

**L'évolution des initiatives de discipline financière au Royaume-Uni :  
une histoire d'idées, de valeurs et de normes...**

Olivier Choinière

Thèse soumise à l'Université d'Ottawa  
dans le cadre des exigences du programme  
de doctorat en administration publique

École d'études politiques  
Faculté des sciences sociales  
Université d'Ottawa

*À Félix...*

# Table des matières

Résumé .....	vii
Remerciements .....	ix
Liste des acronymes .....	xi
1. Introduction.....	1
1.1 Un point tournant en matière de discipline financière? .....	3
1.2 Petit historique de la notion de discipline financière au Royaume-Uni.....	5
1.3 Les dix initiatives phares à l'étude.....	9
1.4 Question de recherche et argument principal de la thèse .....	11
1.5 Définition des concepts clés.....	14
1.6 Plan de la thèse.....	16
2. Revue de la littérature .....	19
2.1 Quelques concepts clés liés à la discipline financière: budget, dette, décroissance et réforme.....	23
2.1.1 Le système budgétaire .....	24
2.1.2 L'endettement, les « temps durs » et la décroissance des dépenses .....	31
2.1.3 Réformes administratives et financières dans un contexte de décroissance des dépenses publiques .....	41
2.1.4 Budget, dette, décroissance et réforme : synthèse et contribution originale de la thèse au sein de la littérature.....	47
2.2 La place de l'analyse cognitive et normative au sein des finances publiques.....	48
2.2.1 L'approche cognitivo-normative en finances publiques: les incontournables .....	49
2.2.2 L'approche cognitive et normative : synthèse et contribution originale de la thèse au sein de la littérature .....	53
2.3 La littérature portant sur les initiatives de discipline financière à l'étude .....	54
2.3.1 Les réformes thachériennes : entre discipline et contrainte.....	54
2.3.2 Les Spending Reviews .....	58
2.3.3 La sixième itération des Spending Reviews : la réponse à une crise historique.....	64
2.3.4 Les initiatives à l'étude : synthèse et contribution originale de la thèse au sein de la littérature .....	68
2.4 Conclusion .....	69
3. Cadre d'analyse.....	71

3.1	Le néo-institutionnalisme historique et l'effet du sentier de dépendance .....	73
3.1.1	Qu'est-ce qu'une institution? .....	73
3.1.2	Le néo-institutionnalisme et ses différentes variantes .....	75
3.1.3	L'importance de la trame historique : "history matters" .....	76
3.1.4	Le néo-institutionnalisme historique .....	77
3.2	L'approche cognitive et normative .....	88
3.2.1	Les cadres cognitifs et normatifs et leur déclinaison en référentiels .....	89
3.2.2	Les cadres cognitifs et normatifs en action .....	92
3.2.3	Des idées, des normes et des valeurs .....	95
3.2.4	Les idées et les valeurs à travers le prisme des discours et des instruments .....	105
3.3	Conceptualisation du changement .....	111
3.3.1	Équilibre ponctué .....	112
3.3.2	Incrémentalisme .....	114
3.3.3	Une troisième alternative? .....	116
4.	Cadre méthodologique .....	119
4.1	Présentation générale du cadre méthodologique .....	119
4.2	Positionnement épistémologique .....	121
4.3	Stratégie de recherche .....	122
4.3.1	L'étude de cas .....	123
4.3.2	L'approche comparative .....	126
4.4	Construction et collecte des données .....	129
4.4.1	L'analyse documentaire .....	129
4.4.2	La consultation informelle .....	135
5.	L'évolution de la discipline financière, Acte 1 : la planche de salut du FMI et l'héritage thatchérien .....	136
5.1	Le gouvernement et l'administration publique britanniques en un clin d'œil .....	139
5.1.1	L'État britannique .....	139
5.1.2	L'administration publique britannique .....	141
5.2	Prologue – L'intervention du Fonds monétaire international en 1976 .....	146
5.3	Les initiatives des conservateurs de Thatcher et Major : réformer, réformer et réformer 150	
5.3.1	L'hiver du mécontentement et l'élection du gouvernement Thatcher .....	150
5.3.2	Le référentiel de l'administration Thatcher .....	152

5.3.3	Les premières initiatives thatchériennes sous la conduite de Sir Derek Rayner : le Rayner Unit, les Scrutinies et les Lasting Reforms .....	158
5.3.4	Des examens aux outils : le Financial Management Initiative .....	176
5.3.5	L'agencification du Civil Service : l'initiative Next Steps.....	186
5.3.6	Les vagues de privatisation sous Thatcher .....	194
5.3.7	Les années Major en bref .....	195
5.3.8	Conclusion préliminaire – Une révolution thatchériste en matière de discipline financière ? .....	201
6.	La discipline financière, Acte 2 : l'innovation des néotravailleurs .....	209
6.1	Le référentiel des administrations Blair et Brown .....	210
6.2	L'initiative d'une génération : les Spending Reviews .....	214
6.2.1	La première mouture des Spending Reviews : le triptyque rigueur, réformes et investissements .....	218
6.2.2	Les Spending Reviews dans une logique de croissance prudente des dépenses publiques (SR 2000, SR 2002, SR 2004) .....	229
6.2.3	À l'aube de la crise économique : une itération annonciatrice de la tempête (CSR 2007).....	241
6.2.4	Conclusion préliminaire 2 – Les Spending Reviews des néotravailleurs: continuité ou rupture avec l'ère Thatcher? .....	251
7.	La discipline financière, Acte 3 : l'austérité est au menu .....	257
7.1	Le référentiel des conservateurs de Cameron .....	258
7.2	Les Comprehensive Spending Reviews de 2010 .....	262
7.3	Conclusion préliminaire – les Comprehensive Spending Reviews de 2010 : une continuité des initiatives néotravailleurs ?.....	279
8.	Conclusion et discussion .....	284
8.1	Synthèse de la recherche .....	285
8.2	Discussion à propos de la discipline financière et de son évolution .....	289
8.3	Contribution de la thèse .....	293
8.4	Limites de la thèse .....	296
8.5	Le futur de la discipline financière et de la recherche sur ce sujet.....	297
	Annexe A – Liste des gouvernements britanniques, de 1970 à aujourd'hui .....	300
	Annexe B – Statistiques financières, de 1974-75 à 2011-12 .....	301
	Bibliographie .....	303

## Liste des tableaux

Tableau 1: Présentation succincte des initiatives à l'étude.....	10
Tableau 2: Les neuf problèmes associés aux compressions budgétaires.....	34
Tableau 3: Élaboration de réformes dans le cadre de compressions budgétaires.....	47
Tableau 4: Cadre de référence des Spending Reviews selon Robinson.....	60
Tableau 5: Idéologies, valeurs et instruments de politiques financières.....	103
Tableau 6: Niveaux d'instrumentation des initiatives de discipline financière.....	106
Tableau 7: Référentiels, valeurs et instruments de politiques financières.....	108
Tableau 8: Référentiels des documents analysés.....	130
Tableau 9: Les six itérations des Spending Reviews.....	217
Tableau 10: La composition des initiatives à l'étude.....	288
Tableau 11: Les gouvernements britanniques, de 1970 à 2018.....	300
Tableau 12: Statistiques financières (1974-74 à 2011-12).....	301

## Résumé

Cette recherche propose une analyse approfondie des initiatives de discipline financière mises en œuvre au Royaume-Uni entre 1976 et 2010, soit du prêt d'urgence du Fonds monétaire international (FMI) aux lendemains amers de la Grande Récession.

Le parcours historique présenté ici vise à mieux comprendre l'influence des idées, des valeurs et des normes (soit les cadres cognitifs et normatifs) qui ont prévalu dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évolution des initiatives vouées à inculquer une meilleure gestion financière au sein de l'administration publique britannique. En matière de discipline financière, le Royaume-Uni occupe l'avant-scène, comme en font foi les nombreuses réformes lancées à cet effet par les décideurs publics au cours des dernières décennies. Ces initiatives sont d'ailleurs régulièrement citées en exemple, positivement ou négativement.

Ainsi, malgré leur influence non négligeable sur la conduite de l'État britannique, ces initiatives n'ont jamais été étudiées sous le prisme particulier adopté pour cette thèse, c'est-à-dire aborder le thème de la discipline financière en joignant deux grandes approches théoriques, soit le néo-institutionnalisme historique et les cadres cognitifs et normatifs. Ce rapprochement est nécessaire afin d'interpréter l'apport des idées, valeurs et normes prônées par les décideurs et gestionnaires publics, sans négliger les contraintes historiques qui pèsent sur ces derniers.

La méthodologie de recherche repose sur la stratégie de l'étude de cas multiple et s'appuie sur une analyse exhaustive de sources primaires. L'accès à ces données historiques fut possible grâce à la vaste collection de textes originaux disponibles aux Archives nationales du Royaume-Uni et aux nombreux documents officiels publiés sur les différents sites Web du gouvernement britannique. La recherche se concentre sur une sélection de dix (10) initiatives les plus notables à l'aune de leur portée et de leurs impacts sur l'administration publique britannique, mais surtout sur l'évolution du concept de discipline financière. Ces initiatives furent mises en acte par cinq (5) administrations différentes (Thatcher, Major, Blair, Brown et Cameron) provenant de partis politiques concurrents (conservateur, travailliste et de coalition), et ce, autant dans des contextes de réduction que de croissance des dépenses publiques.

Cette thèse souhaite donc répondre aux questions suivantes : *de quelle manière les cadres cognitifs et normatifs des acteurs institutionnels ont-ils influencé les initiatives de discipline financière et leur évolution au cours des quatre dernières décennies au Royaume-Uni? En d'autres termes, quelle est la place des idées, valeurs et normes dans l'évolution de la notion de discipline financière et, par extension, de la gestion des dépenses publiques britanniques?*

Répondre à ces interrogations requiert de se pencher sur trois dynamiques distinctes, mais complémentaires : la conception, la mise en œuvre et l'évolution de ces initiatives.

Cette recherche part de la prémisse que les logiques cognitives et normatives ont joué un rôle de premier plan dans la conception des initiatives de discipline financière qui se sont

succédé au fil du temps. En effet, chaque nouveau gouvernement souhaite élaborer des mesures en conformité avec ses propres idées, valeurs et normes, et non pas celles des administrations précédentes. Ces mesures représentent ainsi des construits façonnés par les structures de sens et d'action des acteurs institutionnels.

Par ailleurs, la période à l'étude est marquée par de nombreux points de rupture engendrés par des crises politiques, économiques et financières ainsi que par des changements de gouvernement aux idées antinomiques. Ces moments charnières constituent de véritables fenêtres d'opportunité pour introduire des changements paradigmatiques comme techniques. Ce postulat pourrait ainsi laisser présager des modifications rapides et sensibles dans la mise en acte des différentes initiatives de discipline financière.

Pourtant, l'examen de l'évolution de ces initiatives semble démontrer le contraire. En effet, la plupart des mesures adoptées ont obtenu en général un succès mitigé à court et à moyen terme, à cause entre autres du phénomène de l'inertie institutionnelle. Les effets structurants sur l'évolution du concept de discipline financière, notamment son institutionnalisation, se sont plutôt manifestés à long terme, grâce à un lent processus de recadrage cognitif et normatif. La mise en œuvre souvent laborieuse des premières mesures a toutefois permis de démarrer le processus, en favorisant une acceptation graduelle des initiatives qui sont aujourd'hui devenues de véritables « institutions managériales » au Royaume-Uni, mais également dans de nombreux autres pays industrialisés.



## Remerciements

La croyance populaire veut que la thèse doctorale soit une entreprise solitaire, une épreuve individuelle. Pourtant, la réalité est tout autre. Ainsi, j'ai pu compter sur le soutien et les encouragements ininterrompus de mes proches, que ce soit lors des moments les plus euphoriques ou lors des passages plus difficiles. À ce titre, cette section vise à souligner la contribution essentielle de ces personnes sans qui cette aventure se serait terminée trop hâtivement.

Je souhaite débiter par mon mentor, Éric Champagne, qui m'a guidé, conseillé et encouragé tout au long de mon parcours doctoral. Parmi toutes ses qualités, je retiens son soutien continu et sa faculté de s'adapter à l'individualité de chacun de ses étudiants.

Évaluer avec sérieux et rigueur un ouvrage volumineux en peu de temps mérite d'être souligné à juste titre. Ainsi, je souhaite remercier le comité d'évaluation de ma thèse, composé des professeurs Luc Godbout, André Lecours, Jonathan Paquette et Geneviève Tellier, sans oublier le président de soutenance Sylvain Gagnon, qui a su dédramatiser le moment de vérité par sa direction chaleureuse et respectueuse.

J'ai eu la chance de compter sur des professeurs et un personnel de soutien aussi professionnels que diligents lors de mon cursus académique, notamment Jennifer Wallner, Christian Rouillard, Jonathan Paquette, Éric Champagne, Gail Pétrin et Katherine Gignac. Ce parcours fut agrémenté par des liens d'amitié qui se sont tissés avec d'autres étudiants qui partageaient toutes et tous une passion commune pour la chose publique : Sarah, Chris, Geneviève, Jonas, Audrey, Mohammed, Youssif, Olena et Katie pour ne mentionner que ceux-ci.

Un point tournant de ma thèse constitue sans contredit mon séjour d'études à l'Université de Birmingham, sous la direction de la Professeure Caroline Chapin qui n'a pas lésiné sur les efforts pour me prodiguer d'importants conseils tout en partageant généreusement son réseau de contact. J'ai également pu compter sur l'ouverture et la générosité d'autres membres du corps professoral qui m'ont accueilli si chaleureusement, notamment Andy Hodder, Sarah Forbes et Yvetta Simonyan qui sont devenus de grands amis.

Comme tout étudiant, j'ai mené une double vie professionnelle et universitaire. À ce titre, je désire souligner l'appui inconditionnel de mes collègues de travail, particulièrement John, Xenos, Eva, Bernard et Denis, qui ont plus souvent qu'autrement dû prendre les bouchées doubles pour palier à mes fréquentes absences. Un merci tout spécial à Pierre Martineau qui, en plus de m'écouter si patiemment discuter sur ma thèse lors de nos longs voyages en Afrique et en Europe de l'Est, fut le réel instigateur de cette aventure en m'incitant à m'inscrire au doctorat et en me présentant Éric Champagne.

Je réserve toutefois mes remerciements les plus chaleureux à ma famille qui m'a appuyé et encouragé tout au long de ces longues années d'études, de labeur et de périple. Annabelle, ma tendre épouse, aurait pu se plaindre à répétition pour toutes les soirées et les fins de semaine que j'ai passées à écrire; au contraire, elle était toujours présente pour me soutenir lors des moments les plus difficiles de ce marathon académique : « le roseau

se plie, mais ne se rompt pas ». Ma fille, Raphaëlle, a dû partager son papa avec la vie académique à plus d'une occasion, mais elle a toujours gardé son beau sourire et sa joie de vivre si contagieuse. Mes parents, Louise et François, n'ont jamais cessé de m'encourager et de m'aider et ce, depuis mes tous premiers pas jusqu'à aujourd'hui. Ma sœur, Fanny, m'a montré de ne pas me contenter de seulement compléter mes études, mais de viser l'excellence en tout temps. Enfin, je ne peux passer sous silence tous mes amis qui m'ont soutenu à tout instant et ce, malgré mes nombreuses absences aux activités sportives ou ludiques : JF, Derek, LC, PBA, la gang du 4, la gang du V8, mes coéquipiers du football et du softball.

J'oublie malheureusement quelques noms, de façon bien involontaire. À ces personnes, j'oserais me faire pardonner en vous offrant un rafraîchissement à mon pub préféré!

## Liste des acronymes

CET	<i>Central Efficiency Team</i>
CSR	<i>Comprehensive Spending Reviews</i>
DEL	<i>Department Expenditure Limits</i>
EYF	<i>End Year Flexibility</i>
FMI	Fonds monétaire international
HM	<i>Her Majesty's</i>
HMRC	<i>Her Majesty's Revenue and Customs</i>
MINIS	<i>Management Information System for Ministers</i>
NAO	<i>National Audit Office</i>
NHI	Néo-institutionnalisme historique
NMP	Nouveau management public
OBR	<i>Office for Budget Responsibility</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PAR	<i>Programme Analysis and Review</i>
PES	<i>Public Expenditure Survey</i>
PEX	<i>Public Expenditure Committee</i>
PIB	Produit intérieur brut
SBO	<i>Senior Budget Officials</i> (forum de l'OCDE)
SR	<i>Spending Reviews</i>
STA	<i>Service Transformation Agreement</i>
TNA	<i>The National Archives of the United Kingdom</i>

# 1. Introduction

La thèse défendue ici a pour objet d'étude les initiatives de discipline financière. Elle invite le lecteur à explorer ce concept à travers plus de 35 ans d'histoire des finances publiques du Royaume-Uni. Cette incursion diachronique permettra de mieux comprendre l'influence des idées, des valeurs et des normes qui ont prévalu dans l'élaboration et la mise en œuvre d'initiatives vouées à inculquer une meilleure gestion financière au sein de l'administration publique britannique et au sein de la plupart des pays développés.

Avant de présenter les principales questions de recherche et les cas à l'étude – soit dix (10) initiatives de discipline financière mise en acte au Royaume-Uni<sup>1</sup> entre 1976 et 2010 – il convient de débiter brièvement par l'épilogue de ce parcours historique, soit la dernière crise des finances publiques de 2007-12. Selon plusieurs observateurs (Armingeon, 2012; Cairney, 2012; Corratelli et Schaechter, 2010; Darling, 2012; Pollitt, 2010, pour ne nommer que ceux-ci), cet événement d'une génération constitue un point de rupture qui a modifié en profondeur la conception même de la discipline financière au Royaume-Uni et ailleurs. Au cours des 300 prochaines pages, cette thèse présentera divers arguments pour proposer une interprétation alternative à cet avis largement véhiculé...

La plus récente crise économique, baptisée la « Grande Récession »<sup>2</sup>, a contraint la majorité des gouvernements occidentaux à s'endetter lourdement afin d'éviter la chute du système financier mondial et de ressusciter une économie fossoyeuse de millions d'emplois. Le Royaume-

---

<sup>1</sup> La section 4.3.2 expose les raisons qui ont mené au choix de ce pays pour cette étude de cas multiples.

<sup>2</sup> L'expression Grande Récession fait référence à la période de décroissance économique quasi-mondiale entre 2007 et 2012 (selon les pays) à la suite des crises successives des subprimes et de plusieurs systèmes bancaires nationaux. À la lumière de certaines statistiques économiques, cette crise serait l'une des pires depuis la Grande Dépression de 1929-39, d'où l'allusion à cette tristement célèbre crise (Rampell, 2009).

Uni fut l'un des épicentres de cette crise en raison de la dépendance de son économie à ce système financier. Alors que le gouvernement britannique était dans une période d'optimisation des dépenses publiques avant l'éclatement de cette crise (voir Chapitre 6), il dut rapidement changer de cap afin de mettre en place une éphémère, mais intense politique de soutien économique durant le creux de la récession (au même titre que plusieurs pays confrontés à cette même conjoncture), qui comprenait notamment un plan de sauvetage des institutions financières britanniques aux proportions pharaoniques (HM Treasury, 2009). Ces mesures de soutien ont certes contribué à accentuer la précarité des finances publiques de ce pays, d'une ampleur inégalée depuis la Seconde Guerre mondiale (Horton et al., 2009: 3). Devant la sévérité de cette « crise », le Royaume-Uni n'a pas tardé à adopter d'importantes mesures de constriction budgétaire. Ainsi, en juin 2010, le gouvernement de Coalition Cameron-Clegg<sup>3</sup>, élu le mois précédent, annonçait le lancement d'un vaste exercice de révision des dépenses dont l'objectif était de réaliser des économies substantielles dans un court laps de temps. Les figures de proue du gouvernement ont ouvertement signifié que leur priorité consistait dorénavant à endiguer la dégradation des finances publiques (HM Treasury, 2010a; 2010b; 2011), éclipsant du même coup les craintes liées à la fragilité de la reprise économique (Wren-Lewis, 2011: 3).

D'aucuns soulignent d'ailleurs la singularité de cette période et soutiennent que la crise vécue à ce moment précis fut si profonde qu'elle bouleversa les façons de faire du gouvernement britannique – et de bien d'autres États – en matière de finances publiques. Parmi eux, deux chercheurs de la Direction des finances publiques du Fonds monétaire international (FMI), Carlo Corratelli et Andrea Schaechter, avancent que l'ampleur de la crise des finances publiques a fait ressortir tous les éléments nécessaires pour modifier en profondeur l'élaboration des politiques fiscales et financières « pour les décennies à venir » (2010: 22). Pollitt abonde dans le même sens

---

<sup>3</sup> Formé par les partis Conservateurs et Démocrates libéraux.

en affirmant que la maîtrise des dépenses publiques constitue le « plus grand défi de l'administration publique de cette génération » (2010: 28).

### 1.1 Un point tournant en matière de discipline financière?

Cette période, qui semble à première vue constituer un point de rupture en matière de discipline financière, recèle pourtant une réalité beaucoup plus complexe. De nombreux chercheurs soutiennent que les quatre (4) dernières décennies furent caractérisées par de brusques et profonds changements en matière de gestion des dépenses publiques. En corollaire, certains remarquent également que la réponse du gouvernement de coalition à la dernière crise des finances publiques fut certes exceptionnelle, mais qu'elle s'inscrit tout de même dans une dynamique caractérisée par une succession de réformes structurelles qui a débuté trois décennies plus tôt (Haddon, 2012; Lee, 2003; Pollitt et Bouckaert, 2011; Talbot et Baker, 2007).

Avant de s'empresse de qualifier cet épisode de révolutionnaire, il apparaît judicieux d'examiner au préalable les initiatives élaborées par les gouvernements précédents de Gordon Brown, Tony Blair, John Major, Margareth Thatcher et James Callaghan. Chacune de ces mesures fut évidemment dépeinte par ses promoteurs comme une réelle innovation. Bien qu'un examen approfondi des différentes propositions gouvernementales révèle en effet des distinctions notables, identifiées par bon nombre de chercheurs, il fait également apparaître des points de convergence. En effet, une double analyse historique et comparative permet de discerner plusieurs éléments de continuité entre ces diverses initiatives. L'exemple le plus frappant est sans nul doute l'utilisation répétée des Spending Reviews. Cet instrument fut utilisé à six reprises

entre 1998 et 2010<sup>4</sup>, par trois administrations différentes (Blair, Brown et Cameron), provenant de partis politiques concurrents (travailliste et conservateur/coalition), et ce, autant dans des contextes de croissance que de réduction des dépenses publiques.

Ce constat a ainsi mené à une question d'ordre général qui a initié la démarche réflexive de cette thèse : la dernière crise des finances publiques a-t-elle débouché sur un réel changement paradigmatique ou, au contraire, constitue-t-elle l'achèvement d'un long processus de changement évolutif entamé il y a près de quarante ans?

Pour répondre à cette interrogation liminaire, cette thèse propose une approche originale – basée sur un cadre d'analyse bicéphale (néo-institutionnalisme historique et cognitif-normatif) – qui s'éloigne des aspects davantage fonctionnalistes et techniques généralement réservés à l'étude de la gestion des dépenses publiques. En effet, selon Ferry et Eckersley, la gestion des deniers publics est trop souvent associée à des considérations économiques et financières, plus particulièrement aux concepts de déficits et de dettes (surtout en temps troubles). Ce traitement traditionnel masque toutefois « l'importance politique et idéologique » de ce domaine d'action publique (2011: 15). Aux dires mêmes de nombreux analystes, la singularité de cette période post Grande Récession plaide pour un nouveau cadre d'analyse, comme le soutient d'ailleurs Paul Cairney de l'Université d'Aberdeen: *“the usual rules do not apply, and, by extension, we need new theories that account for new practices [...] theoretical and conceptual advance may be necessary to capture new developments but must also be balanced with the need to build on what we already know.”* (Cairney, 2012: 230-239).

À l'image d'un archéologue fouillant les artefacts du passé, cette thèse propose un voyage historique au cœur de ces initiatives passées pour mieux apprécier les idées, valeurs et normes qui

---

<sup>4</sup> Les gouvernements de Coalition et Conservateur ont mis en œuvre deux autres itérations des *Spending Reviews* en 2013 et en 2015. Ces exercices ne sont toutefois pas abordés par la présente analyse, du fait de leur nouveauté.

ont façonné la conception même de la discipline financière au cours des dernières décennies. Cette approche permet de se concentrer sur le sens politique et administratif qui sous-tend le choix de ces mesures, un sens forgé par les facteurs cognitifs et normatifs des acteurs (Champagne et Choinière, 2014a; Lascoumes et Le Galès, 2007). Elle mérite une attention particulière car, tel que le mentionnent Ferry et Eckersley, les dépenses publiques représentent « l'expression la plus opérationnelle des priorités nationales dans le secteur public »<sup>5</sup> (2011: 15). En bref, la thèse défendue ici propose d'étudier le concept de discipline financière et sa matérialisation en initiatives à travers les cadres (ou référentiels<sup>6</sup>) cognitifs et normatifs des acteurs institutionnels. Véritables structures d'idées, de valeurs et de sens, ces cadres influencent les principes d'action des décideurs et gestionnaires publics, circonscrivant de ce fait la définition des différentes problématiques de discipline financière et des solutions proposées. L'analyse de ces cadres devient donc cruciale pour expliquer ce que certains appellent la « bataille d'idées philosophiques » en finances publiques (Darling, 2012: xviii).

