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

Catherine SAUVIAT

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

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

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

Catherine Sauviat est chercheuse associée à l'Ires.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En dollars de 2022 et (en %)

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

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

Source : CBO (2024).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les licenciements de fonctionnaires et le démantèlement des principales agences fédérales

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

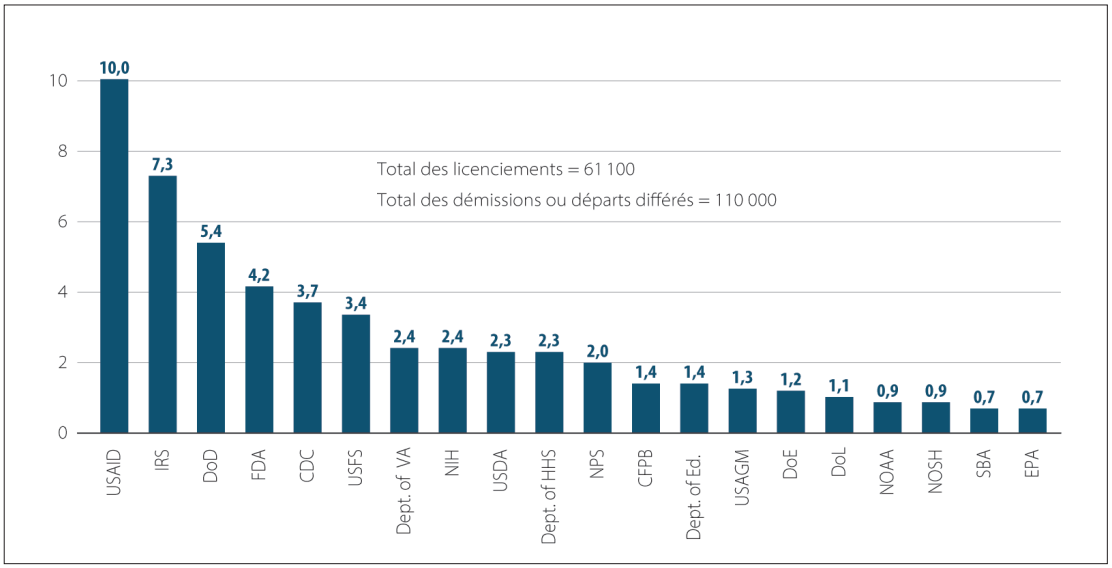
Le DOGE s'est d'abord attaqué à l'US Agency for International Development (USAID), l'agence d'aide au développement créée en 1961 et forte de plus de 10 000 employés qu'il a placés en congé administratif. Il a ensuite mis à l'arrêt le Consumer Financial Protection Bureau (CFPB), l'organe de protection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

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

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

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

En milliers



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

Source : Goldman Sachs Economic Research (2025).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* Dédiés à la main-d'œuvre fédérale.

** Données de 2023.

Source : Department of Labor.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusion

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

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

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

Sources :

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