

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 approuvateur 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 continuellement. 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 30^e 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 successifs² 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 Eurostat³. 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/4oKjIU5>.

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 stratégique⁴. 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'euros⁶. 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 avril⁸). 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'Europe⁹ 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 dollars¹¹. 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 2025¹². 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-Unis¹⁴. 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'IDE¹⁵. 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 critiquable¹⁶ 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 massives¹⁷, 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 2007¹⁸. 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 2025¹⁹.

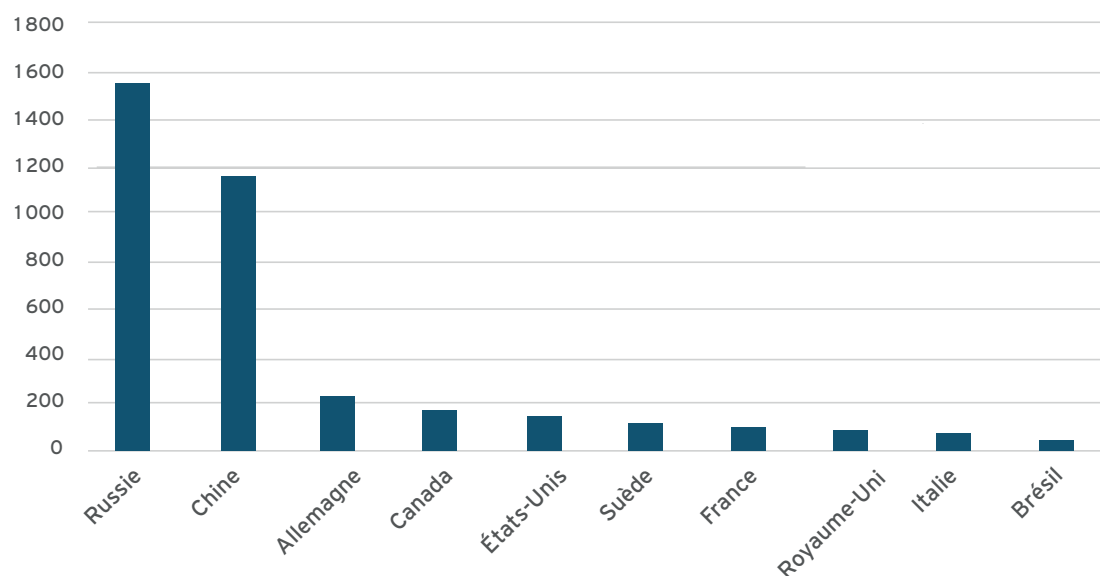
17. En 2019, c'est la Chine qui arrivait largement en tête du classement par pays effectué par McKinsey, totalisant 78 % des aides financières des 12 pays étudiés : C. Levy, M. Waters, S. Singhal, *From protection to promotion: The new age of industrial policy*, *Geopolitics Practice*, McKinsey & Company, 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'accroissent. 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 réalisé²⁰, 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'étranglement 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 sociale²¹. 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'OCDE²². 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 19^e 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 charbon²⁴.

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 gaz²⁵. 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 naturel²⁶. 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 européen²⁸.

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* le 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 révisé 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 appropriés²⁹. 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 population³⁰, 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 experts³¹) 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 charbon³², 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 étatsunienne 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 faïtières 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'Aléna, 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 CISL³³ 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'Irlande³⁴ 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'UE³⁵, 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 vert³⁶ 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 ballotté 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 faïtières (confédérations), ce sont leurs orientations syndicales globales respectives qui fondent les différences de position (Brésil, Canada, Italie, Suède). S'il existe une seule organisation faïtière (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 pays³⁷, 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 approuvé 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-Ferry³⁸, 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.

Achévé 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., Vladislavljev 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 headwinds 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 Pékin, 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, 1^{er} 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>.