## 1.2 Petit historique de la notion de discipline financière au Royaume-Uni

Avant de présenter le principal objet d'étude de cette thèse, soit les initiatives de discipline financière, il convient de faire un bref survol historique du concept même de discipline financière, qui se retrouve maintenant sur toutes les lèvres des décideurs et gestionnaires publics. Pourtant, ce terme est loin de constituer une nouveauté, en regard des plus récentes crises des finances publiques. Tel le célèbre oiseau mythique qui renaît de ses cendres, la question de la discipline financière retient l'attention des politiciens, penseurs et universitaires depuis longtemps et elle revient périodiquement à l'avant-scène, selon le cycle des événements.

---

<sup>5</sup> Traduction libre de l'auteur.

<sup>6</sup> La section 3.2.1 définit avec plus de précisions ces deux termes analogues.



Au XVIII<sup>e</sup> siècle, les travaux de trois philosophes anglais, soit John Locke (l'idée de propriété privée), David Hume (le discours à propos du crédit et de la dette publique) et Adam Smith (la frugalité écossaise), dénonçaient déjà les affres de l'endettement étatique : *“the practice of funding [debt] has gradually enfeebled every state which has adopted it”* (Smith dans Blyth, 2013: 109). Smith conclua d'ailleurs son livre en affirmant que si le Royaume-Uni ne pouvait pas augmenter ses recettes, le pays devrait adapter « sa vision et sa conception du futur selon la médiocrité de sa situation »<sup>7</sup> (Smith dans Hood, Emerson et Dixon, 2009: 1). Cette vision sombre de la dette marqua profondément la gestion des dépenses publiques de plusieurs pays, une conception qui perdure encore aujourd'hui. Blyth note que le Royaume-Uni, terre d'origine de cette doctrine, a tenté de respecter les valeurs de parcimonie et de frugalité – associées au libéralisme classique – au cours du XIX<sup>e</sup> et du début du XX<sup>e</sup> siècle, même si l'État s'immisçait de plus en plus dans la sphère socioéconomique (quoique son influence demeurait toutefois modeste) (Blyth, 2013: 115-125). À ce titre, Leroy soutient que les idées prédominantes en matière de finances publiques avant la Première Guerre mondiale étaient « la limitation des dépenses et des recettes et la proscription de l'emprunt » (2007 : 45). Le gouvernement britannique a d'ailleurs traduit ces préceptes en initiatives de discipline financière à plusieurs reprises. En guise d'exemple, le gouvernement libéral de David Lloyd George a mis en œuvre une vaste initiative d'austérité au début des années 1920 afin de diminuer les dépenses publiques dans un contexte morose d'après-guerre. Cet exercice, mené par un comité composé de gens d'affaires, présidé par Sir Eric Geddes, proposa au gouvernement diverses coupures représentant 25% du budget du gouvernement central en plus de supprimer 35% des effectifs de la fonction publique. Ces coupures étaient si drastiques que cette initiative fut surnommée *“Geddes's Axe”*, soit la « hache de Geddes » (Pollitt, 2010: 18; Hood, Emerson et Dixon, 2009: 1-2). Au cours des

---

<sup>7</sup> Traduction libre de l'auteur.

premières années de la Grande Dépression, le Trésor britannique s'efforçait toujours de contenir les dépenses publiques afin d'éviter d'endetter le pays, malgré les pressions interventionnistes de plusieurs économistes et politiciens (Blyth, 2013).

La question de la discipline financière fut toutefois reléguée au second plan au cours de la Deuxième Guerre mondiale, puis lors des Trente Glorieuses<sup>8</sup>, une période d'expansion budgétaire au cours de laquelle les différents gouvernements britanniques, autant travaillistes que conservateurs, ont sensiblement augmenté leur présence dans la sphère socioéconomique. Pour Leroy, « l'action par les dépenses publiques est [alors] légitimée » (2007 : 45). À l'interne, le gouvernement britannique se concentrait principalement à moderniser son administration publique, comme en font foi les rapports émanant de deux commissions d'importance, soit celle de Plowden (1961) et de Fulton (1968). Le Comité Plowden<sup>9</sup> était chargé de revoir la façon dont le gouvernement estimait ses dépenses, notamment le partage des rôles et responsabilités en cette matière entre le chancelier de l'Échiquier<sup>10</sup> et les autres membres du Cabinet (Thain et Wright, 1995: 31). Les conclusions et recommandations de ce Comité ont toutefois eu peu d'impact, contrairement au Rapport Fulton, encore cité aujourd'hui par les mandarins britanniques cinquante ans après sa publication. Les travaux du Comité Fulton se penchèrent principalement sur le thème de la professionnalisation de la fonction publique et abordait de façon indirecte la notion de discipline financière par le biais de la gestion responsable et la mesure de la performance (UK Government, 1994: 11; Efficiency Unit, 1987: 31-32).

---

<sup>8</sup> Le terme « Trente Glorieuses », popularisé par l'économiste français Jean Fourastié, fait référence à la longue période d'expansion économique entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et le premier choc pétrolier de 1973, généralement considérée comme l'âge d'or économique en Occident (Fourastié, 1979).

<sup>9</sup> À ne pas confondre avec le Rapport Plowden sur l'éducation publié en 1967.

<sup>10</sup> Le chancelier de l'Échiquier (*Chancellor of the Exchequer*) est le ministre britannique responsable de la gouverne économique et financière de l'État. À titre comparatif avec le modèle canadien, le chancelier combine l'équivalent des fonctions réservées au ministre des Finances et au président du Conseil du trésor du Canada.

1976 marque un point tournant dans la gestion des dépenses publiques (Thain & Wright, 1995: 5; Hood, Emmeron et Dixon, 2009; Darling, 2012) : le Royaume-Uni dut se résoudre à emprunter une somme de près de 4 milliards de livres sterling (£)<sup>11</sup> auprès du FMI afin de respecter ses obligations financières. En contrepartie, le gouvernement travailliste de Callaghan fut forcé d'introduire diverses mesures de rigueur budgétaire, notamment des coupures dans les dépenses publiques et des hausses d'impôts. D'aucuns considéraient cette demande d'assistance comme une honte nationale et une remise en cause du paradigme keynésien (Blyth, 1997: 235; Darling, 2012: 210). La notion de discipline financière fit à ce moment l'objet d'une redéfinition complète de type *statu quo ante bellum*.

Le parcours historique de cette thèse débute ainsi avec ce moment charnière, un événement trop souvent effacé par l'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur de Margaret Thatcher en 1979 (une élection qui est largement considérée par une majorité de commentateurs comme le point de rupture en matière de finances publiques, voire de gouvernance étatique). Ces deux événements pavèrent la voie aux nombreuses initiatives de discipline financière proposées par l'administration Thatcher, des mesures influencées par le référentiel de marché qui deviendra le cadre cognitif et normatif dominant au Royaume-Uni pendant près de deux décennies. Toutefois, ces diverses initiatives n'empêchèrent pas le gouvernement britannique d'enregistrer 15 déficits en 17 exercices financiers entre 1980 et 1997 (House of Commons Library, 2013).

Porté au pouvoir en 1997, le gouvernement néotravaille<sup>12</sup> de Tony Blair poursuivit la valse des réformes entreprises par les administrations conservatrices précédentes, avec toutefois un ton et une intensité différentes. S'éloignant quelque peu du référentiel de marché – sans toutefois revenir au keynésianisme, l'approche traditionnelle du parti travailliste –

---

<sup>11</sup> Soit une valeur d'environ 35 milliards £ en 2013.

<sup>12</sup> La distinction entre travailliste et néo-travailliste est expliquée à la section 6.1.

l'administration Blair épousa une nouvelle philosophie dite de la troisième voie. Cette période (1997-2007) fut caractérisée par un contexte économique généralement favorable; malgré tout, la discipline financière est demeurée une préoccupation centrale. La conception même de ce terme fut toutefois altérée pour y inclure l'idée d'investissement, sur un pied d'égalité avec la valeur de prudence.

En somme, ces trois décennies mettent en scène une trilogie de référentiels : keynésien, de marché et de la troisième voie. Toutefois, la crise des finances publiques de 2010 semble avoir remis à l'avant-scène « l'idéologie de la limitation des dépenses » (Leroy, 2007: 17), avec une vigueur renouvelée. Selon Sawyer (2012), l'orientation principale du gouvernement s'inspire de la philosophie d'Adam Smith qui soutient que les dépenses publiques ne font que remplacer l'investissement privé. Le gouvernement britannique décida dès lors que la discipline financière passerait quasi-exclusivement par la restriction des dépenses publiques (HM Treasury, 2010a).

### 1.3 Les dix initiatives phares à l'étude

Le concept de discipline financière peut être examiné sous plusieurs angles, en premier lieu par le biais des initiatives qui matérialisent une volonté politico-administrative de maîtriser les dépenses publiques. À ce titre, la présente thèse propose une analyse historique de ces initiatives élaborées au Royaume-Uni entre 1976 et 2010. Cet intervalle revêt un intérêt particulier pour l'étude des finances publiques, car il correspond à une période charnière en Occident, marquée par une économie instable ponctuée de crises<sup>13</sup> et par de profondes remises en question des principes et méthodes de gestion des dépenses publiques, à la source de l'évolution souvent

---

<sup>13</sup> Au cours de cette période, le Royaume-Uni a connu des épisodes significatifs de dégradation des finances publiques, notamment causés par des crises économiques (1982, 1992 et 2008 pour ne nommer que celles-ci) et par l'accumulation de déficits structurels.

dissonante du concept de discipline financière. De plus, la Grande Récession, convertie depuis en crise des finances publiques (Clarke et Newman, 2012: 300), a certes conforté la pertinence d'étudier les politiques de gestion des deniers publics mises en scène par ces gouvernements.

Durant cette longue période tempétueuse, le Royaume-Uni a mis en œuvre une pluralité d'initiatives de discipline financière. À ce titre, cette recherche se concentre sur une sélection d'initiatives les plus notables à l'aune de leur portée et de leurs impacts sur l'administration publique britannique, mais surtout sur l'évolution du concept de discipline financière. Le Tableau 1 qui suit présente de façon succincte ces initiatives, l'année de leur mise en œuvre, les administrations qui les ont élaborées ainsi que les principaux objectifs poursuivis. Ces mesures, de nature et de portée diverses, possèdent toutes le point commun de vouloir instaurer une notion de discipline financière, selon les idées et les valeurs des gouvernements du moment. Il est cependant important de noter que certaines de ces initiatives ne constituent pas uniquement des instruments pour discipliner les dépenses gouvernementales; elles peuvent également être une politique en soi présentant les orientations gouvernementales à la lumière de ses responsabilités (santé, éducation, sécurité, transports, gouvernements locaux, etc.), sous le prisme des finances publiques, le meilleur exemple étant les Spending Reviews de 1998. Les chapitres 5 à 7 examinent en détail chacune de ces initiatives sous l'angle des logiques cognitives et normatives qui ont structuré celles-ci.

Tableau 1: Présentation succincte des initiatives à l'étude		
Initiatives	Date de mise en œuvre	Gouvernement
1. Rayner's Scrutinies	1979	Conservateur (Thatcher)

Tableau 1: Présentation succincte des initiatives à l'étude		
Initiatives	Date de mise en œuvre	Gouvernement
2. Rayner's Lasting Reforms	1980	Conservateur (Thatcher)
3. Financial Management Initiative	1982	Conservateur (Thatcher)
4. Next Steps	1987	Conservateur (Thatcher et Major)
5. Comprehensive Spending Reviews (1)	1998	Travailliste (Blair)
6. Spending Reviews (2)	2000	Travailliste (Blair)
7. Spending Reviews (3)	2002	Travailliste (Blair)
8. Spending Reviews (4)	2004	Travailliste (Blair)
9. Comprehensive Spending Reviews (5)	2007	Travailliste (Brown)
10. Comprehensive Spending Reviews (6)	2010	Coalition (Cameron)

#### 1.4 Question de recherche et argument principal de la thèse

Tel que mentionné précédemment, ces dix (10) initiatives ont déjà fait l'objet de diverses études, parfois exhaustives, souvent partielles. Toutefois, aucune n'a considéré les cadres cognitifs et normatifs en tant que variable causale. Pourtant, le choix de ces initiatives (en tant qu'instruments) est loin de reposer uniquement sur des considérations techniques et fonctionnelles; en fait, ce choix n'est surtout pas neutre, tel que le démontrent les travaux de Lascoumes et Le Galès (2007). Il est ainsi permis de croire que la conception de ces initiatives est également dictée par les idées, valeurs et normes promues par différents acteurs institutionnels des sphères politiques et administratives. En définitive, ces initiatives ne constituent-elles pas un

ensemble d'instruments permettant aux décideurs publics et gestionnaires de matérialiser leurs visions par l'intermédiaire des deniers publics? Ces initiatives comportent de ce fait une importante dimension idéologique, tel que le soulignent Ferry et Eckersley: “[the] fundamental invisible issue of what kind of organisations we will have in the public sector and what kind of society we will be for citizens” (2011: 16). À la lumière de cet axiome, la tâche consiste maintenant à comprendre l'influence de ces cadres au cours d'une période charnière en matière de finances publiques. À ce titre, la présente thèse souhaite répondre à la question suivante : *de quelle manière les cadres cognitifs et normatifs des acteurs institutionnels ont-ils influencé les initiatives de discipline financière et leur évolution au cours des quatre dernières décennies au Royaume-Uni? En d'autres termes, quelle est la place des idées, valeurs et normes dans l'évolution du concept de discipline financière et, par extension, de la gestion des dépenses publiques britanniques?*

Cette thèse souhaite ainsi démontrer que les logiques cognitives et normatives auraient effectivement joué un rôle de premier plan dans l'élaboration des initiatives de discipline financière, surtout lors de la phase de conception. Ces mesures représentent en fait des construits façonnés par les structures de sens et d'action des acteurs institutionnels. De la même manière qu'un cadre qui ceinture une image, ces logiques restreignent les décideurs et gestionnaires publics dans leur choix de solutions, selon leurs convictions politico-administratives. À l'inverse, le cadrage d'idées, de valeurs et de normes contribue à justifier des mesures, parfois extraordinaires, en exposant une problématique qui légitime une intervention basée sur une idéologie particulière (Muller, 2005; Jobert, 1991).

Cette théorie pourrait laisser présager des changements brusques et sensibles dans le choix et la composition des initiatives de discipline financière. En effet, chaque nouveau gouvernement devrait normalement élaborer et mettre en place des mesures en conformité avec leurs propres

cadres cognitifs et normatifs, et non ceux des administrations précédentes. À cet égard, Leroy soutient que « des changements de référentiel (idées, valeurs, modes opératoires selon Jobert et Muller) des politiques budgétaires se produisent périodiquement. De nouvelles cultures budgétaires émergent. » (2007: 45).

Pourtant, l'examen diachronique de ces initiatives semble démontrer le contraire. En effet, le processus de mise en œuvre de ces initiatives aurait généralement obtenu un succès mitigé à court et à moyen terme, à l'aune de leurs résultats. Les effets structurants sur l'évolution du concept de discipline financière, notamment son institutionnalisation, se seraient plutôt manifestés sur le long terme grâce à de lents processus de recadrage cognitif et normatif. Ainsi, chacune de ces administrations a dû composer avec les référentiels prônés par les gouvernements précédents et, de ce fait, les initiatives s'inspirent souvent de celles qui les précèdent en récupérant certaines idées et valeurs ainsi que des éléments techniques et fonctionnels. Tel que le soutiennent Lascoumes et Le Galès (2007), il est plus aisé pour les décideurs publics de s'entendre sur les instruments que sur les idées et les valeurs politico-administratives sous-jacentes. Encore une fois, les Spending Reviews constituent un exemple frappant. Cette affirmation accentue l'importance d'étudier l'héritage de ces initiatives sur une longue période de temps et non leur utilisation ponctuelle en réponse à une situation précise.

En somme, la double approche cognitive et historique proposée ici fournit ainsi un cadre d'analyse permettant d'interpréter la composition des différentes initiatives afin de procéder à un exercice comparatif. En effet, en lien avec la problématique de recherche, il est nécessaire de considérer autant les décisions des administrations présentes et passées, ce qui implique invariablement une notion de changement. Il s'agit maintenant de savoir si chacune de ces initiatives constitue une innovation en soi, en fonction des idées et valeurs prônées par le



gouvernement du moment, ou encore l'aboutissement d'un long processus de recadrage des logiques cognitives et normatives qui va au-delà d'un programme politique.

## 1.5 Définition des concepts clés

Avant de débiter cette incursion diachronique, il convient de définir les termes clés de cette dissertation qui balisent ce parcours historique.

La **discipline financière** est sans aucun doute le terme qui laisse le plus de place à l'interprétation. Tel que le démontre le bref historique présenté ci-dessus, la définition de ce concept a grandement évolué au gré des logiques cognitives et normatives des acteurs institutionnels en place. La discipline peut aussi bien être associée au fameux trio « efficacité, efficience et économie » facilement quantifiable qu'à l'art d'être frugal en tout point, sans nécessairement se soucier d'atteindre des objectifs précis ou de faire plus/mieux avec moins. Les néotravailleurs ont même adjoint la notion d'investissement à ce concept. La discipline peut se concentrer sur les intrants d'un processus de production d'un service public (soit les limites budgétaires pour acquérir les ressources disponibles) ou sur les extrants et les résultats (le fameux "*value for money*" ou rapport qualité-prix), ou encore tout simplement transcender cette traditionnelle chaîne de valeurs. En définitive, le concept de discipline financière se réfère à une culture institutionnelle qui prône la maîtrise des dépenses publiques. Ce concept de maîtrise peut toutefois être bien flexible, selon les contextes économiques et les volitions politico-administratives des dirigeants publics. À ce titre, la définition de la discipline financière sera revisitée tout au long du parcours historique de cette thèse.

Afin d'instaurer une discipline financière, sous une forme ou une autre, les décideurs et gestionnaires publics ont besoin d'un véhicule pour opérationnaliser cette volonté. À ce titre, les

**initiatives** constituent un ensemble de politiques et d'instruments élaborés et mis en œuvre dans l'objectif de modifier la culture, la structure et les processus de travail des organisations publiques. Ces initiatives possèdent généralement une portée limitée dans le temps et elles se distinguent des opérations courantes des organisations du fait de leur caractère singulier et (parfois) novateur. La nature de ces initiatives et les résultats recherchés varient toutefois d'une itération à l'autre. En matière de discipline financière, certaines d'entre elles promeuvent l'optimisation des dépenses publiques (par le biais de valeurs dites « de saine gestion » telles que l'efficacité et l'efficience), alors que d'autres visent tout simplement des coupures budgétaires significatives (à la suite d'une crise économique ou des finances publiques), des mesures qualifiées d'austérité par plusieurs. Cette dichotomie, qui semble au premier abord simple, cause toutefois plusieurs problèmes. En effet, comment pouvons-nous qualifier une initiative d'optimisation ou d'austérité? En termes monétaires? Pourtant, aucun consensus n'existe quant au seuil d'économie quantifiable à atteindre pour désigner une mesure d'austère. En termes de discours? Aucun gouvernement n'a sciemment utilisé le vocable « austérité » pour décrire ses propres mesures de discipline financière, alors que les partis d'opposition utilisent à profusion ce terme aux accents négatifs... Au-delà des étiquettes apposées à ces initiatives, les logiques cognitives et normatives nous informent sur les intentions réelles des dirigeants publics derrière ces mesures.

Étape liminaire du processus de production, **l'élaboration stratégique** des initiatives représente l'essence même de la réponse des décideurs et gestionnaires publics à une problématique. Les principes d'action prises à cette étape fixent les objectifs de ces mesures et leurs résultats escomptés (Schick, 2002: 7). Les cadres cognitifs et normatifs entrent pleinement en action dans la définition même de la problématique (le pourquoi qui justifie l'intervention) et dans la sélection subséquente d'une solution (le qui, le quoi, le comment et le quand qui s'opèrent

sous forme d'instruments). Les décideurs et gestionnaires publics peuvent ainsi s'approprier des instruments déjà existants ou encore en créer de nouveaux, selon le contexte et leur volonté d'innover ou non.

L'étape de **mise en œuvre** des initiatives occupe une place centrale dans les efforts d'implanter une culture de discipline financière, car elle donne vie aux stratégies et aux instruments élaborés précédemment, permettant de parvenir (ou non) aux résultats escomptés. À ce titre, les relations entre les sphères politique et administrative revêtent une importance capitale, car elles déterminent le poids de chacune de ces sphères au cours de la phase de l'exécution des initiatives (Hill et Hupe, 2002: 163-169). En effet, les ambitions et volitions politiques peuvent être confortées ou encore entravées par le concours ou la résistance de l'administration publique. Ce type de relation est souvent révélateur de la logique cognitive et normative dominante et de ses implications concrètes sur la mise en œuvre des initiatives de discipline financière.

## 1.6 Plan de la thèse

Le parcours historique de cette thèse débute avec une revue exhaustive de la littérature (Chapitre 2) en trois temps, soit : les éléments clés à la base des initiatives de discipline financière (le système budgétaire; l'endettement et la réduction des dépenses; les réformes financières et administratives), l'approche cognitive et normative au sein des finances publiques et les publications universitaires examinant les dix (10) initiatives à l'étude.

Le Chapitre 3 expose le cadre d'analyse composé de deux grandes approches théoriques : le néo-institutionnalisme historique et les cadres cognitifs et normatifs. Cette section explique notamment pourquoi la combinaison entre ces deux approches était nécessaire afin de considérer

l'apport des idées, valeurs et normes prônées par les acteurs institutionnels, sans négliger les contraintes historiques qui pesaient sur ces derniers.

La reconstitution historique des différents cadres cognitifs et normatifs exige une grande rigueur méthodologique. À cet effet, le Chapitre 4 présente les trois piliers de l'approche retenue, soit le positionnement épistémologique, la stratégie de recherche et les méthodes de collecte de données. Cette section précise comment les artefacts du passé, de même que certaines sources secondaires incontournables, furent compulsés.

Les trois chapitres subséquents (5 à 7) examinent les dix (10) initiatives sélectionnées sous la lentille des cadres cognitifs et normatifs, selon une trilogie qui respecte la succession des différents gouvernements au poste au Royaume-Uni depuis 1976. Les sections frontispices du Chapitre 5 brossent un bref portrait de l'État britannique et de son administration publique, en plus d'analyser un des épisodes les plus douloureux de la politique financière britannique, l'intervention du Fonds monétaire international en 1976. Puis, ce chapitre analyse les initiatives des administrations conservatrices de Margareth Thatcher et de John Major, principalement les réformes de Derek Rayner, le Financial Management Initiative et le programme Next Steps. Le Chapitre 6 examine les cinq (5) itérations des Spending Reviews élaborées et mises en œuvre par les administrations néotravailleuses de Tony Blair et de Gordon Brown. Enfin, le Chapitre 7 se concentre sur la réponse du gouvernement de Coalition à la dégradation des finances publiques par l'entremise d'une sixième itération des Spending Reviews. Chacun de ces trois chapitres se termine par une conclusion partielle en lien avec la problématique de recherche.

L'épilogue de cette thèse propose une discussion au sujet de l'apport théorique et empirique de cette recherche (Chapitre 8). Cette section offre une réponse formelle à la question de recherche et elle se conclut par une réflexion à propos de l'avenir de la discipline financière afin

mieux anticiper le contenu des incontournables initiatives à venir, notamment à la lumière des plus récents développements à ce sujet au Royaume-Uni et au Canada.

## 2. Revue de la littérature

La revue de la littérature qui suit vise à situer la contribution de cette thèse dans le champ d'étude de l'administration publique, plus particulièrement au sujet des politiques et pratiques en matière de gestion des dépenses publiques. Ce domaine bénéficie d'une attention soutenue de la part d'une communauté de chercheurs, car cette fonction demeure à la source de toute activité de la sphère publique. À ce titre, les finances publiques revêtent une dimension multidisciplinaire où de nombreux champs d'expertise offrent une pluralité d'angles d'analyse, tel que le mentionne Mohamed Djouldem:

*« la question de la gestion des finances publiques est toujours à un point de rencontre de plusieurs activités (politiques et institutionnelles, économiques et sociales, idéologiques et culturelles) et apparaît comme un lieu privilégié liant pouvoir politique, économie, société et vision du monde. » (2014: 29).*

Les finances publiques sont également composées d'une pléiade de variables qui dépassent les simples notions de dépenses et de revenus, par exemple le financement des programmes et opérations du gouvernement, le paiement de la dette, les transferts aux différents paliers de gouvernement et aux individus, l'imposition, etc. Aujourd'hui, avec les initiatives de discipline financière récemment mises en œuvre dans la plupart des pays occidentaux, ce domaine se retrouve plus que jamais au cœur des préoccupations autant des décideurs publics, des gestionnaires que des universitaires.

Tel que mentionné au chapitre précédent, la présente thèse se concentre spécifiquement sur les initiatives dites de discipline financière, soit des mesures administratives et financières visant à réduire, ou du moins à contrôler les dépenses publiques, selon une pluralité de stratégies et de tactiques (Pollitt, 2010; Schick, 2002). En guise de rappel, la notion de discipline, telle que proposée dans cette dissertation, dépasse les volets comptable et financier pour inclure les idées,

les valeurs et les normes propres à cette culture de rigueur à tous les niveaux de l'action étatique. En lien avec cette orientation de recherche, la présente revue de la littérature se concentre principalement sur le volet gestion des dépenses publiques, excluant de ce fait les études portant sur les politiques fiscales (imposition) et les mécanismes de financement des différents paliers de gouvernement et autres acteurs non gouvernementaux.

