://bit.ly/3LrkIJA.

Graphique 3 – Degré d'ouverture de l'économie italienne dans 4 secteurs (1967-2023)

En % du PIB



Source : CEPII, bases de données CHELEM – Commerce international - Balance des paiements - PIB : http://visualdata.cepii.fr/CountryProfiles/fr/?country=Italie.

Dans un tel contexte, le virage protectionniste de la présidence Trump constitue une source d'incertitude pour les entreprises italiennes, notamment pour les petites et moyennes entreprises majoritaires dans la péninsule, malgré les propos rassurants de Giorgia Meloni (voir l'encadré).

Les effets de la hausse des droits de douane

Après des mois d'incertitudes, l'accord conclu fin juillet entre la Commission européenne et le Président des États-Unis prévoit l'instauration de droits de douane de 15 % sur les exportations européennes vers les États-Unis, sans aucune réciprocité. Plusieurs secteurs d'activité sont soumis à des exceptions qui feront l'objet d'accords successifs.

À l'heure où nous écrivons ces lignes, il est encore trop tôt pour pouvoir chiffrer les effets de la hausse des droits de douane sur l'économie italienne. Toutefois, des estimations ont pu être faites en août 2025.

Tableau 1 – Part des 10 premiers partenaires commerciaux de l'Italie entre 2013 et 2023

En %

Importations				Exportations			
2013		2023		2013		2023	
Allemagne	14,6	Allemagne	14,9	Allemagne	11,9	Allemagne	11,2
France	8,5	France	8,9	France	9,9	États-Unis	11,1
Chine	6,5	Chine	7,5	États-Unis	7,6	France	9,6
Pays-Bas	5,6	Pays-Bas	6,0	Suisse	5,0	Espagne	4,7
Russie	5,4	Espagne	5,5	Royaume-Uni	5,0	Royaume-Uni	4,6
Espagne	4,5	Belgique	4,4	Espagne	4,0	Suisse	4,6
Belgique	3,7	États-Unis	4,2	Chine	2,8	Chine	3,4
États-Unis	3,2	Suisse	3,1	Russie	2,8	Pologne	3,0
Suisse	3,0	Pologne	2,6	Turquie	2,7	Pays-Bas	2,8
Royaume-Uni	2,6	Algérie	2,4	Pologne	2,3	Belgique	2,8

Lecture : entre 2013 et 2023, la part des États-Unis dans les exportations italiennes est passée de 7,6 à 11,1 %.
Source : Cepii, base de données BACI.

La baisse du PIB est estimée à 0,2 %[6] et, selon Confcommercio, la combinaison des droits de douane de 15 % et de la dépréciation du dollar (qui, depuis le début de la présidence Trump, a perdu 13 % de sa valeur par rapport à l'euro) ne peut qu'entraîner une augmentation des prix des marchandises destinées aux États-Unis.

Des effets différenciés selon les secteurs et les régions

L'incertitude demeure quant aux effets différenciés des droits de douane selon les secteurs d'activité. Au 7 août 2025, premier jour d'application de l'accord entre Donald Trump et la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen,

6. https://bit.ly/3Ju8nnk.

Encadré - **Mettre en scène une proximité avec Donald Trump pour gagner en crédibilité auprès des Italiens**

Dès son arrivée au pouvoir, début 2025, Trump annonce une série de mesures protectionnistes, ce qui, compte tenu de la structure économique de l'Italie, inquiète rapidement les entreprises et les ménages[1]… que Giorgia Meloni cherche à tout prix à rassurer.

Au pouvoir depuis 2022, Giorgia Meloni se targue d'un rapport privilégié avec le locataire de la Maison-Blanche en raison de leur proximité idéologique. Elle s'empresse de la rencontrer dès ses premières prises de position en faveur de l'augmentation des droits de douane pour les produits importés aux États-Unis. Giorgia Meloni veut jouer le rôle d'intermédiaire entre Washington et Bruxelles auprès de l'opinion publique, alors même que c'est la Commission européenne qui dispose des compétences en matière commerciale et non les États membres. Sa stratégie vise à la fois à rassurer les Italiens quant aux décisions de Trump – en laissant entendre que les droits de douane pourraient être plus favorables pour l'Italie – et à alimenter l'image d'une *leader* politique forte. Ainsi, dès le mois d'avril 2025, elle rencontre Donald Trump et l'invite sans tarder à Rome, en s'engageant, par la même occasion, à augmenter les importations d'énergies fossiles américaines vers l'Italie. Toutefois, les flatteries de Donald Trump, lequel n'hésite pas à qualifier la présidente du Conseil italien de « *leader* et personne fantastique », ne permettent pas de rendre tangible ce « lien privilégié » qu'elle met en avant en toute occasion. En effet, l'Italie n'obtient aucun traitement de faveur vis-à-vis des autres pays de l'UE en matière de tarifs douaniers (voir *infra*). Pire, le ministère du Commerce américain s'apprête à imposer des droits de douane de 92 % sur les importations de pâtes italiennes de 13 fabricants de la péninsule, accusés de *dumping*, qui viendront s'ajouter aux 15 % déjà en vigueur pour toutes les importations européennes. Le taux qui s'appliquera sera alors de 107 %, soit le plus élevé de tous les produits concernés par les nouveaux droits de douane de l'administration Trump[2].

1. D'après un sondage, les Italiens sont parmi les plus inquiets d'Europe et craignent une baisse de leur pouvoir d'achat : https://bit.ly/435o8IO.

2. M. Stancati, G. Bade, « Italian pasta is poised to disappear from American grocery shelves », *The Wall Street Journal*, November 11, 2025.

les droits de douane qui auront le plus d'impact sur l'économie italienne concernent les secteurs suivants[7] :

- l'industrie automobile et ses composants. Ce secteur voit baisser son taux à 15 % au lieu des 27,5 % annoncés précédemment ;
- les métaux industriels, pour lesquels le taux se maintient à 50 % ;
- l'agriculture, dont le taux forfaitaire absorbe les droits de douane préexistants, ce qui produit un impact nul. En revanche, certains produits comme le vin risquent de

7. Source des données présentées dans cette partie : « Dazi Usa al 15 %, cosa cambia per il Made in Italy settore per settore », 28 luglio 2025, https://bit.ly/3Lh8SSc.

voir leurs droits de douane augmenter par rapport au seuil actuel de 2,5 %, sauf dérogation à confirmer ;

- l'industrie pharmaceutique et les semi-conducteurs, secteurs pour lesquels le taux annoncé dans l'accord de juillet est de 15 % ; Trump a toutefois répété à plusieurs reprises vouloir augmenter ce pourcentage de manière conséquente[8].

En 2024, les exportations italiennes vers les États-Unis se sont concentrées dans quelques secteurs d'activité : la mécanique, l'industrie pharmaceutique et l'agro-alimentaire. Au premier semestre 2025, les États-Unis sont toujours le principal marché de destination des marchandises italiennes (hors UE). Par rapport au premier semestre 2024, on enregistre une augmentation des exportations (+7,8 %) et des importations (+14,9 %) et un excédent commercial de l'Italie qui atteint 20,3 milliards d'euros (contre 19,7 au premier semestre 2024) (ICE, 2025).

Il faut aussi tenir compte des spécialisations territoriales de la péninsule. En tant que régions fortement exportatrices vers les États-Unis notamment de produits manufacturés, les Abruzzes (17,1 %) et la Toscane (16,2 %) sont les plus exposées à l'incertitude de la politique commerciale de Donald Trump. Viennent ensuite le Molise (13,4 %), l'Émilie-Romagne (12,5 %), l'Ombrie (12,4 %) et le Frioul-Vénétie Julienne (12,2 %) (tableau 2).

Trouver des marchés alternatifs pour sauvegarder les exportations italiennes

Face à une situation qui demeure confuse et en pleine évolution, quelles sont les stratégies envisagées par le gouvernement italien ? À contre-courant des débats sur la (ré)industrialisation que l'on retrouve dans des pays comme la France, l'argumentaire le plus mobilisé dans le contexte italien est celui de la recherche de nouveaux débouchés pour les exportations.

Ainsi, le levier principal des pouvoirs publics est le soutien aux entreprises pour qu'elles puissent ouvrir des nouveaux marchés. Le « décret économie » du mois d'août 2025 est une première réponse.

Il envisage de mobiliser un fonds spécifique (Fondo 394 per l'internazionalizzazione[9]) afin d'accorder des prêts bonifiés aux entreprises qui investissent en Inde, s'y approvisionnent ou y exportent. De plus, sous certaines conditions, des aides peuvent être accordées aux entreprises dans le cadre du « Fonds de promotion intégré ». L'objectif affiché de ces financements est de soutenir différents types d'investissements[10].

Un autre levier de soutien aux chaînes d'approvisionnement stratégiques, cette fois sur le continent africain, est représenté par le programme « Push » de Sace, un groupe d'assurance et financier détenu à 100 % par le ministère de l'Économie et des Finances italien. Grâce au « plan Mattei »,

8. Depuis juillet 2025, les annonces de Donald Trump en matière d'augmentation des droits de douane de certains produits se succèdent. À titre d'exemple, on peut citer, pour l'Italie, l'augmentation des droits de douane sur les pâtes alimentaires à partir de janvier 2026. Cette augmentation devrait atteindre 91,74 points de pourcentage, qui s'ajouteraient au droit de douane actuel de 15 %, portant la taxation totale à plus de 100 % : « Maxi dazi Usa sulla pasta italiana? La potenziale stangata di Trump da oltre il 100% », *Il Fatto Quotidiano*, 4 ottobre 2025, https://bit.ly/3JaBkER.

9. Ce fonds a pour objectif de financer les investissements pour la croissance à l'étranger des entreprises italiennes : https://bit.ly/4ogxyc0.

10. A. Carli, « Dall'India all'Africa, così il decreto Economia sostiene l'export delle aziende italiane », *Il Sole 24 ore*, 1 agosto 2025.

Tableau 2 - **Part des exportations italiennes vers les États-Unis par région en 2024**

En %

Régions	Exportations vers les États-Unis
Abruzzes	17,1
Toscane	16,2
Molise	13,4
Emilie-Romagne	12,5
Ombrie	12,4
Frioul-Vénétie Julienne	12,2
Latium	11,3
Pouilles	9,5
Trentin-Haut Adige	9,4
Ligurie	9,3
Vénétie	9,1
Campanie	8,9
Marches	8,9
Calabre	8,6
Lombardie	8,4
Piémont	8,3
Sicile	7,6
Val d'Aoste	7,5
Sardaigne	6,9
Basilicate	6,8

Source : Rapport ICE 2024-2025, Agence pour la promotion à l'étranger et l'internationalisation des entreprises italiennes, https://bit.ly/4qYoOEg.

ce programme soutient plus de 200 entreprises italiennes de l'agroalimentaire à l'énergie, de la mécanique instrumentale aux infrastructures, en passant par l'automobile et la chimie, avec pour objectif la croissance durable et la compétitivité des produits italiens sur les marchés africains[11].

La hausse du pouvoir d'achat pour soutenir la demande intérieure, plutôt que celle du développement des exportations, est privilégiée par les organisations syndicales et par les partis d'opposition (voir *infra*)[12].

Des syndicats inquiets qui réclament la protection de l'emploi

D'après un récent rapport de la Fondazione Di Vittorio (2025), le marché du travail italien est marqué par une précarité structurelle. Les contrats à durée déterminée et à temps partiel concernent désormais près de 30 % des salarié·es et touchent particulièrement les jeunes, les femmes et les diplômé·es. À cette situation il faut ajouter la baisse des salaires réels que nous avons mentionnée plus haut (graphique 2). Or, dans un tel contexte, la priorité des organisations syndicales est la préservation de l'emploi, avec une attention particulière aux emplois de qualité.

Dans l'ensemble, les trois confédérations (CGIL, CISL et UIL[13]) réclament des mesures concrètes de soutien à l'emploi aussi bien de la part du gouvernement italien que de l'UE. Mais, sous le gouvernement de Giorgia Meloni, la difficulté des syndicats à mener une action unitaire s'est accrue. La CISL, alignée sur les positions du gouvernement d'extrême droite depuis son arrivée au pouvoir[14], met l'accent sur la nécessité de diversifier les marchés destinés à l'exportation, tandis que la CGIL maintient une ligne d'opposition plus ferme et prône un changement d'orientation de la politique économique et sociale[15]. La centrale réclame en outre un renforcement des amortisseurs sociaux en cas de pertes d'emploi, y compris en prévoyant l'interdiction des licenciements, comme cela avait été mis en place pendant la pandémie de Covid-19. De plus, elle revendique le renouvellement de l'ensemble des conventions collectives nationales[16], l'exonération des cotisations sociales, le rétablissement du frein à l'endettement. La CGIL demande également des

11. http://bit.ly/49t6qIA.

12. L'Italie est l'un des derniers États membres de l'UE à ne pas avoir instauré de salaire minimum. Le Parti démocratique y est désormais favorable, pour permettre de sortir le pays de la stagnation salariale. À ce jour, parmi les syndicats, seule la CGIL soutient l'idée d'un salaire minimum.

13. Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL, Confédération générale italienne du travail) ; Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (CISL, Confédération italienne des syndicats de travailleurs) ; Unione Italiana del Lavoro (UIL, Union italienne du travail).

14. La CISL voit, en 2025, son ex-secrétaire Luigi Sbarra nommé au gouvernement avec délégation aux affaires du Sud. Cette nomination se produit à peine deux mois après sa démission comme secrétaire général confédéral. D'autres évènements illustrent la forte entente entre la CISL et le gouvernement Meloni : la proposition de loi sur « la participation des travailleurs à la gestion des entreprises », à l'initiative de la confédération d'inspiration catholique, a été adoptée au mois de mai 2025. Cette mesure permet l'entrée des travailleurs et travailleuses aux conseils de surveillance ou d'administration des entreprises, sans toutefois la rendre obligatoire. Dans un contexte où seules les entreprises ont le pouvoir de décider d'accorder ou non ce droit, la loi a été fortement contestée par les autres organisations syndicales, dans la mesure où elle tend surtout à donner les moyens aux employeurs de contourner les instances représentatives du personnel.

15. https://bit.ly/47htJ0n.

16. Au 1er septembre 2023, 54 % des salarié·es du secteur privé sont soumis·es à des conventions collectives nationales arrivées à expiration : « Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia », 4 ottobre 2023, https://bit.ly/48Q2gEb.

mesures extraordinaires afin d'empêcher les délocalisations vers les États-Unis qui risquent de se produire en raison de la politique protectionniste de Trump. De plus, afin de réduire les coûts de l'énergie et de relancer les sources renouvelables, elle plaide pour la création d'un marché unique européen de l'énergie. Sur le plan européen, elle souhaite « la fin des politiques d'austérité et la mise en œuvre de politiques communes pour financer les investissements publics dans les infrastructures, la connaissance, la santé et les biens communs ; pour augmenter les salaires réels ; pour mettre en place de véritables politiques industrielles en faveur de la conversion écologique, de la transition énergétique et de l'innovation technologique de notre système de production[17]. » L'UIL ne porte pas de revendication spécifique, au-delà de la demande d'un soutien à l'emploi de la part de l'État et de l'UE. Elle est surtout inquiète pour la baisse à prévoir des exportations d'aluminium, d'acier et de produits manufacturiers. Le durcissement des droits de douane est pour l'UIL un facteur de déstabilisation majeur pouvant conduire à la suppression d'emplois dans des secteurs déjà marqués par une pression concurrentielle croissante.

Réarmer le pays, mais à quel prix ?

Si les décisions de Donald Trump en matière de durcissement des droits de douane constituent un facteur d'inquiétude majeur pour l'opinion publique italienne, ainsi que pour le patronat et les organisations syndicales, la course aux armements en est également un de taille.

En effet, l'ensemble des pays européens subit le choc profond qui résulte de l'invasion russe de l'Ukraine, lequel s'inscrit dans un contexte plus global d'intensification des fronts de guerre dans le monde. L'effort de réarmement se fait selon un double canal : par la Commission européenne – qui affiche l'objectif d'une coordination des États membres sur les questions de défense – et par l'Otan qui, après avoir fixé le seuil de 2 % du PIB annuel pour les dépenses destinées à la défense, a finalement imposé, sous la pression de l'administration Trump, un objectif de 5 % d'ici 2035.

Un budget de la défense en forte hausse, des arbitrages à prévoir

Quid de l'Italie dans un tel contexte ? Dans ce pays, les incitations au réarmement trouvent un terrain fertile dans l'idéologie propre à la coalition d'extrême droite qui gouverne le pays. « La culture de la défense incarne le principe fondamental de la culture démocratique » : c'est avec ces mots que le ministre de la Défense Guido Crosetto[18] inaugurait la première édition du Sommet pour la Défense qui devait avoir lieu en septembre 2025, mais qui a finalement été annulé sous la pression de l'opinion publique.

Depuis que Giorgia Meloni est au pouvoir, le Parlement italien a autorisé l'achat d'armes à hauteur de 42 milliards d'euros et le lancement de 46 programmes de réarmement ; les inquiétudes demeurent

17. https://bit.ly/47htJOn.

18. G. Crosetto a été nommé président de la Fédération des entreprises italiennes pour l'aérospatiale, la défense et la sécurité (AIAD) de Confindustria en 2014. Cette même année, il devient conseiller principal de Leonardo SpA (voir *infra*). En avril 2020, il est nommé président d'Orizzonte Sistemi Navali, une société créée sous forme de *joint-venture* entre Fincantieri et Leonardo SpA. Elle conçoit et construit des unités navales militaires, des frégates et des porte-avions.

quant aux répercussions économiques de ces engagements, y compris au sein du gouvernement en place. À la fin du mois de juillet, Giorgia Meloni a finalement réussi à convaincre le ministre des Transports et des Infrastructures Matteo Salvini, secrétaire fédéral de la Ligue du Nord ainsi que le ministre de l'Économie Giancarlo Giorgetti, également membre de la Ligue du Nord, de recourir aux prêts du fonds Security and Action For Europe (Safe) auquel ils étaient initialement opposés. L'Italie a alors demandé à Bruxelles de pouvoir accéder à un prêt de 14 milliards d'euros amortissable en 45 ans, à dépenser dans les cinq prochaines années[19].

Le gouvernement italien semble enclin à vouloir privilégier des projets susceptibles d'avoir une double fonction, à la fois militaire et civile. Ainsi, Giorgia Meloni a demandé de « traduire en termes d'emploi et de croissance les instruments mis à disposition par la Commission européenne[20] ». Les inquiétudes demeurent quant à la clause de sauvegarde, qui permet de déroger temporairement aux règles budgétaires sans encourir les sanctions prévues par la Commission européenne. Même si le gouvernement assure que ces prêts n'auront pas d'incidence sur le pacte, on ne sait toujours pas comment il compte y parvenir sans recourir à la clause de sauvegarde.

Sur le front de l'Otan, l'Italie s'est d'abord engagée à respecter le seuil de 2 % du PIB consacré aux dépenses de défense, puis de 5 % décidé lors du sommet de l'organisation au mois de juin 2025, dont 3,5 % seraient consacrés aux dépenses de défense classiques (armement, aviation ou encore dépenses de personnel) et 1,5 % aux dépenses de « sécurité », c'est-à-dire à un usage civil (infrastructures et cybersécurité).

