

Faut-il couper dans les dépenses fédérales américaines ?

Christophe Blot, OFCE



Première publication :

Rédacteurs en chef : Elliot Aurissergues & Paul Malliet

Faut-il couper dans les dépenses fédérales américaines ?

Christophe Blot

Quelques semaines avant son investiture, Donald Trump nommait Elon Musk à la tête d'une commission – le Département de l'efficacité gouvernementale (DOGE) – chargée de faire des propositions pour réduire la taille de l'Etat fédéral. Dès novembre, Elon Musk annonçait un objectif de 2000 Mds de dollars d'économie, soit une réduction de près d'un tiers du budget de l'Etat fédéral hors dépenses d'intérêt¹. Même si les ambitions ont été ensuite revues à la baisse – Musk déclarant que la moitié serait déjà une bonne cible – le ton était donné. Les annonces récentes de fermetures d'agences gouvernementales et l'incitation à la démission envoyée aux employés fédéraux ne sont donc pas une surprise. Plus que la crédibilité de ces annonces, se pose la question de leurs implications budgétaires mais aussi de la nécessité de réduire le déficit budgétaire de l'Etat fédéral qui devrait s'élever à 6,4 % en 2024.

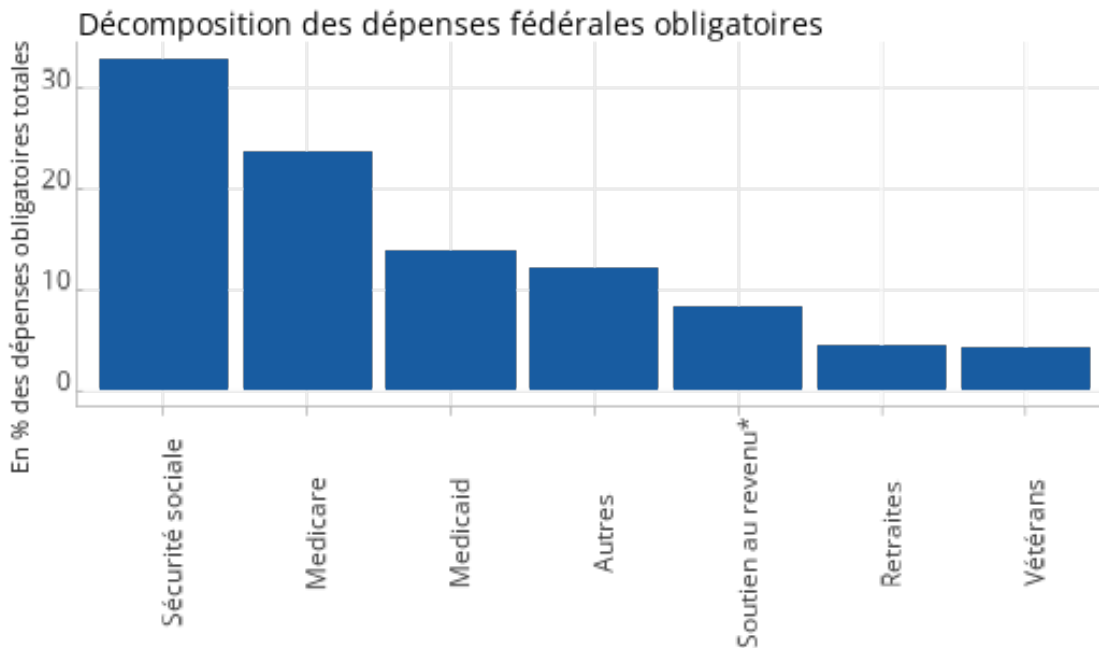
Un objectif irréaliste...

Pour comprendre les enjeux du débat, il est important de rappeler quelques chiffres sur le budget de l'Etat fédéral. En 2024, les dépenses s'élevaient à 5870 Mds de dollars (soit 20 % du PIB des Etats-Unis) auxquelles il faut ajouter 880 Mds de paiements d'intérêt nets. Une partie importante des dépenses (4060 Mds, soit 14 % du PIB) sont dites obligatoires puisqu'il s'agit de transferts vers les ménages liés au système social et de santé (graphique 1). La réduction de ces dépenses suppose donc de modifier la loi qui fixent les critères d'éligibilité permettant aux ménages de bénéficier de ces transferts. Une telle option est possible mais Donald Trump s'est engagé pendant la campagne à ne pas réduire les dépenses de sécurité sociale ou celles liées au programme de santé Medicare qui représentent 2500 Mds de dollars. Pour atteindre l'objectif, il faudrait alors réduire significativement les autres dépenses obligatoires, par exemple les programmes en faveur des vétérans, d'aide alimentaire, d'aide à l'enfance, les retraites des employés fédéraux et des militaires. En effet, il sera impossible pour Elon Musk de concentrer les