Afin de démontrer la contribution originale de la thèse au sein du champ d'étude fondamentale de l'administration publique, plus d'une centaine de références furent compulsées au cours des dernières années, des ouvrages de nature autant théorique qu'empirique – selon des approches descriptive, prescriptive, analytique et critique – rédigées par des chercheurs universitaires, mais également par diverses organisations gouvernementales et internationales. Ce chapitre expose ainsi les principaux résultats de cette revue exhaustive de la littérature.

En bref, certaines des initiatives examinées ici (en guise d'exemple, les Comprehensive Spending Reviews de 1997) ont déjà suscité, par le passé, un certain enthousiasme de la part d'une communauté de chercheurs internationaux. Cependant, les études en question se concentrent généralement sur une réforme spécifique – habituellement d'actualité – à l'aide d'un cadre analytique fonctionnel et technique qui se concentre avant tout sur le qui, le quoi et le comment. De plus, la dépense publique (en tant qu'instrument d'économie politique) est davantage étudiée que l'idée de la non-dépense (en tant que valeur d'action étatique). Enfin, certaines initiatives, souvent jugées secondaires à l'aune de leur impact immédiat, ont été peu analysées, contribuant ainsi à maintenir l'ombre sur leur contribution non négligeable à l'évolution du concept de discipline financière (comme les Spending Reviews de 2000 et de 2002). En somme, la multiplication et la récurrence de ces initiatives au cours des dernières décennies exigent maintenant un nouvel angle d'analyse, un besoin devenu également nécessaire

par une certaine saturation des études plus conventionnelles provenant de la tradition anglo-saxonne.

S'éloignant de ce type de recherches plus traditionnelles, cette dissertation souhaite interpréter les logiques cognitives et normatives par le biais d'un rapprochement entre les politiques en matière de finances publiques et la gestion du trésor public. Cette thèse se penche donc avant tout sur la question centrale du pourquoi, si souvent oubliée, et s'appuie sur l'analyse des résultats de ces initiatives en termes de changements idéels et culturels à long terme au sein des institutions publiques britanniques. Les initiatives à l'étude ont étonnamment été peu examinées selon l'angle proposé par cette thèse. En effet, tel que le constatent Agasiti et al. (2015: 423) à propos des différentes itérations des Spending Reviews, très peu de recherches académiques ont porté sur le plan conceptuel de ces initiatives. Les quelques études publiées portent essentiellement sur la performance et les impacts de ces mesures et non sur le processus de définition et de résolution de problèmes.

Une des principales contributions originales de cette thèse repose ainsi sur l'approche cognitive et normative. Ce type d'analyse a déjà été utilisé pour étudier les diverses dimensions des finances publiques essentiellement en Europe continentale : la sociologie des finances publiques (Leroy, 2007), les crises des financements et des systèmes fiscaux (Leroy, 2012), les normes comptables (Djouldem, 2014) et les politiques fiscales et monétaires (Radaelli, 2000). À la lumière de la revue de la littérature proposée dans ce chapitre, il s'agit toutefois d'une première tentative d'interpréter la question spécifique de la discipline dans la dépense publique à l'aide de cette approche et, de surcroît, dans le contexte britannique. En effet, les initiatives à l'étude n'ont jamais été considérées jusqu'ici en termes de cadres cognitifs et normatifs. Les variables centrales de cette approche théorique, nommément les idées, les valeurs et les normes, méritent



dès maintenant leur place à l'avant-scène de l'étude des initiatives de discipline financière qui représentent bien plus que de simples mesures visant à optimiser les opérations gouvernementales. Cette recherche propose de ce fait un éclairage théorique nouveau, à la lumière des carences observées dans le corpus littéraire existant.

Ce projet souhaite également contribuer à l'avancement du savoir en mettant en lumière l'important facteur historique, selon une approche néo-institutionnaliste : “*Past experience tends to get little systematic examination*” (Hood et Dixon, 2015: 4). Cette perspective évolutive permet également de comparer les initiatives entre elles pour dégager les éléments de continuité, mais également les changements notables dans la façon de concevoir la discipline financière. Cette analyse bicéphale des initiatives, soit historique et comparative, permet de mieux apprécier l'influence de différents cadres cognitifs et normatifs sur l'évolution des politiques et des pratiques de gestion en matière de dépenses publiques. La thèse défendue ici propose ainsi l'analyse d'une succession d'initiatives implantées au Royaume-Uni couvrant plus de quatre décennies (du prêt d'urgence du FMI en 1976 jusqu'aux lendemains amers de la Grande Récession de 2007-09) afin de mieux apprécier l'évolution des initiatives de discipline financière à une époque charnière du pays, dans le but de mieux anticiper le contenu des incontournables réformes à venir.

En définitive, bien que certains ouvrages couvrent cette période riche en réformes, aucune de celles recensées ne proposent une approche similaire à cette thèse. Afin de démontrer cette affirmation, le présent chapitre propose une revue exhaustive de la littérature, divisée en trois sections.

La première fournit une vision étendue des finances publiques en lien avec le thème de la discipline financière en trois temps, soit :

- le système budgétaire;
- l'endettement, les « temps durs »<sup>14</sup> et la décroissance des dépenses;
- les réformes financières et administratives.

La seconde partie pose la question sur la place de l'approche cognitive et normative au sein des finances publiques, plus particulièrement dans la littérature française et italienne, les berceaux de ce type d'analyse. Cette section permet également d'introduire cette importante approche théorique au cœur du cadre de référence de cette thèse (présenté en détail au chapitre suivant). Enfin, la dernière partie se conclut par une revue de la littérature analysant les principales initiatives à l'étude. Bien que les ouvrages traitant de ces initiatives n'abordent pas directement la question des cadres cognitifs et normatifs, ils proposent une pluralité d'angles d'analyse, en fonction des différents domaines d'étude des auteurs.

Cette façon de faire, en trois temps, permet de brosser un portrait fidèle de la littérature existante et de situer la contribution originale de cette thèse à l'intérieur de ce corpus. Les ouvrages analysés proviennent principalement du Royaume-Uni, mais également des travaux publiés par des organisations internationales (Banque mondiale, FMI et OCDE) et par des auteurs provenant de certains des pays membres tels que le Canada, les États-Unis, la France et l'Italie.

## 2.1 Quelques concepts clés liés à la discipline financière: budget, dette, décroissance et réforme

Avant de s'attarder directement à la discipline financière, propos central de cette thèse, la prochaine section présente une revue des ouvrages traitant principalement des quatre notions clés

---

<sup>14</sup> Expression consacrée par Charles Dickens avec son roman *Hard Times* et reprise par Hood, Emerson et Dixon dans leur court article intitulé *Public Spending in Hard Times* (2009).

à la base de ces initiatives, soit le système budgétaire, les concepts de déficit et de dette, la réduction des dépenses publiques ainsi que les réformes financières et administratives.

### 2.1.1 *Le système budgétaire*

Le budget constitue certes l'un des instruments les plus accoutumés en matière de finances publiques. Plus qu'un simple plan financier annuel, le budget représente l'aboutissement d'un long processus d'élaboration, de négociation et de compromis afin de distribuer les ressources limitées de l'État pour tenter de répondre à des besoins infinis. C'est dans ce contexte que cette thèse s'intéresse à cet instrument et son système, à la base des initiatives plus structurantes de discipline financière.

Une riche littérature se préoccupe des questions budgétaires, que ce soit en termes économique, politique, financier et administratif. Ainsi, un grand nombre de monographies et d'articles portent exclusivement ou en partie sur les systèmes budgétaires et leur lien avec les finances publiques (Ferry et Eckersley, 2012; Good, 2011; Lienert et Jung, 2004; Miller, 2012; Savoie, 1990; Tellier, 2015; Thain et Wright, 1995; Wildavsky, 1964, 1975, 1985; Wildavsky et Hecl, 1981; etc.)

Parmi les références essentielles, notons en premier lieu l'œuvre d'Aaron Wildavsky, un pionnier en matière d'études budgétaires. Ce chercheur a publié de nombreux ouvrages et analyses comparatives<sup>15</sup>, principalement dans les années 1970 et 1980, à propos des politiques, processus et pratiques budgétaires au sein des organisations publiques. Ses intérêts de recherche portent sur les comportements stratégiques des décideurs et gestionnaires publics, les normes en

---

<sup>15</sup> Parmi les principales oeuvres de Wildavsky, notons: *The Politics of the Budgetary Process* (1964), *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Process* (1975), *The Private Government of Public Money: Community and Policy Inside British Politics* (1981, en collaboration avec Hugh Hecl), *A Cultural Theory of Expenditure Growth and (un)Balanced Budget* (1985), *A History of Taxation and Expenditure in the Western World* (1986, en collaboration avec Carolyn Webber), *A Cultural Theory of Budgeting* (1988).

place, le processus de prise de décision, etc. (Ferry et Eckersley, 2012: 120; Thain et Wright, 1995: 4-5). Parmi ses principales contributions, notons la matrice des stratégies budgétaires selon quatre « types culturels » de régimes politiques, regroupés en fonction de leurs valeurs communes et de leur vision en matière de processus budgétaire (Wildavsky, 1985: 355).

- Le **régime du marché** repose sur l'individualisme et le principe de compétitivité. L'imposition de même que les dépenses sont volontairement maintenues à de faibles niveaux, quoique les charges de certains programmes (notamment en matière de développement économique) créent un certain déséquilibre budgétaire. La gestion budgétaire sous Thatcher peut s'apparenter à ce type de régime.
- Le **régime égalitariste** s'oppose à celui du marché en proposant une redistribution des revenus de l'État. Ceux-ci sont généralement insuffisants pour couvrir l'ensemble des dépenses de l'État, situation qui entraîne généralement un déséquilibre budgétaire. Les gouvernements travaillistes de Wilson et Callaghan suivaient ce régime.
- Le **régime hiérarchique** (ou totalitaire) possède une grande emprise sur ses revenus (par l'imposition collective), mais son contrôle sur ses dépenses est moins décisif, ce qui entraîne, une fois de plus, un déséquilibre budgétaire.
- Le **régime fataliste** est caractérisé par son inertie, voire son incapacité à gérer un budget qui est imposé par une entité supérieure. Les revenus et les dépenses sont généralement équilibrés, car des limites précises sont imposées.

À la lumière des travaux de Wildavsky, Leroy avance que cet auteur « propose une théorie sociologique des dépenses publiques fondée sur les cultures politiques [...]. La culture désigne des valeurs partagées légitimant les pratiques sociales, c'est une rationalité axiologique qui considère les intentions en termes de valeurs et pas nécessairement leur concrétisation » (Leroy,

2007: 19). L'influence de Wildavsky est d'ailleurs omniprésente, de nombreux auteurs s'appuyant explicitement sur ses travaux dans le cadre de leurs études, notamment Hecló et Thain au Royaume-Uni ainsi que Savoie et Good au Canada, pour ne nommer que ceux-ci. D'ailleurs, Wildavsky et Hecló (1981) ont conjointement développé le concept d'administrateurs-politiques (*political administrators*), qui regroupe tant les décideurs et que les gestionnaires publics, afin de mettre à jour les particularités des organismes centraux de Whitehall dans le processus de planification et de contrôle des dépenses publiques (Thain et Wright, 1995: 3). Ce terme est d'ailleurs largement utilisé dans la présente thèse.

Dans le même ordre d'idées, Gerald J. Miller tente de décortiquer le lien entre la gestion des finances publiques et le processus budgétaire dans son livre paru en 2012. Cet ouvrage revêt un intérêt certain pour cette thèse du point de vue épistémologique, car Miller aborde les questions budgétaires et financières sous le prisme du constructivisme, plus particulièrement par le biais du concept d'ambiguïté. Cet auteur s'oppose à l'intellection selon laquelle la gestion des deniers publics suit un processus normalisé basé sur un raisonnement essentiellement objectif. Au contraire, la nature équivoque de ce domaine étatique oblige les administrateurs-politiques à développer différents modèles d'interprétation (en fonction des contextes institutionnels et culturels) afin d'interpréter et de résoudre des problématiques complexes : "*Ambiguity enables financial managers to interpret through their own frames of reference.*" (Miller, 2012: 311).

L'œuvre de Donald Savoie, *The Politics of Public Spending in Canada*, offre une perspective intéressante pour la présente thèse, et ce, même si le sujet d'étude n'est pas britannique. Savoie résume ainsi le processus budgétaire: "*the budget process is about people competing for scarce resources, about the interplay of people, ideas, and goals and finally about decisions, real decisions, that lay down who won and who lost*" (1990: 3). Afin d'analyser cette dynamique interne entre les différents acteurs gouvernementaux qui deviennent des « gagnants »

ou des « perdants », Savoie reprend une représentation conceptuelle développée par Wildavsky et Heclo au Royaume-Uni, soit les gardiens (*guardians*) et les dépensiers (*spenders*). La première catégorie représente les organisations centrales qui distribuent et contrôlent la bourse publique – telles que *HM Treasury* au Royaume-Uni – et la seconde est composée de tous les ministères et organismes dits sectoriels qui gèrent et pourvoient les politiques, les programmes et les services publics, en somme ceux qui dépensent l’argent des contribuables. Les intérêts de ces deux groupes sont évidemment opposés, les dépensiers souhaitent maximiser leurs budgets respectifs alors que les gardiens visent à protéger l’intégrité des finances publiques (Savoie, 1990: 6). Les crises des finances publiques influencent grandement cette relation bilatérale entre gardiens et dépensiers. A priori, il est naturel de penser que les gardiens obtiennent la balance du pouvoir au détriment des dépensiers, cependant les jeux de pouvoir entre ces deux groupes d’acteurs sont dictés par plusieurs facteurs qui tiennent généralement compte des décisions politiques et des cycles économiques.

En temps de crise des finances publiques, le processus budgétaire devient un instrument privilégié pour opérationnaliser les coupures précédemment identifiées par les initiatives de discipline financière. Quelques auteurs traitent de cette réalité, notamment David Good (2011) qui revisite à cette occasion le concept d’incrémentalisme développé par Charles Lindblom et Aaron Wildavsky (pour le volet budgétaire). Pour Good, la nature complexe et sensible du processus budgétaire a poussé les administrations publiques à développer deux principes de base permettant d’atténuer les conflits potentiels. D’une part, le concept de la « juste part » (*fair share*) permet aux organisations de formuler des demandes financières perçues comme légitimes, en fonction des budgets antérieurs, selon une logique incrémentale. D’autre part, l’idée de « sacrifice égal » (*equal sacrifice*) vise une certaine équité dans la gestion des compressions budgétaires, selon laquelle toutes les organisations publiques se partagent le fardeau des restrictions

financières. Utilisant le contexte canadien en guise d'étude de cas, l'auteur soutient que la gestion des coupures budgétaires lors des deux dernières crises des finances publiques remet en question la viabilité de ces deux principes, avec l'introduction d'un nouveau concept, le « point tournant » (*shift point*), qui marque une coupure dans la logique incrémentale du processus budgétaire. À la suite d'une décision exécutive, certaines organisations dépensières seront ainsi plus lourdement affectées par les compressions que d'autres – un traitement perçu comme inégal – en fonction du processus de centralisation des priorités (Good, 2011: 47-50). Ce concept de « point tournant » est d'ailleurs particulièrement intéressant dans le cadre de cette thèse.

En ce qui concerne la spécificité du système budgétaire britannique, le corpus littéraire est également varié et propose divers angles d'analyse, notamment le processus budgétaire (Lienert et Jung, 2004), la budgétisation par programme (Kraan, 2007), la reddition de comptes (Goddard, 2004), la gestion budgétaire des gouvernements locaux (Greenwood, Hinings et Ranson, 1977), le lien entre l'opinion publique et les dépenses étatiques (Soroka et Wlezien, 2005), etc.

Dans son étude comparative de 2004 intitulée *The Legal Framework For Budget Systems*, l'OCDE a publié une des études les plus complètes en la matière, tout en ayant le bénéfice d'être relativement succincte. Tout au long de cette analyse, les auteurs Lienert et Jung mettent l'accent sur le trait distinctif du système britannique : son caractère extrajudiciaire basé sur des conventions de portée historique, en opposition aux procédures davantage legalistes répandues en Europe continentale. La majorité des pouvoirs budgétaires sont accordés au gouvernement et le cadre légal<sup>16</sup>, au même titre que la constitution<sup>17</sup>, n'est que peu contraignant. Ainsi, la majorité

---

<sup>16</sup> Parmi les lois encadrant le système budgétaire, notons les suivantes, dont plusieurs furent passées par le gouvernement néo-travailliste de Blair : Exchequer and Audit Departments Acts [1866 et 1922]; National Loans Act [1968 et 1998]; Audit Commission Act [1998]; Finance Act [1998]; Government Resources and Accounts Act [2000] (Lienert et Jung, 2005: 406).

des réformes du système budgétaire n'ont pas été établies par une loi, mais en vertu des pouvoirs accordés au gouvernement en matière de finances publiques. Celui-ci a historiquement délégué une partie de ce pouvoir au puissant HM Treasury<sup>18</sup> qui “*enjoys considerable powers inherited from the royal prerogative, especially with regard to the appropriate structure, the issuance of public money, expenditure control, and controlling access to Parliament*” (Lienert et Jung, 2004: 407).

Le processus budgétaire annuel suit évidemment une logique similaire : très peu d'étapes sont prescrites par une loi; le gouvernement et, par extension, le *HM Treasury* jouissent d'une grande liberté d'action, notamment en matière de dépenses publiques et d'équilibre budgétaire. En guise d'exemple, le chancelier de l'Échiquier peut théoriquement déposer sa proposition de budget à tout moment (généralement en mars ou en avril), car une seule date est prescrite, soit celle de la limite des débats parlementaires fixée au 5 août de chaque année. En fait, outre le budget lui-même, seuls deux (2) autres documents sont prescrits par le *Finance Act* de 1998, soit le rapport pré-budgétaire et le rapport sur la gestion de la dette (Lienert et Jung, 2004: 416-419).

Cette logique extrajudiciaire prévaut également pour les dix (10) initiatives à l'étude dans cette thèse. À ce titre, il est important de distinguer les initiatives de discipline financière du processus budgétaire, bien que ces deux instruments puissent paraître consubstantiels dans certains cas (notamment les Spending Reviews). En effet, le processus budgétaire est un exercice annuel bien encadré par la tradition et il possède une portée beaucoup plus limitée; en comparaison, les initiatives revêtent un caractère beaucoup plus flexible et holistique, avec une portée pluriannuelle aux accents souvent réformateurs.

---

<sup>17</sup> À ce titre, Lienert et Jung proposent cette interprétation intéressante: “*the unwritten constitution can be viewed as a system of values that is continually in the process of being discovered, rather than an overarching set of norms*” (2004: 409).

<sup>18</sup> Les rôles et responsabilités du HM Treasury pourraient s'apparenter à ceux du ministère des Finances et du Secrétariat du Conseil du trésor au Canada.



Ceci étant dit, Ferry et Eckersley (2012) mettent en lumière un paradoxe entre la portée pluriannuelle des Spending Reviews et l'exercice annuel du budget. Ainsi, la mise en œuvre de la sixième itération de la révision des dépenses n'était vieille que d'un an quand l'administration Cameron a annoncé de nouvelles politiques et des ajustements à cet exercice de discipline financière, à l'occasion du budget 2011. Selon les auteurs, cette situation illustre que le processus budgétaire demeure un instrument important de changement de politiques publiques, malgré les mesures d'austérité, et qu'il est ainsi probablement moins subordonné à ces initiatives qu'initialement suggéré par ses promoteurs. En effet, les Spending Reviews devaient offrir un cadre « contraignant », mais permettant aux gardiens et aux dépensiers d'opérer dans une perspective à moyen-terme. Les exercices budgétaires annuels devaient donc être élaborés à l'intérieur des limites imposées par l'initiative. Toutefois, la pratique s'est avérée différente, remettant en cause autant le caractère contraignant que la vision à moyen terme des Spending Reviews.

En somme, le budget constitue classiquement un reflet des idées, valeurs et normes promues par les administrateurs-politiques (Wildavsky, 1985). De plus, le système budgétaire peut être étroitement associé aux initiatives de discipline financière (Good, 2011), surtout dans le cas du Royaume-Uni où ce processus est régi par un système de conventions basées sur une longue tradition historique et culturelle (Lienert et Jung, 2004). Pour toutes ces raisons, la présente thèse se doit de considérer ce concept de base en finances publiques, selon une perspective constructiviste (Miller 2012).

### 2.1.2 *L'endettement, les « temps durs » et la décroissance des dépenses*

Le phénomène de l'endettement constitue un des concepts centraux dans l'étude des finances publiques (Abbas, et al., 2010; Alesina et Ardagna, 2010; Alesina et Passalacqua, 2015; Cliche, 2009; DeHaan et Sturm, 1997; Horton, Kumar et Mauro, 2009; Wagschall, 2007), car il joue le rôle de prélude aux mesures de discipline financière. À cet effet, ce phénomène doit être évalué dans le cadre de cette thèse pour mesurer subséquemment son impact (réel ou estimé) sur la santé des finances publiques de l'État britannique.

Dans son œuvre de vulgarisation financière, Cliche définit efficacement les deux principales notions liées à l'endettement : le déficit, soit un « déséquilibre [néгатif] entre les revenus et les dépenses » et la dette, soit le « résultat d'un déséquilibre persistant entre les revenus et les dépenses, un déséquilibre financé par emprunts » (2009: 225). Autant le déficit que la dette revêtent de nombreux visages, selon la manière de les calculer: déficits conjoncturel et structurel, dettes brute, totale, directe et nette<sup>19</sup>. En complément, Wagschal (2007) propose une étude exhaustive des nombreux déterminants<sup>20</sup> (exprimés en termes de variables) des déficits et des dettes et leurs impacts sur l'économie et les finances publiques.

Certains fora internationaux comme le FMI et l'OCDE offrent des rapports et des bases de données pertinentes à ces sujets. Plus particulièrement, la Direction des finances publiques du

---

<sup>19</sup> Dans son livre, Cliche (2009 :232-234) propose les définitions suivantes : le **déficit conjoncturel** est sujet, comme son nom l'indique, aux conjonctures négatives de l'économie alors que le **déficit structurel** est lié à la situation financière du pays. La **dette brute** équivaut à l'ensemble des passifs du gouvernement. La **dette totale** correspond à la dette brute, moins les entités consolidées. La **dette directe** est égale à la dette totale, moins les régimes de retraite et les fonds souverains. Enfin, la **dette nette** équivaut à la dette totale, moins les actifs financiers nets (actions, immobilier, etc.).

<sup>20</sup> Parmi les nombreux déterminants identifiés par Wagschal, notons : le produit intérieur brut (PIB), l'inflation, le taux de chômage, la croissance économique, la cote nationale de crédit, le taux de dépendance vieillesse, la balance commerciale, le taux de change, l'indépendance de la banque centrale, la stabilité politique, le paysage politique (droite vs gauche), etc.

FMI<sup>21</sup> publie régulièrement des études liées aux enjeux de l'endettement chronique. Ces travaux sont principalement de nature descriptive, avec un accent prescriptif: des projections, recommandations et mises en garde financières, économiques et politiques sont incluses dans la plupart des études. Ces deux organisations rendent également disponibles diverses bases de données permettant de comparer les données financières et économiques entre différents États membres de ces organisations (Horton, Kumar et Mauro, 2009; Abbas, et al., 2010).

Ainsi, la problématique combinée des déficits et des dettes n'est pas nouvelle, certains chercheurs abordaient déjà ce sujet lors de la Grande Dépression des années 1930. Toutefois, cette problématique a bénéficié d'une attention renouvelée à partir des années 1970, en lien avec les premières crises économiques significatives survenues depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale et, en corollaire, avec l'enchaînement de déficits, propulsant les dettes publiques à des niveaux jugés alarmants. Ainsi, à l'aube de la crise économique de 2007, tous les pays membres du G7 présentaient des niveaux d'endettement inégalés en temps de paix, à l'exception du Canada. La Grande Récession a ainsi amplifié une problématique déjà bien présente.

L'épineuse question de la décroissance des dépenses publiques a ainsi retenu l'attention de plusieurs universitaires aux champs d'intérêt divers : économie, finance, politique, administration publique, etc. Il est important de noter que les auteurs qui ont contribué à ce corpus de littérature se penchent avant tout sur la gestion des compressions budgétaires, qu'elle prenne la forme d'une mesure au niveau organisationnel ou encore d'une ère d'austérité généralisée à l'ensemble du gouvernement. De ce fait, le concept de discipline financière tel que défini dans la présente thèse n'est pas explicitement abordé dans cette littérature.

---

<sup>21</sup> La mission de cette direction consiste à « aider les pays à concevoir et à mettre en œuvre des politiques fiscales qui favorisent une croissance forte, durable et équilibrée » (traduction libre).

La prochaine section présente une revue de deux grands types d'études de la réduction des dépenses publiques : la première catégorie regroupe les ouvrages qui se penchent sur le volet gestion, soit les stratégies et les plans de consolidation mis en place (Dunsire et Hood, 1989; Hood, 2010; Hood et Dixon, 2015; Jørgensen, 1982, 1985, 1987; Kickert & Randma-Liiv, 2017; Levine, 1978, 1979; Mauro et Villafuerte, 2013; Pandley, 2010; Pollitt, 2010 et Wilks, 2010), alors que la seconde s'intéresse aux études davantage critiques de ces initiatives (Armingeon, 2012; Blyth, 2013; Clarke et Newman, 2012; Evans et Albo, 2010; McBride et Whiteside, 2011; Wren-Lewis, 2011).