D'après les estimations de l'Observatoire Milex, pour porter en dix ans ses dépenses militaires annuelles de 35 à plus de 100 milliards d'euros, l'Italie devra dégager de nouvelles ressources budgétaires[21] : le défi est à la fois industriel et financier. L'augmentation des dépenses d'armement est en effet constante depuis 10 ans. La loi de finances 2026 prévoit des dépenses totales de 32,4 milliards d'euros, soit une augmentation nette de plus de 1,1 milliard d'euros (+3,52 %) par rapport aux prévisions de dépenses pour 2025[22].

Pour financer ces dépenses, une augmentation des impôts combinée à une réduction des dépenses publiques est attendue. Dans un pays où les services publics sont exsangues, notamment depuis la crise des dettes souveraines en 2010-2012, les dépenses de réarmement risquent de se faire au détriment du système de protection sociale, malgré les dénégations de Giorgia Meloni[23], ou bien d'un endettement accru, mais qui serait alors incompatible avec le maintien de l'objectif que le gouvernement italien s'est fixé en matière de réduction du déficit budgétaire (3 % du PIB en 2025,

19. C. Di Foggia, G. Salvini, « L'Italia chiede all'Ue i prestiti per le armi: 14 miliardi in 5 anni », *Il Fatto Quotidianno*, 30 luglio 2025, https://bit.ly/3Lg5R4z.

20. A. Colombo, « Meloni imbraccia il riarmo. Incontro con i big del settore », *Il Manifesto*, 6 agosto 2025.

21. Milex est un projet lancé dans le but de réaliser un rapport annuel sur les dépenses militaires italiennes ; il a finalement servi de base à la création d'un observatoire permanent : https://bit.ly/3X1PXNJ.

22. https://bit.ly/48yRvnT.

23. S. Fleming, A. Kazmin, V. Romei, « Italy's Nato defence spending pledge clashes with mounting debt », *Financial Times*, November 10, 2025.

2,7 % en 2026). Les informations sur le financement du système de protection sociale sont toutefois moins explicites. Concernant le système de santé, par exemple, le ministre de l'Économie a annoncé que la loi de finances inclura 2,4 milliards d'euros de budget supplémentaire (en plus des 4 milliards).

D'après la Fondation Gimbe, ce chiffre ne permettra pas de compenser les 13 milliards d'euros supprimés au cours des trois dernières années, dans un contexte où une partie de ces fonds finance de fait la santé privée conventionnée avec le public. Entre le financement du fonds national de santé prévu pour 2026 et ce qui aurait été obtenu en maintenant son niveau stable à 6,3 % du PIB en 2022, elle a calculé un écart cumulé de 17,5 milliards d'euros[24] pour la période 2023-2026 (Fondazione Gimbe, 2025).

Sur le plan de la politique industrielle, des choix stratégiques devront être opérés pour renforcer certains secteurs de production ou encore pour réorienter la production vers des biens à usage militaire. Dans un tel contexte, on s'interroge sur le rôle et le positionnement des syndicats italiens entre défense de l'emploi et opposition à la guerre.

Réorientation de la production civile vers l'armement, au détriment de l'écologie

Le pari du gouvernement italien est clair : financer de grands travaux, à l'origine pour un usage civil, en les faisant passer pour des infrastructures indispensables à la « sécurité » du pays ; cela supposerait de les comptabiliser dans la partie « sécurité » des 5 % de PIB exigés par l'Otan. Dans ce contexte, pendant l'été, le ministre des Transports Matteo Salvini a ressorti du chapeau un ancien projet de l'ère Berlusconi – ayant fait l'objet d'oppositions importantes depuis des décennies : le pont sur le détroit de Messine séparant le continent de la Sicile. Cet ouvrage très onéreux aurait, d'après le ministre, pu être classé en tant que dépense militaire, et donc être comptabilisé dans le paquet d'investissements pour la défense décidé lors du dernier sommet de l'Otan. Toutefois, le ministre a été rapidement démenti par le représentant des États-Unis à l'Otan qui, début septembre, s'y est fermement opposé.

En revanche, très peu de mesures ont été prises pour impulser une transition écologique[25]. Au contraire, au mois de juillet, le décret-loi sur les infrastructures a été examiné au Parlement, qui atténue les contrôles environnementaux pour les travaux jugés nécessaires à la « défense nationale »[26]. Lorsqu'ils entreront dans cette catégorie qui se veut assez large, une exemption accélérée de l'évaluation de leur impact environnemental s'imposera. Lorsque ces chantiers seront reconnus comme en lien avec la « défense », ils tomberont sous le secret défense. Selon la même logique, les achats d'armes et autres contrats sensibles pourront bénéficier du plus haut niveau de confidentialité et de procédures accélérées lorsqu'une commission, nommée par le gouvernement, les validera. Classer ces nouveaux chantiers

24. Pour avoir un ordre d'idée, le Trésor italien prévoit pour 2026 des mesures financées à hauteur de 18 milliards d'euros.

25. G. Talignani, « Rinnovabili, l'Italia bocciata: "Ritardo di otto anni sugli obiettivi di decarbonizzazione" », *La Repubblica*, 6 marzo 2025, https://bit.ly/4orybzu.

26. R. Ciccarelli, « Controlli ambientali attenuati in nome della "difesa nazionale" », *Il Manifesto*, 9 luglio 2025.

sous la catégorie de « sécurité » ou « secret défense » permettra de réprimer toute forme de dissidence, renforçant le caractère autoritaire du pouvoir en place, notamment depuis le décret-loi 48/2025 qui porte sur les dispositions en matière de sécurité publique. D'après ce texte, toute personne « occupant un immeuble destiné à servir de domicile à autrui » est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à sept ans d'emprisonnement (art. 10). Le blocage de la circulation routière pourra entraîner une peine pouvant aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement (art. 14). Certaines dispositions impactent fortement le droit de manifester. Des peines plus lourdes sont prévues pour les manifestants, ainsi que l'ajout de nouvelles circonstances aggravantes aux infractions existantes. En outre, les pouvoirs des forces de police sont aussi élargis et les peines pour les infractions contre les agents publics alourdies.

Mais l'effort de réarmement est censé produire aussi des effets en termes de reconversion de la production industrielle. Ainsi, dès le mois de mars 2025, le ministre de l'Entreprise et du Made in Italy annonçait que pour faire face à la crise du secteur automobile, il faudrait le relier à celui de la fabrication de composants militaires, en éloignant définitivement toute perspective d'une réorientation écologique. En Italie, le secteur de l'armement se porte bien. Le pays est le sixième exportateur mondial d'armes : entre 2020 et 2024, les exportations d'armes ont augmenté de 138 %. Le marché italien de l'industrie militaire est essentiellement occupé par Leonardo SpA[27] en ce qui concerne les armes terrestres, l'aéronautique et l'électronique, et par Fincantieri en matière de construction de navires militaires. En 2022, les revenus des deux groupes atteignent 15,3 milliards de dollars (13,16 milliards d'euros), soit 12 % du chiffre d'affaires de l'industrie militaire européenne et environ 2,6 % de l'industrie militaire mondiale. Toujours la même année, Leonardo occupait la 13e place du classement des 100 premières entreprises militaires mondiales (Greenpeace, 2024).

Leonardo SpA a donc acquis Iveco Defence, une division d'Iveco, multinationale de l'automobile qui opère dans le secteur des véhicules commerciaux, pour un montant de 1,7 milliard d'euros. D'après le P-DG et DG de Leonardo, « cette opération consolide notre position d'acteur de référence dans le secteur de la défense terrestre européenne, un marché caractérisé par de fortes perspectives de croissance future[28]. » Par ailleurs, Leonardo compte plus de 4 000 fournisseurs dans la péninsule. Ces PME, qui opèrent dans les systèmes optiques, hydrauliques, de mécanique de précision, ou encore de cybersécurité, s'orientent vers la production à usage civil et militaire après avoir débuté dans le civil[29].

Des syndicats opposés à la guerre

Pour les organisations syndicales italiennes, l'opposition à la politique de réarmement se combine avec des revendications sociales et salariales. Le principal argument mobilisé est celui des dépenses publiques, c'est-à-dire l'opposition à toute

27. Leonardo SpA. est une société italienne contrôlée par l'État, qui détient 30 % des actions, qui produit dans les secteurs de la défense, de l'aérospatiale et de la sécurité.

28. https://bit.ly/4oM20e5.

29. L. Maggiori, « Dossier/ Le catene della guerra in Italia. I fornitori in Emilia Romagna (1) », Atlante delle guerre e dei conflitti del mondo, 29 gennaio 2025, https://bit.ly/4qzQRP3.

coupe budgétaire au système de protection sociale en faveur du réarmement. Les syndicats plaident pour que soit entreprise une véritable politique industrielle (civile) et pour que les salaires sortent de leur longue période de stagnation.

Interrogé quant au projet de reconversion de la production automobile dans le secteur du réarmement, le secrétaire de la CGIL, Maurizio Landini, affirme : « Je pense que c'est complètement idiot. Nous sommes ici face à des choix de principe. Quand on produit des armes, on doit ensuite les utiliser. Cette hypothèse de reconversion n'est pas acceptable, car elle nous fait entrer dans une économie de guerre, alors qu'il faut plutôt offrir des possibilités de développement et des droits[30]. » Pour la CGIL, le nœud du problème réside dans les investissements insuffisants dans l'innovation technologique, mais aussi dans la décarbonation de secteurs comme la sidérurgie ou la chimie. La question de la sortie de la précarité demeure une revendication phare pour la principale confédération italienne, qui oppose à la politique du réarmement une politique permettant aux Italien·nes d'avoir un emploi de qualité[31]. La position de la CISL[32] est un peu plus nuancée, puisqu'elle soutient le projet Réarmer l'Europe et une défense commune européenne. Elle conteste, toutefois, la visée nationale du financement qu'elle souhaiterait voir destiné à un projet de défense européen.

Les mots d'ordre contre la guerre et le réarmement ont été intégrés aux revendications sociales issues des grèves nationales confédérales de la CGIL et de l'UIL ces dernières années, notamment sous l'impulsion du mouvement pacifiste[33]. Il s'agissait d'une part pour ces deux centrales d'afficher leur opposition au soutien militaire à la guerre en Ukraine, et d'autre part de contester les dépenses croissantes de réarmement prévues par les trois dernières lois de finances. Ainsi, la grève interprofessionnelle du 29 novembre 2024, appelée par la CGIL et l'UIL avec le soutien des syndicats de base, mêle revendications sociales et pacifistes : contre la loi de finances qui augmente les dépenses militaires, en réduisant celles pour l'éducation et les collectivités locales[34]. Plus radicaux, les syndicats de base mettent l'opposition à la guerre au centre de leurs mobilisations. Ces derniers sont à l'origine de plusieurs mobilisations et grèves interprofessionnelles, parmi lesquelles celle du 2 octobre 2025 qui a vu défiler 2 millions de personnes dans la rue pour s'opposer au génocide en cours à Gaza et à l'arrestation des militant·es de la Global Sumud Flotilla[35]. À Gênes, le Collectif autonome des travailleurs du port de Gênes (CALP) est particulièrement impliqué dans la mobilisation contre la livraison d'armes à Israël. Créée en 2012 au sein de la Filt CGIL, représentant les salarié·es des entreprises qui gravitent autour du port, ce collectif a

30. E. Marro, « Landini: "La Cgil alla piazza M5S? No, ma rispettiamo l'idea. Basta corsa al riarmo" », *Il Corriere della sera*, 25 marzo 2025, https://bit.ly/3X1SqHZ.

31. https://bit.ly/48OP56p.

32. https://bit.ly/3Jue98u.

33. https://bit.ly/43DNP2t.

34. R. Ciccarelli, « Landini: "Sciopero, rivolta sociale e lotta per la pace sono la stessa cosa" », *Il Manifesto*, 24 novembre 2024.

35. Cette initiative maritime internationale vise à briser le blocus israélien de la bande de Gaza : G. De Girolamo, F. Pezzopane, « Basta con l'economia di guerra », *Jacobinitalia*, 9 settembre 2025, https://jacobinitalia.it/basta-con-leconomia-di-guerra/.

rejoint en 2020 l'union syndicale de base. Au mois d'août 2025, les dockers génois ont annoncé lors soutien actif à la Global Sumud Flotilla.

Conclusion

L'Italie se trouve au carrefour des multiples crises présentées dans ce numéro spécial de la *Chronique internationale de l'IRES*. La radicalisation de la politique protectionniste sous le second mandat de Donald Trump inquiète l'opinion publique italienne, le patronat, ainsi que les organisations syndicales. Dans un pays qui connaît une forte stagnation salariale et une précarité structurelle de l'emploi, les confédérations syndicales craignent que cette situation n'entraîne une baisse des emplois, notamment dans les secteurs qui exportent le plus. Leur principale demande, auprès du gouvernement italien mais aussi de l'UE, est la mise en œuvre de mesures permettant de protéger et de préserver ces emplois. Or, pour faire face aux incertitudes engendrées par cette conjoncture, le gouvernement italien privilégie la recherche de marchés alternatifs à l'exportation dans un contexte où très peu a été fait dans le passé en faveur d'une politique de réindustrialisation, mais aussi de transition énergétique.

Simultanément, l'Italie répond favorablement aux décisions de l'Otan et s'engage à consacrer 5 % de son PIB aux dépenses de défense, et à recourir pour ce faire au programme européen Safe, une décision à laquelle les syndicats italiens s'opposent fortement. Au-delà de leur positionnement historiquement pacifiste, ils craignent de nouvelles coupes dans le système de protection sociale, déjà soumis à une cure d'austérité à la suite de la crise des dettes souveraines.

La question des stratégies syndicales concrètes à mettre en œuvre pour faire face à ces défis leur reste posée dans un contexte où le droit d'expression a été fortement restreint par le gouvernement d'extrême droite notamment depuis le décret-loi sécurité 2025[36] et où les syndicats ont à représenter des travailleurs paupérisés et de plus en plus précaires.

Achevé de rédiger le 21 novembre 2025.

36. https://www.amnesty.it/appelli/proteggere-il-diritto-di-protesta-in-italia/.

Sources :

- Fondazione Gimbe (2025), *8° Rapporto Gimbe sul Servizio Sanitario Nazionale*, 8 ottobre, https://bit.ly/4omiBWc.
- Fondazione Di Vittorio (2025), *Precarietà e bassi salari. Rapporto Fondazione Di Vittorio sul lavoro in Italia a dieci anni dal Jobs Act*, 30 aprile, https://bit.ly/4pMpU9L.
- Greenpeace (2024), *Economia a mano armata 2024. Spesa militare e industria delle armi in Europa e in Italia*, aprile, https://bit.ly/47N9xn5.
- ICE (2025), « Italia - Stati Uniti: analisi dell'interscambio commerciale e stima del costo dei dazi », *Mercati in tempo reale - Approfondimento*, n° 2, agosto, https://bit.ly/4o7p7zK.
- Istat (2024), *Quanto siamo internazionali?*, https://bit.ly/3JaGlND.
- OCDE (2025), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2025. Pouvons-nous surmonter la crise démographique ?,* Paris, Éditions de l'OCDE, https://doi.org/10.1787/79445578-fr.

Royaume-Uni
L'arbitrage entre dépenses militaires et dépenses sociales au centre des choix

Jacques FREYSSINET

La singularité du Royaume-Uni tient à l'arrivée en juillet 2024 d'un gouvernement travailliste porteur d'un programme de réformes sociales dont le financement repose sur une relance de la croissance. Or les perspectives sont devenues médiocres tandis que le secteur de la défense exige un financement massif. L'austérité qui en résulte pèse principalement sur la politique sociale. Si le mouvement syndical continue à apporter son soutien au gouvernement, il se mobilise contre des régressions dans la protection sociale et laisse aux syndicats membres la responsabilité de gérer les impacts sectoriels des transformations en cours.

The installation in July 2024 of a Labour government armed with a programme of social reforms with funding contingent on stimulating growth makes the United Kingdom an outlier. However, the outlook has grown dim as the defence sector demands huge spending. The resulting austerity mainly falls upon social policy. While the union movement continues to support the government, it is mobilising against the regression of social protections and leaving member unions to be responsible for managing the sector-level effects of current changes

Jacques Freyssinet est chercheur associé à l'Ires.

Le Royaume-Uni est frappé par la même conjonction d'incertitudes et de menaces que celle qui touche les autres pays. Sa singularité tient au fait qu'il connaît en juillet 2024 un changement de majorité parlementaire. Elle conduit à l'arrivée d'un gouvernement travailliste porteur d'un programme ambitieux de réformes sociales dont le financement repose sur la réussite d'une politique économique de relance durable de la croissance. Or les perspectives de croissance sont devenues médiocres et incertaines tandis que le secteur de la défense exige un financement massif. L'austérité budgétaire qui en résulte engendre une sévère contrainte qui pèse principalement sur la politique sociale. Si le mouvement syndical continue à apporter un soutien global au gouvernement, il se mobilise au niveau national contre les régressions effectives ou potentielles dans la protection sociale et laisse aux syndicats membres la responsabilité de gérer les impacts sectoriels des transformations en cours.

La spécificité du contexte politique et économique

La large victoire du parti travailliste aux élections du 4 juillet 2024 pour renouveler la Chambre des communes met fin à quatorze années de gouvernements conservateurs. Cette période est marquée d'abord par les conditions de sortie de la crise financière, puis par les incertitudes engendrées par la longue phase de mise en œuvre du Brexit. Elle est caractérisée par une succession de lois qui réduisent les droits individuels et collectifs du travail ainsi que par une austérité budgétaire qui, d'une part, atteint sévèrement le Welfare State, et d'autre part, se traduit par un effondrement des investissements publics. Simultanément l'investissement privé néglige les activités productives pour privilégier les placements financiers internationaux. Ainsi, le Royaume-Uni est le pays du G7 qui connaît le plus fort ralentissement de sa croissance depuis la crise financière de 2008.

À partir de juillet 2024, le gouvernement travailliste met en œuvre dans ce contexte le programme électoral sur la base duquel il a été élu (Labour Party, 2024). Il veut assurer conjointement une reprise de la croissance et une amélioration significative des droits et des ressources des travailleurs et des travailleuses. Un tel programme est coûteux et le gouvernement est en même temps soucieux d'assurer sa crédibilité auprès des marchés financiers quant à sa maîtrise des finances publiques.

La stratégie retenue est étalée dans le temps (Freyssinet, 2025). Un budget de relance est immédiatement adopté (Autumn Budget) mais pour une durée limitée. La dépense publique augmente, en termes réels, de 4,8 % la première année, c'est-à-dire en 2025-2026 (voir l'encadré sur le calendrier budgétaire) puis de 3,1 % la deuxième année. Elle est ramenée à 1,3 % pour les trois années suivantes de la législature. L'effort est concentré sur l'investissement matériel (notamment les infrastructures publiques) et immatériel (recherche et développement, santé, éducation). En revanche, de sévères restrictions en matière de protection sociale, déjà introduites ou annoncées par les précédents gouvernements conservateurs, sont provisoirement maintenues jusqu'à ce que l'amélioration de la situation budgétaire permette, comme le promettait le programme électoral, de les supprimer.