¹L'objectif est considéré comme une réduction permante des dépenses publiques.

coupes budgétaires sur la partie discrétionnaire des dépenses qui s'élève à 1810 Mds de dollars (6,3 % du PIB) et dont 47 % sont des dépenses militaires. Le plan de réduction des dépenses à hauteur de 8 % du budget annoncé par Secrétaire d'Etat à la défense, qui doit tenir compte des nouvelles priorités stratégiques envisagées par Donald Trump, se traduirait par une économie budgétaire annuelle de près de 70 Mds de dollars. On est donc encore loin des objectifs affichés.

Graphique 1: Décomposition des dépenses publiques obligatoires



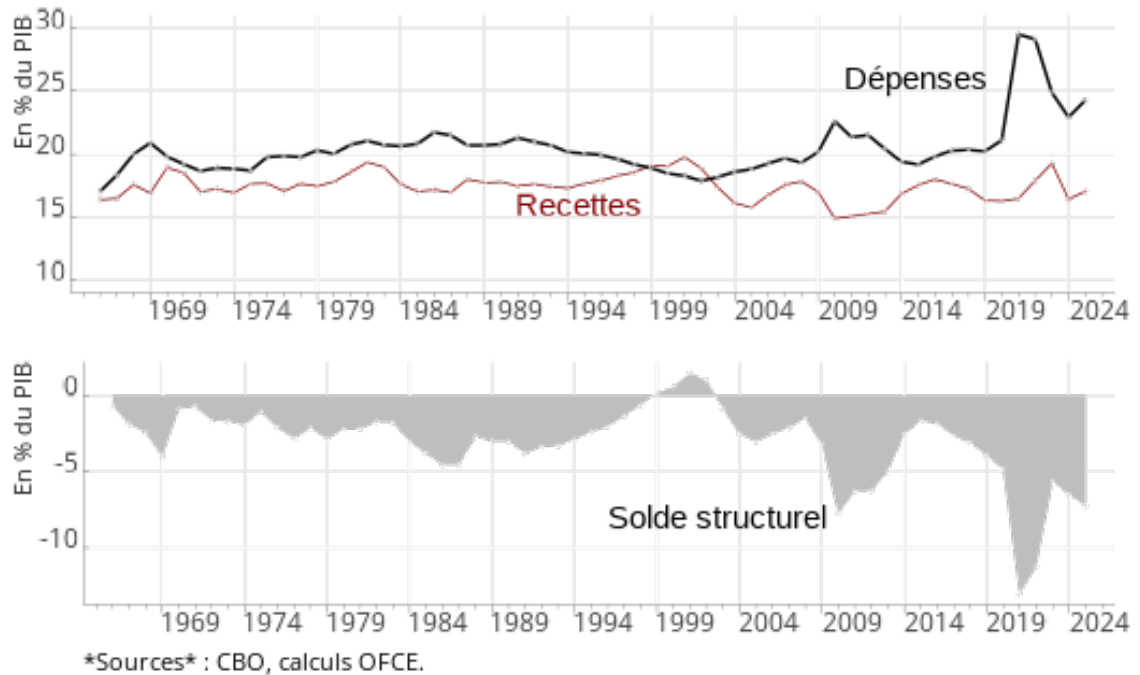
Note : Les dépenses de soutien aux revenus incluent notamment les dépenses d'indemnisation

L'autre levier actionné par Elon Musk porte sur la réduction du nombre d'employés fédéraux qui ont été incités à démissionner. Au 12 février 2025, selon les premiers chiffres de l'OPM (*Office of Personnel Management*), 75 000 employés sur les 2,4 millions auraient accepté la proposition. Là encore les économies envisageables risquent de sembler relativement faibles puisque la masse salariale des employés fédéraux, qui s'élevait à 271 Mds par le CBO (*Congressional Budget Office*) en 2022, serait proche de 300 Mds en 2024². Même si Musk atteint son objectif de pousser à la démission 10 % des employés, l'économie ne dépasserait pas 30 Mds. On peut par ailleurs s'interroger sur l'impact de telles coupes sur la qualité des services publics. Fin 2024, le nombre d'employés du gouvernement fédéral, incluant les salariés des services postaux, représente moins de 2 % de l'emploi total. Leur nombre – près 3 millions début 2025 – est certes en augmentation depuis 2014 mais il reste inférieur à ce qu'il était au début des années 1990, période à partir de laquelle il a légèrement baissé. suite notamment aux mesures d'économies engagées sous l'administration Clinton dans le cadre de la *National Performance Review*. Entre 1992 et 2000, les dépenses ajustées des effets du cycle économique ont baissé de 2,8 points de PIB selon les données du CBO, ce