La littérature moderne à propos de la gestion des compressions budgétaires est réellement apparue à la fin des années 1970, à l'aube de l'ère des récessions. Les travaux novateurs de Charles Levine (1978, 1979) examinent spécifiquement cette question. À cette époque, cet auteur entrevoyait déjà une longue période de rationalisation budgétaire, ce qui nécessitait de « nouvelles solutions » aux problématiques liées à la gestion des organisations publiques en période financièrement difficile, afin de maintenir la « viabilité du processus démocratique » (1979: 179-180). Levine définit la gestion des compressions budgétaires comme un ensemble de *“managerial initiatives or interventions in leading organizational change toward lower levels of resource consumption and organizational activity”* (Levine, 1979: 180). Ces initiatives sont ainsi synonymes de compromis et de sacrifices qui prennent la forme de réallocations budgétaires, d'élimination de programmes, de réduction des subventions, de contractions organisationnelles, de réduction de personnel, de gels salariaux et d'élimination des bénéficiaires marginaux, en somme l'art de prendre des décisions difficiles et douloureuses (Levine, 1979: 179-180). Dans la mouvance des théories des organisations, Levine propose une vue interne d'une institution publique par l'intermédiaire des stratégies et tactiques mises de l'avant par les gestionnaires

publics afin de solutionner neuf problèmes types associés à la gestion des compressions budgétaires, tels que synthétisés dans le tableau suivant.

<b>Tableau 2: Les neuf problèmes associés aux compressions budgétaires</b>	
<b>Problèmes</b>	<b>Définitions</b>
<i>Le paradoxe du tout irréductible<sup>22</sup></i>	Une organisation ne peut être décomposée morceau par morceau en inversant simplement la séquence des activités et des ressources avec lesquelles elle a été bâtie.
<i>Le problème du déserteur</i>	Les membres institutionnels qui cherchent à éviter les sacrifices collectifs le font en quittant l'organisation ou en évitant de partager le fardeau.
<i>Le syndrome de la fée des dents</i>	Lors de la phase initiale des contractions budgétaires, peu de membres croient que les coupures annoncées se réaliseront bel et bien.
<i>Le paradoxe du participant</i>	En incitant à la participation, les décideurs encouragent les comportements stratégiques de la part de celles et ceux qui seront les plus touchés par les coupures.
<i>Le paradoxe de l'efficacité</i>	Les organisations les plus efficaces sont généralement davantage pénalisées que celles qui performant moins, car elles devront faire des choix plus difficiles à propos du qui, du quoi et du comment des coupures à effectuer
<i>Le paradoxe de l'entente oubliée</i>	Les membres de la haute direction ne restent généralement pas assez longtemps en poste pour conclure des ententes et s'assurer qu'elles soient respectées à long terme.
<i>Le paradoxe de la productivité</i>	Il faut investir pour épargner.
<i>Le dilemme des mandats sans financement</i>	Les gouvernements attribuent des mandats aux institutions publiques sans pour autant leur octroyer un financement additionnel.
<i>Le paradoxe des sciences de la gestion</i>	La difficulté de maintenir une capacité analytique pour prendre des décisions basées sur des données probantes lors des périodes de contractions budgétaires (des décisions qui finissent souvent par être basées sur des considérations politiques).

<sup>22</sup> Les versions françaises des problématiques et définitions de Levine sont des traductions libres de l'auteur.

Il est intéressant de noter que les initiatives à l'étude offrent l'opportunité d'observer ces problématiques, particulièrement les quatre dernières exposées dans le tableau ci-dessus. Levine conclut en soulignant que la nature même des organisations publiques rend difficile tout exercice de rationalisation, considérant les procédures légales et réglementaires en vigueur, les normes professionnelles, les politiques de discrimination positive, etc.

Revisitant les écrits de Levine dans le contexte de la présente crise des finances publiques, Pandley (2010) analyse la gestion de la réduction des dépenses selon une perspective organisationnelle, soit les objectifs et la performance d'une institution ainsi que la motivation des fonctionnaires. Ce chercheur avance que la sphère publique revêt un caractère unique (*publicness*), une valeur publique en soi. Ainsi, les structures et les processus des organisations publiques ne peuvent être associés aux façons de faire du secteur privé. À cet effet, il souligne que la littérature ne propose aucune solution définitive aux nombreux défis associés à la gestion des compressions budgétaires. En guise de plaidoyer, Pandley souligne l'urgence d'effectuer de nouvelles recherches à ce sujet, afin de proposer une perspective holistique à long terme plutôt que l'approche « réductrice à court terme » qui menace la capacité opérationnelle des organisations publiques dès aujourd'hui et « peut-être de façon disproportionnée dans l'avenir » (2010: 566).

À cet effet, certains auteurs ont tenté de relever le défi identifié par Pandley en se penchant plus spécifiquement sur les stratégies élaborées par les différents gouvernements afin de matérialiser leur volonté de réduire les dépenses publiques. Pionnier en la matière, Tørben Beck Jørgensen (1982, 1985 et 1987) a analysé les stratégies de compression budgétaire mises en œuvre par divers pays de l'OCDE à la fin des années 1970. C'est ainsi qu'il identifie trois types successifs de compressions : les administrations publiques viseraient initialement les réductions dites incrémentales (ex.: gel salarial), puis managériales (ex.: réingénierie des processus) pour

finalement s'attaquer aux coupures dites stratégiques (ex.: priorisation et privatisation des programmes). En réponse à Jørgensen, Hood (2010) questionne cette séquence essentiellement administrative qui ne prendrait pas en compte, selon lui, de l'agenda politique. Ainsi, le temps requis pour effectuer des compressions managériales fait en sorte que les décideurs publics vont généralement privilégier une solution mixte incluant les première et troisième stratégies pour le court terme et la seconde pour le long terme, si le cycle électoral le permet.

Dans une logique similaire à Jørgensen, Pollitt (2010) se questionne sur le prétendu lien de concomitance entre les « ères d'austérité », les coupures budgétaires et les réformes administratives. Selon cet auteur, les crises des finances publiques contraignent généralement les différents gouvernements à modifier ou à entreprendre des réformes administratives, avec comme objectif principal, voire unique, de générer des économies. Pollitt soutient toutefois que les efforts de réduction des dépenses ne débouchent pas nécessairement sur un programme de réforme. Afin d'illustrer son propos, Pollitt présente un triptyque des compositions stratégiques propres à un contexte de rationalisation des dépenses publiques. Il est important de noter que cette typologie demeure un exercice conceptuel et que, concrètement, ces stratégies peuvent être combinées au sein d'une même initiative (Pollitt, 2010: 22).

- **Coupures fixes** (*cheese-slicing*): stratégie décentralisée selon laquelle le gouvernement fixe des cibles quantitatives de réduction des dépenses (ex.: 5% pour toute entité) et délègue aux organisations la responsabilité d'identifier les programmes et services à rationaliser. Cette approche permet d'effectuer des coupures ciblées et sélectives en fonction des besoins des programmes et services, mais les gestionnaires publics peuvent toutefois prendre des décisions impopulaires aux yeux de la sphère politique. Ces coupures fixes peuvent également, selon leur amplitude, compromettre la capacité organisationnelle (Pollitt, 2010: 21-22; Pandley, 2011: 566).

- **Gains d'efficience:** stratégie managériale qui consiste à évaluer la performance des opérations, des programmes et des services publics en termes d'efficience et d'économie afin de réaliser des gains de productivité tout en optimisant les ressources, selon l'adage « faire mieux avec moins ». Cette approche technique est généralement perçue comme moins menaçante que les autres stratégies de rationalisation des dépenses, mais elle comporte toutefois un certain risque, car elle requiert usuellement des investissements non négligeables afin de soutenir l'innovation, l'adoption de nouvelles technologies, la gestion du changement organisationnel, etc. De plus, cette stratégie peut s'avérer insuffisante afin de dégager des économies substantielles à court terme (Pollitt, 2010: 22-24).
- **Établissement centralisé des priorités:** Stratégie qui consiste à prioriser centralement les programmes les plus pertinents et efficaces (en termes de résultats et non d'efficience) au détriment des programmes jugés moins importants ou performants (par la rationalisation, voire l'abolition de ces programmes). Cette approche hautement stratégique permet aux décideurs publics d'identifier directement les zones de rationalisation, au risque d'être imputables de décisions impopulaires ou préjudiciables et d'effectuer des choix politiques, voire idéologiques, parfois au détriment de la logique managériale (Pollitt, 2010: 22, 24-25).

Pour leur part, Dunsire et Hood (1989) offrent une étude exhaustive des théories (de cette époque) traitant de réduction des dépenses publiques. Ils proposent subséquemment un test empirique de ces théories dans le contexte britannique, du sauvetage financier du FMI en 1976 jusqu'au milieu des années 1980. Ils se questionnent plus particulièrement sur l'opérationnalisation du processus de compression budgétaire de même que sur la sélection des



organisations, des programmes et des services qui seront directement visés par les mesures, sans oublier les stratégies et tactiques adoptées par les « victimes potentielles ». Pour ces auteurs, obtenir les économies initialement envisagées est « virtuellement impossible » à réaliser, car les organisations publiques sont devenues tout simplement trop vastes et complexes. Ainsi, la question du risque politique devient centrale dans toute initiative de réduction des dépenses publiques: “*how to achieve cuts in public expenditure and personnel at minimum cost to political objectives*” (1989: 1).

Enfin, Hood et Dixon ont récemment publié un livre (2015) qui présente un lien intéressant entre contrôle des dépenses et performance administrative. Ces auteurs ont analysé trente ans de réformes diverses au Royaume-Uni sous l’angle du binôme coûts-bénéfices. À l’aide d’une analyse à la fois quantitative et qualitative, ils remettent en question l’adage de « faire mieux avec moins » en observant que les coûts administratifs et le mécontentement des citoyens ont parallèlement augmenté au cours des dernières décennies, et ce, malgré une succession ininterrompue de réformes qui devaient incidemment inverser cette dynamique. Quoique le propos de Hood et Dixon ne s’intéresse pas explicitement sur la notion de discipline financière, certains éléments de l’évaluation des réformes du passé sont pertinents dans le contexte de la présente thèse, notamment l’effet de la réduction des coûts d’opération de Whitehall sur certaines valeurs publiques telles que l’équité et la conformité.

Dans un registre plus critique que les études précédemment abordées, quelques auteurs viennent apporter un éclairage non traditionnel à la gestion de la décroissance des dépenses publiques, surtout dans le cadre de la plus récente « crise » mondiale des finances publiques (Armingeon, 2012; Blyth, 2013; Clarke et Newman, 2012; Evans et Albo, 2010; McBride et Whiteside, 2011; Rouillard, 2016; Wren-Lewis, 2011). Ainsi, ces voix dissidentes désirent

relativiser, voire remettre en cause, la connotation de « crise » largement véhiculée par une majorité de praticiens, mais également par certains chercheurs. Selon ces auteurs pamphlétaires, la raison derrière l'urgence de mettre en œuvre des mesures d'austérité, alors que la reprise économique tardait à se concrétiser, serait avant tout d'ordre idéologique. En effet, un gouvernement qui ne se serait pas attaqué rapidement à la problématique de l'endettement n'aurait pas été jugé crédible aux yeux des marchés financiers et des agences de notation (Rouillard, 2016 : 4). La rhétorique de « crise » légitime ainsi les réductions sensibles des dépenses publiques au détriment de politiques aux couleurs keynésiennes. Plus particulièrement, Armingeon (2012) soutient que le dernier épisode d'austérité sur fond de « temps durs » a fourni un contexte favorable pour l'introduction de politiques et d'instruments de gestion à forte teneur idéologique, révélant les valeurs fondamentales guidant les décideurs publics à ce moment. Pour Evans et Albo (2010), la métamorphose de la débâcle économique de 2007-09 en crise des finances publiques marqua le début de « l'austérité punitive » envers les administrations publiques. Selon ces auteurs, l'austérité devient de ce fait le discours dominant, un avis partagé par Clarke et Newman, *“austerity has become the dominant global wisdom for addressing the problem of public debt”* (2012: 300). Leroy va encore plus loin en avançant que le discours des tenants de l'austérité budgétaire impliquait une « argumentation centrée sur les fausses nécessités de la crise » (2014: 27).

Toutefois, il est important de noter que d'autres auteurs soutiennent ouvertement ces récents exercices de rationalisation des dépenses publiques aux accents austères, affirmant que ceux-ci constituent un mal nécessaire pour remettre en marche l'économie mondiale et, par le fait même, assainir les finances publiques des États touchés. Parmi les écrits les plus notoires, notons ceux d'Alesina et Ardagna (2010 et 2013), de Brady (2015) et d'Alesina et Passalacqua (2015). Le premier article du tandem Alesina et Ardagna (2010) est probablement le plus célèbre, car il

fut cité par de nombreux politiciens et économistes afin de justifier les mesures d'austérité suivant la Grande Récession. En bref, ces deux auteurs italiens se questionnent à savoir quelle variable indépendante a le plus d'incidence sur la réduction des déficits et des dettes nationales: augmenter le niveau de taxation ou diminuer les dépenses publiques? Ces auteurs démontrent, à l'aide d'un modèle de régression linéaire, que seule la réduction des déboursés permet de lutter efficacement contre l'endettement structurel. Réagissant à cet article, Blyth critiqua vertement sa méthodologie et ses conclusions dans son livre de 2013 *Austerity : A Dangerous Idea*. Pour ce professeur de l'Université Brown, l'austérité produit exactement les effets qu'elle doit normalement éviter, soit une croissance de la dette publique. Blyth souligne que les mesures d'austérité n'ont pratiquement jamais porté fruit, autant lors de la Grande Dépression que de la Grande Récession : les gouvernements ne peuvent être tous en état d'austérité simultanément et espérer une croissance économique. En définitive, Blyth croit que l'austérité correspond davantage à une stratégie politique qu'à un problème économique.

En somme, l'endettement doit être estimé comme l'une des variables incontournables dans l'étude du concept de discipline financière. À ce titre, cette thèse s'intéresse tout particulièrement à la manière dont les décideurs publics ont défini cette problématique, non seulement en termes quantitatifs, mais surtout qualitatifs (notamment par le biais des discours officiels, souvent révélateurs de leurs considérations idéologiques). Le « cadrage » de cette problématique permet de légitimer, à tort ou à raison, les actions prises pour réduire les dépenses publiques lors de périodes financièrement difficiles. À cet égard, les décideurs et gestionnaires publics ont eu recours à différentes stratégies pour structurer leurs initiatives de discipline financières. Celles utilisées au Royaume-Uni au cours des 35 dernières années sont d'ailleurs identifiées tout au long de la section empirique de cette thèse.

### 2.1.3 *Réformes administratives et financières dans un contexte de décroissance des dépenses publiques*

Les « temps durs », conséquence d'une période prolongée d'endettement, débouchent généralement sur des mesures de discipline financière. Certaines de ces initiatives constituent des réformes proprement dites, alors que d'autres ne proposent que des actions visant essentiellement à réduire les dépenses publiques. À ce titre, cette thèse souhaite jauger si les initiatives à l'étude proposaient réellement un contenu réformateur ou non, au-delà des discours officiels de leurs concepteurs.

Les réformes administratives visent essentiellement à modifier le fonctionnement des organisations publiques afin de les rendre plus efficaces, efficientes, économes, transparentes, etc. (Pollitt et Bouckaert, 2011: 2). Ainsi, d'aucuns soulignent le lien intrinsèque entre réforme et discipline financière. La jonction entre ces deux thèmes se retrouve chez quelques chercheurs, dont Cottarelli et Schaechter (2010), Hood (2010), Hübscher (2016), Kersbergen, Vis et Hemerijck (2014), Leroy (2016), Mauro (2011), Peters et al. (2011), Pollitt (2010 et 2013), Pollitt et Bouckaert (2011) et Schick (2002 et 2004).

Expert en matière de réformes administratives, Allen Schick, professeur à l'Université du Maryland, collabore étroitement avec le réseau des *Senior Budget Officials* (SBO), un forum international sous l'égide de l'OCDE regroupant des haut fonctionnaires et des chercheurs qui se rencontrent annuellement afin d'échanger sur les défis et les enjeux de la gestion budgétaire. Le SBO offre une plateforme pour présenter de nouvelles idées et en discuter, répondant ainsi à un besoin exprimé par les pays membres afin de mieux apprécier les réformes en cours et celles à venir. Dans son article soulignant les 25 ans de ce forum, Schick (2004) offre un bref aperçu de

quelques réformes qui ont marqué cette communauté d'experts, notamment les initiatives britanniques des années 1990. Schick conclut sur quelques leçons apprises au cours de ce quart de siècle, notamment le poids des décisions passées, "*no matter how it is structured, budgeting decisions are anchored in the past*", ainsi que l'importance de l'acceptabilité politique et sociale des réformes administratives et financières en temps de crise (2004: 95).

Dans un autre article au contenu pertinent pour la présente thèse – permettant d'analyser le *qui*, le *quoi* et le *comment* des initiatives – Schick (2002) soutient que le succès d'une réforme administrative dépend de trois facteurs primordiaux :

- **une opportunité** qui dépasse souvent les frontières nationales, en guise d'exemple une crise économique ou des finances publiques;
- **une stratégie**, soit un éventail de « mesures et actions qui fixent un objectif aux pouvoirs publics [et] qui précisent des tâches à entreprendre pour obtenir les changements souhaités » (2002: 8); et,
- **une tactique**, soit la « méthode utilisée pour mobiliser les soutiens et surmonter les obstacles » (2002: 8).

Pour cet auteur, ces trois facteurs doivent obligatoirement être réunis afin de constituer une réforme structurée:

*« [e]n l'absence de conditions favorables, la stratégie se transforme en une série de visions, d'aperçus brillants, mais flous qui n'ont guère de chances de se concrétiser [...]. D'un autre côté, l'opportunité privée de stratégie risque de se perdre dans l'impressionnisme, passant d'une innovation à la mode à la suivante, sans laisser d'empreinte durable. »* (Schick, 2002: 11).

Schick développe subséquemment chacune de ces trois composantes fondamentales. En ce qui concerne la stratégie, le chercheur propose une typologie en quatre temps: la stratégie de marché (les pratiques managériales du monde des affaires), la stratégie managériale (la gestion

axée sur les résultats), la stratégie axée sur les politiques publiques (définition des objectifs fondamentaux du gouvernement) et la stratégie progressive (vision incrémentale des réformes, selon les opportunités). Subséquemment au choix d'une stratégie, les décideurs et gestionnaires publics doivent élaborer les éléments tactiques de la réforme, soit les « décisions concernant les modalités de la réforme, ses acteurs et son calendrier » (2002: 31). Cette phase vise à répondre aux questions d'ordre managérial, notamment le rythme et la portée de la réforme, les responsables de la mise en œuvre (centralisation ou décentralisation verticale ou horizontale), l'élaboration de lois ou de règlements afin de soutenir la réforme, etc. Fait intéressant pour cette thèse, Schick avance que « la tactique traduit souvent les spécificités nationales » des réformes, mettant à l'avant-scène la traditionnelle jonction entre les sphères politique et administrative (2002: 33).

Schick traite également de l'influence des idées dans le cadre des réformes administratives. Afin d'élaborer et de mettre en œuvre leurs réformes, les décideurs publics ont accès à un « réservoir d'idées nouvelles ou d'idées déjà acceptées ». À cet égard, Schick cite Guy Peters qui note que « les réformes contemporaines sont mues par des idées [...] c'est ce qui fait l'originalité de la vague actuelle de réformes par rapport au remaniement incessant qui caractérisait jusqu'ici certaines réformes administratives » (2002: 19). Toutefois, Schick avance que l'idéologie joue un rôle moins important dans les réformes modernes que dans celles du passé, car « les leaders politiques actuels sont à la recherche d'idées et de pratiques qui permettent d'espérer une amélioration des prestations publiques et non une redéfinition du rôle et de l'ambition du gouvernement » (2002: 18). Les conclusions de la présente thèse soutiennent toutefois le contraire...

D'une façon plus spécifique que Schick, Hood (2010) propose une réflexion sur les réformes administratives en temps de rationalisation des dépenses (*cold fiscal climate*). Ce

professeur d'Oxford identifie trois stratégies de réforme dans la livraison des services publics qui permettraient d'identifier des zones de rationalisation tout en tentant de maintenir un niveau acceptable de prestation de services. Ces trois types de stratégie sont :

- la **réactivation des réformes récentes** (*Resetting Recent Reforms*) qui consiste à relancer les réformes du passé qui ont obtenu un certain succès (car elles possèdent de facto une plus grande légitimité et pourraient diminuer le traditionnel phénomène de résistance aux changements) et les « réorienter » selon les contextes politique et financier du moment. Les pays anglo-saxons ont souvent recours à ce type de réforme qui possède un caractère foncièrement incrémental;
- la **refonte du système** (*System Redesign*) qui propose des changements plus structurels basés sur la redéfinition de la relation avec le citoyen/contribuable/client (soit repenser le fonctionnement des organisations publiques et la prestation de services) ou encore sur l'utilisation de leviers pour encourager l'économie plutôt que la dépense;
- le **retrait à l'Est de Suez**<sup>23</sup> (*East of Suez Moments*), soit l'abandon de certains domaines d'intervention étatique par l'intermédiaire de différents mécanismes tels que la privatisation, la dévolution ou tout simplement l'abolition de certains programmes et services publics.

L'exposé de ces stratégies de réforme est accompagné de nombreux exemples provenant de certains pays (Royaume-Uni, Finlande et Nouvelle-Zélande) selon une perspective historique très large (certains exemples remontent jusqu'au XVIII<sup>e</sup> siècle). Dans un élan prescriptif, Hood soumet également quelques suggestions pour la prochaine décennie (en lien avec l'objectif de

---

<sup>23</sup> L'expression « Retrait à l'Est de Suez » fait référence à la politique internationale britannique post Seconde Guerre mondiale qui mena à une large diminution de sa présence militaire sur le continent asiatique.

l'article publié dans le cadre de la *Commission on 2020 Public Services*), les défis à surmonter, les écueils à éviter ainsi qu'une évaluation de leur chance de succès.

Dans un de ses plus récents articles, Pollitt (2013) soulève l'épineuse question de l'évaluation des réformes. Il propose une analyse succincte de cinq (5) livres blancs présentant des réformes organisationnelles au sein de Whitehall entre 1970 et 2011<sup>24</sup> afin d'évaluer si les promesses inscrites se sont matérialisées en résultats. Sa conclusion est sans équivoque : les réformes compulsées n'ont pas fait l'objet d'une évaluation rigoureuse, et ce, pour trois raisons : les difficultés méthodologiques liées à l'évaluation de changements organisationnels, le manque d'intérêt de la sphère politique quant à l'atteinte réelle des résultats et les particularités du système politico-administratif britannique. Ces constats servent d'ailleurs de mise en garde lorsque cette thèse propose une courte analyse des résultats des initiatives à l'étude.

En plus de l'échantillon d'études présentées ci-dessus (basé sur la pertinence de celles-ci), d'autres chercheurs et praticiens proposent des analyses à propos des réformes dans un contexte de restriction budgétaire. À cet effet, la prochaine section présente un cadre qui reprend les principaux éléments émanant de cette littérature et qui servira de référence pour l'analyse des initiatives examinées aux chapitres 5 à 7. Ce cadre souhaite répondre aux quatre questions couramment soulevées par les auteurs susmentionnés, soit le « qui », le « quoi », le « comment » et le « quand ». La question primordiale du pourquoi sera résolue à l'aide de l'approche cognitive et normative.

- **Qui effectue les compressions budgétaires [le qui]?** Cette question renvoie au binôme centralisation/décentralisation des initiatives de discipline financière. Les orientations proviennent certes des autorités politiques, la question consiste à savoir qui est ultimement responsable de la sélection des zones de rationalisation, à savoir le pouvoir

---

<sup>24</sup> Trois de ces livres blancs sont examinés aux chapitres 5 à 7.



central (par l'intermédiaire de ses agences horizontales) ou encore les ministères et organismes sectoriels (Pollitt et Bouckaert, 2011: 78-79).

- **Quel est l'objet des compressions [le quoi]?** Cette question permet d'identifier les zones d'optimisation et de coupure, soit les budgets opérationnels des organisations publiques, les différents programmes gouvernementaux (ex.: subventions et contributions, transferts financiers aux gouvernements locaux, etc.), ou autres initiatives ponctuelles de l'administration publique (ex.: mesures de soutien à l'économie ou à un secteur en particulier) (OCDE, 2011a: 39-40).
- **De quelle façon s'effectuent ces compressions [le comment]?** Cette question renvoie à l'éventail des mesures et activités qui s'offrent aux décideurs et aux gestionnaires, généralement basées sur des objectifs d'efficacité, d'efficience et d'économie (Pollitt et Bouckaert, 2011: 78-79).
- **Quel est l'échéancier pour effectuer ces compressions [le quand]?** Cette question concerne les objectifs des initiatives en termes de temps. Les autorités souhaitent-elles obtenir des résultats à court, à moyen ou à long terme? (Cottarelli et Schaechter, 2010: 20).

Les réponses aux précédentes questions permettent ainsi aux décideurs publics de construire leurs stratégies parmi une pluralité de types de réforme.

En guise de synthèse de la phase d'élaboration des initiatives en temps de rationalisation, la prochaine matrice présente un croisement entre les trois grands types de stratégie développés par Pollitt (en abscisse) avec les questions soulevées ci-dessus (en ordonnée). Cette matrice sera utilisée tout au long de cette thèse afin d'estimer si les initiatives à l'étude envisageaient

réellement de réformer l'État afin de lui inculquer des idées et des valeurs visant à renforcer la discipline financière.