La réussite d'une telle stratégie repose sur la reprise de la croissance économique qu'elle doit stimuler et qui fournira les

moyens de satisfaire de coûteuses promesses électorales. Or la croissance économique n'est au rendez-vous ni dans les performances initialement enregistrées, ni dans les prévisions. En mars 2025, le Spring Statement (voir l'encadré) annonce différentes mesures restrictives, en particulier dans le domaine des prestations sociales, et provoque de premières révoltes parmi les députés travaillistes.

Du fait des causes structurelles, mentionnées plus haut, qui ont engendré l'affaiblissement du système productif, l'économie résiste mal aux chocs exogènes qui se diffusent à l'échelle mondiale. Ils résultent notamment des orientations fluctuantes de la politique commerciale des États-Unis et de l'agressivité de la politique russe. L'impact immédiat sur la politique du gouvernement se manifeste principalement dans deux domaines. En premier lieu, un compromis favorable est recherché rapidement avec le gouvernement américain au nom des liens privilégiés qui unissent historiquement les deux pays. En second lieu et en partie comme illustration de la force de ce lien, des objectifs de forte croissance des dépenses militaires sont adoptés. Dans un contexte budgétaire contraint par une quasi-stagnation économique, les dépenses de protection sociale sont inévitablement menacées. Ces préoccupations prioritaires n'éliminent pas, mais renvoient à un horizon de plus long terme l'adaptation des politiques industrielles et environnementales.

Les syndicats, au départ très favorables à l'arrivée des travaillistes au pouvoir, juxtaposent ensuite une approbation de la politique industrielle et une critique des sacrifices adoptés ou envisagés dans le domaine de la protection sociale.

Encadré - **La procédure budgétaire**

Au Royaume-Uni, l'année budgétaire va du 1er avril au 31 mars de l'année suivante. Son contenu est fixé en deux étapes. Habituellement au mois d'octobre, exceptionnellement cette année à la fin novembre, le gouvernement adopte le projet de budget pour l'année qui suit (Autumn Budget). Au mois de mars, il publie un texte complémentaire (Spring Statement) qui complète et actualise le document d'octobre.

Les projets de documents budgétaires sont préalablement soumis à une instance d'experts indépendants (Office for Budget Responsibility) qui publie ses appréciations dans le cadre de prévisions macroéconomiques à moyen terme (*Economic and Fiscal Outlook*).

À des intervalles de plusieurs années, le gouvernement fixe un cadrage de moyen terme des orientations budgétaires (Spending Review). Ainsi, en juin 2025, le gouvernement publie une Spending Review qui couvre les périodes allant jusqu'au budget 2028-2029 pour les dépenses de fonctionnement et 2029-2030 pour les dépenses d'investissement.

De nombreuses statistiques sont publiées en référence à l'année budgétaire. Ainsi, une valeur donnée pour 2024-2025 correspond à la période allant du 1er avril 2024 au 31 mars 2025.

La première urgence : la recherche d'un compromis commercial privilégié avec les États-Unis

Confronté aux premières annonces de Donald Trump, le gouvernement cherche à obtenir rapidement un traitement privilégié au nom du partenariat historique établi entre les deux pays. Certes, il peut se féliciter d'être le premier pays à trouver un accord dès le 8 mai 2025, mais les engagements se révèlent imprécis et fragiles alors que le Royaume-Uni cherche à développer en parallèle une stratégie alternative reposant sur des accords avec d'autres pays.

Un accord rapide, mais partiel et fragile

Au départ, le Royaume-Uni n'est pas en position de force pour répliquer à la décision de Donald Trump d'imposer des droits de 10 % sur les produits britanniques ou même de 25 % sur l'acier, l'aluminium et les automobiles[1]. En effet, les exportations de produits matériels vers le Royaume-Uni sont d'une faible importance pour les États-Unis alors que 16 % des exportations britanniques s'y dirigent. De plus, ces exportations sont concentrées (tableau 1). Près de 60 % proviennent de deux postes : les machines et matériels de transport avec 49 % (dont 15 % pour l'automobile) et les produits chimiques avec 18 %. Ces deux secteurs sont donc particulièrement menacés.

Le Royaume-Uni est, par ailleurs, exportateur net de services vers les États-Unis : 27 % de ses exportations de services s'y dirigent, soit 137 milliards de livres (164 milliards d'euros[2]), contre 61 milliards (73 milliards d'euros) pour ses importations. Cet excédent de la balance des services pourrait être mis en danger en cas de guerre commerciale[3].

La stratégie de Keir Starmer est de s'appuyer sur les relations privilégiées historiquement établies entre les deux pays pour être le premier à signer un accord relativement favorable. Un document global mais incomplet est adopté le 8 mai 2025[4] ; il limite les dégâts pour l'économie britannique (Jozepa *et al.*, 2025) :

- les nouveaux droits de douane sur l'acier et l'aluminium sont supprimés et si ceux de 10 % sont maintenus sur les automobiles, le secteur échappe au taux de 25 %[5] ;
- en contrepartie, le Royaume-Uni accorde aux exportations agricoles américaines un accès potentiellement élargi à l'avenir et dès maintenant pour la viande de bœuf et l'éthanol[6] ;
- le Royaume-Uni évite d'accepter des concessions sur des questions sensibles

1. A. Borrett, W. Crofton, P. Foster, « Why Britain lacks leverage in tariff talks with the US », *Financial Times*, May 6, 2025.

2. Le taux de change fluctue ; nous utilisons un taux de 1,20 euro pour une livre qui correspond à une moyenne sur les douze derniers mois.

3. On peut mesurer l'importance de cet enjeu à partir des données de 2024. Si la balance commerciale globale est quasiment équilibrée (25 milliards de livres de déficit sur un total d'environ 900 milliards), c'est parce qu'un excédent de 186 milliards de la balance des services compense un déficit de 211 milliards de la balance des biens. L'excédent avec les États-Unis sur les services représente 40 % de l'excédent total.

4. *General terms for the USA and the UK Economic Prosperity Deal*, https://bit.ly/478GQkw.

5. Pour l'automobile, la concession ne porte que sur les 100 000 premiers véhicules exportés chaque année.

6. Dans ce dernier domaine, la survie de la production nationale est menacée : P. Foster, M. Speed, « UK biethanol factories face closure after Trump trade deal », *Financial Times*, May 27, 2025 ; M. Speed, G. Parker, « UK rejects bailout for bioethanol industry hit by Trump deal, *Financial Times*, August 25, 2025.

comme la mise en cause des normes nationales pour les produits alimentaires ou pour les importations des produits de santé. De nombreux points restent alors à préciser, par exemple :

- il est question d'une exemption de droits de douane sur les moteurs et autres composants pour l'aviation ;
- les États-Unis s'engagent à accorder un traitement préférentiel au Royaume-Uni sur les droits de douane qui seraient imposés à l'avenir aux produits pharmaceutiques et aux semi-conducteurs ;
- diverses dispositions conduiraient à exclure les composants d'origine chinoise dans les chaînes de production britanniques pour pouvoir bénéficier des concessions douanières ;
- les experts s'interrogent sur la compatibilité de l'accord avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Tableau 1 - Répartition des principales exportations du Royaume-Uni vers les États-Unis en 2024

En pourcentage des exportations totales du Royaume-Uni vers les États-Unis

Machines et matériel de transport, dont :	**49,1**
Machines génératrices d'énergie (moteurs, turbines…)	9,3
Machines spécialisées pour industries particulières	3,7
Machines et appareils industriels d'application générale	7,1
Machines et appareils électriques	4,4
Automobiles	15,2
Avions	3,7
Produits chimiques, dont :	**18,2**
Produits chimiques organiques et inorganiques	3,9
Produits médicaux et pharmaceutiques	11,0
Articles manufacturés divers, dont :	**13,7**
Appareils scientifiques et de contrôle	4,7
Articles manufacturés selon la matière première, dont :	**7,8**
Métaux non ferreux	3,2

Note : nomenclature de la Classification type pour le commerce international.
Source : Office for National Statistics, *Trade in goods: Country by commodity exports*, https://bit.ly/3IZ6z5H.

En résumé, le Royaume-Uni accepte des concessions significatives pour des contreparties limitées : le taux moyen des droits de douane passe de 1 à 11 % alors qu'il aurait été de 13 % en l'absence d'accord (sous réserve des domaines encore non traités). Tout au plus le pays peut-il espérer se trouver dans une position relativement favorable face aux autres pays menacés par la politique commerciale américaine.

L'accord du 8 mai se réduit à cinq pages qui incluent de nombreuses formulations vagues. Il n'a pas de valeur juridique[7] et n'est donc pas d'application immédiate, si bien que les augmentations de droits de douane continuent provisoirement de s'appliquer.

Une mise en œuvre incertaine

Le 16 juin, Donald Trump signe un « *executive order* » pour la mise en œuvre de l'accord, mais il ne concerne pas les dispositions relatives à l'acier et l'aluminium (droits de douane maintenus à 25 %), pour lesquelles les discussions se poursuivent.

En juin 2025, le gouvernement se flatte à nouveau d'avoir été le premier à conclure un accord avec Donald Trump, mais il devient plus prudent sur sa qualification en le décrivant seulement comme « le cadre d'un accord économique » (« *the framework of an economic deal* ») et en renvoyant pour le contenu à la négociation en cours d'un accord de prospérité économique qui permettrait de protéger et de soutenir des emplois de qualité bien rémunérés dans les deux pays[8].

Le gouvernement comptait sur le fastueux accueil réservé à Donald Trump lors de sa visite au Royaume-Uni fin juillet pour obtenir la mise en application des réductions des droits de douane sur l'acier. Il est resté sur sa faim et, à ce jour (début décembre 2025), la question reste non résolue. Le 25 septembre 2025, Donald Trump annonce des droits de douane de 100 % sur les produits pharmaceutiques autres que les génériques, sauf si les entreprises entament la construction d'unités de production aux États-Unis. Le traitement préférentiel prévu dans ce domaine pour le Royaume-Uni par l'accord du 8 mai n'est pas évoqué. Le risque est celui d'un transfert massif vers les États-Unis de projets d'investissements qui devaient être réalisés au Royaume-Uni.

Quelle que soit l'incertitude qui règne encore sur le contenu définitif et sur les impacts potentiels de l'accord, la priorité qui est donnée, face aux perturbations dans les échanges économiques internationaux, aux rapports avec les États-Unis n'a pas été contestée par les différentes forces politiques, économiques et sociales britanniques, y compris par les syndicats (voir *infra*). Cependant, le gouvernement a en parallèle exploré d'autre voies.

La recherche d'une stratégie alternative

En juin 2025, le gouvernement publie simultanément une stratégie industrielle pour les dix prochaines années (voir *infra*) et une stratégie des relations économiques internationales intitulée *Trade Strategy* (UK Government, 2025a). Selon les experts (par exemple Lydgate, Gasiorek, 2025), le document est d'une grande qualité tant en matière de diagnostic des perturbations

7. « *This document does not constitute a legally binding agreement.* »

8. « *The UK and US are now progressing discussions on an Economic Prosperity Deal, which will enable our industries to protect and support good, well-paid jobs in both countries* » (UK Government, 2025a:28).

intervenues dans le commerce mondial que pour la présentation d'une problématique globale de la politique future. En revanche, la définition des priorités est incertaine et les modalités d'action imprécises. Surtout, une contradiction potentielle apparaît entre deux discours juxtaposés. D'une part, le gouvernement réaffirme son attachement à la liberté du commerce et aux règles de l'OMC. D'autre part, face aux perturbations actuelles, il choisit de privilégier la recherche d'accords bilatéraux qui reflètent la spécificité des relations économiques entre le Royaume-Uni et chacun de ses différents partenaires. À ce jour, deux accords sont présentés comme des illustrations significatives d'une politique visant à réduire l'impact des décisions américaines, le premier signé avec l'Union européenne (UE) puis le second avec l'Inde.

Le 19 mai 2025, un sommet est organisé entre le Royaume-Uni et l'UE, le premier depuis le Brexit, pour une relance d'un « partenariat stratégique » dans différents domaines. Les discussions à venir doivent inclure une réduction des barrières aux échanges commerciaux, en particulier des accords pour garantir l'absence de droits de douane sur une gamme de produits en acier. Mais le 7 octobre, la Commission européenne, pour faire face aux menaces présentées par l'acier chinois, propose de porter de 25 à 50 % les droits sur les importations d'acier et de réduire de moitié les quotas qui y échappent. Or, environ 80 % des exportations britanniques d'acier sont destinées à l'UE. Ces mesures, additionnées aux 25 % de droits toujours imposés par les États-Unis, menacent la survie de la sidérurgie britannique[9]. Des discussions avec l'UE vont être ouvertes sur cette question. La fragilité des politiques commerciales alternatives est ainsi mise en évidence.

Un accord est signé le 24 juillet 2025 avec l'Inde[10]. Il consiste en un échange d'abaissements de droits de douane étalés sur une dizaine d'années et différenciés par type de produits. Des restrictions seront levées sur les échanges de services. Il en est attendu un impact positif de 0,13 % à long terme sur le produit intérieur brut (PIB). L'accord n'offre donc que des perspectives modestes et à long terme.

Le débat principal : l'intensification des dépenses militaires et la mise en cause du Welfare State

Sans que l'on puisse établir un lien explicite de causalité, il existe un parallélisme entre l'accroissement de l'effort de défense et les attaques menées contre des prestations sociales à fort caractère symbolique.

Un objectif de 5 % du PIB pour la défense

Dès le mois de juillet 2024, le gouvernement commande à des experts indépendants un rapport sur la stratégie de défense (*Strategic Defence Review*) ; il est publié le 2 juin 2025 (Ministry of Defence, 2025a ; Brooke-Holland, 2025). Porteur d'une analyse et de propositions globales à long terme, le document intègre un socle de stratégie industrielle (*Defence Industrial*

9. G. Plimmer, J. Pickard, A. Bounds, « US steel industry warns of "biggest crisis" due to new EU tariffs », *Financial Times*, October 6, 2025.

10. J. Pickard, D. Sheppard, J. Reed, « Keir Starmer and Narenda Modi seal UK-India trade deal », *Financial Times*, July 23, 2025 ; D. Webb, « UK-India Free Trade Agreement », *Research Briefing,* House of Commons, August 19, 2025, https://bit.ly/48JpDze.

Strategy) dont les axes prioritaires sont fixés en décembre 2024 (Ministry of Defence, 2024). Cette stratégie, détaillée dans un document récent (Ministry of Defence, 2025b), constitue l'un des huit plans sectoriels qui sont inclus dans la stratégie industrielle globale (voir *infra*).

L'objectif prioritaire est de concilier la garantie de la sécurité nationale avec l'objectif de croissance économique. Il se décline sous la forme d'objectifs secondaires présentés comme complémentaires :

- assurer la priorité à la production sur le territoire national pour garantir la sécurité des approvisionnements ;
- répartir les activités sur tout le territoire afin de réduire les inégalités spatiales ;
- élever le niveau de qualification de la main-d'œuvre pour faire face aux pénuries actuelles ;
- favoriser l'innovation et sa diffusion dans les autres secteurs grâce à des technologies à double usage (*dual use technology*) ;
- développer les capacités d'exportation ;
- favoriser les coopérations avec les pays alliés au sein des chaînes de valeur tout en garantissant l'indépendance.

Quant aux ressources financières nécessaires, le gouvernement annonce sa décision d'avancer à l'année 2027 l'atteinte de l'objectif d'un budget de défense égal à 2,5 %[11] du PIB, objectif que le gouvernement conservateur n'avait retenu que pour l'année 2030. Pour l'année budgétaire 2024-2025, le taux réalisé est de 2,3 %. En contrepartie, le budget pour l'aide extérieure sera réduit de 0,5 à 0,3 % du PIB. L'ambition est d'atteindre, si les conditions économiques et budgétaires le permettent, 3 % au cours de la prochaine législature (2029-2034). Keir Starmer refuse de s'engager avec plus de précision sur ce point[12].

Lors du sommet de l'Otan des 24 et 25 juin 2025, la cible commune aux pays membres est portée, sous la vigoureuse pression des États-Unis, de 3,5 à 5 % du PIB à l'horizon 2035. Ce chiffre est intégré dans la stratégie de sécurité nationale (*National Security Strategy*) publiée par le gouvernement fin juin 2025 (HM Government, 2025). Le document ne cache pas la difficulté qui en résultera lors des compromis budgétaires à venir quant au choix des objectifs, à la définition des valeurs et aux priorités en matière d'allocation des ressources[13]. Toutefois, le caractère imprécis de la rédaction du communiqué au terme du sommet de l'Otan semble laisser des marges de souplesse pour parvenir à satisfaire l'objectif de 5 %[14]. Et puis, 2035 est bien loin…

Des attaques ciblées sur les prestations sociales en espèces

Le parti travailliste a un attachement historique au Welfare State britannique dont il se considère le fondateur au lendemain de

11. Plus 0,1 % pour le renseignement, soit 2,6 %.

12. D. Sheppard, C. Clover, G. Parker, « Keir Starmer refuses to commit to precise date for 3 % defence spending target », *Financial Times*, June 1, 2025.

13. « *The months and years ahead will see difficult compromises and trade-offs on resource allocation and prioritisation, short-term and long-term goals and, potentially, values and interests* » (HM Government, 2025, Introduction, point 7).

14. Le communiqué adopte la formulation suivante : « Les Alliés vont, pour 2035, porter à 5 % la part du PIB consacrée chaque année au financement des besoins ayant trait à la défense proprement dite et aux dépenses liées à la défense et à la sécurité au sens large. » Dès maintenant, le gouvernement britannique indique que les dépenses liées « à la sécurité au sens large représentent 1,5 % du PIB : protection civile, cybersécurité, surveillance des frontières, sécurité énergétique… » : D. Sheppard, « UK defence funding will hit 5 % of GDP by 20235, Starmer to tell Nato summit », *Financial Times*, June 23, 2025.

la deuxième guerre mondiale. Quelles que soient les difficultés budgétaires qu'affronte d'entrée le gouvernement et qui seront amplifiées par ses engagements en matière de dépenses militaires, il est politiquement impossible de mettre globalement en cause un système de protection sociale auquel l'ensemble de la population et surtout les catégories populaires sont fortement attachées. Les recherches d'économies se concentrent sur les seules prestations en espèces pour la population d'âge actif alors que deux autres grands domaines bénéficient d'un traitement privilégié.

En premier lieu, le service national de santé (National Health Service – NHS) est dans un état d'extrême détresse avec des locaux dégradés, des équipements insuffisants et un nombre de patients en attente de soins non urgents à l'hôpital qui atteint un niveau record de 7,6 millions en juin 2024. Dans le cadre d'un plan de dix ans, un effort budgétaire important est programmé pour les deux premiers budgets de la législature.

En second lieu, le gouvernement renonce à remettre en question le mécanisme de *triple lock* (littéralement, triple verrouillage) destiné à combattre la pauvreté des retraités. Depuis 2011, la pension d'État est réévaluée chaque année selon le plus élevé de trois taux : le taux d'augmentation des prix à la consommation, le taux d'augmentation du salaire moyen et un taux minimum de 2,5 %. Ainsi, entre 2010 et 2023, alors que les prix croissent de 42 % et les salaires de 40 %, la pension d'État augmente de 60 % en valeur nominale. Au-delà de l'objectif légitime de réduction des inégalités, l'introduction de cette règle s'explique peut-être par le poids croissant des retraités dans le corps électoral. Ainsi, malgré les critiques et un coût budgétaire élevé, le gouvernement confirme-t-il l'application du *triple lock*.