²Ce montant correspond à la masse salariale de l'ensemble des employés fédéraux. Une partie des missions est cependant confiée à des sous-traitants dont le nombre exact n'est pas connu précisément mais qui serait plus élevé que celui des employés fédéraux. La part des salaires dans les dépenses discrétionnaires est donc plus élevée. Voir <https://www.brookings.edu/articles/is-government-too-big-reflections-on-the-size-and-composition-of-todays-federal-government/> pour une analyse plus détaillée.

qui a permis aux États-Unis de dégager un excédent budgétaire structurel à la fin des années 1990 (graphique 2). Depuis 2000, les dépenses ajustées du cycle ont augmenté de 6 points de PIB tandis que les recettes ont baissé de 3 points de PIB. Hors effet du cycle, la variation des dépenses et des recettes peut être bien plus importante. Ainsi, entre 2019 et 2020 les dépenses ont bondi de près de 10 points de PIB, principalement du fait de la hausse des dépenses obligatoires en raison du contexte sanitaire. On peut cependant noter que même si elles ont baissé ensuite, les dépenses de l'Etat fédéral en 2024 sont supérieures à celle de 2019 de 2,5 points de PIB.

Graphique 2: Recettes et dépenses publiées ajustées des stabilisateurs automatiques



Aujourd'hui, une baisse de 1000 Mds des dépenses publiques reviendrait à réduire leur poids dans le PIB de 3,4 points, un effort inédit depuis l'après-Guerre hors effet du cycle économique. Jusqu'ici, les mesures envisagées semblent loin de permettre de tenir les objectifs annoncés. Dans ces conditions, il faudra soit que Donald Trump et Elon Musk renoncent à leur cible, soit qu'ils prennent des décisions plus radicales encore qui remettront en cause un ensemble de transferts sociaux ou couperont de façon massive dans les dépenses discrétionnaires, coupes auxquelles la défense ou la sécurité intérieure pourrait difficilement échapper.

... mais un débat sur l'orientation de la politique budgétaire nécessaire

Pourtant, au-delà de la méthode brutale employée par Elon Musk, la question des déficits et de la hausse continue de la dette publique américaine mérite d'être posée. Malgré un contexte macroéconomique plus favorable qu'en zone euro, la politique budgétaire américaine est restée procyclique et Joe Biden a continué de soutenir l'activité minimisant les tensions inflationnistes qu'elles pourraient accentuer dans le contexte très particulier de la crise sanitaire puis de la guerre en Ukraine. Depuis 2007, la dette publique a augmenté de plus de 60 points de PIB. A titre de comparaison, celle de la France a augmenté de près de 40 points de PIB. Selon les projections les plus récentes du CBO,

ne tenant pas compte des mesures envisagées par Donald Trump, la dette fédérale augmenterait encore de 20 points de PIB d'ici 2035 avec des déficits budgétaires annuels systématiquement supérieurs à 5 % du PIB. Le choix de Donald Trump et d'Elon Musk de s'attaquer à l'Etat fédéral est sans aucun doute bien plus motivé par l'idéologie que par le souci de bonne gestion des finances publiques. Rappelons en effet que lors de son premier mandat, les mesures d'allègement des impôts pour les ménages et pour les entreprises avaient contribué à creuser le déficit³. Aujourd'hui, ils proposent de poursuivre dans cette voie de réduction de la pression fiscale⁴. ce qui profiterait de nouveau principalement aux ménages les plus aisés qu'aux plus modestes qui pourraient en plus cette fois-ci aussi faire les frais de la cure d'austérité si le gouvernement décide de s'attaquer aux dépenses sociales et de la hausse des droits de douane qui devrait se traduire par une augmentation des prix⁵.

Cet article est une version plus détaillée d'une tribune publiée dans *Le Monde*, le 1^{er} mars.

³Entre 2016 et 2019, les recettes fédérales ajustées du cycle ont baissé d'1 point de PIB.

⁴Une autre voie d'économie porte sur une réduction de la dépense dite fiscale, c'est-à-dire de l'ensemble des déductions fiscales ou crédits d'impôts qui permettent aux agents de réduire leur revenu imposable. Voir <https://www.brookings.edu/articles/a-bigger-easier-target-for-doge-tax-expenditures/>.

⁵Voir <https://www.piiie.com/research/piie-charts/2024/trumps-bigger-tariff-proposals-would-cost-typical-american-household-over>.