Tableau 3: Élaboration de réformes dans le cadre de compressions budgétaires				
Stratégies	QUI ?	QUOI?	COMMENT?	QUAND?
<i>Les cibles de réduction fixes</i>	Ministères et organismes	Programmes et opérations	Économie	Court terme
<i>Les gains d'efficience</i>	Ministères et organismes	Opérations	Efficiencia et efficacité	Moyen à long terme
<i>L'établissement centralisé des priorités</i>	Sphère politique et organisations centrales	Organisations, programmes et opérations	Économie	Court terme

#### 2.1.4 *Budget, dette, décroissance et réforme : synthèse et contribution originale de la thèse au sein de la littérature*

Les concepts clés présentés ci-dessous constituent des éléments essentiels à la description et à l'analyse des initiatives de discipline financière examinées dans cette thèse. En effet, la littérature décrit le lien intrinsèque qui uni le processus budgétaire et ce type de mesure. De plus, quelques ouvrages se penchent sur le processus de décroissance des dépenses publiques en réaction au phénomène de l'endettement chronique (que ce soit sous l'angle des stratégies sélectionnées ou encore pour critiquer les postulats de base). Enfin, quelques études examinent

les diverses composantes des réformes administratives et financières élaborées dans un contexte de compression budgétaire. Ces précieuses références permettent ainsi d'identifier et d'étudier nombre de variables centrales et périphériques de cette thèse. Toutefois, la littérature présentement disponible n'aborde qu'indirectement la notion de discipline financière sous la lentille des idées, valeurs et normes politico-administratives. Quelques auteurs s'aventurent sur ce terrain largement inexploré, notamment Blyth et Hood, mais sans se pencher spécifiquement sur les logiques cognitives et normatives structurant les initiatives sélectionnées. À ce titre, l'étude de mesures de discipline financière qui ne furent pas élaborées en réaction aux « temps durs » constitue une autre contribution originale de cette thèse. Leroy abonde en ce sens en affirmant que les efforts de réduction des dépenses publiques ne sont pas toujours motivés par une crise financière ou sociale (2016: 316), mais que ceux-ci passent généralement inaperçus.

Afin de poursuivre la démonstration de la contribution originale de cette thèse, la prochaine section aborde la littérature propre au cadre théorique de la thèse, soit les ouvrages traitant de l'analyse cognitive et normative dans le champ d'étude des finances publiques.

## 2.2 La place de l'analyse cognitive et normative au sein des finances publiques

Un nombre croissant d'auteurs soulignent l'importance, dans l'étude des politiques publiques, des cadres cognitifs et normatifs, historiquement délaissés au profit des explications basées sur les institutions et les intérêts (Chwieroth, 2007; Fisher, 2003; Fouilleux, 2000; Muller, 2000 et 2005; Surel, 2000 a et b). Toutefois, très peu d'auteurs utilisent à l'heure actuelle ces logiques afin d'étudier les finances publiques, encore moins en matière de la discipline financière. En fait, cette approche semble absente de la littérature administrative dans le monde anglo-saxon, en premier lieu au Royaume-Uni. Comme le fait remarquer Alexandre Guigue dans

son article *L'enseignement et la recherche en finances publiques dans les pays anglo-saxons*, l'angle d'analyse privilégié dans ces pays est avant tout économique : « l'accent n'est pas mis sur les normes encadrant les finances publiques » (Guigue, 2016: 133). La thèse défendue ici vise justement à combler ce vide théorique afin d'allier l'approche cognitive et normative à l'histoire de la discipline financière au Royaume-Uni.

Ainsi, il faut plutôt se retourner vers l'Europe continentale afin de trouver quelques auteurs (Bezès, 2007; Djouldem, 2014; Leroy, 2012; Leroy, 2016; Radaelli, 2000) qui proposent un rapprochement entre finances publiques et analyse cognitivo-normative (souvent dans une perspective sociologique), malgré le fait que les finances publiques sont avant tout le domaine des « juristes et des économistes » selon Leroy (2016: 313). Ces recherches s'intéressent essentiellement à des initiatives provenant des contextes français, italien et de la zone Euro, dans les domaines de la taxation (Leroy), de la comptabilité (Djouldem) et de la compétition fiscale (Radaelli). De plus, ces auteurs traitent également de l'influence des référentiels. Ce succinct, mais important, corpus littéraire met ainsi la table pour le cadre théorique de cette thèse qui souhaite ainsi faire le pont entre analyse cognitivo-normative et gestion des dépenses publiques, dans le contexte britannique.

### *2.2.1 L'approche cognitivo-normative en finances publiques: les incontournables*

Dans son chapitre à propos des nouvelles normes comptables françaises, Djouldem (2014) traite explicitement de cadres normatifs et cognitifs ainsi que de l'influence de référentiels internationaux et nationaux sur les pratiques comptables. Djouldem soutient que les normes comptables de l'État français jouent un rôle de référentiel dominant pour les politiques et les finances nationales, car elles « cadre[nt] et gouverne[nt] » les politiques publiques. Ces normes, à

saveur idéologique, « légitime un nouveau pouvoir managérial » qui permet de « contrôler et imposer des comportements spécifiques » (2014: 20). La prééminence de normes nationales s'inscrit également dans un contexte global par l'entremise de l'influence des fédérations et associations internationales de comptables, menant ainsi à la normalisation internationale et la mondialisation des nouvelles normes comptables (2014: 13).

Fait intéressant, Djouldem surpasse le strict cadre des normes comptables afin d'initier une réflexion à propos des concepts de déficit et de crise. Pour cet auteur, « l'idée [...] de déficit est relative, [car] elle n'existe qu'en s'inscrivant dans un référentiel donné » (2014: 30). Ainsi, le discours propageant l'idée d'une profonde crise des finances publiques se nourrit des récits provenant de différents acteurs, notamment les marchés financiers, les agences de notation et les organisations supranationales (ex.: Union européenne) ou internationales (ex.: FMI) qui « s'inquiète[nt] des risques de dérives budgétaires » (2014: 32). À l'aide de leur rhétorique, ces acteurs finissent par imposer des normes financières aux pays déficitaires et exigent des données « sur les efforts de réduction des dépenses et de la dette » (2014: 32).

Partisan des approches institutionnelles et cognitives, Claudio Radaelli a consacré de nombreux ouvrages aux processus d'élaboration des politiques publiques dans les pays européens, notamment à propos des finances publiques et de la fiscalité<sup>25</sup>. Dans son article *Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne* (2000), ce professeur de l'Université d'Exeter examine deux politiques financières, soit la politique de l'Union européenne en matière de taxation directe ainsi que l'Union économique et monétaire (zone Euro). Cette contribution présente un intérêt certain, car l'auteur démontre comment le «

---

<sup>25</sup> Parmi les principaux ouvrages de Radaelli, les suivants furent compulsés dans le cadre de cette thèse: *Harmful Tax Competition in the EU: Policy Narratives and Advocacy Coalitions* (1999); *Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne* (2000); *Better Regulation in Europe: Between Public Management and Regulatory Reform* (2009); *Policy Learning in the Eurozone Crisis: Modes, Power, and Functionality* (2016).

récit dominant encadre les choix et réoriente les préférences » (2000: 255). Pour Radaelli, les récits sont instrumentaux dans la mesure où ils produisent du pouvoir et modifient la structure du processus d'élaboration des politiques publiques: « les acteurs sont immergés dans une structure cognitive (un paradigme, un récit dominant, un discours ou un référentiel), mais les matrices cognitives n'opèrent véritablement qu'à travers le comportement des acteurs. Autrement dit la structure doit être mise en acte et interprétée » (2000: 256). Radaelli aborde également la question de l'influence des différents cadres cognitifs, un élément central de la présente thèse. Il s'interroge sur la manière dont les récits provenant de différents cadres - national italien et européen dans ce cas précis - peuvent s'influencer, voire se concurrencer. À ce titre, cet auteur distingue deux phases d'influence, soit celle ascendante (ex.: élaboration d'une politique européenne) et celle descendante (ex.: influence de cette politique européenne sur les politiques nationales). Au cœur de cette démonstration, Radaelli fait rapidement référence à l'approche de référentiel développée par Muller et qui fait partie intégrante du cadre théorique présenté au chapitre suivant.

Pour sa part, Marc Leroy, professeur à l'Université de Reims, propose un croisement fort pertinent entre les finances publiques et la sociologie (et, dans une certaine mesure, l'approche cognitive) dans plusieurs de ses ouvrages<sup>26</sup>. Il s'inscrit dans la pensée de Vilfredo Pareto qui soutenait que « les finances publiques relèvent d'actions non logiques, au service de l'élite au pouvoir, et non pas de l'économie pure dont l'objet est rationnel au sens étroit » (Leroy, 2016: 315). Selon Leroy, ce domaine d'études vise à analyser les divers artéfacts des finances publiques

---

<sup>26</sup> À cet effet, voir : *Les principes cognitifs de la décision administrative dans l'organisation du contrôle fiscal* (1990); *L'individu et l'impôt : contribution à une sociologie « cognitive » de l'impôt* (1992); *Sociologie du contribuable et évitement de l'impôt* (2003); *Sociologie des finances publiques* (2007); *L'impôt, l'État et la société : la sociologie fiscale de la démocratie interventionniste* (2010); *Crise des financements, crise des systèmes fiscaux : une analyse de sociologie financière* (2012); *Le financement des politiques publiques* (2014); *Les finances publiques vues par un sociologue* (2016).

sous l'angle des « problématiques générales en sciences sociales » (Leroy, 2016: 315)<sup>27</sup>. Ce chercheur propose également un rapprochement avec les cadres cognitifs et normatifs, notamment en ce qui concerne le raisonnement intrinsèque du contribuable : au-delà de la traditionnelle logique utilitariste, Leroy se penche davantage sur les rationalités axiologiques (valeurs) et cognitives (idées) pour reconstituer et interpréter les actions du citoyen/contribuable. De façon similaire, la sociologie financière s'intéresse au processus de prise de décision des institutions au sens légal, mais également avec la lentille néo-institutionnelle (Leroy, 2016: 318-319).

De façon plus précise, Leroy offre une analyse originale de ce domaine d'études sous l'angle théorique et méthodologique des sciences sociales (en premier lieu la sociologie, mais également les sciences politiques, l'histoire, le droit et la psychologie cognitive) dans son livre *Sociologie des finances publiques* paru en 2007. Ce chercheur soutient que les finances publiques sont généralement perçues comme « une technique instrumentée par les spécialistes »; or, il propose un regard différent, afin de mettre la lumière sur les « logiques de pouvoir » entre les acteurs lors de la négociation et de l'attribution des deniers publics, notamment, au sein du processus budgétaire (2007 : 3-5). En somme, « l'information financière n'est donc pas neutre et répond surtout à une stratégie de légitimation politique de l'État » (2007: 83).

Enfin, Leroy a publié en 2012 un article à propos des systèmes fiscaux et de la création d'une « anomie économique ». À cette occasion, il aborde le sujet du « contrôle institutionnel du système financier » selon une logique de référentiel (sans que ce concept ne soit spécifiquement mentionné). Ce contrôle serait exercé par le biais d'interventions d'organisations supranationales

---

<sup>27</sup> Leroy fournit quelques exemples de cette union entre sociologie et finances publiques : « le processus de constitution et d'intervention des institutions publiques autour de l'impôt, la légitimité de l'État fiscal pour le citoyen-contribuable, le sentiment de justice fiscale, la catégorisation de la société par l'impôt » (Leroy, 2016 : 315).

(OCDE, Union européenne, G20 et FMI) afin de diminuer le « risque systémique de crise [et] pour éviter l'effet domino d'un dysfonctionnement des finances publiques ou privées », souvent par l'intermédiaire de « *soft laws* », qui se heurte toutefois « à la souveraineté nationale des États » (2012: 1030-1032). Pour lui, les référentiels internationaux ne possèdent qu'un impact limité, voire inefficace, pour lutter contre la crise des financements, d'autant plus que cette anomie économique est jumelée avec une rigueur budgétaire qui « risque de créer une spirale de récession où les recettes publiques baisseront dramatiquement » (2012: 1032).

### *2.2.2 L'approche cognitive et normative : synthèse et contribution originale de la thèse au sein de la littérature*

En somme, un nombre limité d'auteurs, provenant essentiellement de la France et de l'Italie, ont eu recours à l'analyse cognitivo-normative dans le domaine des finances publiques. Les sujets couverts par ces chercheurs – normes comptables, politiques fiscales et monétaires, systèmes fiscaux – sont certes complémentaires à la présente thèse, principalement au niveau théorique, mais ils n'abordent pas directement la question de la discipline financière. De plus, Leroy (2007 : 5) observe que cette approche demeure encore aujourd'hui peu utilisée dans plusieurs pays, notamment ceux de tradition anglo-saxonne. Ainsi, cette thèse contribue à amoindrir cette lacune dans la littérature en recourant à une approche théorique surtout utilisée en Europe continentale, mais appliquée au contexte des initiatives de discipline financière élaborées et mises en œuvre au Royaume-Uni.



## 2.3 La littérature portant sur les initiatives de discipline financière à l'étude

La prochaine section propose une analyse des ouvrages de nature théorique traitant des initiatives à l'étude, afin de situer la contribution de cette thèse au sein du corpus littéraire existant. Ce segment se veut également un préambule aux chapitres 5 à 7 qui présentent les résultats de l'analyse des sources primaires et des artefacts recueillis lors de la phase empirique.

La période à l'étude (1976 à 2010) est particulièrement riche en termes de mesures de discipline financière, qu'elles soient de nature réformatrice ou non (Pollitt et Bouckaert, 2011). En effet, au cours des dernières décennies, les différents gouvernements britanniques ont effectué plusieurs vagues de consolidation, voire de compression budgétaire. À ce titre, cette recherche se concentre sur les dix (10) initiatives identifiées en introduction. Plusieurs études et analyses ont été produites sur ces mesures au cours des dernières décennies par des chercheurs britanniques et internationaux. La majorité d'entre elles présente une étude exhaustive d'une initiative en particulier, alors que d'autres offrent un examen successif de certaines mesures, sans toutefois offrir une analyse comparative et exhaustive similaire à celle proposée dans cette thèse.

### 2.3.1 *Les réformes thatchériennes : entre discipline et contrainte*

L'arrivée au pouvoir de la Dame de fer marqua les esprits au point où ses doctrines politiques, économiques et administratives sont maintenant désignées par le terme thatchérisme. De nombreuses réformes furent mises en œuvre durant son règne de près de 12 ans, dont plusieurs reprenaient le thème de la discipline financière. Ainsi, de nombreuses études se sont intéressées aux mesures initiées par son gouvernement d'allégeance conservatrice, que ce soit les Rayner's Scrutinies, le Financial Management Initiative ou le Programme Next Steps (Barberis, 1996; Dunsire et Hood, 1989; Fairbrother, 1994; Fry, 1988; Hood, 1991; Hood et Dixon, 2015,

Hood, Emmeron et Dixon, 2009; Pliatzky, 1989; Pollitt et Bouckaert, 2011; Thain et Wright, 1995). Un fort consensus se dégage de ce recueil à propos de la nouveauté et de la singularité du discours de l'administration Thatcher à propos de l'économie, de la vigueur des mesures de rationalisation (du moins, sur papier) et de l'idée quasi-obsessive de réduire la taille de l'État, plus précisément le nombre de fonctionnaires du milieu industriel (Pierre, 1995 : 96-97). Pour d'aucuns, la fin des années 1970 au Royaume-Uni représente ainsi une période charnière en administration publique, soit l'émergence d'un nouveau paradigme, le nouveau management public, qui s'inspire directement des parangons de la nouvelle économie institutionnelle et du managérialisme. Pour Hood, l'émergence de ce courant philosophique au cours de cette décennie *“is one of the most striking international trends in public administration”* (1991: 3-4).

L'ouvrage de Thain et Wright (1995) est particulièrement intéressant pour comprendre les décisions opérationnelles structurant les réformes de Thatcher. Dès le début de son mandat, la première ministre s'est entourée de conseillers provenant du secteur privé, le plus célèbre étant certainement Derek Rayner. Selon ces auteurs, la nomination de Sir Rayner à titre de conseiller en efficience – à temps partiel – de la première ministre constituerait une des sources de la préoccupation moderne à propos des concepts d'efficience et d'efficacité dans l'administration publique. Thain et Wright notent que l'Unité d'efficience, pilotée par Rayner, fut intégrée au sein même du Bureau de la première ministre afin de démontrer le soutien personnel de Thatcher et l'importance de cette initiative à ses yeux. La première mesure d'importance mise en œuvre dès 1979 fut d'ailleurs baptisée les « Rayner's Scrutinies », une série d'examen des dépenses de Whitehall. Thain et Wright concluent que cette initiative fut somme toute limitée en termes de portée et de succès, toutefois elle a ouvert la voie à des transformations administratives jugées moins radicales, mais plus structurantes, notamment le Financial Management Initiative et le programme Next Steps, deux initiatives également examinées par la présente thèse.

Pour Hood, Emmeron et Dixon (2009: 4), les réformes de Thatcher (et, dans une moindre mesure, celles de Callaghan) proposent un modèle de « comment freiner la croissance des dépenses publiques » sans toutefois parvenir à des coupures substantielles. Ce constat pousse les auteurs à affirmer que des initiatives vouées à réduire déficits et dettes sont fort difficiles à mettre en œuvre, cependant, ils n'en expliquent pas le pourquoi. Cependant, d'autres chercheurs s'aventurent sur le terrain des explications. Pour revenir à Thain et Wright (1995), ceux-ci proposent une étude des relations entre les organisations centrales (principalement *HM Treasury*) et les ministères et organismes sectoriels de Whitehall. Les auteurs se demandent pourquoi le gouvernement conservateur de Thatcher n'a pas réussi à contrôler les dépenses publiques, malgré le fait que cette administration avait fait de la réduction de l'État une « doctrine idéologique ». Ils soutiennent que la réponse se situe au niveau des institutions et des processus responsables de la mise en œuvre des politiques de dépenses publiques. Ainsi, leur principal argument se résume à l'incapacité du *HM Treasury* – pourtant une des institutions les plus puissantes de l'administration publique britannique – à matérialiser les mesures de discipline financière. Thain et Wright résument ainsi les limites institutionnelles et pratiques du contrôle du Trésor sur les autres organisations de Whitehall: “*in other than exceptional and temporary circumstances, such as acute economic or financial crisis, the Treasury cannot dictate to departments nor impose its will upon them. The paradigm of the politics of public spending at the heart of British central government is negotiated discretion*” (1995: 5-6). D'une façon similaire, Leo Pliatzky (1989) propose une analyse essentiellement institutionnelle du rôle central joué par le *HM Treasury* dans différentes sphères d'activité, notamment le système de gestion des dépenses. Cet ancien haut fonctionnaire tente ainsi d'expliquer certains succès du Trésor britannique (notamment dans le dossier des privatisations), mais également certains échecs, en premier lieu en ce qui regarde la réduction sensible des dépenses publiques.

Au-delà de ces interprétations davantage institutionnelles, certains auteurs imputent les succès mitigés des réformes de Thatcher (à la lumière des objectifs de départ) à la culture hautement traditionnaliste et bureaucratique de Whitehall et au potentiel manque de compétence de ses gestionnaires. Le récit<sup>28</sup> de Kate Jenkins, ancienne directrice du Efficiency Unit, offre un court voyage au cœur des agitations de Whitehall lors de la conception et de la mise en œuvre du Programme Next Steps<sup>29</sup>, voué à l'« agencification » des unités de services au sein des ministères et organismes britanniques. Rédigé à l'occasion des 20 ans de la publication du rapport de lancement de ce programme, cet article expose les origines de cette initiative, le tortueux processus d'acceptabilité interne et les raisons qui ont mené à la rapide bureaucratisation de ces agences, pourtant conçues en réaction au phénomène d'institutionnalisation. Fait intéressant, Jenkins révèle que la recommandation centrale de ce rapport, soit la création des agences, n'était pas programmée au départ. Se penchant sur les insuccès des initiatives du passé (notamment les Rayner's Scrutinies et le Financial Management Initiative), l'équipe menée par Kate Jenkins et Robin Ibbs a conclu que la culture « classique » de Whitehall et le manque de compétence managériale des hauts fonctionnaires entravaient la mise en œuvre des réformes antérieures : de là la création de ces nouvelles unités quasi-indépendantes. Utopie ou rêve brisé, Jenkins soutient à cet effet que le processus d'institutionnalisation des comportements bureaucratiques britanniques s'est éventuellement implanté au sein même des agences qui devaient pourtant briser ce moule : *“bureaucracies smother radicalism and forget inconvenient details. They develop systems and processes [...] Next Steps fell victim to that quite quickly”* (Jenkins, 2008: 422).

L'article de Sue Richards traite également de cette bataille idéologique entre les « radicaux du management » (représentés par le Efficiency Unit et certains membres du gouvernement) et

---

<sup>28</sup> Ce texte ne fut pas cautionné par un comité de lecture.

<sup>29</sup> Kate Jenkins était d'ailleurs la co-auteure du rapport à l'origine de cette initiative - *Improving Management in Government : The Next Steps*

les tenants du statut quo (à l'avant-scène, le HM Treasury) qui jugeaient que le Civil Service « était allé assez loin sur la voie du management »<sup>30</sup> (1988: 87). Au même titre que Jenkins, Richards soutient que la mécompréhension des gestionnaires publics du concept de performance (malgré les réformes passées) ainsi que leur propension à servir la sphère politique avant toute autre considération ont été des facteurs déterminants dans la création d'agences semi-autonomes, avec des résultats qui font toujours l'objet de débats.

En définitive, selon plusieurs auteurs dont Schick (2002: 9), les réformes de Rayner et le Financial Management Initiative constituent les éléments de base, quoique modestes, d'une vaste réforme de l'administration publique britannique pluriannuelle qui engendrera une « restructuration de fond des institutions publiques », culminant avec les initiatives des Spending Reviews sous le gouvernement travailliste à la fin des années 1990. Quelques-uns (Flynn et al., 1990; Hogwood, 1994; Jenkins, 2008; Pollitt et al., 2004; Richards, 1988; Theakston, 1992; etc.) identifient également le programme Next Steps comme une suite logique des initiatives précédentes, une vision partagée par cette thèse, dont l'influence se fera sentir pour les décennies à venir. Toutefois, ces ouvrages n'abordent que furtivement l'aspect de la discipline financière de cette réforme majeure, une carence que cette thèse souhaite combler.

### 2.3.2 *Les Spending Reviews*

En 1997, les néotravailleurs de Tony Blair chassèrent les conservateurs après 18 ans de pouvoir ininterrompu. Ce nouveau gouvernement mit en œuvre de nombreuses innovations, en premier lieu une initiative centrale dédiée notamment (mais non exclusivement) à la discipline

---

<sup>30</sup> Traduction libre de l'auteur.

financière, les Spending Reviews. Cet instrument fut utilisé à cinq (5) reprises sous les néotravailleurs, puis une sixième fois par le gouvernement de coalition mené par les conservateurs de Cameron. Véritable institution administrative, les Spending Reviews furent étudiées par nombre d'universitaires et organisations supranationales, dont les principaux ouvrages sont développés ci-dessous. Les six itérations n'ont pas bénéficié pour autant de la même attention. Les versions de 1997 et 2010 et, dans une moindre mesure, celle de 2007 ont fait l'objet d'études soutenues, souvent spécifiques à une initiative précise, alors que les itérations de 2000, 2002 et 2004 ont moins retenu l'attention des chercheurs.

Une première question soulevée par la littérature porte sur la nature même des Spending Reviews en tant qu'instrument de politique financière, en considérant les nombreuses moutures mises en œuvre autant au Royaume-Uni qu'ailleurs en Occident. À la lumière des expériences de ses pays membres, l'OCDE définit cet instrument comme une *“analytical revision of the different expenses within an organization, which is finalized towards decreasing the level of public expenditure through the implementation of non-linear cuts, or identifying new priorities for public spending”* (Agasisti et al, 2015: 424). Toutefois, cette définition ne tient pas compte d'un des résultats potentiels de cet exercice, soit la possibilité d'augmenter les enveloppes budgétaires de certaines organisations sectorielles comme celles œuvrant dans le domaine de la santé, en guise d'exemple. Pour leur part, Agasiti et al. soumettent une définition qui s'articule autour de la notion de pérennité financière. Pour ces auteurs, les Spending Reviews peuvent être dépeintes comme un processus, soit *“a sequence of phases supported by a set of managerial procedures, that starts as a reactive strategy to counteract problems of financial sustainability for public expenditure”* (2015: 424).

L'ouvrage de Marc Robinson, paru en 2013, propose une analyse thématique de cet instrument de révision des dépenses. À l'aide de six cas récents de révision des dépenses

(Canada, Danemark, France, Irlande, Pays-Bas et Royaume-Uni), cet auteur propose probablement le cadre de référence le plus complet des différentes facettes que peut revêtir cet instrument. Le tableau ci-dessous tente d'illustrer cet effort de classification.