La recherche d'économies se concentre dès lors sur trois types de prestations en espèces : la Two-Child Limit, le Winter Fuel Payment et les indemnités pour incapacités.

Two-Child Limit

Introduit en 2017 par le gouvernement conservateur, la Two-Child Benefit Cap limite à deux enfants le droit d'accès à deux prestations sous conditions de ressources : le Child Tax Credit (crédit d'impôt pour enfants) et les suppléments par enfant à l'Universal Credit (revenu minimum universel). La mesure a été fortement critiquée à l'époque non seulement par les syndicats et les organisations non gouvernementales du secteur social, mais aussi par les dirigeants du parti travailliste. Elle frappe les familles nombreuses (trois enfants ou plus) dont le taux de pauvreté passe de 35 % en 2010-2011 à 46 % en 2022-2023 ; la moitié des enfants pauvres appartiennent à ces familles (Henry, Wernham, 2024). En 2024, 1,6 million d'enfants sont frappés par cette restriction aux droits. Le coût de la suppression de cette mesure a été estimé à 3,5 milliards de livres par an (4,2 milliards d'euros) ; elle ferait sortir 470 000 enfants de la pauvreté (Clegg, Corlett, 2025). Dans un premier temps, le gouvernement s'était seulement engagé à le faire dès que ce serait financièrement possible sans préciser de date. Sous la pression des associations de lutte contre la pauvreté, des syndicats et de l'aile gauche du parti travailliste, il a inscrit la suppression dans le budget 2026-2027 présenté le 26 novembre 2025 (voir l'encadré).

Winter Fuel Payment

La deuxième décision du gouvernement engendre un recul sur un droit existant. Depuis 1997, une prestation universelle est versée aux retraités pour les aider à couvrir le coût des combustibles durant l'hiver (Winter Fuel Payment) (Clegg, Marshall, 2024). En 2024, le gouvernement annonce qu'elle sera désormais réservée aux seuls retraités qui reçoivent une pension minimum sous conditions de ressources (Pension Credit), soit 1,5 million de personnes. De ce fait, 9,2 millions de retraités n'en bénéficieront plus, ce qui représente une économie de 1,5 milliard de livres par an (1,8 milliard d'euros). La mesure mènerait 100 000 retraités supplémentaires dans la pauvreté. Après un vote au congrès du Trades Union Congress (TUC) en septembre 2024 en faveur de l'abandon de la mesure, la conférence annuelle du Labour Party vote majoritairement dans le même sens, infligeant une défaite au gouvernement qui, toutefois, n'est pas tenu par ce vote.

L'impopularité de la mesure et l'ampleur de la révolte parmi les députés travaillistes conduisent toutefois le gouvernement à opérer fin mai 2025 ce que les observateurs ont qualifié de virage à 180° (*U-turn*). À l'avenir, la prestation sera à nouveau versée à tous les retraités. Cependant, les 2 millions d'entre eux qui ont les revenus les plus élevés[15] reverseront un montant égal sous la forme d'un impôt supplémentaire. Le recul du gouvernement aura un coût de 1,25 milliard de livres (1,5 milliard d'euros).

Prestations pour incapacité ou invalidité (*incapacity or disability*)

En novembre 2024, un livre blanc intitulé *Get Britain Working* (*Mettre la Grande-Bretagne au travail*) explicite la stratégie adoptée (HM Government, 2024) : la croissance économique requiert une augmentation de l'emploi donc une réduction du chômage et de l'inactivité. Parmi les actions privilégiées figure la lutte contre l'inactivité des adultes engendrée par l'incapacité au travail. Il est instructif de suivre l'évolution des positions du gouvernement sur ce dossier (Brewer *et al.*, 2025 ; Brewer, Murphy, 2024 ; Latimer *et al.*, 2025 ; Murphy, 2025 ; Murphy, Thwaites, 2025 ; Porter, 2024). Elle illustre, comme à propos du Winter Fuel Payment, l'ampleur des oppositions auxquelles il fait face et des reculs auxquels il est contraint.

En mars 2025, un livre vert intitulé *Pathways to Work* (*Trajectoires vers le travail*) détaille un ensemble de mesures destinées à accroître les taux d'emploi des personnes victimes de problèmes de santé, d'incapacité ou d'inaptitude au travail (Department for Work & Pensions, 2025). L'objectif principal est de lutter contre les incitations à l'inactivité qu'engendreraient les modalités des prestations offertes aux personnes victimes d'incapacités. S'agissant de la population d'âge actif, deux dispositifs sont principalement concernés.

En premier lieu, une prestation sans conditions de ressources et sans lien avec l'emploi, le Personal Independance Payment (PIP), vise à compenser les coûts additionnels engendrés par des problèmes de santé ou d'invalidité, qu'ils portent sur des dépenses de la vie quotidienne (*daily living component*) ou sur des coûts de mobilité. L'attribution et le niveau de la prestation pour les dépenses de la vie quotidienne sont déterminés par une évaluation basée sur une batterie de critères qui

15. Plus de 35 000 livres par an, soit 42 000 euros.

mesurent la capacité d'assurer ou non de manière autonome un ensemble d'activités courantes. Ces critères, jugés peu sélectifs, ont rendu possible une croissance rapide du nombre de bénéficiaires ; il est de 3 millions en 2024-2025. La réforme annoncée consiste en un fort durcissement de ces critères ; elle pourrait entraîner des pertes de droits pour 800 000 personnes.

En second lieu, une prestation générale sous conditions de ressources, l'Universal Credit (UC), sorte de revenu minimum garanti, peut voir son taux de base complété par un « élément santé » (*health element* – UC/HE) qui en double le montant. Son attribution est déterminée par une évaluation de la réduction de la capacité de travail (*Work Capability Assessment* – WCA) qui définit aussi les obligations à l'égard de l'emploi qui s'imposent éventuellement aux bénéficiaires. Leur nombre, également en croissance rapide, est de 3,5 millions en 2024-2025[16]. Une triple réforme est annoncée :

- un « rééquilibrage » (*rebalancing*) du niveau des prestations doit réduire l'incitation financière à demander à bénéficier de l'UC/HE. D'une part, pour les actuels bénéficiaires, son montant nominal sera gelé jusqu'en 2029-2030 ; d'autre part, pour les futurs bénéficiaires, le montant sera réduit de 50 %. Parallèlement, le niveau de base de l'UC sera légèrement augmenté[17] ;
- le WCA sera supprimé ; désormais l'éligibilité à l'UC/HE sera conditionnée à l'admission au PIP[18] ;
- un budget qui atteindrait 1 milliard de livres en 2029-2030 (1,2 milliard d'euros) sera consacré à l'accompagnement du retour à l'emploi des bénéficiaires de l'UC/HE.

Une partie de ces mesures fait l'objet d'un projet de loi en juin 2025, l'Universal Credit and Personal Independence Payment Bill 2024-25 (Mackley *et al.*, 2025). Elles portent seulement sur le « rééquilibrage » des niveaux des prestations de l'UC et le durcissement des conditions d'éligibilité au PIP. Selon le gouvernement, il en résulterait une économie de 4,7 milliards de livres à l'horizon 2029-2030 (5,6 milliards d'euros), soit 3,8 pour le PIP et 0,9 pour l'UC. En 2029-2030, le nombre de bénéficiaires de la composante « dépenses quotidiennes » du PIP serait réduit de 800 000 relativement à celui qui aurait résulté du maintien des critères actuels. Un réexamen de la méthode d'évaluation de l'éligibilité au PIP est prévu à l'avenir. Les autres mesures mentionnées dans *Pathways to Work* ne figurent pas dans le projet de loi[19].

16. Il existe une autre prestation, Employment and Support Allowance, qui, pour sa composante non contributive, subsiste aussi longtemps que le processus de généralisation de l'Universal Credit n'est pas achevé (en principe, en mars 2026). Pour ne pas compliquer à l'excès, nous l'excluons de l'examen du projet de réforme. Les mesures qui y sont annoncées sont analogues à celles qui concernent l'UC.

17. Il serait en 2029-2030 de 4,8 % plus élevé que le niveau qui aurait résulté de son habituelle indexation sur l'inflation.

18. Actuellement, 600 000 bénéficiaires de l'UC/HE ne reçoivent pas le PIP.

19. De même, n'y figure pas une mesure qui devait concerner l'indemnisation du chômage (Mikloš, Xu, 2025). Pour l'essentiel, cette indemnisation est assurée, à un niveau très faible (actuellement 12 % du taux de salaire moyen), par un revenu minimum garanti sous conditions de ressources (Universal Credit). Cependant, il existe aussi une prestation contributive, de même niveau mais sans conditions de ressources. Elle est d'une durée maximum de six mois et suppose une durée minimum de cotisation sociale (*National Insurance Contribution*). En l'absence d'intérêt financier relativement à l'Universal Credit, le recours à cette prestation est marginal (46 000 indemnisés en 2024-2025). Le projet, dans le cadre de l'objectif général d'augmentation du taux d'emploi, est d'en accroître le niveau (+50 %) tout en renforçant les exigences sur la recherche d'emploi.

Au cours de l'examen du projet par le Parlement, le gouvernement introduit divers amendements (Kennedy *et al.*, 2025). Le principal concerne les modifications des critères d'éligibilité au PIP. Elles sont repoussées jusqu'à la réalisation d'un réexamen de la méthodologie d'évaluation de l'éligibilité. Cet examen sera réalisé en y associant toutes les parties concernées et devra être achevé pour l'automne 2026. Ainsi le projet de loi est-il réduit aux seules mesures de rééquilibrage des niveaux de prestations de l'UC. L'économie nette attendue pour 2029-2030 est ramenée, au mieux, à 210 millions de livres (250 millions d'euros). Les commentateurs ont qualifié de « capitulation » les concessions ultimes du gouvernement.

Toutes ces mesures ou ces projets visant les prestations sociales sont vigoureusement combattues par les syndicats (voir *infra*) et de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG). Elles contribuent largement à la chute de popularité du Premier ministre et du parti travailliste. L'opposition interne dans le parti y a vu la principale cause de l'effondrement des résultats du Labour lors des récentes élections locales face au parti d'extrême droite Reform. Ce sont probablement ces dernières considérations qui ont joué un rôle déterminant dans les reculs récents de Keir Starmer. Les économies massives sur les prestations sociales pour la population d'âge actif ne pourront constituer, au moins provisoirement, la source de financement de l'accroissement des dépenses militaires.

À l'arrière-plan : l'impact sur la politique industrielle et environnementale

En termes d'affichage, le gouvernement accorde une grande importance à sa stratégie industrielle[20]. En novembre 2024, le livre vert *Invest 2035* en trace les principales orientations (Department for Business & Trade, 2024). Son contenu est détaillé dans un document de juin 2025, *Industrial Strategy* (UK Government, 2025b), qui est publié en parallèle et présenté comme complémentaire de la *Trade Strategy* (voir *supra*). Cependant, on y trouve peu de traces des perturbations actuelles de l'activité économique, sauf s'agissant de la sélection des industries de la défense parmi les secteurs prioritaires (Mahmood *et al.*, 2025).

L'objectif est d'offrir aux entreprises pour les dix années à venir un cadre stable et crédible pour investir dans les secteurs à fort potentiel de croissance[21]. Ces secteurs sont définis comme « ceux qui ont le plus fort potentiel d'accroissement des niveaux nationaux d'investissement et de productivité, de diffusion de la prospérité dans toutes les parties du pays, d'accroître la sécurité pour tous et de saisir les opportunités pour une croissance neutre en carbone[22] ». Ils sont au nombre de huit : industries manufacturières avancées, industries innovatrices, sciences de la vie, énergie propre, industrie de la défense, technologies numériques, services professionnels et aux entreprises, services financiers.

20. « *Industry* » désigne un secteur d'activité en général. La stratégie industrielle couvre donc aussi bien les services, notamment financiers, que les industries extractives (gaz, pétrole) et manufacturières.

21. « *A credible, 10-year plan to deliver the certainty and stability businesses need to invest in the high growth sectors* » (Department for Business & Trade, 2024, Foreword).

22. « *Sectors with the greatest potential to raise national levels of investment and productivity, spread prosperity to all parts of the country, make us all more secure, and seize the opportunities of net zero* » (UK Government, 2025b:16).

Les liens avec les autres domaines de l'actuelle mise en question des orientations de la politique économique sont esquissés sans être approfondis :

- en premier lieu, *Industrial Strategy* et *Trade Policy* sont affirmées comme complémentaires mais elles sont présentées simultanément dans deux documents faiblement articulés ;
- en deuxième lieu, le lien avec les objectifs d'accroissement des dépenses pour la défense nationale (voir *supra*) se traduit par la sélection de l'industrie de la défense parmi les huit secteurs à fort potentiel de croissance, mais la stratégie industrielle reste calée sur une vague « ambition » de porter à 3 % la part des dépenses de défense dans le PIB « au cours de la prochaine législature »[23] ;
- en troisième lieu, dans le domaine de l'environnement, la stratégie industrielle se donne pour objectif d'« accélérer », sans précision chiffrée additionnelle, la réalisation des objectifs antérieurement retenus[24] (Freyssinet, 2022). Le seul élément nouveau est l'accent mis sur le Royaume-Uni en tant que « Nuclear Nation » comme facteur important d'atteinte du *net zero* (zéro émission nette) (UK Government, 2025b:46-47).

Présenté comme une stratégie de long terme, le document semble considérer implicitement les déséquilibres actuels comme de simples accidents conjoncturels qui, sauf dans le domaine de la défense, ne remettent pas en cause les tendances structurelles.

En juin 2025, le gouvernement présente une Spending Review (voir l'encadré) qui couvre les dépenses jusqu'à la fin de la législature. Elle est dominée par deux priorités (HM Treasury, 2025 ; Aref-Adib *et al.*, 2025).

En matière de dépenses de fonctionnement, le taux de croissance annuel en valeur réelle sur les trois prochaines années est limité globalement à 1,2 %. L'enveloppe additionnelle est presque totalement absorbée (90 %) par le NHS ; sa situation déplorable lui donne une priorité politique absolue. Compte tenu de l'accroissement inéluctable de certains autres postes de dépenses, des coupes sévères seront imposées à d'autres ministères et de nouvelles offensives semblent prévisibles sur les prestations sociales.

En matière de dépenses d'investissement, le taux de croissance annuel réel pour les quatre prochaines années est de 1,8 %. Le budget de la défense est le grand gagnant ; il est le seul à bénéficier durablement d'une augmentation des dotations en capital. Les autres postes, par exemple l'environnement, devront progressivement ne contribuer aux investissements qu'au moyen d'un financement par l'emprunt.

En juillet 2024, le nouveau gouvernement travailliste annonçait une politique sociale ambitieuse dont le financement reposait sur une politique économique de relance de la croissance. De multiples facteurs font que la perspective de croissance économique s'efface, au moins à court terme. Ce qui frappe dans les réactions du

23. « *The Government's commitment to increase investment in defence to 2,6 % of GDP in 2027, with an ambition to rise to 3 % in the next Parliament* » (UK Government, 2025b:128).

24. Un plan pour réaliser ces objectifs est publié en décembre 2024 sous le nom de *Clean Power 2030 Action Plan*. En mai 2025, une loi crée Great British Energy qui devra investir dans des projets d'énergie propre et renouvelable (Burnett, Stewart, 2025).

gouvernement, c'est la disjonction entre les horizons de gestion des différentes perturbations auxquelles, comme les autres pays, il est confronté. La réponse à le guerre commerciale déclenchée par les États-Unis réside dans la recherche rapide d'une solution bilatérale relativement privilégiée et de contenu encore incertain. À l'opposé, la politique industrielle et la transition environnementale sont situées dans une perspective de long terme supposée faiblement impactée par les chocs actuels, qui semblent être considérés comme transitoires. Les questions de défense sont l'objet d'un traitement apparemment prioritaire mais leur mise en œuvre est, pour l'essentiel, renvoyée aux prochaines législatures. L'impact direct est lié à la disparition de la perspective de reprise de la croissance qui prive du financement nécessaire à la mise en œuvre du programme électoral des travaillistes. L'austérité budgétaire menace de frapper durement les prestations sociales au prix d'une impopularité et de conflits internes qui contraignent le gouvernement à des reculs humiliants.

Une réponse fragmentée des organisations syndicales

La lecture des textes syndicaux depuis un an donne l'impression d'une juxtaposition de prises de position disjointes sur les différents dossiers en dépit des articulations qui existent entre eux. Le constat peut s'expliquer partiellement par la structure du syndicalisme britannique. Le Trades Union Congress (TUC) est un organisme faîtier aux compétences limitées. Il ne peut prendre position que sur les thèmes qui font l'objet d'un large assentiment en son sein ; tel est le cas, en 2025, de la politique du *welfare* et de la définition d'une stratégie industrielle. Les syndicats réunis au sein du TUC sont jaloux de leur indépendance. Lorsque les problèmes ont une dimension sectorielle, ce sont ceux directement concernés qui les traitent avec comme priorité la défense des intérêts de leurs adhérents. Le TUC leur donne alors un appui de principe. Quelques exemples permettent d'illustrer ces logiques segmentées.

Deux thèmes communs

Le TUC a pu réagir au nom de toutes ses composantes à la fois contre les restrictions des prestations sociales décidées ou annoncées par le gouvernement et sur l'élaboration d'une stratégie industrielle globale et cohérente, thème qu'il porte de longue date.

Contre la réduction des prestations sociales

Qu'il s'agisse de la Two-Child Limit, du Winter Fuel Payment, des indemnités pour incapacité ou invalidité (voir *supra*), le TUC s'élève contre des mesures ouvertement régressives qui sont introduites, confirmées ou annoncées par le gouvernement travailliste. S'appuyant sur les évaluations *ex ante* des effets potentiels de ces dispositions qui ont été réalisées par différents instituts de recherche ou organisations sociales non gouvernementales, il met en évidence non seulement l'ampleur quantitative de l'impact en termes de populations touchées, mais aussi et surtout le fait que les catégories défavorisées en seront les principales victimes[25]. Il montre de plus la fragilité de l'argumentation gouvernementale qui

25. Pour illustrer le sérieux des bases documentaires sur lesquelles s'appuient les critiques du TUC, voir par exemple, en ce qui concerne les indemnités d'incapacité ou d'invalidité : Klair (2025) ; TUC (2025a).

justifie certaines de ces mesures par leur effet supposé sur le retour à l'emploi.

Si l'opposition est unanime parmi les syndicats, certains d'entre eux se mobilisent plus activement, probablement parce que leurs membres sont les plus directement amenés à constater et à devoir gérer les conséquences sociales de ces coups de rabot. Tel est le cas d'UNISON, principal syndicat du secteur public et des services publics (1,4 million de membres), qui multiplie les prises de position dans ce domaine[26].

Les syndicats ont joué un rôle significatif dans la mobilisation de l'opinion publique qui a contraint le gouvernement à de spectaculaires reculs (voir *supra*). Dans la continuité de cette démarche, le congrès annuel du TUC (septembre 2025) décide le lancement d'une campagne nationale contre l'austérité et envisage, si nécessaire, le recours à la grève[27].