Tableau 4: Cadre de référence des Spending Reviews selon Robinson	
Éléments fondamentaux	Concepts associés
<i>Nature de la révision</i>	Stratégique (réduction ou dévolution des responsabilités étatiques)
	Efficiences (faire plus avec moins)
<i>Processus de mise en œuvre</i>	Développement du cadre de référence
	Identification des paramètres
	Élaboration des options
	Sélection des zones de rationalisation
<i>Processus décisionnel</i>	Approche ascendante ( <i>bottom-up</i> )
	Approche descendante ( <i>top-down</i> )
	Approche mixte
<i>Portée de la révision</i>	Processus d'affaires
	Programmes gouvernementaux
	Institution

Autre élément d'importance pour cette thèse, Robinson expose ce qu'il conçoit par « spending review », soit “*the process of developing and adopting savings measures, based on the systematic scrutiny of baseline expenditure*” (2013: 3). En ce sens, il s'inscrit dans la même veine que la vision proposée par l'OCDE. S'appuyant à la fois sur cette définition et son cadre de référence, il dénonce ainsi l'usage galvanisé de ce terme, en pointant certaines initiatives qui ne répondent pas aux critères de base d'un pur exercice de révision des dépenses (notamment les Spending Reviews 2000, 2002 et 2004 des néotravailleurs). En effet, l'examen minutieux des dépenses de base serait incompatible avec de nouveaux investissements par le biais de réformes

administratives. Le Chapitre 6 abordera ces « irrégularités » avec plus de précisions afin d'éclaircir cet imbroglio.

Une seconde question débattue au sein de la littérature est de savoir si les Spending Reviews s'inscrivent dans la continuité des réformes de Thatcher et Major ou encore si ces mesures constituent un véritable changement de cap. La continuité historique entre ces deux vagues d'initiatives managériales et financières est notamment défendue par Schick qui soutient que « les réformes de la gestion entreprise par les gouvernements Thatcher-Major présenteraient peu d'intérêt de nos jours si elles n'avaient pas été poursuivies et prolongées par le gouvernement Blair » (2002: 18). En opposition, d'autres auteurs (Lee, 2003; Pollitt et Bouckaert, 2011; Talbot, 2010; Talbot et Baker, 2007) perçoivent les réformes entreprises par l'administration Blair comme une nouvelle trajectoire dans la gestion des dépenses publiques. À cet effet, la présente thèse souhaite s'immiscer dans ce débat en offrant une réponse à cette question largement discutée.

### 2.3.2.1 Les 5 itérations des néotravailleurs

Tel que mentionné précédemment, l'emploi répété d'un même instrument de révision des dépenses pendant une période de temps relativement longue a retenu l'attention de certains chercheurs bien connus dans le domaine de l'administration publique, notamment Hindmoor (2003), Hood et Dixon (2015), Lee (2003), Pollitt et Bouckaert (2011), Talbot (2010) ainsi que Talbot et Baker (2007).

Afin d'expliquer l'origine de cet instrument, Talbot et Baker (2007) remontent à la politique financière initiale du gouvernement travailliste. Ils associent les Spending Reviews à des politiques publiques en précisant que cette initiative met fin à plus de trente ans d'un système



budgétaire annuel. Cet exercice repose plutôt sur une approche « stratégique et holistique » de la gestion des dépenses publiques, basée sur un échéancier de trois ans, même si cet agenda deviendra un exercice théorique au cours des années subséquentes, “*a three year spending cycle reviewed every two years*” (Talbot et Baker, 2007: 18).

Dans un document de travail produit à l’attention du *Independent Evaluation Group* de la Banque mondiale, Talbot (2010) propose une description détaillée des mécanismes de gestion de la performance de ce pays, les Spending Reviews étant à l’avant-scène. Ces exercices furent pilotés par le HM Treasury, en concomitance avec l’implantation successive d’une pluralité de systèmes de mesure de la performance (Talbot et Baker, 2007: 17; Talbot, 2010 : 3). Talbot et Baker soulignent que les Spending Reviews et les Public Service Agreements “*has been hailed by its originators as a radical innovation and seen internationally as part of a trend towards what has variously been called outcome-based governance or budgeting for outcomes*” (2007, 15). Selon ces auteurs, l’idée derrière ces instruments de gestion des dépenses publiques était d’obtenir une plus grande stabilité dans la planification financière – autant pour le gouvernement que pour ses ministères et organismes – tout en promouvant une nouvelle pratique managériale basée sur l’atteinte de résultats.

Dans une logique similaire, Lee (2003) propose une analyse comparative de deux initiatives phares de cette décennie qui se sont attiré les éloges de plusieurs organisations internationales dont le FMI, soit la Révision des programmes du gouvernement canadien sous Jean Chrétien et les Spending Reviews de Blair. Le rapprochement de Lee, construit autour d’une vision institutionnelle, se concentre sur la notion de contrôle exercé par la sphère politique et les principales organisations centrales (HM Treasury britannique, ministère des Finances et Conseil privé du Canada). Pour cet auteur, les exercices canadien et britannique constituent des initiatives cruciales ayant permis aux institutions centrales de raffermir leur pouvoir au détriment des

organisations sectorielles. Selon cet auteur, ce phénomène de centralisation commun aux deux pays constitue une coupure historique avec les façons antérieures de procéder, notamment le traditionnel processus de négociation entre le Trésor et les ministères sectoriels (tel que décrit par Thain et Wright, 1995). Pour Lee, les premières initiatives de discipline financière du gouvernement Blair instaurent un changement paradigmatique en matière de gestion des dépenses publiques: “*Blair government has devised a whole new architecture for both expenditure planning and control and the delivery of public policy*” (2003, 172). Cette vision institutionnelle est également partagée par d’autres auteurs, notamment Talbot (2010).

Les trois (3) Spending Reviews de 2000, 2002 et 2004 ne proposaient pas un examen de type « base zéro » de toutes les dépenses discrétionnaires du gouvernement, contrairement aux versions dites *Comprehensive* (CSR) de 1998 et 2007, mais bien des révisions de certains programmes ciblés et des priorités du gouvernement (Hindmoor, 2003: 205). Pour cette raison, ces initiatives n’ont pas fait l’objet d’une attention aussi soutenue que les CSR de la part de la communauté de chercheurs. Parmi les quelques articles universitaires publiés sur ces mesures, notons celui de Hindmoor (2003) qui analyse la version 2002 sous l’angle du risque politique lié à l’augmentation des dépenses publiques. En effet, la troisième version des Spending Reviews prévoyait de nouveaux investissements importants dans trois (3) domaines, soit la santé, l’éducation et les transports. Pour ce professeur de l’Université de Sheffield, ces décisions s’éloignaient, à première vue, de la vision néotravailleuse de la gestion des dépenses publiques et comportaient un risque non négligeable pour ce parti, car ces investissements devaient générer des résultats tangibles rapidement (cette itération couvrait une bonne partie du mandat du gouvernement). L’intérêt de cet article réside ainsi dans l’évolution de la philosophie de l’administration Blair que Hindmoor décrit ainsi : “*New Labour had already stopped talking about prudence and started talking about prudence with a purpose*” (2003: 207).

Au cours de cette décennie, le gouvernement néotravailleliste a mis sur pied différents comités et commissions supplétives aux Spending Reviews pour stimuler la discipline financière. L'enquête indépendante sur l'efficacité au sein de Whitehall, menée par Sir Peter Gershon, est probablement l'une de celles qui a reçu le plus d'attention médiatique<sup>31</sup>. D'ailleurs, les résultats et les recommandations du Rapport Gershon ont grandement contribué à la préparation des Spending Reviews de 2004. Toutefois, malgré l'importance de cette commission d'enquête, citée à plusieurs reprises dans le livre blanc des SR 2004, mais également lors des exercices suivants (CSR 2007 et 2010), il est étonnant de constater qu'elle n'a bénéficié que d'une attention somme toute limitée de la part des chercheurs, surtout au sujet du thème de la discipline financière. Ainsi, seuls quelques articles révisés par les pairs examinent le *Gershon Review* sous différents angles d'analyse, notamment ses résultats et impacts sur la modernisation de la prestation de services par le biais du gouvernement en ligne (Jones, Hackney, Irani, 2007), sur les processus d'acquisition (Cabras, 2009) ainsi que sur la gestion administrative des gouvernements locaux (Radnor et Buxton, 2011). Cette maigre couverture de ce rapport d'importance, à la source des SR 2004, constitue un indice supplémentaire que ces itérations « non globales » (soit les SR 2000, 2002 et 2004) n'ont fait l'objet que d'une attention partielle de la part des chercheurs universitaires.

### 2.3.3 *La sixième itération des Spending Reviews : la réponse à une crise historique*

Arrivé au pouvoir en mai 2010 en pleine crise des finances publiques, le gouvernement de coalition dirigé par David Cameron mit rapidement en œuvre une nouvelle mouture des Spending Reviews, version dite *Comprehensive*, afin de dégager rapidement des économies substantielles. L'utilisation d'un instrument phare élaboré par le gouvernement précédent, de

---

<sup>31</sup> Voir Section 6.3.2.3 pour plus de détails sur cette enquête indépendante.

surcroît dans un contexte de « temps durs », a évidemment retenu l'attention de plusieurs chercheurs, notamment Agasiti et al. (2015), Clarke et Newman (2012), Ferry et Eckersley (2011), Lapsley et Midwinter (2010), Latham et Prowle (2012), Pollitt et Bouckaert (2011), Sawyer (2012), Wilks (2010) ainsi que Wren-Lewis (2011).

En guise d'introduction à cette sixième itération, l'article d'Agasiti et al. (2015) permet de mieux comprendre les considérations conceptuelles guidant l'élaboration de cet instrument. En effet, les auteurs proposent une taxinomie des révisions des dépenses (aux niveaux méthodologique et organisationnel) basée sur deux cas d'études, soit les CSR de 2010 au Royaume-Uni et un exercice similaire mené en Italie en 2012. À la lumière de ces exemples, quatre (4) grandes dimensions conceptuelles au cœur des exercices de révision des dépenses sont définies, soit :

- **la structure responsable de la conduite de l'initiative:** interne ou externe à l'administration publique, décideurs publics ou gestionnaires, comités horizontaux ou verticaux;
- **les valeurs prônées par ces mesures:** efficience, efficacité, équité, inclusivité et responsabilité;
- **les questions d'évaluation :** stratégiques, programmatiques ou opérationnelles;
- **les types d'intervention** (selon le modèle de Pollitt, 2010) : coupures fixes, gains d'efficience ou établissement centralisé des priorités.

À la suite de l'analyse des CSR 2010, les auteurs en concluent que cette initiative était essentiellement stratégique (toutes les questions d'évaluation étaient posées), de type ascendante (les ministères et organismes devaient soumettre des propositions aux hautes instances gouvernementales), qui promouvaient des valeurs d'efficience et d'efficacité et qui reposaient sur

des gains d'efficience et un établissement centralisé des priorités. À ce titre, le Chapitre 7 remet en question certaines de ces affirmations.

Parmi les autres ouvrages qui décortiquent la stratégie, la structure et le processus d'opérationnalisation de cette version conservatrice des Spending Reviews, notons les deux suivants. D'une part, Talbot (2010) présente une description de l'aspect administratif de cette itération, en mettant l'accent sur les ajouts et les suppressions de mécanismes et d'outils qui composent cette initiative à saveur austère, en la comparant avec la version de 2007. D'autre part, Ferry et Eckersley (2011) offrent un point de vue davantage comptable en dévoilant les principales compressions par portefeuille, les impacts envisagés sur la prestation de services et la gestion du risque économique et financier.

Au-delà des considérations davantage administratives, le débat est ouvert à savoir si cette nouvelle itération est le fruit (ou non) d'un changement profond dans la philosophie de la gestion des dépenses publiques au Royaume-Uni. En effet, malgré le fait que l'administration Cameron a retenu un instrument de compression budgétaire déjà existant, élaboré par le précédent gouvernement travailliste, une analyse approfondie des itérations pré et post-crise des Spending Reviews révèle certains éléments de continuité, mais également des distinctions sensibles. À ce titre, les Chapitres 6 et 7 exposent ces similitudes et différenciations de façon plus exhaustive.

L'article de Lapsley et Midwinter (2010) expose une analyse des deux principales itérations des Spending Reviews, soit la première version des néotravailleurs (1998) et celle du gouvernement de Coalition en 2010, avec de brèves allusions (quelques phrases seulement) à propos des autres itérations. L'étude de ces initiatives se concentre avant tout sur le thème de la modernisation de l'État avec, en filigrane, celle des finances publiques, selon les visions néotravailleuse et conservatrice. De plus, une section est consacrée à l'évaluation des CSR 1997 et 2010 basée sur une analyse de données financières. Les auteurs parachèvent leur article par une

analyse de la trajectoire historique de cet instrument de modernisation de l'État en concluant que « le désir de remplacer les mécanismes du gouvernement précédent débouche en fait sur la répétition de plus en plus élaborée et perfectionnée de ce qui se faisait antérieurement » (Lapsley et Widwinter, 2010 : 822). Les conclusions de la thèse défendue ici sont notablement différentes. La proximité temporelle de la publication de cet article avec la mise en œuvre des CSR 2010 a peut-être empêché ces auteurs d'apprécier les profonds changements cognitifs et normatifs (amorçés depuis l'ère Thatcher) ayant mené à la création d'une initiative différente des itérations précédentes en termes d'idées et de valeurs. D'ailleurs, les auteurs ne font que mentionner le développement du nouveau management public sous les conservateurs de Thatcher et Major, sans aborder l'influence cruciale sous ces gouvernements des initiatives qui ont joué un rôle important dans le changement paradigmatique opéré plus d'une décennie plus tard.

Dans un esprit similaire, alors qu'une pluralité d'intervenants considère que le déficit structurel représente actuellement l'enjeu principal au Royaume-Uni, quelques chercheurs rappellent que les mesures d'austérité et les discours faisant leur promotion possèdent une forte teneur idéologique basée sur un agenda politique. Malcom Sawyer a rédigé une série d'articles sur la crise économique et le programme d'austérité mis en œuvre par la Coalition. Ce professeur d'économie de Leeds propose un examen critique du raisonnement et de la justification des mesures d'austérité tels qu'ils sont présentés par les décideurs publics. Au même titre que Wilks (2010), Sawyer remarque un changement drastique dans la philosophie de gestion de la crise des finances publiques avec la venue du gouvernement de coalition. La rhétorique de l'administration Cameron s'articule autour de l'évocation d'un scénario catastrophe que représenteraient les déficits structurels et une dette non contrôlée sur l'économie et, en corollaire, sur la perception des agences de notation et des marchés financiers. Selon cet auteur, l'orientation principale du gouvernement s'inspire de la philosophie d'Adam Smith qui soutient que les dépenses publiques

ne font que remplacer l'investissement privé. L'administration Cameron a ainsi décidé de s'attaquer principalement aux dépenses en réduisant l'offre de services aux citoyens, ce qui restreint la capacité des institutions publiques à intervenir dans l'économie réelle, en accord avec la vision du gouvernement de coalition (Sawyer, 2012: 215-216). Wren-Lewis (2011), professeur d'économie à Oxford, abonde dans le même sens. Il avance que la légitimité du programme d'austérité britannique, pratiquement incontestée, repose sur les conséquences potentiellement funestes de la crise financière de la zone Euro, plus particulièrement la quasi-faillite étatique de la Grèce.

Enfin, quelques chercheurs doutent du réalisme de cette initiative de discipline financière. Ferry et Eckersely (2011: 22) concluent que, d'un point de vue comptable, les coupures proposées sont « irréalistes », faute d'une stratégie managériale exhaustive et adaptée. D'un point de vue économique, Sawyer (2012: 219) prédit l'échec de ces mesures d'austérité qui entraîneront le Royaume-Uni dans une spirale déficitaire. Il termine son article en proposant des alternatives de nature keynésienne afin de sortir le pays de son marasme économique.

#### *2.3.4 Les initiatives à l'étude : synthèse et contribution originale de la thèse au sein de la littérature*

Le corpus littéraire analysant les principales initiatives à l'étude représente un intérêt certain pour la présente thèse. En effet, plusieurs ouvrages, dont la plupart proviennent du Royaume-Uni, examinent ces exercices de discipline financière selon différents champs d'expertise afin de décrire leur composition, d'analyser leurs résultats et d'interpréter leurs contenus politiques et parfois idéologiques. Ainsi, bien que ce recueil aborde certains thèmes de la présente thèse, l'évolution de la notion de discipline financière, voire la conception même de la

dépense publique, n'est pas directement examinée par ces ouvrages. Également, tel que mentionné précédemment, aucun auteur ne se penche sur l'influence des différents cadres cognitifs et normatifs dans le processus de problématisation à l'origine de ces initiatives et les solutions subséquemment proposées. Ce cadre théorique original permet d'ailleurs de remettre en question les conclusions émises par certains auteurs précédemment cités, notamment en ce qui a trait à l'évolution des Spending Reviews (entre continuité et rupture).

## 2.4 Conclusion

Ce second chapitre expose les connaissances émanant du corpus littéraire traitant des politiques et des pratiques de gestion en matière de dépenses publiques et, de façon plus générale, des finances publiques. Ainsi, cette revue a présenté les principaux ouvrages publiés au cours des dernières décennies en fonction de trois grands thèmes : les concepts entourant le thème de la discipline financière, les cadres cognitifs et normatifs ainsi que les initiatives à l'étude. Cette importante contribution théorique a permis de définir avec précision l'objet d'étude de cette thèse et ses différentes composantes.

À la lumière des constats qui émergent de cette revue, il est possible d'identifier des avenues théoriques et empiriques encore inexplorées dans la littérature que la présente thèse souhaite emprunter afin de contribuer à l'avancement de ce domaine d'étude. Essentiellement, il s'agit d'une première tentative d'interpréter les initiatives de discipline financière britannique à l'aide de la double approche théorique cognitivo-normative et néo-institutionnelle historique. De ce fait, la littérature actuelle n'offre que peu d'outils conceptuels nécessaires pour répondre à l'importante question de l'évolution du concept de discipline financière au Royaume-Uni. Pour mieux apprécier les changements survenus au cours des dernières décennies, cette dissertation expose un long parcours historique ponctué de dix (10) initiatives sélectionnées à la mesure de



leur influence sur le concept de discipline financière, une autre nouveauté de cette thèse. Cette approche permet de mieux comprendre le rôle central joué par une succession d'idées, de valeurs et de normes, parfois concordantes, souvent en opposition, dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces mesures et réformes. En somme, cette thèse vise à contribuer bien humblement à l'épineuse question du « pourquoi » de ces initiatives.

En lien avec les conclusions de cette revue de la littérature, le chapitre suivant présente justement le cadre théorique retenu pour cette thèse.

### 3. Cadre d'analyse

Objet d'étude principal de cette thèse, l'initiative de discipline financière offre une opportunité intéressante d'étudier les idées et les valeurs d'un gouvernement en matière de finances publiques, et ce, selon une perspective historique. Le cadre d'analyse proposé dans cette thèse repose ainsi sur deux approches théoriques complémentaires, soit le néo-institutionnalisme historique de même que les cadres cognitifs et normatifs. La jonction entre ces deux approches, déjà bien ancrées dans la tradition théorique de l'administration publique, convient particulièrement bien à l'interprétation de l'évolution des processus institutionnels et cognitifs orchestrant la conception et la mise en acte des initiatives de discipline financière au cours des dernières décennies.

Plus précisément, l'analyse d'une succession d'initiatives imaginées par des administrateurs-politiques œuvrant au sein d'institutions aux traditions fortement enracinées (tel est le cas au Royaume-Uni) incite logiquement à adopter l'approche néo-institutionnelle, particulièrement sa variante historique. En effet, ce courant soutient, dans sa plus simple expression, que les décisions et expériences antérieures des institutions permettent d'expliquer la conception des politiques publiques et des instruments actuels (Hall et Taylor, 1997). Toutefois, certaines faiblesses de cette approche – présentées ci-dessous – ne permettent pas de bien comprendre les structures de sens à l'origine de ces initiatives. C'est pourquoi cette thèse propose de jumeler le néo-institutionnalisme avec une seconde approche théorique, soit les cadres cognitifs et normatifs, afin de se concentrer sur les idées, les valeurs et les normes prônées par les acteurs à l'avant-scène de ces initiatives. Ces concepts se retrouvent ainsi à la source même de ces initiatives en tant que véritables cadres de référence. En somme, cette relation

d'interdépendance entre les cadres et leurs contextes institutionnels et historiques se retrouve au cœur de la démarche interprétative de la thèse.

Plusieurs auteurs soulignent d'ailleurs ce lien intrinsèque entre les institutions et les cadres cognitifs et normatifs, que ce soit Blyth (1997), Hall (1993), L'Espérance (2013), Muller (2009) ou Schön & Rein (1994). À cet égard, Muller expose distinctement la relation bidirectionnelle entre ces deux approches, notamment en ce qui concerne la théorisation du changement :

*« Les théories qui présentent la plus grande proximité avec l'analyse cognitive du changement sont sans doute les approches néo-institutionnalistes, dans la mesure où la question de la relation structure/acteurs y est explicitement formulée à travers la relation entre institutions, cadres cognitifs et acteurs. »* (Muller, 2009 : 73).

Pour Hall (1993: 290-291) ainsi que pour Schön et Rein (1994: 29), les idées ne se comportent pas comme des électrons libres; elles naissent et se développent au sein des institutions qu'elles modifient au cours du temps.

En soutien à ce binôme théorique, le présent cadre d'analyse s'appuie sur un corpus théorique développé par une communauté de chercheurs spécialisés autant en gestion qu'en politiques publiques. En effet, ces deux champs d'étude connexes visent tous deux à analyser les actions de l'État (Muller, 2009: 3). Cette intégration est d'autant plus pertinente dans le cadre de cette thèse, car la gestion des deniers publics, plus particulièrement les initiatives de discipline financière, constitue en soi une politique publique par son effet structurant sur tout domaine d'intervention de l'État, par l'intermédiaire de ses programmes et de ses services. Cet argument est également repris par une pluralité d'auteurs, en guise d'exemple Bezès (2007), Fairbrother (1994), Kelly (2000), Lascoumes et Le Galès (2007) et Muller (2005).

Le présent cadre d'analyse expose les éléments théoriques propres à ces concepts clés en trois temps. La première section porte sur le néo-institutionnalisme historique et la théorie du

sentier de dépendance tels qu'exposés par John Campbell, Peter Hall, Colin Hay, James March, Johan Olsen, Rosemary Taylor, Paul Pierson, David Wincott, etc. Le second volet présente l'approche cognitive et normative, à la lumière des travaux de Mark Blyth, Bruno Jobert, Marc Leroy, Audrey L'Espérance, Pierre Muller, Martin Rein, Vivien Schmidt, David Schön, Yves Surel, pour ne nommer que ceux-ci. Enfin, ce chapitre se conclut sur une discussion à propos des différentes théorisations du changement.

### 3.1 Le néo-institutionnalisme historique et l'effet du sentier de dépendance

Avant d'analyser les principaux postulats du néo-institutionnalisme historique, il convient de définir l'objet d'étude central de ce courant théorique, les institutions, qui constitue certes l'un des concepts les plus étudiés en gestion et politiques publiques, comme en témoigne l'abondante littérature à cet effet.

#### 3.1.1 *Qu'est-ce qu'une institution?*

Les institutions revêtent différentes natures, qu'elles soient politiques, administratives, économiques, sociales ou historiques. Elles constituent des « routines, des procédures, des conventions, des rôles, des stratégies, des formes organisationnelles et des technologies autour desquelles l'activité politique est construite ainsi que des croyances, paradigmes, codes, cultures et savoirs qui entourent, soutiennent, élaborent et contredisent ces rôles et routines » (March et Olsen dans Muller, 2009: 73). Ainsi, les institutions peuvent être aussi concrètes qu'un gouvernement ou une organisation spécifique et, parallèlement, aussi abstraite que des règles et des conventions basées sur la tradition. Les institutions sont perçues comme des entités

autonomes qui subordonnent leurs membres à des normes et à des préceptes qui définissent subséquemment leurs actions (March et Olson, 1984). Cette vision s'oppose par conséquent à l'ancienne conception selon laquelle les institutions sont neutres et jouent le rôle d'arbitre entre les idées et les intérêts divergents (Hall et Taylor, 1997 : 471). Au contraire, elles détiennent la capacité d'influencer et de structurer l'élaboration d'instruments et de politiques publiques.

Selon Hall et Taylor, l'analyse institutionnelle (sous ses différentes formes) tend à répondre à la question suivante : « comment les institutions affectent-elles le comportement des individus? » (1997: 472)<sup>32</sup>. À cet égard, la principale contribution de l'institutionnalisme réside dans son appréciation des éléments structurels de la sphère publique, soit le « rôle joué par les institutions dans la détermination des résultats sociaux et politiques » (Hall et Taylor, 1997: 469). Cette approche insiste, à ce titre, sur les contraintes structurelles : les institutions imposent des « cadres cognitifs et normatifs, véritables « cartes mentales » à travers lesquelles les acteurs d'une politique publique perçoivent et construisent le réel en éliminant certains éléments et en sélectionnant d'autres » (Muller, 2009: 73). De plus, le caractère stable de plusieurs institutions (ex.: une constitution, un ensemble de règles administratives) limite davantage le pouvoir décisionnel de l'acteur en réduisant les choix disponibles.

Ainsi, l'étude des facteurs institutionnels permet de mettre en évidence les contraintes reposant sur les acteurs qui structurent leurs logiques cognitives et normatives ainsi que leurs actions subséquentes. En effet, alors que les idées constituent la source liminaire du processus de conception des initiatives, les institutions font peser certaines contraintes qui circonscrivent la définition des problèmes et limitent la variété et la portée des solutions disponibles. En guise d'exemple, Fairbrother (1994: 31) soutient que les institutions bureaucratiques britanniques ont

---

<sup>32</sup> L'article original de Hall et Taylor, *Political Science and the Three New Institutionalisms*, paru en 1996, fut traduit l'année suivante par Jean-François Baillon pour la Revue française de science politique.

joué un rôle majeur dans le succès limité des premières réformes administratives et financières entreprises sous le règne de Thatcher. Subséquemment, le gouvernement conservateur a œuvré à transformer cette dynamique institutionnelle, en accentuant notamment la prépondérance de certaines organisations (jugées plus loyales aux volontés politiques) sur la structure administrative traditionnelle (Surel, 2000a: 501). En définitive, les institutions limitent le nombre d'alternatives qui s'offrent aux acteurs (1976: 574-575).