Pour une stratégie industrielle globale et cohérente

L'importance que le TUC accorde à la stratégie industrielle se mesure au caractère particulièrement fouillé du document qu'il fournit en novembre 2024 lors de la consultation organisée par le gouvernement sur cette question (TUC, 2024). Aux côtés de propositions détaillées concernant les différents secteurs productifs, les infrastructures ou les services publics, trois thèmes transversaux sont développés :

- la promotion d'emplois de qualité (*good jobs*) doit être la pierre angulaire de la stratégie. Elle ne doit pas être considérée, ainsi que le suppose implicitement le document gouvernemental, comme une conséquence naturelle de la croissance, ce qui n'est pas conforme à l'expérience. Elle doit constituer un objectif explicite accompagné d'une définition des caractéristiques de ces emplois : salaires, sécurité de l'emploi, *voice at work*[28], santé et bien-être au travail, inclusion ;
- une politique globale de développement des qualifications est nécessaire : formation professionnelle continue, formations de reconversion, comptes individuels de formation, essor de l'apprentissage… ;
- un nouveau modèle de gouvernance des entreprises est la condition de réussite de la stratégie industrielle. À un objectif de rentabilité à court terme au seul profit des actionnaires doit être substituée une logique de croissance soutenable à long terme au bénéfice de toutes les parties prenantes (*stakeholders*), parmi lesquelles les salariés figurent au premier rang.

En février 2025, le TUC complète sa position en confirmant son engagement pour une stratégie de décarbonation (TUC, 2025b ; Freyssinet, 2022). Il reprend sa revendication de signature d'accords pour une transition juste (*Just Transition Agreements*) qui associent les syndicats à des choix durables de reconversion vers des emplois de qualité.

Lorsqu'en juin 2025 le gouvernement publie sa stratégie industrielle, le secrétaire général du TUC, Paul Nowak, affiche sa satisfaction et propose sa coopération

26. Par exemple : « Welfare reforms shouldn't be used to penalize disabled and ill people », UNISON, March 17, 2025, https://bit.ly/3Ju6dE9 ; « Making work pay, not benefit cuts, is key to helping people with employment », May 21, 2025, https://bit.ly/4njdOyc ; « Winter fuel payment decision is a timely boost », June 4, 2025, https://bit.ly/42W5nXI ; « Welfare reforms risk forcing disabled people out of work », June 18, 2025, https://bit.ly/3WlgAgs.

27. TUC Congress, *Labourlist*, September 10, 2025.

28. C'est-à-dire la capacité de faire entendre sa voix dans son travail.

au gouvernement[29]. Les experts de la centrale syndicale identifient « quatre grandes victoires pour les travailleurs[30] » : la création d'emplois comme l'un des six critères de succès, l'insertion des syndicats comme partenaires des *Workforce Strategies*[31], la lutte contre le prix exorbitant de l'électricité qui compromet la compétitivité internationale de l'industrie, l'action pour le développement des industries de base et la maîtrise des chaînes d'approvisionnement.

L'absence d'une réponse globale aux crises actuelles

Dans le rapport d'activité présenté en septembre 2025 pour le congrès du TUC, Paul Nowak souligne d'entrée « l'énorme incertitude globale » (« *huge global incertainty* ») dans laquelle se situe son action, mais ne présente pas de politique syndicale globale qui permettrait d'y faire face. Les différents chapitres du rapport proposent un découpage classique de l'agenda syndical. Parmi les dix défis que le syndicat devra affronter à l'avenir figurent, au quatrième rang, une transition juste vers l'objectif *net zero* et, au cinquième rang, les échanges extérieurs, notamment avec les États-Unis[32], ainsi que le renforcement des liens avec l'UE. La stratégie industrielle et la protection sociale sont étudiées dans une autre partie. C'est peut-être l'hétérogénéité des intérêts défendus par ses syndicats, puissants et jaloux de leur indépendance, qui ne permet pas au TUC de dépasser une approche qui juxtapose ses analyses et ses objectifs.

Trois enjeux sectoriels exemplaires

Confrontés à des dangers immédiats ou à des opportunités nouvelles liés à des questions de sécurité des approvisionnements, de politique de défense ou d'objectifs *net zero*, les syndicats adoptent des stratégies liées aux intérêts spécifiques de leurs adhérents. Trois dossiers traités en 2025 illustrent le poids déterminant de ces intérêts et la difficulté pour les différents syndicats concernés de prendre en compte, sauf dans le discours, la nécessité d'une stratégie globale.

L'acier : British Steel et autres

Le cas de British Steel se situe à la convergence des différentes tensions qui s'articulent aujourd'hui (Jozepa, 2025). L'entreprise a été rachetée en 2020 par un groupe chinois, Jingye Group. Elle dispose des deux derniers hauts fourneaux qui existent encore au Royaume-Uni[33]. Elle projette de les remplacer par des fours à arc électriques, mais exige pour cela des concessions financières de la part du gouvernement. Des négociations, particulièrement opaques, échouent avec le gouvernement conservateur.

29. « Industrial strategy can bring British industry out of decline », TUC, June 23, 2025, https://bit.ly/4nZfnrg.

30. A. Markova, A. Poncia, « The four big wins for workers in the new Industrial Strategy », TUC, June 23, 2025, https://bit.ly/4ozBy7e.

31. C'est-à-dire « stratégies de développement de la force de travail ».

32. Le TUC a approuvé avec soulagement l'accord commercial avec les États-Unis parce qu'il le considérait comme un « retour depuis le bord du gouffre » (« *back from the brink* »).

33. Les hauts fourneaux produisent de l'« acier vierge » (« *virgin steel* ») aux propriétés supérieures à celles de l'acier obtenu par recyclage de ferrailles. Il est notamment utilisé dans le bâtiment et pour les rails de chemin de fer.

En février 2025, les syndicats Community, GMB et Unite[34] présentent conjointement un plan préparé par Syndex[35] qui prévoit le maintien transitoire en fonctionnement des hauts fourneaux jusqu'à l'introduction de la nouvelle technologie à bas carbone[36]. La direction en envisage l'acceptation sous condition de l'abandon par le gouvernement des taxes carbone. L'accord avec le gouvernement ne peut se faire car ce dernier juge trop imprécis les engagements du groupe chinois en contrepartie.

Confrontée à l'accumulation de déficits, l'entreprise annonce en mars 2025 sa décision de fermer les deux hauts fourneaux et ouvre une procédure de consultation pour un licenciement collectif. En avril 2025, le gouvernement obtient du Parlement, sans opposition, une mesure d'urgence qui lui permet de prendre le contrôle de l'entreprise. La fermeture est annulée ; une reprise par un groupe privé est souhaitée sans que soit exclue, en cas d'échec, la perspective d'une nationalisation.

- Une première question posée est celle de l'indépendance du Royaume-Uni dans son approvisionnement en acier, un produit qui est essentiel pour différentes industries.
- Le problème est lié aux objectifs de décarbonation (*net zero*) adopté par le Royaume-Uni qui implique de coûteux investissements pour le passage aux fours à arc électriques.
- Les possibilités d'une reprise par un groupe privé sont conditionnées à l'issue des négociations avec les États-Unis au niveau des droits de douane sur l'acier (voir *supra*).

Les syndicats, qui s'étaient fortement mobilisés, se félicitent de l'intervention du gouvernement qui, selon eux, sauve 2 700 emplois et garantit la sécurité d'approvisionnement du Royaume-Uni dans la perspective d'une nationalisation et d'une transition vers une technologie plus « verte »[37].

La crise de l'acier se poursuit. Au mois d'août, le gouvernement doit apporter son aide financière pour la poursuite de l'activité de Speciality Steel, filiale d'un groupe indien et troisième aciériste du pays, qui a été placée en liquidation judiciaire. Le syndicat Community se félicite de cette intervention. Désormais quatre des six entreprises sidérurgiques britanniques bénéficient d'un financement public[38]. La justification réside dans leur importance critique pour les activités de défense et de transition vers une énergie propre.

La crise rebondit avec l'annonce de l'augmentation par l'UE de ses droits de douane sur l'acier (voir *supra*). Unite, GMB et Community unissent leurs voix pour réclamer

34. Unite (1,2 million de membres) est le principal syndicat intersectoriel du secteur privé, suivi par GMB (0,6 million de membres). Community (44 000 membres) a été créé en 2004 par la fusion de divers syndicats provenant principalement de la sidérurgie et du textile.

35. Syndex est un cabinet d'experts économiques et d'experts comptables dont l'activité principale est de répondre aux demandes des représentants des travailleurs dans les entreprises.

36. « British Steel "warm" on blast furnace plan », GMB Union, February 4, 2025, https://bit.ly/49f7FEU.

37. Par exemple : « Unite comment on British Steel coming under government control », April 11, 2025, https://bit.ly/4saRHTx ; « Community Union Backs Labour Government Action on British Steel », April 12, 2025, https://bit.ly/4oDWzhm ; pour GMB, il s'agit de « *fantastic news for steel workers* » (*Financial Times*, April 22, 2025).

38. A. Armstrong, S. Pfeifer, R. Smith, « Government supporting four out of six UK's steel companies », *Financial Times*, August 22, 2025.

une intervention urgente et massive du gouvernement britannique, par exemple pour Unite : « Le Royaume-Uni doit introduire sans délai des règles strictes pour garantir que toute création d'infrastructure et tout projet du secteur public doivent utiliser de l'acier produit localement [39] ».

Le nucléaire : Sizewell C

Le 22 juillet 2025, après quinze années de discussions, le gouvernement a définitivement confirmé sa décision[40] de cofinancer avec des investisseurs privés pour 38 milliards de livres (46 milliards d'euros) la construction à Sizewell d'une centrale nucléaire qui devrait desservir à terme 6 millions de foyers et créer 10 000 emplois. Ainsi est concrétisée l'option pour l'énergie nucléaire incluse dans sa stratégie industrielle (voir *supra*).

Au même moment, les deux principaux syndicats concernés, GMB et Prospect[41], lancent une initiative commune : Climate Jobs UK. Il s'agit pour eux d'obtenir que la création d'emplois de qualité soit une composante du développement de sources d'énergie à bas carbone. Plus précisément, ils veulent montrer au gouvernement qu'il s'agit d'une condition nécessaire pour obtenir un soutien de la population à cette politique. Dans cette perspective, ils approuvent avec enthousiasme le projet Sizewell : il est à la fois créateur d'emplois de qualité, vital pour la sécurité de l'approvisionnement énergétique national et indispensable pour respecter les engagements environnementaux sur le *net zero*. Pour GMB, il s'agit d'une « nouvelle fantastique pour les emplois, l'économie et la sécurité énergétique du Royaume-Uni[42] ». Le syndicat Prospect reprend les mêmes arguments : emplois de qualité, sécurité des approvisionnements, énergie décarbonée[43].

La défense

Nous retrouvons les deux mêmes syndicats, GMB et Prospect, dans le domaine de la défense avec les manifestations d'un soutien sans réserve à l'accroissement des dépenses. GMB se réjouit des annonces faites dans ce domaine par le gouvernement ; il les juge favorables à la croissance économique et au développement régional[44] et préconise la construction d'une usine de drones qui, à ses yeux, pourrait favoriser (*support*) la création de 600 000 emplois à l'échelle nationale[45]. De son côté, Prospect se réjouit d'un accord passé avec la Turquie pour la fourniture d'avions de combat Typhoon dont

39. « *Without delay the UK must introduce strict rules to ensure that all UK infrastructure developments and all public sector projects must use domestically produced steel* », « UK Govt must protect domestic steel following new tariff threat, Unite », October 8, 2025, https://bit.ly/4pzHuhq ; voir aussi : « EU steel tariffs "hammer blow" », GMB, October 8, 2025, https://bit.ly/4huzHhQ et *« EU Steel Tariffs Announcement »*, Community, October 7, 2025, https://bit.ly/48Lgnun.

40. « Sizewell C gets green light with final investment decision », July 22, 2025, https://bit.ly/4hqjNos.

41. Prospect (157 000 membres) est un syndicat de *professionals* (ingénieurs, techniciens, managers…) du secteur privé et du secteur public.

42. « *Fantastic news for UK jobs, economy and our nation's energy security* » : « "Momentous" Sizewell C decision vital for UK to hit net zero », GMB Union, June 10, 2025, https://bit.ly/4noC3QC.

43. « Prospect welcomes "vital step forward" for Sizewell C », June 10, 2025, https://bit.ly/3JobyNj ; « New nuclear deals help keep legacy of historic energy sites alive, says Prospect », September 15, 2025, https://bit.ly/3L3ibFj.

44. « Defence spending increase "can be a powerful force for UK growth" », February 25, 2025, https://bit.ly/3L3ijoh.

45. « UK drone hub could create 600,000 jobs », June 10, 2025, https://bit.ly/4hnX7VX. Le syndicat ne fournit aucune indication sur le mode de calcul de ce chiffre à première vue peu vraisemblable, mais symbolique de sa démarche.

la production assure 20 000 emplois[46]. De manière quelque peu dissymétrique, il se félicite aussi que le gouvernement annonce sa volonté de privilégier, dans les appels d'offre pour la fourniture d'équipements militaires, les entreprises qui les produiront au Royaume-Uni[47].

La manifestation la plus significative de l'adhésion de ces deux syndicats à la politique de réarmement réside dans le document sur les activités de défense qu'ils établissent conjointement avec l'organisation patronale ADS[48] (GMB, Prospect, ADS, 2025). Le texte, publié au printemps 2025, se présente comme une contribution aux documents sur la stratégie industrielle globale et sur la stratégie industrielle de défense que prépare alors le gouvernement. Il met l'accent sur la contribution de ces activités à la sécurité nationale, à la recherche et à l'innovation, au développement local, à la création d'emplois qualifiés et bien rémunérés et, plus largement, aux intérêts de « nos communautés et de notre société[49] ». Les signataires soulignent leur accord global alors que leurs différences ne portent que sur des nuances. Ils mettent l'accent sur la sécurisation des approvisionnements, sur la recherche de partenariats extérieurs sous condition de contrôle de la propriété intellectuelle, sur le soutien aux exportations et sur l'urgence d'une politique de formation compte tenu de la gravité des pénuries de main-d'œuvre qualifiée. Il est demandé au gouvernement de garantir des financements publics à long terme pour favoriser l'investissement des entreprises.

Il apparaît que sur ces dossiers précis, le TUC laisse la main aux syndicats directement concernés. Ces derniers privilégient la défense de l'emploi mais enrichissent leur argumentation en y insérant, selon les cas, la sécurité des approvisionnements, la maîtrise technique des chaînes de production ou encore la protection de l'environnement. Il faut cependant souligner une exception symbolique à cette règle de soutien aux revendications des syndicats membres. Elle ne provient pas de la direction du TUC, mais du vote des syndicats le 9 septembre 2025 lors du récent congrès. Une motion, adoptée avec 2,9 millions de voix pour et 2,3 contre, renverse la position du TUC qui était favorable depuis 2022 à l'accroissement des dépenses de défense. Le texte propose de privilégier les investissements dans les services publics et « réaffirme que la priorité du mouvement se situe dans le bien-être et les salaires, pas dans les armes et la guerre[50] ». Il est significatif de remarquer que Prospect s'y est opposé en se présentant comme un syndicat de la défense et en regrettant que la motion ait été votée par des syndicats qui ne représentent pas les travailleurs de la défense et qu'elle ait ainsi engendré une division entre syndicats. Il est trop tôt pour mesurer l'impact de ce vote sur les positions à venir de la direction du TUC.

46. « Fighter jets deal with Turkey shows benefits of a coherent defence strategy », Prospect, July 23, 2025, https://bit.ly/3IZYHkn.

47. « Prospect welcomes new defence procurement rules that will prioritise British ships and British steel », September 29, 2025, https://bit.ly/47EHjLh.

48. ADS réunit les entreprises des secteurs de l'aérospatial, de la défense et de la sécurité qui occupent 430 000 salariés.

49. « Support for defence can be synonymous with supporting our communities and society », *op. cit.*, p. 7.

50. *« Reaffirm our movement's priority is welfare and wages, not weapons and war »* : D. Green, « TUC Congress: Unions narrowly back motion opposing increase in defence spending », *Labour List*, September 9, 2025, https://bit.ly/4nInnBN.

Conclusion

Au total, il apparaît que le traitement fragmenté par le gouvernement travailliste des différents chocs enregistrés dans la période récente permet au mouvement syndical de lui apporter son appui, sauf dans le domaine de la défense.

Le compromis provisoire et incomplet avec les États-Unis sur les échanges commerciaux est accepté comme un moindre mal tandis que la nouvelle stratégie industrielle est vivement approuvée ainsi que la volonté d'accélérer la réalisation des objectifs de décarbonation.

L'opposition syndicale s'est concentrée sur les mesures régressives en matière de prestations sociales. Elle conduirait aujourd'hui, si la direction du TUC appliquait le vote du congrès, à une remise en question du soutien à l'accroissement des dépenses de défense dans un contexte de resserrement des marges budgétaires lié aux médiocres perspectives de croissance économique.

Achevé de rédiger le 3 décembre 2025.

Sources :

- Aref-Adib C., Brewer M., Clark T., Clegg A., Corlett A., Curtice R., Fry E., Leather Z., McCurdy C., Odamtten F., Pittaway S., Smith J., Thwaites G. (2025), « A healthy State? Putting the 2025 Spending Review into context », *Resolution Foundation Briefing*, June, https://bit.ly/3LlSnEi.
- Brewer M., Clegg A., Murphy L. (2025), « A dangerous road? Examining the "Pathways to Work" Green Paper », *Spotlight*, Resolution Foundation, March, https://bit.ly/42RsvWY.
- Brewer M., Murphy L. (2024), « Cutbacks ahead. Considering the impact of proposed changes to disability benefits on living standards and the public finances », *Spotlight*, Resolution Foundation, October, https://bit.ly/4qsINzU.
- Brooke-Holland L. (2025), « The forthcoming strategic defence review 2025: FAQ », *Research Briefing*, House of Commons, May, https://bit.ly/3JoUt5N.
- Burnett N., Stewart I. (2025), « The UK's plans and progress to reach net zero by 2050 », *Research Briefing*, , n° 9888, House of Commons, August, https://bit.ly/3LoMlTm.
- Clegg A., Corlett A. (2025), « Limited ambition ? An assessment of the rumoured options for easing the Two-Child Limit », *Spotlight*, Resolution Foundation, May, https://bit.ly/3Loupbx.
- Clegg A., Marshall J. (2024), « Cold comfort. Mitigating the Winter Fuel Payment cut », *Spotlight*, Resolution Foundation, October, https://bit.ly/3J7Qhr7.
- Department for Business & Trade (2024), « Invest 2035: The UK's modern industrial strategy », *Green Paper*, November, https://bit.ly/49cre0A.
- Department for Work & Pensions (2025), « Pathways to work: Reforming benefits and support to Get Britain Working », *Green Paper*, March, https://bit.ly/3JqqV7V.
- Freyssinet J. (2022), « Royaume-Uni : les syndicats face au défi de la "révolution verte" », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 177, mars, p. 54-68, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/C177_RU_1.pdf.
- Freyssinet J. (2025), « Royaume-Uni : six mois de gouvernement travailliste : entre priorités politiques et contraintes financières », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 189, mars, p. 3-19, https://ires.fr/wp-content/uploads/2025/04/C189_1.pdf.
- GMB, Prospect, & ADS (2025), *Securing our Future Together*, Spring, https://bit.ly/3L3xiP1.
- Henry A., Wernham T. (2024), « Abolishing the two-child limit would be a cost-effective way of reducing child poverty but is no silver bullet », IFS Green Budget 2024, *Press Release*, October, https://bit.ly/4omPmm9.

- HM Government (2024), *Get Britain Working*, CP 1191, November, https://bit.ly/4obQcC8.
- HM Government (2025), *National Security Strategy 2025. Security for the British People in a Dangerous World*, CP 1338, June, https://bit.ly/47rHHvz.
- HM Treasury (2025), *Spending Review 2025*, CP 1336, June, https://bit.ly/3Wfn4xo.
- Jozepa I. (2025), « British Steel and government special measures », *Research Briefing*, n° 10278, House of Commons, June, https://bit.ly/47g18qR.
- Jozepa I., Peres A., Webb D. (2025), « US trade tariffs », *Research Briefing*, House of Commons, July, https://bit.ly/4qGBK6P.
- Kennedy S., Mackley A., Hobson F., Harker R. (2025), « Universal Credit and Personal Independence Payment Bill 2024-2025: Progress of the Bill », *Research Briefing*, House of Commons Library, July, https://bit.ly/4qwv0Im.
- Klair A. (2025), *TUC Submission to Work and Pensions Committee Inquiry - Getting Britain Working*, TUC, May, https://bit.ly/3L6SweL.
- Labour Party (2024), *Labour Party Manifesto*, June, https://labour.org.uk/change/.
- Latimer E., Oulton M., Waters T. (2025), « The government's proposed reforms to health-related benefits: Incomes, insurance and incentives », *IFS Report*, June, https://doi.org/10.1920/re.ifs.2025.0024.
- Lydgate E., Gasiorek M. (2025), *UK Trade Strategy: Analysis*, CITP, July, https://citp.ac.uk/uktpr/uk-trade-strategy-analysis.
- Mackley A., Hobson F., Kennedy S. (2025), « Universal Credit and Personal Independence Payment Bill 2024-25 », *Research Briefing*, n° 10296, House of Commons, June, https://bit.ly/48F172d.
- Mahmood S., Hutton G., Pickett L. (2025), « Industrial strategy in the UK », *Research Briefing*, n° 7682, House of Commons, October, https://bit.ly/3Jq9vIv.
- Mikloš M., Xu X. (2025), « Options for unemployment insurance », *IFS Green Budget Chapter*, October, https://doi.org/10.1920/re.ifs.2025.0032.
- Ministry of Defence (2024), « Defence Industrial Strategy – Statement of Intent », *Policy Paper*, December, https://bit.ly/49nIznc.
- Ministry of Defence (2025a), « The Strategic Defence Review 2025 – Making Britain Safer: Secure at home, strong abroad », *Policy Paper*, June, https://bit.ly/4hmlEL4.
- Ministry of Defence (2025b), *Defence Industrial Strategy: Making Defence an Engine for Growth*, CP 1388, September, https://bit.ly/4oC47RG.

- Murphy L. (2025), « The good, the bad and the messy. Responding to the pathways to work green paper consultation », *Spotlight*, Resolution Foundation, June, https://doi.org/10.63492/wfk812.
- Murphy L., Thwaites G. (2025), « No workaround : Assessing the impact of the Spring 2025 disability and incapacity benefit reforms on employment », *Spotlight*, The Resolution Foundation, May, https://doi.org/10.63492/lzjc98.
- Porter I. (2024), *Unlocking benefits: Tackling barriers for disabled people wanting to work*, Joseph Rowntree Foundation, November, https://bit.ly/4jMbyUM.
- TUC (2024), *TUC Submission to the Industrial Strategy Green Paper*, November, https://bit.ly/4nD7siB.
- TUC (2025a), *TUC Response to Pathways to Work: Reforming Benefits and Support to Get Britain Working Green Paper*, August, https://bit.ly/49fOR8n.
- TUC (2025b), « Industrial Decarbonisation Strategy – Union Priorities », *Briefing*, February, https://bit.ly/4nul4ww.
- UK Government (2025a), *The UK's Trade Strategy*, CP 1339, June, https://bit.ly/4qpB7y4.
- UK Government (2025b), *The UKs Modern Industrial Strategy*, CP 1337, June, https://bit.ly/3Jcc690.

Suède

Forte hausse des dépenses de défense et relance budgétaire : un choix atypique

Annie JOLIVET

Confronté à des enjeux de sécurité et de défense accrus et à une stagnation de la croissance, le gouvernement suédois a opté pour un budget de relance. L'augmentation des dépenses de défense fait l'objet d'un large consensus et profite en partie aux entreprises installées en Suède. Les réductions de taxes et impôts pour les ménages et le manque de mesures de long terme sont largement critiquées, notamment par les organisations syndicales. L'augmentation des droits de douane étasuniens aurait des effets différents selon les secteurs et limités à court terme.

Confronted with increased security and defence challenges and growth stagnation, the Swedish government has opted for a stimulus budget. Increases to defence spending enjoy broad approval and partially benefits Swedish businesses. Tax cuts for households and the lack of long-term measures are widely criticised, particularly by trade union organisations. The effects of American customs duty rises are short-term and differ between sectors.

Annie Jolivet est chercheuse au Centre d'études de l'emploi et du travail (CEET) et au CRTD du Conservatoire national des arts et métiers (Cnam), chercheuse associée à l'Ires et contribue au Gis CREAPT.

Le contexte actuel de la Suède est affecté par trois faits majeurs : les enjeux de sécurité extérieure et de défense renforcés depuis l'invasion de l'Ukraine en 2022, qui l'ont conduite à entrer dans l'Otan ; l'augmentation par les États-Unis des droits de douane appliqués aux importations, annoncée début 2025 ; la situation économique caractérisée par une stagnation de la croissance et une inflation ralentie mais qui affecte encore beaucoup les biens alimentaires. Comment la Suède répond-elle à ces trois fait majeurs et à leurs conséquences économiques et sociales ?

Le 22 septembre 2025, le gouvernement Kristersson a remis au Parlement son projet de budget pour 2026. Issu d'un accord avec les Démocrates de Suède[1], ce projet fixe comme priorités d'améliorer les finances des ménages, notamment par la réduction de plusieurs impôts et taxes, et de renforcer les incitations à l'activité alors même que l'augmentation des dépenses de défense engagée en 2015 se poursuit et s'accélère depuis 2022. À contre-courant de beaucoup d'autres pays, les dépenses publiques progressent et le déficit public s'accroît légèrement. La Suède est en effet l'un des pays dont le déficit et la dette publics sont parmi les plus bas de l'Union européenne (UE), résultat d'une politique très stricte menée à partir du début des années 1990. Le gouvernement suédois dispose donc de marges de manœuvre pour ce budget de relance. La politique de défense totale constitue une réponse aux enjeux de sécurité posés par l'évolution du contexte politique régional. Plusieurs incidents ont eu lieu dans la mer Baltique, notamment des ruptures d'infrastructures d'approvisionnement d'électricité, de gaz et de câbles de télécommunication. Le contexte de guerre hybride a conduit la Suède à redéfinir depuis une décennie sa politique de défense et à mobiliser une industrie de défense très présente. Enfin, la guerre commerciale initiée par les États-Unis devrait avoir des conséquences sur les exportations et sur les choix d'implantation des entreprises pour un certain nombre de secteurs exportateurs. Les effets restent encore incertains et très divers selon les secteurs, ce qu'illustrent quelques exemples de restructurations annoncées par des directions d'entreprise.

Un budget 2026 en expansion critiqué

Le projet de budget pour 2026 comporte deux évolutions notables : une réduction des taxes et impôts pour les ménages et une nouvelle augmentation des dépenses pour la défense. Le premier volet vise à relancer une croissance économique atone, alors que les prochaines élections législatives auront lieu en septembre 2026[2]. Ce volet a suscité de vives critiques des partis de l'opposition, d'associations et des confédérations syndicales et patronales. Le second volet répond aux relations dégradées avec la Russie et aux décisions de l'Otan, dont la Suède est devenue membre le 7 mars 2024. Le budget affiche un déficit en hausse, sans conséquence majeure en raison du faible niveau de dette publique. Ce second volet fait l'objet d'un consensus.

1. À l'issue des élections législatives du 11 septembre 2022, les partis des Modérés (19,1 % des votes), des Chrétiens-démocrates (5,3 %) et des Libéraux (4,6 %) ont formé une coalition. Le poste de Premier ministre a été confié au chef du parti des Modérés, Ulf Kristersson. Les Démocrates de Suède (extrême droite, arrivés en deuxième place avec 20,5 % des votes derrière les sociaux-démocrates et leurs 30,3 %) soutiennent le gouvernement mais n'y participent pas. L'accord dit « de Tidö » signé le 14 octobre 2022 entre les partis au gouvernement et ce parti définit des points d'accord sur six thèmes : la lutte contre la criminalité ; l'immigration, l'asile et la citoyenneté ; l'économie ; l'énergie ; la santé ; l'éducation.

2. En septembre 2025, les sondages donnent une nette avance au bloc d'opposition.

Stimuler la croissance

Le budget 2026 s'inscrit dans un contexte de croissance très ralentie et d'augmentation du chômage (tableau 1). La reprise qui s'amorçait fin 2024 s'est interrompue, en partie sous l'influence des annonces du Président Trump concernant les taxes douanières. L'augmentation des dépenses publiques vise entre autres à soutenir la croissance et à réduire le chômage.

La Riksbank (Banque centrale de Suède) a une nouvelle fois réduit le taux d'intérêt directeur le 23 septembre 2025. Avec cette baisse de 0,25 point de pourcentage, ce taux se situe désormais à 1,75 %, contre 4 % en 2023. Il s'agit de donner un coup de pouce à la demande, dont la croissance est faible, dans un contexte où la couronne suédoise s'est raffermie face au dollar et où l'inflation semble stabilisée. « C'est la fin des baisses », a déclaré le directeur de la Riksbank, Erik Thedéen, après l'annonce, « mais il y a beaucoup d'incertitude à ce sujet[3]. »

À court terme, l'effet de la baisse du taux directeur sur la croissance de la demande dépend en effet de la façon dont les banques répercuteront, intégralement ou non, cette baisse sur les taux d'intérêt qu'elles proposent, en particulier sur les prêts à la consommation. Une remontée des taux est également plausible si l'inflation repart à la hausse. Une troisième incertitude tient à l'évolution du taux d'épargne des ménages, qui pourrait atténuer les effets de la relance budgétaire projetée par le gouvernement en 2026.

Des réductions de taxes et d'impôts pour les ménages…

Le budget pour 2026 prévoit 79 milliards de couronnes suédoises de dépenses supplémentaires (environ 7,2 millliards d'euros[4]),

Tableau 1 - **Indicateurs macroéconomiques clés (2024-2028*)**

En %

	2024	2025	2026	2027	2028
Taux de croissance annuel du PIB (prix fixes)	1,0	0,9	3,1	2,6	1,3
Taux de chômage 15-74 ans	8,4	8,7	8,3	7,8	7,6
Taux d'inflation annuel (KPIF)	1,9	2,7	1,3	1,9	2,6
Solde budgétaire des finances publiques, en % du PIB	-1,5	-1,4	-2,4	-1,8	-0,6
Dette publique, en % du PIB	33,9	35,1	35,8	36,8	36,5

*Résultats 2024 ; prévisions pour 2025-2028.

Source : Budget 2026, Regeringen.

3. B. Waterton, « Swedish central bank lowers interest rate to 1.75 percent », *The Local*, September 23, 2025.

4. En novembre 2025, la couronne suédoise s'échange à 10 SEK pour 0,91 euro. Il faut donc diviser les sommes par 10 pour obtenir un équivalent en euros.

dont 46 milliards de réductions de taxes et d'impôts et 53 milliards de réduction des recettes fiscales[5].

Il s'agit d'abord de réductions d'impôt sur les revenus des salariés et des retraités. La mesure la plus coûteuse est l'augmentation de la réduction d'impôt sur les revenus du travail (*jobbskatteavdrag*)[6] : elle devrait compter pour 17 milliards de couronnes. La réduction de base est relevée pour les retraités pour un coût estimé à 4,28 milliards de couronnes. Ces deux mesures visent à augmenter le revenu disponible des ménages après impôt.

L'impôt sur le revenu sera aussi diminué pour les personnes percevant des indemnités journalières maladie ou des « aides à l'activité » (*aktivitetsstöd*) destinées aux personnes âgées de 19 à 29 ans qui ne peuvent pas travailler pour cause de maladie ou d'invalidité. Cette mesure coûtera 460 millions de couronnes en 2026. Le gouvernement déclare qu'il y aura désormais « le même niveau d'imposition que pour les revenus du travail » et que l'« écart fiscal » avec les revenus du travail sera supprimé[7].

Le taux de TVA sur les denrées alimentaires est temporairement réduit de moitié : il passera de 12 à 6 % de janvier 2026 à décembre 2027. Cette mesure devrait coûter 16 milliards de couronnes d'ici 2026 et 21 milliards en 2027. C'est probablement la mesure qui aurait l'effet le plus rapide et le plus important sur les dépenses individuelles. Elle est en outre plus favorable aux bas revenus. Afin de garantir que cette baisse profite aux consommateurs, une « commission des prix alimentaires » sera mise en place pour surveiller de près les prix.

La taxe sur l'électricité est également réduite pour les ménages et les entreprises.

Par ailleurs, un certain nombre de modifications réglementaires réduiront les recettes fiscales de 53 milliards de couronnes. Sont proposées par exemple une réduction de la taxe spéciale sur les Suédois résidant à l'étranger, une légère baisse de l'impôt sur les sociétés, la suppression de la taxe sur les caravanes.

Le budget modifie également certaines règles concernant les prestations sociales, qui seraient désormais plafonnées pour les familles nombreuses. Les chômeurs qui reprennent un emploi recevront une prime. Ces deux mesures visent à créer des incitations à sortir de l'aide sociale de longue durée et à favoriser le travail. « À long terme, cela incitera davantage de parents à aller travailler », a déclaré la ministre des Finances, Elisabeth Svantessen. Le coût des réformes de l'aide sociale est estimé à 1,5 milliard de couronnes. Les programmes visant à favoriser l'emploi représentent un demi-milliard de couronnes.

5. R. Orange, « Swedish government cuts tax by 50 billion kronor in bumper 2026 budget », *The Local,* September 22, 2025.

6. Le montant de la réduction d'impôt dépend du montant des revenus d'activité (pour la seule part imposée par les communes), du taux d'imposition de la commune de résidence et de l'âge du contribuable. Pour les personnes âgées de 66 ans et plus, il est calculé différemment. La réduction d'impôt a été mise en place en 2007, renforcée au cours des trois années suivantes, puis à nouveau en 2014. En 2016, elle a commencé à diminuer pour les revenus plus élevés, mais ce début de progressivité a été supprimé en 2025. Elle est intégralement financée par l'État. Cette disposition vise à inciter à travailler et à réduire l'écart d'imposition selon la commune.

7. Finansdepartementet, « En budget för hårt arbetande människor », Pressmeddelande, 22 september 2025, https://bit.ly/48MRhK4. Ces deux types de prestations sociales n'étaient jusqu'à présent pas prises en compte pour cette réduction d'impôt.

« Ce budget met fortement l'accent sur les ménages et sur le simple renforcement de leurs finances, et c'est vraiment très gratifiant de pouvoir le faire », a déclaré Elisabeth Svantessen en annonçant le budget final[8]. Selon elle, les réductions d'impôts prévues dans le budget 2026 portent à 100 milliards de couronnes leur montant total depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement, une « famille type » payant désormais 5 000 couronnes d'impôts de moins qu'avant.

… soumises à une salve de critiques

Ce budget de relance est très critiqué par tous les partis d'opposition, des associations, les confédérations syndicales et patronales. Les montants records consacrés à ces mesures sont qualifiées de « cadeaux électoraux ».

Celles destinées aux ménages sont jugées insuffisamment ciblées sur les ménages aux plus faibles revenus. Les réductions d'impôt sur le revenu sont progressives et représentent un très faible gain pour les revenus imposables inférieurs à 25 000 couronnes par mois[9]. La présidente de l'Association suédoise des seniors a indiqué que « 70 % des retraités ne touchent pas 25 000 couronnes par mois, mais moins que cela », et elle a ajouté : « Une réduction est bien sûr la bienvenue, mais pour ceux qui touchent des pensions moins élevées, cela ne représente guère plus que des miettes[10]. »

Le Parti du Centre considère que les mesures visant à stimuler la consommation sont des mesures de court terme. Son porte-parole en matière de finances publiques a qualifié le budget de « gigantesque prêt sur salaire contracté auprès du peuple suédois », affirmant qu'il s'agissait d'un « budget de panique plutôt que de véritables réformes » et qu'« une grande partie de ce budget vise uniquement à créer un sentiment de bien-être avant les élections ». Le Parti social-démocrate pointe un budget « rempli de mesures temporaires, mais [qui] ne comporte aucun plan pour l'avenir[11] ». Le porte parole du parti, Mikael Damberg, souligne que « la Suède a besoin d'une nouvelle orientation, avec plus d'emplois, un système de protection sociale plus solide et une économie en croissance ».

Johan Lindholm, président de la confédération LO, dénonce « un budget qui continue de pénaliser les travailleurs » et notamment le maintien de la déduction pour carence (*karensavdrag*) en cas d'arrêt maladie qui pèse sur les revenus des ménages[12]. Il réclame davantage de mesures pour lutter contre le chômage et « des investissements plus importants, notamment dans les infrastructures, les soins de santé, l'éducation et les services sociaux ». Pour le porte-parole de la confédération Saco, Göran Arrius, « l'ensemble du budget est caractérisé par un déséquilibre et une

8. Citations reprises de R. Orange, *op. cit.*.

9. Le salaire médian est de 38 800 couronnes.

10. Communiqué de presse, repris par R. Orange, « How Sweden's 2026 budget could affect your finances », *The Local*, September 8, 2025.

11. Voir le communiqué de presse du Parti social-démocrate du 6 octobre 2025, « Socialdemokraternas förslag till budget för 2026 – Ny riktning för Sverige », https://bit.ly/4p6wWpW.