### 3.1.2 *Le néo-institutionnalisme et ses différentes variantes*

Les institutions sont évidemment au cœur de l'approche théorique du néo-institutionnalisme qui émergea au cours des années 1980, en opposition aux approches fonctionnalistes et à celles essentiellement centrées sur les acteurs qui, selon leurs détracteurs, ne tenaient pas assez compte des structures politico-administratives (Schmidt, 2008: 313; Hall et Taylor, 1997). Cette version renouvelée se distingue également de la version originale qui considère les institutions comme des arènes politiques neutres. Cette nouvelle mouture reconnaît une plus grande autonomie aux institutions qui possèdent leurs propres biais (March et Olsen, 1984: 738). Les acteurs et leurs structures ne sont plus perçus comme une dualité, mais bien en tant que binôme (Hay et Wincott, 1998 : 956). À cet égard, l'approche néo-institutionnelle s'appuie davantage sur l'analyse cognitive et normative pour retracer le développement des institutions, en opposition à la version traditionnelle (Christensen, 2012: 639).

L'approche néo-institutionnelle se concentre sur l'analyse des différents contextes afin de comprendre et d'interpréter la construction des règles, des pratiques et, de manière générale, des systèmes politiques et administratifs qui influencent et délimitent le jeu des acteurs (Lecours, 2005; Peters, 2011; Pierson, 2000).

Le néo-institutionnalisme est présentement divisé en trois corpus théoriques : historique (NIH), rationnel (NIR) et socio-organisationnel (NIO). Chaque forme de néo-institutionnalisme contribue à sa façon à l'étude des politiques publiques. Ainsi, l'institutionnalisme rationnel examine sur l'influence des structures sur les préférences individuelles des acteurs, la variante socio-organisationnelle met l'accent sur les restrictions imposées par la culture sur les membres d'une institution, alors que suivant la version historique, les acteurs sont contraints dans leurs actions par le poids des décisions antérieures, selon une logique de sentier de dépendance (Hall et Taylor, 1997; Campbell, 2004). Dans son analyse, Campbell suggère que chacune des variantes néo-institutionnelles nécessite un niveau d'analyse distinct: micro pour la forme rationnelle (accent sur l'acteur), méso pour le socio-organisationnel (accent sur les entités organisationnelles) et macro pour l'historique (accent mis sur les institutions nationales plutôt que sur une organisation précise) (2004: 11).

### 3.1.3 *L'importance de la trame historique : "history matters"*<sup>33</sup>

Tel que mentionné précédemment, la présente thèse couvre une période clé en matière de discipline financière, s'échelonnant sur plus de quatre décennies. Ainsi, la composante historique revêt une importance centrale. Or, quelques auteurs notent avec justesse que la variable « temporelle » n'a peut-être pas eu toute l'attention méritée : *"political scientists have paid limited attention to the issue of time horizons"* (Pierson, 2000 : 261), observation qui peut également s'appliquer aux spécialistes en administration publique. Pour Pierson, les développements et les résultats en matière de gouvernance étatique ne peuvent être pleinement compris qu'en considérant la trame historique comme un long processus « qui se déroule au fil du

---

<sup>33</sup> Pierson, 2000 : 253

temps » (2000 : 264). Pour Hay (2010 : 448), bien comprendre le cadre historique demeure une tâche essentielle dans l'évaluation d'une politique ou d'une initiative : une mécompréhension de ce contexte (l'erreur classique étant de juger une période spécifique à travers le prisme d'une autre époque) brouillera invariablement le processus interprétatif qui engendra des conclusions « non pertinentes ou tout simplement erronées » (Hay, 2010: 448).

Cette attention au cadre historique est d'autant plus importante pour le contexte britannique où les institutions issues de la tradition anglo-saxonne possèdent un poids considérable (le système de Westminster en constitue probablement l'une des illustrations les plus concrètes).

Considérant ces réflexions, il devient évident que les éléments institutionnels et temporels doivent être à l'avant-scène des considérations théoriques de cette thèse; à cet égard, l'approche néo-institutionnelle historique devient un complément des plus pertinents à la théorie des cadres cognitifs et normatifs.

#### 3.1.4 *Le néo-institutionnalisme historique*

La variante historique du néo-institutionnalisme (NIH) s'intéresse particulièrement aux relations formelles et informelles des acteurs au sein des institutions fortement ancrées dans leur passé. Cette approche souhaite ainsi illustrer la dualité entre l'intentionnalité des acteurs (initiée par leurs expériences et apprentissages, matérialisée par leurs stratégies et leurs actions) et le déterminisme des institutions bâties et ancrées par les actes du passé. Les institutions deviennent dès lors le théâtre d'une joute constante entre le libre arbitre des acteurs et les contraintes structurelles qui limitent cette liberté d'action, mais qui peut à son tour modifier le cadre institutionnel. À ce titre, Steinmo, Thelen et Longstreth illustrent bien cette influence bidirectionnelle dans le passage suivant :



*“Institutional analysis [...] allows us to examine the relationship between political actors as objects and as agents of history. The institutions that are at the centre of historical institutionalist analysis [...] can shape and constrain political strategies in important ways, but they are themselves also the outcome (conscious or unintended) of deliberate political strategies of political conflicts and of choice” (1992: 10).*

Le caractère historique des institutions enferme les acteurs dans une gamme limitée d'idées disponibles et, par extension, restreint les objectifs stratégiques et les options subséquentes qui s'offrent à eux. Ainsi, les choix effectués à un moment précis éliminent subséquemment une multitude de possibilités concurrentes, car les stratégies sélectionnées peuvent « se fossiliser au cours du temps et devenir des visions du monde, qui sont propagées par des organisations officielles et finissent par façonner l'image de soi et les préférences des intéressés » (Hall et Taylor, 1997 : 474).

De plus, des conséquences inattendues peuvent parfois émerger de ces choix dits stratégiques, car ces derniers sont essentiellement fondés sur une connaissance partielle, voire erronée, des référentiels institutionnels et historiques (Hay et Wincott, 1998: 952-956).

Afin de recréer le parcours historique des institutions et de mieux comprendre leur influence sur les acteurs, les tenants de cette approche optent souvent pour une recherche de type inductif basée sur l'analyse des artefacts du passé (documents, discours, instruments, etc.), « à la recherche d'indices des raisons pour lesquelles les acteurs historiques se sont comportés comme ils l'ont fait [...] ». La signification prêtée par les acteurs historiques à leurs propres actions accroît considérablement le réalisme des analyses produites » (Hall et Taylor, 1997 : 491). Cette thèse emprunte ce chemin de l'analyse documentaire de nature inductive, tel qu'exposé dans le chapitre suivant portant sur la méthodologie.

### 3.1.4.1 À propos des deux principales variantes du néo-institutionnalisme historique

Dans leur célèbre article à propos des trois nouvelles formes d'institutionnalisme, Hall et Taylor introduisent une précision significative quant à la variante historique. Selon ces auteurs, le néo-institutionnalisme historique serait composé de deux grandes subdivisions, soit calculatrice et culturelle.

L'approche calculatrice se pencherait davantage sur les comportements individuels des acteurs, soit leurs calculs stratégiques et leurs actions subséquentes orientées en fonction de leurs objectifs (Hall et Taylor, 1997 : 472-493). Cette approche n'est pas sans rappeler celle du choix rationnel, plus particulièrement l'individualisme méthodologique, qui stipule que l'« homo economicus » possède des intérêts personnels, qu'il est rationnel et qu'il adopte des stratégies d'optimisation afin de maximiser ses intérêts personnels (V. Ostrom et E. Ostrom, 1971: 205).

Les comportements stratégiques des acteurs sont cependant circonscrits par le caractère culturel des institutions, qui constitue la seconde variante du NIH. Selon Hall et Taylor, les choix rationnels de chaque décideur sont lourdement restreints par les traditions, les normes et les conventions des institutions au sein desquelles œuvre celui-ci: « les institutions résistent à toute remise en chantier radicale parce qu'elles structurent les décisions mêmes concernant une réforme éventuelle que l'individu est susceptible de prendre » (Hall et Taylor, 1997: 473), ce qui pourrait expliquer, du moins en partie, la difficulté de l'administration Thatcher à mettre en œuvre ses initiatives telles qu'initialement conçues. Nous y reviendrons au Chapitre 5.

En définitive, la proposition de Hall et Taylor vise essentiellement à réconcilier les trois formes néo-institutionnelles, soit une association entre les variantes calculatrice (néo-institutionnalisme rationnel) et culturelle (néo-institutionnalisme organisationnel) au sein d'une approche basée sur les éléments historiques et contextuels (néo-institutionnalisme historique). Cette tentative de réconciliation entre schismes néo-institutionnels a évidemment amené son lot

de critiques. Parmi celles-ci, notons le libelle de Hay et Wincott. Selon ces auteurs, Hall et Taylor ont décrit respectivement les variantes socio-organisationnelle et rationnelle du néo-institutionnalisme, plutôt que de se concentrer à exposer les éléments distinctifs du volet historique, ce qui constituait pourtant l'un des thèmes principaux de leur article.

Ce débat non résolu est très pertinent pour la présente thèse. En effet, il s'inscrit résolument au sein de l'approche historique, autant pour la variante calculatrice/rationnelle (préférences et calculs stratégiques des administrateurs-politiques) que pour la variante culturelle/organisationnelle (normes et valeurs institutionnelles qui influencent le processus de prise de décision de ces acteurs). L'erreur serait de passer sous silence une des principales contributions originales de la variante historique, soit la théorie du sentier de dépendance.

#### 3.1.4.2 Le concept central du sentier de dépendance

Un des principaux apports de l'approche néo-institutionnelle historique est de montrer qu'il existe des contingences au changement et au pouvoir des acteurs et que les changements, lorsqu'ils surviennent, suivent généralement un parcours historique (exprimé sous forme de sentier de dépendance), marqué par le poids des institutions (Pierson, 2000).

Issue des sciences économiques<sup>34</sup>, la théorie du sentier de dépendance<sup>35</sup> (*path dependency*) occupe maintenant une place prépondérante en gestion et en politiques publiques. Ce concept soutient que les choix, les expériences et les événements antérieurs influencent, voire contraignent, les acteurs et les institutions dans leurs prises de décision subséquentes : « l'expérience accumulée par les acteurs sous forme d'apprentissage tend à verrouiller les

---

<sup>34</sup> Dans son célèbre article *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, Paul Pierson de l'Université Harvard souhaite démontrer que cette théorie économique peut aisément s'appliquer au champ d'étude des sciences politiques pour interpréter la nature et le processus du changement institutionnel.

<sup>35</sup> *Path dependency* est également traduit en termes de « dépendance au sentier » ou encore de « dépendance au chemin emprunté ».

possibilités de changement en rigidifiant progressivement les croyances des acteurs » (Muller, 2009: 74; Brown, 2010: 644). Ainsi, ce phénomène tend à restreindre le spectre des solutions possibles, à la suite d'un long processus (souvent linéaire) de sélection et d'institutionnalisation de certaines idées, valeurs et normes spécifiques (au détriment d'autres), ce qui induit inévitablement un certain déterminisme dans la prise de décision (Brown, 2010: 644) : *“what happened at a earlier point in time will affect the possible outcomes of a sequence of events occurring at a later point in time”* (Sewell, 1996 : 262-263). Ce déterminisme ne signifie pas pour autant que le passé est garant de l'avenir, notamment à cause des effets inattendus des actions du passé ainsi que de l'atteinte d'un point de non-retour dans la poursuite de certaines stratégies (Pierson, 2000: 265).

Cette théorie se retrouve ainsi au cœur de l'approche du néo-institutionnalisme historique. En effet, la séquence diachronique des événements joue un rôle central dans la composition des politiques et des instruments de gouvernance, comme cette thèse souhaite le démontrer pour les initiatives de discipline financière : *“it is institutionalist because it stresses that many of the contemporary political implications of these temporal processes are embedded in institutions – whether formal rules, policy structures, or norms”* (Pierson, 2000: 265). D'ailleurs, le phénomène du sentier de dépendance possède une influence plus sentie au niveau institutionnel, en accord avec le niveau d'analyse macro du néo-institutionnalisme historique (Pierson, 2000: 255).

Comment se construit un sentier de dépendance? Pionner de cette approche dans le champ des sciences politiques, Pierson propose cette interprétation en raison d'une crise ou de l'atteinte d'un point de non-retour sur un précédent sentier, les décideurs sont confrontés à un nombre limité de solutions pour résoudre une problématique particulière (2000: 256-263). Le choix effectué, en fonction du contexte, mais également des logiques cognitives et normatives

dominantes, trace un nouveau sentier construit de paramètres qui circonscrit les solutions disponibles : *“relatively brief periods of historical openness followed by processes that select and then institutionalize a particular track of ideological development”* (Pierson, 2000: 206). Ainsi, plus les décisions s’enchaînent et que le temps passe, plus il est difficile d’emprunter une nouvelle voie qui modifierait la nature des actions à prendre : *“each step along a particular path produces consequences which make that path more attractive for the next round [...] the farther into the process we are, the harder it becomes to shift from one path to another”* (Pierson, 2000: 253). Plusieurs raisons peuvent expliquer cette ossification des approches, notamment:

- le coût financier et politique prohibitif de changer la voie décisionnelle empruntée, notamment lorsqu’il est question de créer de nouvelles institutions: *“once a country or region has started down a track, the costs of reversal are very high”* (Margaret Levi, 1997 : 28);
- la complexité, voire l’ambiguïté des contextes économique, financier, politique et administratif qui embrouillent le processus d’apprentissage des acteurs. Ceux-ci doivent, en contrepartie, s’appuyer sur des « cartes mentales » existantes et réputées fiables (Pierson, 2000 : 206 et 251);
- mais plus encore, le caractère foncièrement conservateur des institutions, généralement résistantes au changement : *“a strong status quo bias”* (Pierson, 2000 : 257). Considérant le poids des contraintes institutionnelles, il est généralement plus simple pour les acteurs de s’adapter aux institutions plutôt que de tenter de les changer. De plus, une pression institutionnelle s’exerce sur les décideurs et gestionnaires publics pour qu’ils s’arriment entre eux, phénomène indispensable à la cohésion entre un grand nombre d’acteurs au sein d’une administration publique de vaste envergure comme celle du Royaume-Uni

(Pierson, 2000: 252-256). Enfin, les décideurs qui parviennent finalement à modifier le fonctionnement des institutions en leur faveur souhaitent probablement cimenter cette réussite : *“those who design institutions and policies may wish to blind their successors [...] or themselves”* (Pierson, 2000: 262).

En somme, le sentier de dépendance englobe deux conceptions antithétiques du changement: l'une coutumière, en continuité avec le passé, et l'autre rare, abrupte et en discontinuité (Streeck et Thelen, 2005: 6).

Le concept de sentier de dépendance s'oppose ainsi à l'un des principaux arguments du choix rationnel qui soutient que les décideurs peuvent sélectionner une solution optimale à une problématique, selon un processus décisionnel rationnel (Pierson, 2000: 251). En effet, le sentier tracé et suivi n'est pas nécessairement le plus efficient ni le plus efficace, mais celui qui a été sélectionné en fonction d'un ensemble de variables d'ordre cognitif et normatif. Le nouveau management public constitue un exemple vibrant de ce postulat. Originaire du Royaume-Uni et des États-Unis, ce référentiel s'est répandu dans de nombreux pays d'Occident, sans pour autant démontrer son efficacité, ce qui fait dire à Christensen que cette popularité est davantage basée sur des raisons idéologiques et culturelles plutôt qu'économiques (2012: 648). Le NMP doit toujours être considéré comme le sentier principal au Royaume-Uni, et ce, depuis près de quatre décennies, malgré plusieurs changements de gouvernement d'allégeances différentes. Les Chapitres 5 à 7 traitent en profondeur de ce référentiel.

En définitive, comme le note Christopher Pollitt, le bénéfice de considérer le concept de sentier de dépendance dans le cadre d'études longitudinales repose sur une meilleure compréhension des logiques décisionnelles des acteurs, en fonction d'une direction historique particulière. En comparaison, cette trajectoire pourrait sembler diffuse pour le chercheur qui concentre son analyse sur un événement précis (Pollitt, 2013: 466).

### 3.1.4.3 Les limites du néo-institutionnalisme et l'apport de l'approche cognitive

En somme, la présence de différentes variantes du néo-institutionnalisme complexifie l'interprétation des politiques et des instruments publics. Une meilleure intégration est-elle possible entre ces trois subdivisions? Certains abondent en ce sens (Hall et Taylor, 1997), d'autres émettent de sérieuses réserves (Hay et Wincott, 1998). Cette thèse souscrit en partie à la proposition de réconciliation offerte par Hall et Taylor, car plus holistique. Cependant, malgré cette tentative de rapprochement, le néo-institutionnalisme dévoile certaines limites sensibles qui préviennent l'utilisation unique de cette approche en guise de cadre d'interprétation pour cette thèse.

Parmi les quelques lacunes répertoriées au sein de la littérature, notons les suivantes :

- ce courant théorique perçoit les institutions comme étant statiques et déterministes, des caractéristiques qui limitent le schème explicatif des changements politiques (Schmid, 2008: 304; Campbell, 2004: 5 et 21). À ce titre, la section 3.3 du présent chapitre aborde l'importante question de la conceptualisation du changement;
- l'approche institutionnelle est jugée trop limitative, car elle met l'accent principalement sur les aspects structurels de la politique au détriment des autres dimensions, telles que les idées (Chadwick, 2000: 294). Cette limite ne permet pas notamment de bien définir le processus de problématisation à l'origine des initiatives de discipline financière;
- cette approche n'offre pas un cadre interprétatif précis pour bien comprendre la manière dont les institutions influencent concrètement le comportement des acteurs (Hall et Taylor, 1997: 486).

- Le néo-institutionnalisme ne se pencherait pas assez sur le rôle spécifique joué par les acteurs. En réponse à cette critique, Pollitt soutient que mêmes les « personnalités les plus fortes » sont sujettes aux influences du contexte institutionnel; les acteurs qui obtiennent le plus de succès à mettre en œuvre leurs réformes sont ceux qui maîtrisent et utilisent les règles institutionnelles en leur faveur (Pollitt, 2013 : 467). Ce postulat pourrait expliquer, en partie, pourquoi certains décideurs publics ont mené à bien leurs projets de transformation étatique alors que d'autres ont échoué, et ce, même si leurs objectifs initiaux étaient semblables (ex. : obtenir des gains d'efficience par la rationalisation de certaines fonctions administratives).

Afin de parfaire le cadre d'analyse de cette thèse, essentiel pour bien interpréter les processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évolution des initiatives de discipline financière, cette thèse propose de jumeler le néo-institutionnalisme historique avec la théorie des cadres cognitifs et normatifs. Cette approche, décrite à la section suivante, propose un éclairage complémentaire à l'apanage théorique de cet ouvrage. L'union de ces deux approches dépasse évidemment le cadre de cette thèse. Elle est défendue par certains auteurs qui soulignent de nombreux liens concomitants, notamment Hall et Taylor. Selon ces auteurs :

*« les institutions fournissent des modèles moraux ou cognitifs permettant l'interprétation et l'action. L'individu est conçu comme une entité profondément imbriquée dans un monde d'institutions composé de symboles, de scénarios et de protocoles qui fournissent les filtres d'interprétation [...] les institutions affectent aussi l'identité, l'image de soi et les préférences qui guident l'action. » (1997: 473).*

Ils ajoutent plus loin dans leur analyse :

*« le comportement des acteurs peut être influencé [...] par la référence à un ensemble familier de modèles moraux ou cognitifs, chaque facteur étant lié à la configuration des institutions existantes. » (1997: 492).*



Hay et Wincott, qui critiquaient précédemment Hall et Taylor pour leur approche mixte, abondent ici dans le même sens en ce qui a trait à la place prépondérante accordée aux idées au sein de l'approche néo-institutionnelle, en particulier pour la variante historique :

*“Actors appropriate strategically a world replete with institutions and ideas about institutions. Their perceptions about what is feasible, legitimate, possible and desirable are shaped both by the institutional environment in which they find themselves and existing policy paradigms and worldviews. It is through such cognitive filters that strategic conduct is conceptualised and ultimately assessed. Historical institutionalism must then give due attention to the role of ideas in shaping institutional trajectories.”* (1998: 956).

Il existe ainsi un lien indéniable entre les cadres cognitifs et normatifs et les institutions: quelques chercheurs ont même proposé une certaine fusion des concepts, notamment Schmidt avec son approche discursive (le propos de la section 3.1.4.4 qui suit). Toutefois, la nature de ces deux concepts diverge sensiblement; bien qu'ils émergent généralement des institutions, les cadres transcendent leurs frontières de par leur caractère global: une idée peut rapidement se répandre au sein d'institutions provenant de différentes traditions politico-administratives, comme par exemple la discipline financière.

Les cadres cognitifs et normatifs proposent également un rapprochement essentiel entre les acteurs et leurs institutions, soit entre le libre arbitre des décideurs publics et le déterminisme des forces institutionnelles qui entravent l'expression de cette liberté cognitive.

*« On ne peut pas comprendre l'action publique [...] et particulièrement les processus de changement [...] si l'on ne combine pas une approche par les structures<sup>36</sup> qui permet de mettre en évidence les contraintes, et une approche par les acteurs [individuels ou collectifs]. Or, le moyen le plus efficace pour effectuer cette combinaison est de mettre en évidence les mécanismes en fonction desquels les cadres cognitifs et normatifs qui constituent le cœur de l'action publique – les référentiels – sont à la fois l'expression des contraintes structurelles et le résultat du travail sur le sens effectué par les acteurs. »* (Muller, 2009 : 70-71).

---

<sup>36</sup> Par structure, Muller entend « l'ensemble des mécanismes d'ordre historique, institutionnel, économique, social, culturel ou cognitif qui encadrent de manière stabilisée dans le temps les initiatives que les différents acteurs cherchent à prendre. » (2009 : 72).

#### 3.1.4.4 Le néo-institutionnalisme discursif

Cette proximité entre les institutions et les idées ont poussé certains chercheurs à proposer d'autres subdivisions au néo-institutionnalisme, telle que la variante discursive de Schmidt (2008). Cette auteure met en exergue le pouvoir des idées et du discours au sein des structures institutionnelles, particulièrement celles intrinsèques aux acteurs<sup>37</sup>. Toutefois, ces concepts présentent certains éléments structuraux qui encadrent les décideurs publics. Ainsi, les idées deviennent un référentiel de sens afin de construire une vision du monde (Fischer, 2003: 22-42). Selon Schmidt, les idées, convoyées par l'intermédiaire des discours, peuvent véritablement expliquer l'origine et la nature du changement au sein des institutions politico-administratives. Cette thèse retient une des propositions centrales de l'ouvrage de Schmidt, soit la prédominance des idées comme moteur du changement institutionnel, les discours étant l'un des principaux véhicules pour les disséminer. Toutefois, la théorie de Schmidt ne peut être utilisée dans son entièreté, car cette nouvelle forme d'institutionnalisme est basée sur le discours en tant que « structures et constructions [idéelles] internes à l'agent », sans réelle considération pour les instruments ou les structures de régulation externes aux individus (2008: 305). La section suivante expose avec plus de précisions l'apport des idées, des normes et des valeurs – structurées à l'intérieur de cadres dits cognitifs et normatifs – dans la conception, la mise en acte et l'évolution des initiatives de discipline financière au Royaume-Uni.

---

<sup>37</sup> Selon Schmidt, les tenants du néo-institutionnalisme discursif adhèrent à quatre (4) principes de base: les idées et les discours occupent une place centrale dans la compréhension des phénomènes politico-administratifs; ces concepts doivent être interprétés dans un cadre institutionnel; les idées exposent le contexte et la signification des actions alors que les discours constituent le véhicule privilégié pour les communiquer; le processus de changement est plus dynamique que ceux décrits par les trois autres formes de néo-institutionnalisme (Schmidt, 2008: 304).

### 3.2 L'approche cognitive et normative

Cette section présente les différents éléments composant le second volet de l'approche théorique retenue, soit les cadres cognitifs et normatifs. Cette approche fut initialement développée en psychologie et en sciences sociales et introduite dans le champ de l'administration publique à l'aube du nouveau millénaire (une importation beaucoup plus récente que le néo-institutionnalisme). Ce cadre analytique – qui incorpore les concepts d'idée, de valeur et de norme – propose un nouvel éclairage afin d'interpréter l'évolution des différentes initiatives de discipline financière au cours des dernières décennies sous l'angle politico-administratif.

Pour Leroy, « la véritable variable causale est de nature cognitive » (2014 : 27). À cet égard, le principal argument de cette thèse soutient que les initiatives de discipline financière représentent en fait des construits stratégiques (sous forme de politiques, d'instruments et de discours) façonnés par les logiques cognitives et normatives des acteurs institutionnels (administratifs et politiques). De concert avec le néo-institutionnalisme historique, l'approche cognitive et normative fournit un cadre interprétatif permettant d'étudier la composition de ces différentes initiatives afin de procéder subséquemment à un exercice comparatif temporel. En effet, en lien avec la problématique de recherche, il est nécessaire de considérer de conserve les décisions des administrations présentes et passées, ce qui implique invariablement une notion de changement. Pour Muller (2009: 69), « l'analyse cognitive [...] est fondamentalement une théorie du changement dans la mesure où elle propose une approche prenant en compte à la fois les contraintes des structures sociales et les marges de liberté des acteurs ».