12. Communiqué de presse de LO du 22 septembre 2025, « LO-ordföranden: "En budget som fortsätter straffa arbetare" », https://bit.ly/3Koxkkr.

vision trop court-termiste[13] ». Il estime que « sans investissements dans l'éducation, la recherche et les infrastructures, les bases nécessaires à une croissance, une innovation et une prospérité à long terme font défaut. » Il critique en particulier les réductions d'impôts qui « fragmentent davantage le système fiscal tout en mettant sous pression le financement de la protection sociale, de l'éducation et de la transition climatique », le manque d'investissements dans l'enseignement supérieur et l'absence de mesures adaptées au chômage des diplômés. Karin Pilsäter, économiste à la confédération TCO, ajoute que « le besoin d'actions en faveur de l'adaptation au changement climatique est notamment criant et urgent, mais aussi nécessaire à long terme[14] ». Elle critique par ailleurs les mesures de financement de la protection sociale (communes et régions) dans le budget 2026 : « Tous les nouveaux fonds publics sont alloués aux communes sous forme de subventions publiques ciblées et affectées à des fins spécifiques, qui sont dans de nombreux cas limitées dans le temps. »

Les critiques sur l'inadaptation des mesures fiscales au financement du changement climatique sont assez sybillines mais elles confortent des critiques déjà portées sur le budget pour 2024 (Jolivet, 2023). Investir pour préparer la société et l'économie suédoises aux conséquences et aux enjeux stratégiques du changement climatique reste une priorité pour les partis d'opposition, les acteurs économiques et les organisations syndicales[15] et patronales.

Des crédits alloués à la défense en hausse continue

Les crédits alloués à la défense militaire ont été assez longtemps une variable d'ajustement pour améliorer l'état des finances publiques. De 1994 à 2013, ils ont été maintenus au même niveau nominal, juste au-dessus de 40 milliards de couronnes. Leur part dans le PIB a ainsi fortement baissé, passant de 2,3 à 1 % entre 1994 et 2013[16]. Après l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014, la Suède a engagé une reprise progressive des dépenses militaires. Le système d'ajustement automatique du montant des dépenses militaires en fonction de l'inflation spécifique à ces dépenses a été repensé (Nordlund, 2022).

Au cours de cette période, la Suède a progressivement et graduellement modifié sa politique de sécurité[17] : elle abandonne sa référence à la neutralité et au non-alignement (qui remonte à 1812), lui préférant celle de « non-appartenance à une alliance militaire permanente » et de « partenaire européen de confiance » (« *reliable European partner* »), dans le cadre de son

13. « Präglas av obalans med allt för kortsiktigt fokus. Saco: Alltför svagt framtidsbygge i regeringens budget », *Aftonbladet*, 22 september 2025, https://bit.ly/48jqlRZ.

14. « Kommentar budget 2026: "En spretig flora och fauna" », TCO, 23 september 2025, https://bit.ly/4p39CcJ. Le très bref communiqué de la porte-parole de TCO est lui aussi critique : « Budget 2026 – Hellre långsiktiga satsningar på välfärden än kortsiktiga skattesänkningar », TCO, 22 september 2025, https://bit.ly/48iPfkq.

15. La publication des Perspectives économiques de la confédération LO est annoncée pour le 12 décembre 2025, ce qui est en retard par rapport aux années précédentes et postérieur à la rédaction de cet article.

16. Plusieurs rapports de l'Agence de recherche pour la défense totale (Totalförsvarets forskningsinstitut - FOI) signalent le sous-financement de la défense. Voir Nordlund (2022).

17. Un discours du ministre des Affaires étrangères alors en poste, Tobias Billström, récapitule le 16 avril 2024 les grandes lignes de ce changement de politique : « Why Sweden joined NATO - a paradigm shift in Sweden's foreign and security policy », https://bit.ly/4oE9EGP.

adhésion à l'Union européenne[18]. Elle se rapproche ainsi de l'Otan, en participant à des opérations de maintien de la paix (à partir de 1992), à des exercices en mer Baltique et devient officiellement un « partenaire privilégié » (*enhanced opportunity partner*). Elle coopère également avec d'autres pays présents dans cette zone, notamment la Finlande et le Royaume-Uni. Enfin, la Suède, membre du Conseil de l'Arctique, est particulièrement concernée par les enjeux stratégiques de cette zone, qui feront l'objet d'une mise à jour au printemps 2026[19]. Si l'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022 et la demande d'adhésion de la Finlande déclenchent la demande d'adésion à l'Otan de la Suède le 18 mai 2022, cette demande est l'aboutissement d'un long processus et fait l'objet d'un consensus entre six des huit partis politiques (à l'exception du Parti de gauche et des Verts).

Dès 2022, le gouvernement annonce une augmentation des dépenses de défense à 2 % du PIB d'ici 2026, seuil fixé par l'Otan. Depuis son adhésion effective le 7 mars 2024, la Suède poursuit le relèvement des objectifs au-delà de ce seuil. Avec la décision sur la défense totale (Försvarsbeslutet) pour 2025-2030[20], votée à l'unanimité par le Riksdag (le Parlement suédois) le 17 décembre 2024, l'augmentation des dépenses militaires s'accélère encore. Dans le projet de budget 2026, ces dépenses augmentent de 26,6 milliards de couronnes suédoises auxquels s'ajoutent 10 milliards supplémentaires, soit une hausse de 18 % par rapport à 2025[21]. Elles devraient ainsi représenter 2,8 % du PIB en 2026 selon la définition de l'Otan, et 3,1 % à partir de 2028. Le gouvernement entend atteindre 3,5 % du PIB en 2030 au lieu des 2,6 % initialement fixés dans le budget 2024. Il anticipe un relèvement du seuil fixé par l'Otan.

Ces dépenses ont fait l'objet d'un accord entre le gouvernement et les partis, y compris d'opposition, lors de la réunion de la Commission Défense[22] en juin 2025. Toutefois, elles ne semblent pas vraiment faire l'objet de réactions syndicales fortes (voir note 15, p. 200). Elles sont financées par un prêt exceptionnel de 300 millions de couronnes suédoises pour augmenter rapidement le niveau d'équipement. La Suède n'a pas fait appel au programme Security Action for Europe (Safe), le mécanisme

18. Aggestam et Hyde-Price (2025) analysent cette évolution et détaillent en particulier le basculement progressif des partis, d'abord de droite, plus récemment le Parti social-démocrate, en faveur de l'adhésion à l'Otan. Par ailleurs, les confédérations LO, TCO et Saco ont publié un post commun sur Facebook le 24 février 2022 condamnant officiellement l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

19. Voir le discours de la ministre des Affaires étrangères, Maria Malmer Stenergard, le 8 décembre 2025 : https://bit.ly/4s2XQRF. La volonté d'expansion de la Russie et les enjeux du changement climatique dans cette région sont deux points de préoccupation.

20. Dite aussi « défense totale pour une Suède plus forte ». Voir le communiqué de presse du gouvernement du 15 octobre 2024, « New total defence resolution for a stronger Sweden », https://bit.ly/4acZ1Hm.

21. Communiqué de presse du ministère de la Défense du 15 septembre 2025, « The Government presents defence investments for a stronger Sweden », https://bit.ly/3JVJCkl.

22. Communiqué de presse du gouvernement du 19 juin 2025, « Cross-party agreement on historic rearmament », https://bit.ly/3LY5Hzi. La Commission Défense a été mise en place en 1995 par le gouvernement pour assurer des échanges réguliers et transparents avec le Parlement. Elle est composée de représentants du gouvernement et des partis politiques représentés au Parlement, et peut inviter des experts, principalement des différentes agences en charge de la défense (Nordlund, 2022:395).

Tableau 2 - Dépenses prévues* « pour une Suède plus forte » (2026-2028)

En millions de couronnes suédoises

	2026	2027	2028
Renforcement de la défense militaire	9 500	13 300	15 000
Augmentation de l'indemnité journalière versée aux conscrits effectuant leur service militaire	338	358	377
Augmentation de la rémunération des cadets candidats officiers	44	46,6	46,6
Mesures visant à améliorer la préparation et à développer le service civil	13,5	5	15
Nouveau système d'examen et d'information pour les nouvelles recrues	4,5	10,4	9
Programme amélioré de développement du matériel	50	50	50
Nouvelle unité d'innovation en matière de défense	6	10	10
Nouveau bureau chargé de la création et de la coopération dans le secteur de la défense	3	5	6
Infrastructure de recherche	30	50	75
Technologies révolutionnaires méritant d'être protégées	10	10	10

*À ce stade il s'agit de crédits ouverts et non pas de dépenses effectuées.
Source : ministère de la Défense, 2025.

de financement ouvert par l'Union européenne en mai 2025. Les partis ont convenu de mettre en place un financement permanent ultérieurement.

Aux dépenses militaires s'ajoutent des dépenses destinées à la rémunération des conscrits, à la défense civile et à des investissements dans les infrastructures (tableau 2).

Au total, les dépenses pour la défense et les mesures associées s'élèveraient à 225 milliards de couronnes en 2026, en hausse de 33 % par rapport aux dépenses prévues en 2025, et à 234 milliards en 2027.

Une stratégie de défense totale

À partir de 2015, trois projets de loi sur la « défense totale » combinés à des législations sur la gestion de crise ont redéfini et réorganisé la stratégie de défense.

Redéfinition et réorganisation de la politique de défense totale

Développé après la seconde guerre mondiale pour faire face à une « guerre totale », le concept de « défense totale[23] » repose sur une mobilisation coordonnée de l'ensemble de la société : la protection d'un État ne pouvant être assuré par les seules forces armées, chacun peut et doit contribuer à la défense du pays[24]. Dès le 10 décembre 2015, après l'invasion de la Crimée, le gouvernement décide que les forces armées, l'Agence pour la protection civile et la préparation (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB) et les autres autorités civiles concernées doivent reprendre une planification cohérente dans ce domaine.

Le modèle de défense totale actuel s'appuie sur six piliers[25] :

- la défense militaire, incluant les forces armées mais aussi les systèmes et opérations nécessaires pour prévenir et gérer un conflit, en assurant la pérennité des capacités militaires ;
- les infrastructures critiques, incluant les services de base tels que la production et la distribution de l'électricité, l'eau, le gaz et la gestion des déchets ;
- les matériaux de construction, dont l'acier et le ciment, nécessaires à la maintenance des infrastructures physiques ;
- les communications, la cybersécurité et la sécurité des systèmes ;
- la santé, comprenant les équipements médicaux et l'accès aux biens de première nécessité ;
- les transports et la logistique.

Le 1er octobre 2022, une réforme structurelle des autorités chargées de la défense civile et de la préparation aux situations d'urgence entre en vigueur[26]. Douze secteurs stratégiques sont désormais identifiés (poste et télécommunications, services financiers, énergie, santé…). Les autorités ont la responsabilité d'en garantir le fonctionnement. La nécessité d'accroître l'autosuffisance alimentaire du pays, dépendant à 50 % des importations, est également pointée. Le 18 octobre 2022, un ministre de la Défense civile, Carl-Oskar Bohlin, est nommé aux côtés du ministre des Armées, pour la première fois depuis 1947. En novembre 2024, l'Agence pour la protection civile et la préparation (MSB)[27] distribue à 5,2 millions de foyers une nouvelle version actualisée du guide « En cas de crise ou de guerre ».

23. A.-F. Hivert, « La Suède reconstruit son modèle de "défense totale", dans lequel chaque habitant doit se préparer », *Le Monde*, 24 mars 2025.

24. Toutes les personnes âgées de 16 à 70 ans résidant en Suède sont soumises à l'obligation de défense totale et ont donc la responsabilité d'y contribuer.

25. « La Suède et la Finlande », *Fiche d'actualité* #29, Institut des hautes études de défense nationale, Département des études et de la recherche, 10 juillet 2025, https://ihedn.fr/wp-content/uploads/2025/10/IHEDN-Fiche-29.pdf.

26. Règlement (2022:524) relatif à la préparation des autorités publiques, appelée « réglementation sur la préparation » (Beredskapsförordningen) et règlement (2022:525) sur les autorités régionales responsables du domaine civil.

27. La MSB a pour mission d'aider la société à se préparer à des incidents majeurs, des crises et les conséquences de la guerre. Elle est rattachée au ministère de la Défense. À partir de janvier 2026, la MSB devient l'Agence pour la défense civile et la résilience.

Le service militaire, suspendu en 2010, est rétabli en 2017 en raison de l'évolution du contexte régional. Une sélection est cependant opérée parmi les conscrits potentiels, pour n'appeler que ceux qui sont jugés essentiels en raison de leurs compétences et de leur formation. Cette sélection est aussi nécessaire en raison des capacités limitées d'encadrement par du personnel militaire[28]. Sur les 100 000 jeunes mobilisables par an, une minorité est effectivement mobilisée (8 %). Parallèlement, le nombre de personnes mobilisables en tant que volontaires civils est fortement augmenté depuis l'invasion de l'Ukraine[29]. Les personnes qui ont des compétences nécessaires aux secteurs jugés stratégiques sont d'office incluses dans ces contingents. Le site du MSB affiche des appels au volontariat pour les différentes missions de la défense civile et propose des formations pour faire face aux situations de crise.

Des dépenses d'équipement qui bénéficient aux entreprises suédoises

Les dépenses d'équipement sont en partie dédiées à des achats auprès de fournisseurs suédois. La Suède dispose en effet d'une industrie de défense solide constituée de 350 entreprises, dont une poignée de grandes entreprises (Saab, BAE Hägglunds, BAE Bofors) mais aussi des *startups,* et emploie environ 20 000 salariés[30]. Une partie de ces entreprises produit uniquement des équipements militaires, une autre partie produit à la fois pour des usages civils et militaires.

L'existence de cette industrie dans un petit pays qui ne fait pas partie des poids lourds sur le marché s'explique par des choix anciens : être auto-suffisant en matière d'équipements de défense et disposer de matériels adaptés aux besoins spécifiques de la Suède[31]. Les règles d'achat d'équipement militaire fixent des préférences de production en Suède pour certains équipements dits « essentiels pour la sécurité » et permettent de protéger l'industrie suédoise de la concurrence internationale ; les autres achats sont laissés à la libre concurrence.

L'augmentation des dépenses militaires de la Suède crée donc une demande pour les industriels suédois, avec des opportunités de croissance, d'emplois et d'innovation. C'est aussi une industrie qui exporte[32] et pourrait donc bénéficier de l'augmentation des dépenses militaires dans d'autres pays. Ainsi le JAS 39 Gripen (Griffon), avion multirôle produit par Saab depuis la fin des années 1980, est jusqu'à présent peu vendu à l'export pour des raisons géostratégiques, concurrencé par des appareils produits par les pays poids lourds du secteur. C'est cependant un exemple de produit au coût très maîtrisé, facile d'utilisation et évolutif. En 2024, 6 000 nouveaux emplois ont été créés dans l'industrie de la défense[33]. La forte

28. Les personnels militaires, incluant permanents et sous contrats, sont environ 26 000. L'augmentation du nombre de militaires se heurte à des difficultés de recrutement depuis plusieurs années.

29. A.-F. Hivert, « La Suède se prépare à la guerre et mobilise les civils », *Le Monde*, 14 février 2023.

30. Selon l'Association des entreprises de l'industrie de la sécurité et de la défense (Säkerhets- och försvarsföretagen – SOFF).

31. Des équipements de taille plus petite, adaptés à l'usage en faible profondeur (pour les navires), à la protection contre les mines sous-marines (coques en matériaux composites), avec une faible signature radar, une longue durée de submersion et plutôt silencieux (pour les sous-marins), des usages poylvalents (pour les avions). Voir Nordlund (2022).

32. Le syndicat des dockers a fait grève début 2025 pour bloquer l'envoi d'armes à Israël.

33. Voir le communiqué du ministère de la Défense, 15 septembre 2025, *op. cit*..

demande pourrait favoriser une évolution du marché de la défense vers des relations entre producteurs, acheteurs et utilisateurs davantage fondées sur une coopération stratégique plutôt que sur des transactions commerciales (Hellberg, Lundmark, 2025). Les crédits prévus au plan « Pour une Suède plus forte » (voir *supra,* tableau 2) montrent aussi un soutien à la recherche de solutions et de techniques innovantes.

Des activités de défense en forte croissance

Les entreprises suédoises du secteur de la défense sont confrontées à une croissance exceptionnelle de la demande depuis l'invasion de l'Ukraine.

En 2024, Saab[34] Dynamics a embauché 800 personnes pour produire des munitions. Le directeur des opérations chez Saab Dynamics, Görgen Johansson, expliquait alors : « Avant la guerre, nous avions déjà une demande, nous avons donc décidé de doubler notre cadence [pour passer] de 100 000 à 200 000. Peu après le début de la guerre, nous avons décidé de la doubler à nouveau, on peut donc dire que si l'on remonte quatre ou cinq ans en arrière, c'est un quadruplement qui est sur le point d'être mis en œuvre. Nous espérons le terminer en 2025[35]. » Les créations d'emplois ont été fortes chez Saab en 2024, avec une progression des effectifs de 3 000 personnes, soit plus de 10 %, et se poursuivent en 2025 à un rythme un peu moins soutenu (création de 1 000 postes annoncée ; Eurofound, 2025a).

Le fabricant de munitions Nammo a doublé sa production en Suède entre 2022 et 2024. La demande était déjà si forte que l'usine de Karlskoga est passée à cinq équipes en janvier 2024 pour produire des munitions en continu et que l'entreprise cherche à investir dans des machines plus performantes. Björn Andersson, directeur du développement commercial de Nammo, soulignait déjà l'intensité de la demande : « Il faudrait probablement que la production soit six ou sept fois plus élevée (…). Nous sommes dans une situation très tendue en ce qui concerne les munitions de gros calibre, où les délais de livraison pour les munitions d'artillerie sont de près de cinq ou six ans. Nous avons des lacunes dans nos chaînes d'approvisionnement, en particulier pour les explosifs et la poudre à canon, et cela pèse lourdement sur notre entreprise. Nous connaissons une croissance assez rapide, mais pas aussi rapide que le marché l'exige. »

Hausse des droits de douane : des effets encore incertains mais très inégaux selon les secteurs

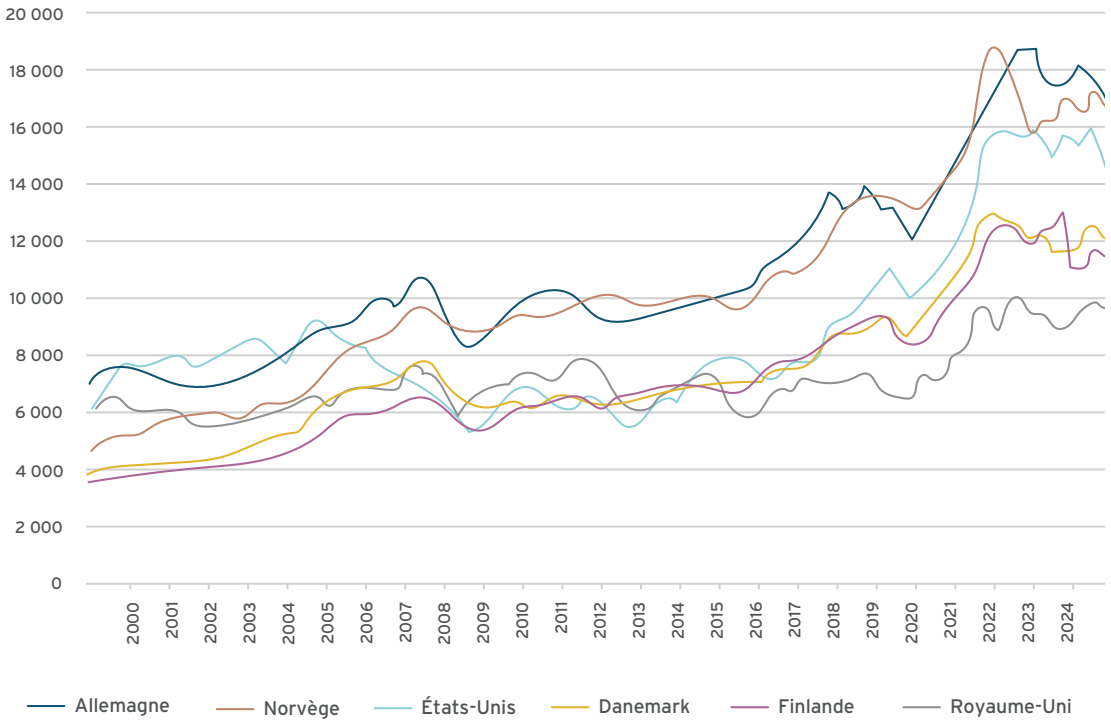
La Suède est un pays largement ouvert aux échanges internationaux. Les exportations comme les importations de biens ont fortement augmenté entre 2020 et 2023 (graphique 1), particulièrement vers les États-Unis en raison de la baisse forte et continue de la parité de la couronne suédoise par rapport au dollar étasunien. En 2024, les exportations représentent 54 % du PIB contre 43 % en 2004. Depuis 2018, les États-Unis sont le troisième partenaire de la Suède en termes d'exportations après

34. Rappelons que Saab n'a plus aucun lien avec la production automobile, cédée à General Motors en 2010.

35. « Swedish defense industry soars amid global tensions. The new cold war », *The Nordic Times*, February 27, 2024, https://bit.ly/48joIDE.

Graphique 1 - **Exportations vers les 6 principaux partenaires commerciaux de la Suède (2000-2024)**

En tendance, millions de couronnes suédoises, à prix courants



Source : SCB, données jusqu'à août 2025 inclus.

l'Allemagne et la Norvège (graphique 1) et sont destinataires d'environ 9 % des exportations de marchandises et 13 % des exportations de services. Sur la période 2021-2024, les exportations de marchandises vers les États-Unis couvrent un large éventail de produits mais près la moitié porte sur des machines et appareils (notamment des produits de haute technologie) et des équipements de transport (voitures et pièces automobiles), directement touchés par la hausse des droits de douane, et près de 20 % sur des produits de l'industrie chimique (Giagheddu *et al.*, 2025:8).

La hausse des droits de douane sur les exportations de marchandises peut réduire la demande de ces produits selon son niveau, les produits touchés et les réactions des entreprises concernées. Elle peut indirectement affecter aussi les exportations vers d'autres pays qui entrent dans la composition des produits exportés par ces pays vers les États-Unis. Les droits de douane qui s'appliquent à la Suède ont été négociés par l'Union européenne ; en revanche, la parité entre la couronne suédoise et le dollar étasunien reste du ressort de la Banque centrale de Suède, ce qui pourrait permettre une adaptation des prix à l'exportation.

Des effets incertains

Une étude publiée par la Riksbank en mai 2025 (Camacho *et al.*, 2025) distingue les effets directs de l'augmentation des droits de douane de ses effets indirects, les effets sur les exportations de biens, sur les exportations de services et sur les investissements :

- les effets directs touchent principalement l'automobile, l'une des nouvelles cibles de la hausse des droits de douane et l'un des principaux secteurs exportateurs. La production en Suède devrait diminuer si les entreprises suédoises relocalisent[36] une partie de cette production aux États-Unis (voir *infra* les annonces de Volvo). Les producteurs de composants pour l'automobile seraient affectés par de telles décisions. Les effets sur les producteurs de machines, autre secteur très exportateur, ne sont pas clairs ;
- la production de métal et d'aluminium serait plutôt affectée par la baisse de la production en Allemagne, premier partenaire pour ces exportations. La hausse des droits de douane étasuniens est en effet intervenue depuis 2018 et les exportations vers les États-Unis se sont déjà adaptées ;
- la production de produits liés au bois (dont la production de papiers et cartons) ne diminuerait pas directement mais pourrait être affectée par l'évolution des conditions de concurrence avec d'autres pays ;
- l'industrie des produits et services pharmaceutiques est celle qui a la plus forte implantation aux États-Unis et y investit le plus. Les entreprises pourraient relocaliser la production dans d'autres pays pour atténuer l'impact de la hausse des droits de douane[37] ;
- enfin, l'étude souligne la part assez importante des exportations indirectes vers les États-Unis *via* d'autres pays (31 %) et la part des intrants importés dans les produits exportés par la Suède. Le niveau relatif des droits de douane appliqués aux autres pays pourrait affecter à terme la production en Suède.

Au total, 2,1 % des emplois dans les secteurs exportant vers les États-Unis et 9 % des emplois de l'industrie manufacturière seraient menacés à relativement court terme.

Des réactions très différenciées selon les entreprises et les secteurs

Les exemples de réactions d'entreprises suédoises face au nouvel environnement économique sont jusqu'à présent peu nombreux. À partir de recherches dans la presse et dans la base de données de la Fondation européenne de Dublin (Eurofound, European Restructuring Monitor-ERM), trois cas de figure peuvent être observés.

Relocalisation/délocalisation aux États-Unis

Les annonces de relocalisation aux États-Unis sont relativement peu nombreuses jusqu'à présent. Seules deux ont pu être identifiées dans la base de données de la Fondation européenne de Dublin (Eurofound, 2025a, 2025b). Dans ces deux exemples, les annonces ont été faites sans prévenir les syndicats et avant toute

36. L'étude pointe la possibilité d'ajuster les prix de cession internes pour atténuer la hausse des droits de douane à l'importation aux États-Unis.

37. Lors de la seconde conférence internationale pour les investisseurs en Suède, en mars 2025, des représentants des entreprises pharmaceutiques ont pointé la récente loi en faveur de la recherche et développement et le soutien du gouvernement au projet SweTrial, qui promeut les essais cliniques dans le cadre de partenariats public-privé.

négociation. Les comités syndicaux locaux sont à pied d'œuvre pour négocier, avec l'appui des syndicats auxquels ils appartiennent.

L'annonce la plus spectaculaire a été celle de Volvo Cars début avril 2025 : l'entreprise va développer la production de son usine de Charleston, en Caroline du Sud, inaugurée en 2018. C'est la poursuite de la stratégie d'implantation des usines à proximité de la demande et une opportunité pour s'affranchir des nouveaux droits de douane. L'entreprise prévoit également de créer une entité chinoise plus indépendante et d'accroître sa présence sur place. Ont suivi l'annonce le 29 avril d'un vaste plan d'économies de près de 18 milliards de couronnes (1,7 milliard d'euros) puis le 26 mai celle de la suppression de 3 000 emplois dont 1 200 en Suède parmi les emplois de bureau. Sur les trois premiers mois de l'année, le bénéfice d'exploitation de l'entreprise (1,9 milliard de couronnes) a chuté de près de 60 %, les ventes (172 000 voitures) ont reculé de 6 % et le chiffre d'affaires (82,9 milliards de couronnes) de 12 % par rapport à 2024[38]. La réduction d'effectifs devrait aussi concerner 1 000 emplois d'intérimaires (*konsulter*)[39]. Les salariés concernés ont reçu les premières notifications fin septembre : il s'agit d'emplois dans diverses fonctions, y compris la recherche, les emplois dans le domaine du marketing étant parmi les plus touchés. Il y a beaucoup d'inquiétudes parmi les salariés concernant la localisation de la production du prochain modèle de voiture hybride, qui pourrait aussi être Charleston. TCO critique particulièrement l'absence d'information en amont. Les responsables du développement régional pointent quant à eux le rôle majeur de Volvo dans la région et dans la transition vers les véhicules électriques, les conséquences pour les fournisseurs et sous-traitants.

Par ailleurs, Volvo, après avoir annoncé en février 2025 le rachat complet de sa co-entreprise avec Northvolt, NOVO Energy AB, et le maintien du projet d'usine à Torslanda avec une capacité de production de 50 GWh, a finalement décidé de ne rien verser à Northvolt. Le devenir de l'usine de batteries de Göteborg, qui devait être l'une des plus grandes usines de batteries européennes, employer jusqu'à 3 000 personnes et être un pilier de l'électrification de Volvo dès 2026, est aujourd'hui suspendu. La reprise d'une partie des actifs de Northvolt par Lyten, une entreprise américaine, semble entériner la fin de la production de batteries électriques en Europe. Les 5 800 salariés de l'entreprise Northvolt pourraient faire l'objet de mesures d'accompagnement par l'UE.

Un autre exemple est celui de Packsize. Fondée en 1998 à Enköping (Uppland, sur la côte est de la Suède), cette entreprise fabrique principalement des machines utilisées pour différentes solutions d'emballage destinées aux entreprises. Elle est devenue un groupe international dont le siège social est situé aux États-Unis. En avril 2025, elle a annoncé la fermeture du site d'Enköping et le licenciement des 113 salariés. Toutes les activités devraient être transférées aux États-Unis et aux Pays-Bas dans un délai de 9 à 12 mois. L'augmentation des droits de douane semble avoir joué un rôle majeur dans cette décision. Les négociations avec

38. A.-F. Hivert, « Volvo Cars supprime 3 000 emplois dont une majorité en Suède », *Le Monde*, 26 mai 2025.

39. Volvo Cars est l'un des principaux employeurs du pays avec plus de 21 640 salariés à Torslanda, Flodby, Skövde, Olofström et surtout à Göteborg. Il a été racheté par le groupe chinois Geely en 2010.

le syndicat IF Metall local ont notamment porté sur les conditions de la fermeture. Peter Lydell, délégué syndical chez IF Metall Uppland, explique : « On examine alors comment faire pour que les gens restent pendant la période de liquidation. Si une entreprise annonce qu'elle cesse ses activités, les gens partent assez rapidement si aucune solution satisfaisante n'est proposée aux salariés[40]. » Tous les salariés concernés bénéficient d'un préavis prolongé jusqu'à la fin de l'année. Un salaire plus élevé leur est proposé pour les inciter à rester jusqu'au 31 décembre, ainsi qu'une indemnité de licenciement équivalente à plusieurs mois de salaire pour ceux qui resteraient jusque-là.

Des réductions d'effectifs dans le cadre de réorganisations

Ces réorganisations tiennent davantage à la situation de crise de ces secteurs qu'à l'évolution des droits de douane. Deux exemples illustrent ce cas de figure : Scania (Eurofound, 2025c) et Billerud (Eurofound, 2025d). Les suppressions d'emplois annoncées s'inscrivent dans des plans d'économies visant à réduire les coûts de structure et ne portent pas *a priori,* ou pas uniquement, sur des emplois de production.

Le fabricant de camions et d'autobus Scania a annoncé le 1er septembre une réorganisation de ses activités et la suppression de 750 emplois de son siège social à Södertäljet[41]. Deux domaines sont affectés : les services ressources humaines d'une part, avec environ 400 postes supprimés ; les unités commerciales, les ventes et le marketing, les fonctions centrales des opérations commerciales, pour environ 350 postes. Comme dans l'exemple de Volvo, aucun emploi d'ouvrier n'est concerné. Le PDG de Scania, Christian Levin, a expliqué cette décision : « Notre monde évolue rapidement sous l'effet du développement technologique, de la régionalisation et des nouvelles conditions du marché. Pour rester forts à l'avenir, nous devons nous adapter, développer nos méthodes de travail et revoir notre organisation. Il s'agit d'une décision difficile mais nécessaire pour renforcer la compétitivité de Scania et continuer à mener la transition vers un système de transport durable. » Cristina Widén, présidente de l'Akademikerföreningen Scania/TRATON[42], pointe le caractère « inhabituel et très regrettable » de l'annonce de ces suppressions d'emplois chez Scania.

L'entreprise de papier et d'emballage Billerud a annoncé le 18 septembre vouloir supprimer 590 emplois en Suède dans le cadre d'un plan d'économies annuelles de 800 millions de couronnes (Eurofound, 2025d). Les cinq usines suédoises, réparties dans tout le pays, et le siège social sont affectés. Les postes concernés font l'objet de négociations locales avec les syndicats : il reste donc à préciser si cela concernera des employés de bureau ou des ouvriers de production. Le président de la section 43 Frövifors, Lars Karlsson, a déclaré : « Cette annonce est un coup dur pour les membres, leurs familles et toute la communauté locale. Beaucoup ont travaillé dans

40. L. Odemyr, « Storföretaget flyttar till USA: "En tragedi för Enköping" », *EnköpingsPosten*, 14 april 2025, https://bit.ly/49Fd9ch.

41. Scania emploie un peu plus de 22 800 personnes en Suède en 2024 (données rapport annuel Scania), dont environ 15 000 à Södertälje : « Scania varslar – 750 tjänster ska bort », *Tidningen Näringslivet*, 2 september 2025, https://bit.ly/3Kj1kyo.

42. Cette association regroupe 4 000 cadres de ces entreprises membres d'un syndicat affilié à la confédération Saco, principalement du syndicat des ingénieurs Sveriges Ingenjörer.

ces usines pendant des décennies et ont contribué à développer l'activité. Des négociations difficiles avec l'employeur nous attendent et notre objectif est de trouver les meilleures solutions possibles pour les personnes touchées[43]. » Ces réductions d'effectifs s'incrivent dans une tendance à la baisse des emplois de l'industrie du papier et du carton. Le renchérissement des droits de douane pourrait avoir joué un rôle, s'ajoutant à d'autres menaces sérieuses : l'augmentation des coûts de transport en particulier pour les exportations, la pénurie de matières premières ligneuses[44], les prix de l'énergie et les prix des produits chimiques (Jolivet, 2023).

Les réactions des syndicats locaux et sectoriels concernés sont limitées puisque le nombre de suppresssions d'emplois dépend des négociations qui se sont engagées localement après les annonces des directions. Par ailleurs les effets sur l'emploi dépendent aussi de discussions avec les autorités régionales qui jouent un rôle dans l'accompagnement des restructurations et des mobilités.

Conclusion

La croissance économique et l'évolution de l'emploi dépendent des effets directs et indirects de la hausse des droits de douane étasuniens sur les exportations et le maintien ou non de certains secteurs d'activité en Suède ; des effets de la politique de sécurité et de défense sur les achats et la production d'équipements par des entreprises installées en Suède ; des effets des choix budgétaires sur la demande intérieure.

Les évaluations pointent des effets macroéconomiques limités à court terme, de sens opposé et très dépendants du contexte économique à venir. Ainsi l'augmentation des dépenses de défense aurait des effets légèrement positifs sur la croissance économique, en fonction de l'importance de l'effet multiplicateur de ces dépenses publiques. En revanche, la hausse des droits de douane aurait des effets négatifs mais très limités à court terme sur la croissance économique. Cependant, les effets sur l'industrie manufacturière seraient plus marqués, avec des effets indirects sur les fournisseurs et sous-traitants. L'incertitude reste forte à la fois sur l'évolution de la situation internationale et sur les recompositions des flux d'échanges de biens et services et des flux d'investissements directs à l'étranger.

Le budget en expansion présenté par le gouvernement va être discuté par le Riksdag jusqu'au milieu du mois de décembre. Certaines mesures pourraient être revues ou retoquées. Les élections de septembre prochain pourraient aussi marquer un changement de politique budgétaire, voire un retour à des actions en faveur du climat davantage orientées sur le long terme si un nouvel équilibre politique prenait place.

Achevé de rédiger le 9 décembre 2025.

43. « Storvarsel på Billerud », *Pappers*, 18 september 2025, https://bit.ly/47ZhcyY. *Pappers* est publié par le syndicat Pappers qui représente les ouvriers de l'industrie du papier et carton.

44. Il existe une concurrence avec l'utilisation des ressources forestières pour produire des biocarburants remplaçant l'énergie fossile.

Sources :

- Aggestam L., Hyde-Price A. (2025), « “Crossing the Rubicon”: Explaining Sweden’s decision to join NATO », *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 27, n° 4, p. 1267-1291, https://doi.org/10.1177/13691481251341683.
- Camacho J., Flodberg C., Löf M., Petersson B. (2025), « Increased import tariffs in the United States : What is the extent of Swedish exports to the USA and which sectors could be most affected? », Satff Memo, Sveriges Riksbank, May, https://bit.ly/4pvjdsq.
- Eurofound (2025a), « Saab, Business expansion in Sweden », *Factsheet*, n° 202357, European Restructuring Monitor (ERM), https://bit.ly/3K9GxNy
- Eurofound (2025b), « Volvo Cars, Internal restructuring in Sweden », *Factsheet*, n° 202830, European Restructuring Monitor (ERM), https://bit.ly/4odkFyD.
- Eurofound (2025c), « Scania, Internal restructuring in Sweden », *Factsheet*, n° 203279, European Restructuring Monitor (ERM), https://bit.ly/3XQ1Pms.
- Eurofound (2025d), « Billerud, Internal restructuring in Sweden », *Factsheet*, n° 203328, European Restructuring Monitor (ERM), https://bit.ly/4pvLHCo.
- Hellberg R., Lundmark M. (2025), « Transformation in European defence supply chains as Ukraine conflict fuels demand », *Scandinavian Journal of Military Studies*, vol. 8, n° 1, p. 17-39, https://doi.org/10.31374/sjms.303.
- Jolivet A. (2023), « Suède : un large soutien syndical à la politique climatique, bien moindre à la politique environnementale », n° spécial, « Les syndicats face aux défis environnementaux », *Chronique internationale de l’IRES*, n° 184, décembre, p. 85-106, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/12/C184_5.pdf.
- Giagheddu M., Kanik B., Laun T. (2025), « Effekten av tullar på den svenska ekonomin – en modellanalys », *KI-kommentar*, Konjunkturinstitutet, juni, https://bit.ly/3YfjtjF.
- Nordlund P. (2022), « Sweden and Swedish defence – Introduction to the special issue », *Defence and Peace Economics*, vol. 33, n° 4, p. 387-398, https://doi.org/10.1080/10242694.2021.2003529.
- *Brèves économiques des pays nordiques*, www.tresor.economie.gouv.fr/.

IRES
Institut de Recherches
Économiques et Sociales

BULLETIN D'ABONNEMENT 2026

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.

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 : Laure FAUCON

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, 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 : décembre 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.

Ce numéro spécial de la *Chronique internationale de l'IRES* est consacré aux défis auxquels sont confrontés les États et les organisations syndicales, dans un contexte de remise en cause du multilatéralisme et de l'hégémonie des États-Unis par la Chine : guerre commerciale, reflux des engagements en matière de transition énergétique et hausse des dépenses militaires, parfois au détriment des dépenses sociales.

Il s'appuie sur l'examen du cas européen et de huit situations nationales : celles des États-Unis, de la Chine, de l'Allemagne, du Brésil, du Canada, de l'Italie, du Royaume-Uni et de la Suède. Si ces trois défis affectent les pays étudiés dans ce numéro d'une façon très variable, ils annoncent un monde dans lequel la concurrence économique et les rivalités géopolitiques se rejoignent dangereusement.

Peu équipés pour affronter ce type d'enjeux, la plupart des syndicats peine à se positionner : face à la hausse de droits de douane, les syndicats d'industrie ont tendance à privilégier la défense des emplois et à soutenir, dans la majeure partie des pays étudiés, l'augmentation des dépenses d'armement, quitte à baisser leurs exigences en matière de politique environnementale.

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 €