Les cadres cognitifs et normatifs<sup>38</sup> se retrouvent ainsi à la source de ces construits, en tant que référentiels idéologiques. Le volet cognitif est constitué d'idées basées sur des logiques scientifiques ou d'intérêt (qui permettent de réduire la complexité en limitant le nombre de variables) alors que le normatif repose sur les valeurs et normes généralement institutionnelles et représentatives d'une certaine autorité politico-administrative (Campbell, 2002: 2-3; Jobert, 1991; Schmidt, 2014: 193; Surel, 2000a : 497).

### 3.2.1 *Les cadres cognitifs et normatifs et leur déclinaison en référentiels*

Il convient ici d'ouvrir une parenthèse afin de brièvement traiter d'une certaine ambiguïté théorique présente dans la littérature, soit la distinction (pertinente ou non) entre référentiel et cadre. Selon L'Espérance (2013), certains auteurs souhaitent justement proposer une différenciation entre ces deux concepts clés. Le référentiel représenterait davantage une « structure de pensée », alors que les cadres cognitifs et normatifs seraient davantage des « principes d'action » qui mettent en œuvre la conduite et les pratiques des décideurs et gestionnaires publics.

*« Élaborer une politique publique consiste donc d'abord à construire une représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir. C'est en référence à cette image cognitive que les acteurs organisent leurs perceptions du problème, confrontent leurs solutions et définissent leurs propositions d'action : cette vision du monde est le référentiel d'une politique. » (Muller, 2009 : 60).*

Ainsi, l'enchaînement de ces deux concepts permettrait de mettre à l'avant-scène le « lien dialectique » entre la pensée cognitivo-normative et l'action politico-administrative subséquente (Surel, 2000a: 506). Le référentiel doit ainsi être « cadré » par des actions cohérentes pour qu'il

---

<sup>38</sup> Au sein de la littérature propre à cette approche, ces cadres sont exprimés différemment selon les auteurs, notamment en termes de paradigmes et de systèmes de croyance (Surel, 2000a: 496).

puisse influencer les politiques étatiques, notamment en matière de gestion des dépenses publiques (L'Espérance, 2013).

Il est important de noter que certains auteurs (tels que Muller) traitent également de ces deux concepts de façon interreliée, sans systématiquement distinguer les structures de pensée et d'action, comme en fait foi la citation suivante : « les cadres cognitifs et normatifs, qui constituent le cœur de l'action publique – les référentiels – sont à la fois l'expression des contraintes structurelles et le résultat du travail sur le sens effectué par les acteurs » (Muller, 2005 : 158). Cette thèse emprunte également cette voie, car il est peu pertinent, voire hasardeux, de tenter de distinguer les éléments constituant exclusivement le référentiel ou encore le cadre.

### 3.2.1.1 Les référentiels globaux et sectoriels de Muller

Afin d'exposer concrètement l'influence de ces « structures de sens » sur l'élaboration de politiques, Muller propose une distinction entre deux niveaux de référentiels, soit le global et le sectoriel, qui permettent, selon lui, de mieux « comprendre l'articulation entre les phénomènes de création et d'institutionnalisation des idées » (2000: 188).

Le **référentiel global**, ou « cadre d'interprétation du monde », produit des idées, valeurs, idéologies, normes et règles qui influencent subséquentement les différentes sphères d'activité de l'administration publique, représentant ainsi le « monde perçu et souhaité » (Muller, 2005: 177). Le référentiel global possède une portée qui outrepassse les limites d'une d'institution, d'un État, même si ces derniers peuvent contribuer à la création dudit référentiel (Muller, 2000; 2005). En guise d'illustration, Leroy identifie trois grands référentiels dominants qui se sont succédé depuis un siècle, soit le « classique », puis le « keynésianisme » pour déboucher sur celui actuel dit du « gestionnaire » (Leroy, 2014 : 52). Pour sa part, Muller (2009) associe ce dernier référentiel à

celui du « marché ». Les Chapitres 5 à 7 exposent en détail chacun de ces référentiels en proposant une certaine variation par l'introduction d'un référentiel global supplémentaire, soit la troisième voie.

Pour sa part, le **référentiel sectoriel** représente un secteur d'activité, en guise d'exemple, la sécurité publique, les transports ou, dans le cas de cette thèse, les finances publiques. Le référentiel sectoriel est ainsi soumis à l'influence de sa contrepartie globale dans la structuration de ses cadres cognitifs et normatifs, en constante évolution, contribuant ainsi à traduire les idées, valeurs et normes en des termes concrets (Muller, 2000; 2005). Cette influence permet ainsi d'expliquer certaines des similitudes observées entre différents secteurs, mais également entre différentes politiques et initiatives nationales dans un domaine spécifique tel que la gestion des dépenses publiques.

Toutefois, cette dynamique globale-sectorielle est loin de constituer un processus linéaire et uniforme. Les paradigmes dominants ne sont pas toujours intégrés de façon similaire par l'ensemble des secteurs, chacun d'eux bénéficiant évidemment d'une marge de manœuvre en fonction de ses constructions identitaires et institutionnelles, mais également en fonction des conjonctures politiques et économiques. De manière inversée, certains secteurs peuvent également influencer le cadre global. En somme, cette marge de manœuvre que possède chaque référentiel permet d'interpréter les distinctions entre les différentes initiatives de discipline des dépenses publiques, que ce soit au sein de différentes institutions ou d'États.

### 3.2.2 *Les cadres cognitifs et normatifs en action*

Dans son ouvrage traitant des politiques publiques, Muller pose une question fondamentale qui interpelle l'approche cognitive et normative : « comment penser le fait que les acteurs agissent, définissent des stratégies, effectuent des choix, mobilisent des ressources – bref sont « libres » dans le cadre de structures d'ordre global sur lesquelles ils n'ont que marginalement la possibilité d'agir? » (2009 : 57). L'approche néo-institutionnelle répond assurément à une partie de cette question, mais elle ne permet pas d'expliquer certains éléments clés, notamment la source de ces « stratégies », soit les processus de problématisation et de résolution de ces problèmes.

*“Problem definition is a matter of representation because there is no objective description of a situation; there can only be portrayals of people's experiences and interpretations. Problem definition is strategic because groups, individuals, and government agencies deliberately and consciously design portrayals so as to promote their favored course of action.”* (Stone 1988, 106)

Selon Muller, les cadres cognitifs et normatifs délimitent le spectre des idées et des valeurs, circonscrivant de ce fait la définition des problématiques de gouvernance et leurs possibles solutions (Muller, 2005: 162). En d'autres termes, le « cadrage » d'une problématique permet ainsi aux décideurs publics de sélectionner et de privilégier certaines idées et valeurs clés (au détriment d'autres éléments concurrents) en fonction d'une « interprétation causale » afin de faire la promotion d'une solution en lien avec le référentiel idéologique (Entman, 1993: 52). Cette façon de faire permet aux décideurs et gestionnaires publics de légitimer leurs actions en fonction de leur vision du monde (Hajer, 2009: 55).

Il est important de noter que les aptitudes cognitives des acteurs sont cependant limitées, au même titre que leurs capacités à recueillir et à traiter l'information disponible. À cet effet, les solutions proposées par les décideurs publics ne sont pas nécessairement optimales et reposent

souvent sur un processus itératif d'essais et d'erreurs en fonction des structures institutionnelles (Cairney, 2012: 240).

Dans leur ouvrage *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies* paru en 1994, David Schön et Martin Rein étudient les cadres cognitifs et normatifs dans une dynamique de conception rationnelle (*design rationality*). Pour ces auteurs, les cadres représentent en quelque sorte des postulats en matière de politiques publiques (p.viii). Ceux-ci se retrouvent à la base des efforts de problématisation, un processus itératif qui se déploie en fonction des contraintes et des opportunités qui s'offrent aux acteurs politico-administratifs. Les initiatives émergent de ce processus au sein duquel différents acteurs promeuvent des idées, normes et valeurs discordantes (un lien direct avec le concept d'arène politique qui met en scène une compétition entre différents cadres d'interprétation du monde). La clé de la lutte repose sur la capacité des acteurs à comprendre les logiques cognitives et normatives de leurs adversaires afin de « cadrer » la solution proposée de telle manière à ce que celle-ci soit perçue comme la seule viable pour tous les partis afin de résoudre une impasse politico-administrative, en guise d'exemple l'urgence d'agir pour endiguer une problématique de déficits avant que ceux-ci ne soient qualifiés de structurels : *“When an actor can make others see the world according to a preferred frame and thus generate the legitimacy for preferred course of action.”* (Hajer, 2009: 55).

Une des contributions originales de Schön et Rein vient du fait qu'ils perçoivent les cadres comme des histoires qui façonnent la vision d'une problématique selon un référentiel spécifique : *“Each story conveys a very different view of reality and represents a special way of seeing”* (Schön et Rein, 1994 : 24). En effet, chaque histoire permet de présenter un phénomène sous un angle précis, par la sélection d'éléments spécifiques qui renforcent la trame narrative, contribuant



de ce fait à créer différentes « réalités ». Entman abonde également en ce sens en traitant des logiques cognitives et normatives enchâssées dans la communication écrite (qui constitue d'ailleurs la source de données principale de cette thèse):

*“To frame is to select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communicating text, in such a way as to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation, and/or treatment recommendation for the item described.”* (1993: 52).

Les différents protagonistes peuvent ainsi formuler les problématiques d'une certaine façon en sélectionnant des éléments du narratif (*naming and framing*) afin d'orienter les solutions. Cet exercice narratif - le vocabulaire utilisé est consciemment et minutieusement choisi - permet aux acteurs politico-administratifs de traduire des situations complexes et ambiguës en une relation causale simple et aisément compréhensible, tel que le binôme crise/discipline financière par exemple : *“a frame indicates which elements become more meaningful and consequently... can more easily be noticed by the audience.”* (Fisher, 2003: 144). La sélection et l'organisation de l'information – dans un monde où elle est surabondante – permet de construire une histoire qui vient solidifier ou, au contraire, altérer le cadre cognitif et normatif dominant. Dans le second cas, le cadre prétendant tente de mettre l'accent sur les éléments fallacieux du cadre dominant de manière à présenter une solution de rechange. Si la tentative est fructueuse, un processus de recadrage peut alors s'enclencher, notamment par le biais de discours et d'instruments qui viennent concrétiser cette histoire.

Ce processus de légitimation des logiques cognitives et normatives vise également à contrôler l'environnement dans lequel évoluent les acteurs et leurs institutions. Il est ainsi plus simple pour un acteur de démontrer que le tandem problème/solution est en fait imposé par les contraintes de l'environnement externe – en guise d'exemple, le contexte économique mondial –

plutôt que par ses propres actions, une situation qui pourrait résulter en un déficit de crédibilité ou, pire encore, en une prise de responsabilité des décisions précédentes (Schön et Rein, 1994: 183-185).

### 3.2.3 *Des idées, des normes et des valeurs*

À la suite de cet effort de démystification des cadres cognitifs et normatifs, il est maintenant primordial de scruter les principales composantes de cette approche théorique, soit les idées, normes et valeurs (en tant que matières liminaires de la prise de décision et sources des actions politiques et administratives subséquentes), leur agrégation idéologique, leur matérialisation sous forme de discours et d'instruments et leur évolution subséquente.

#### 3.2.3.1 *Idées – Définitions*

La variable « idée » jouit présentement d'un regain d'intérêt de la part des théoriciens, notamment en administration publique<sup>39</sup>. Ce concept a notamment été étudié par de nombreux auteurs sous différents angles et appellations : référentiels (Jobert, 1989; Muller, 2000), paradigmes (Hall, 1993), tournant idéologique (Blyth, 1997), approche discursive (Schmidt, 2014), conception du monde et croyances structurées (Campbell, 2002), phénomène de

---

<sup>39</sup> La notion d'idée est souvent associée à un autre concept majeur en gestion et politiques publiques, soit les intérêts. À ce titre, la présente thèse considère ce concept par le biais de l'analyse idéelle. Cette position est soutenue par Fouilleux (2000), qui soutient que les intérêts sont considérés à travers les représentations idéelles des différents acteurs, et par Fischer (2003), qui avance que les intérêts représentent en fait une lutte entre les idées, les valeurs et les croyances des acteurs en présence. De plus, les intérêts revêtent une notion plus éphémère que les idées, le premier concept étant davantage associé à des acteurs qu'à des cadres cognitifs et normatifs, dans le second cas (L'Espérance, 2013). La portée historique de la thèse permet ainsi de pleinement apprécier l'émergence, l'évolution et la transformation des idées constitutives des initiatives de discipline financière à travers les différents régimes politico-administratifs, au-delà de l'influence plus circonstancielle des intérêts (qui seront toutefois considérés à l'aune de leurs effets sur ces initiatives).

(re)cadrage (Rein & Schön, 1994), etc. Toutefois, l'intérêt porté à cette variable ne date pas d'hier. Citons, en guise d'exemple, Max Weber qui comparait le rôle des idées à celui des aiguilleurs dans le domaine ferroviaire au début du XX<sup>e</sup> siècle (Campbell, 2002) ainsi que Thomas Kuhn, quelques décennies plus tard, qui estimait que les idées étaient une des variables principales permettant d'expliquer les changements paradigmatiques au sein des grands courants de recherche scientifique (Fuller, 2000).

D'une façon générale, l'idée peut se définir comme une « élaboration originale de la pensée, permettant, en particulier, de répondre à une situation, d'être à l'origine d'une action, d'une œuvre ou d'une invention originale » (Larousse). Plus précisément, en termes de gestion publique, l'idée peut se définir comme une piste de solution qui définit, par le fait même, le problème managérial à régler (Frève, 2011: 128; Fischer, 2003: 24; Fouilleux, 2000: 277). À ce titre, Hall propose une précision supplémentaire des plus pertinentes pour cette étude : le cadre général des idées (ou cadre cognitif) permet non seulement de définir les objectifs d'une politique et les problématiques qu'elle doit régler, mais également de sélectionner les instruments (et leurs conditions d'utilisation) qui permettront de les atteindre (1993: 279).

Les idées permettent ainsi de remonter à l'essence même de l'élaboration stratégique des initiatives de gestion (John, 1999; Chadwick, 2000; Fouilleux, 2000). Comme le soutient Pierre Muller, l'esquisse idéale d'une politique consiste « à construire une représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir » (dans Frève, 2011: 128). Loin d'être neutres, ces images sont forgées par les cadres, visions du monde, idéologies, identités, traditions, mémoires collectives, images, connaissances et expériences des institutions et de leurs acteurs. Telle une boucle sans fin, ces représentations contribuent à l'institutionnalisation d'un cadre cognitif qui influence à son tour l'interprétation des problématiques et le cours des actions subséquentes,

selon une logique de sentier de dépendance, jusqu'au moment où un nouveau chemin sera tracé (Muller, 2005; Fouilleux, 2000; Bryth, 1997).

La force d'une idée est intrinsèquement liée à son adéquation avec le contexte qui prévaut: les idées peuvent modifier les politiques et les instruments en place en fonction des acteurs en scène et des circonstances environnementales (L'Espérance, 2013; Baumgartner et Jones, 1991). Les idées maîtresses des conservateurs de Thatcher en matière de finances publiques (discipline financière, flexibilité managériale, pratiques de gestion calquées sur le privé, etc.) ont certes bénéficié du prêt d'urgence du FMI consenti au Royaume-Uni pour gagner en importance. La fameuse notion du « timing » devient ainsi primordiale : les idées doivent être présentes et prêtes à être exploitées pour profiter de ces fenêtres d'opportunité<sup>40</sup> (Schmidt, 2008 : 307) : “*why particular junctures (and which aspects of them) are critical and why timing often counts for so much in politics.*” (Pierson, 2000: 265).

### 3.2.3.2 Idées – Conceptualisation et utilisation dans le cadre de la thèse

À la lumière des définitions proposées par les auteurs précédemment cités, l'idée doit ainsi être considérée comme une variable indépendante dans l'étude des initiatives de discipline financière (Blyth, 1997 : 233). Invoquant Hall, L'Espérance (2013: 69) précise à juste titre qu'il ne s'agit plus de savoir si les idées possèdent une influence déterminante dans l'élaboration des politiques publiques, mais bien quand et comment elles les influencent. La question de recherche de cette thèse respecte d'ailleurs l'essence de ce postulat. Pour Schmidt (2008 : 304), les idées

---

<sup>40</sup> Selon Kingdon (2003), les fenêtres d'opportunité constituent des événements clés (à la suite de crises inattendues ou de changements conjecturés) qui offrent une possibilité de modifier le statu quo, devenu problématique, par la promotion de solutions alternatives. Ces fenêtres constituent ainsi de puissants leviers de changement des politiques publiques.

permettent de surcroît de dépasser le caractère parfois déterministe de l'approche néo-institutionnelle historique afin d'en interpréter les changements.

Le caractère intangible des idées requiert toutefois un effort de conceptualisation afin que ce type de variable puisse être utilisé dans une recherche de cette nature. À cet effet, Schmidt (2008; 2014) propose une matrice classifiant les différents types d'idées. Leur degré de pérennité est divisé en trois niveaux:

- **les philosophies**, soit les idées fondamentales quasi-permanentes, s'expriment en termes d'idéologies et de visions du monde: "*how the world works and what is therefore appropriate action in the world*" (Schmidt, 2008: 315). Par exemple, les idées d'ordre philosophique des tenants du néolibéralisme reposent sur certaines doctrines, notamment la primauté des intérêts personnels sur le domaine public et la rationalité économique. Autre exemple, Alistair Darling reprend les idées de Friedrich Hayek afin de décrire la philosophie non interventionniste associée aux politiques de l'ère Thatcher: "*government action makes things worse, only markets can resolve economic disruption*" (Darling, 2012: xviii). De par leur caractère intrinsèque, ce type d'idées n'évolue que très lentement; au contraire, ces dernières côtoient durant des siècles d'autres philosophies concurrentes au sein des mêmes institutions, s'échangeant la position de tête au gré des événements.
- **Les programmes**, en tant que cadres de référence, permettent de définir les problèmes (d'ordre politique et de gestion) afin d'identifier les solutions possibles (sous forme de stratégies) et leurs méthodes de mise en œuvre. De ces programmes émergent des politiques publiques, des initiatives structurées et des instruments autour d'une philosophie englobante. En guise d'exemple, la philosophie de la troisième voie

proposait un programme qui devait influencer concrètement l'action de l'État au sein de ses différentes sphères d'intervention.

- Enfin, **les politiques** correspondent aux initiatives et mesures spécifiques prises par les gouvernements afin de répondre en tout ou en partie aux différentes problématiques d'ordre administratif, économique ou politique. Selon la nomenclature proposée par Schmidt, les idées constitutives des dix initiatives de discipline financière analysées dans le cadre de cette thèse se retrouvent à ce niveau.

En somme, ces différents niveaux idéels permettent de comprendre pourquoi il existe des interprétations concurrentes d'une problématique spécifique (en guise d'exemple, la situation budgétaire britannique post crise économique, entre déficits conjoncturels et crise des finances publiques) ainsi qu'une pluralité de solutions proposées, parfois diamétralement opposées, pour endiguer cette problématique aux multiples visages.

### 3.2.3.3 Valeurs et normes – Définitions

Le caractère bicéphale de ce cadre théorique met en lumière le second concept clé, intrinsèquement lié aux idées, soit le volet normatif composé de valeurs et de normes politico-administratives.

Les valeurs correspondent aux croyances et attitudes entretenues par un individu, une organisation, une institution, etc. (Chaston, 2012: 22). Elles dictent la conduite de ces acteurs en fonction de la finalité recherchée, balisant ainsi les approches et instruments employés afin d'y parvenir (Molina, 2009: 269). Les valeurs peuvent être de différents ordres: personnelles, morales, professionnelles, sociales, organisationnelles, etc. (Chaston, 2012: 18). Selon Muller

(2009: 61-62), les valeurs évoquent les « représentations les plus fondamentales sur ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter ».

Quant aux normes, elles constituent des préceptes qui dictent la marche à suivre pour demeurer dans la « normalité ». Le champ de la linguistique propose une définition de ce concept qui est particulièrement intéressante pour la présente étude : la norme est perçue comme « un système d’instruction définissant ce qui doit être choisi parmi les usages [...] si on veut se conformer à un certain idéal » (Larousse). Pour sa part, Muller intègre la notion de valeur au sein de son interprétation du concept de norme. Pour cet universitaire français, les normes « définissent des écarts entre le réel perçu et le réel souhaité. Elles définissent des principes d’action plus que des valeurs : [en guise d’exemple] il faut satisfaire les besoins du marché » (Muller, 2009: 61-62). S’appuyant sur les travaux de Durkheim et Mauss, Livet précise davantage le lien intrinsèque entre valeur et norme, cette dernière étant « la manifestation contraignante de valeurs » (Livet, 2012: 51). Les normes viennent ainsi encadrer les pratiques politico-administratives basées sur des valeurs. Elles jouent un rôle particulièrement important lorsqu’un ensemble de valeurs s’opposent: les normes dominantes dicteront celles qui doivent être suivies au détriment des autres.

En définitive, tel que le mentionne Campbell (2002: 2), le cadre normatif regroupe un ensemble de valeurs et de normes qui légitime une forme d’action au détriment d’une autre, en fonction d’une logique sociale ou morale cohérente. En d’autres mots, ce cadre vient restreindre l’éventail des solutions possibles pour régler une problématique, au nom de valeurs et de normes dominantes au sein d’une institution.

La sphère de l'administration publique fut autrefois estimée comme une science objective, épurée de considérations subjectives telles que les valeurs, réservées au champ politique; cependant, l'apport historique de Dwight Waldo (milieu du XXe siècle) a légitimé depuis la place des valeurs dans ce domaine d'étude. Toutefois, encore aujourd'hui, les valeurs demeurent un sujet potentiellement « piégeux » et controversé, en lien avec leur caractère immatériel, mais fort sensible (Chanut, 2012). Afin de tenir compte de ces embûches, cette recherche s'appuie sur différents ouvrages qui proposent des efforts de conceptualisation, offrant un éclairage analytique des plus pertinents pour l'interprétation des données qualitatives. En guise d'exemple, notons la catégorisation de Molina (2009) qui distingue les différentes valeurs administratives selon cinq (5) grands types : les moyens (efficacité, efficience, économie), les morales (équité, égalité, justice), les pluralismes (diversité, non-exclusivité), les valeurs de marché (corporatisme, libéralisme) et de mission (intégrité institutionnelle, bien collectif).

Toutefois, l'œuvre la plus pertinente pour le volet « valeur » de cette thèse est certainement *Public Sector Reform : values-driven Solutions to Fiscal Constraint* d'Ian Chaston (2012)<sup>41</sup>. Celui-ci présente une vision pluraliste du concept de valeur dans le contexte évolutif des réformes publiques. Le cadre d'analyse proposé permet avant tout d'associer les contraintes financières aux valeurs organisationnelles et aux idéologies des régimes politico-administratifs. L'auteur s'attarde également à l'importante transition d'un régime politico-administratif à un autre et aux valeurs politiques et organisationnelles qui animent la nature et la composition des initiatives de discipline financière.

---

<sup>41</sup> La section présentant l'ouvrage de Chaston est tirée de l'article de Champagne et Choinière (2014a).



#### 3.2.3.4 Valeurs et normes – conceptualisation et utilisation dans le cadre de la thèse

Chaston situe son propos sur les réformes dans un contexte historique en évoquant les grandes valeurs à l'origine des profondes transformations de l'État. En lien direct avec le parcours historique de cette thèse, Chaston traite de la profonde remise en question du modèle d'État-providence. Ce modèle, basé sur les parangons du keynésianisme, prônait notamment des valeurs d'équité, de capital social et de responsabilité collective. Toutefois, cette crise de confiance remit à l'avant-scène le néolibéralisme, fondé sur les valeurs de liberté économique, d'efficacité et de rigueur budgétaire exhortées par l'École de Chicago de Milton Friedman. La voie était ainsi pavée pour une suite de réformes intervenues non seulement au Royaume-Uni, mais également dans de nombreux pays anglo-saxons. Chaston aborde également l'importante période de transition vécue au cours des années 1990, la troisième voie, soit une version modernisée de la social-démocratie. Ce référentiel a obtenu la faveur de plusieurs administrations, notamment le Royaume-Uni de Tony Blair et les États-Unis de Bill Clinton. Les valeurs politico-administratives de ces référentiels proposent une solution de rechange au binôme traditionnel gauche-droite – de là l'image de la troisième voie – en prônant des politiques économiques issues du néolibéralisme avec celle du keynésianisme. Le gouvernement de coalition post-crise économique rompt toutefois avec ce modèle. Il se distingue dans la mesure où les initiatives de gestion des finances publiques sont détournées dans le contexte que d'aucuns qualifient d'austérité. La section à propos des résultats traite spécifiquement de ces éléments.

En guise de synthèse du propos précédent, le prochain tableau présente sommairement quelques-unes des valeurs prépondérantes pour les trois référentiels discutés ci-dessus.

Tableau 5: Idéologies, valeurs et instruments de politiques financières <sup>42</sup>	
Référentiels	Valeurs publiques
<i>Keynésianisme</i>	Équité, intégrité institutionnelle, capital social, etc.
<i>Néolibéralisme</i>	Efficacité, efficience, économie, corporatisme, etc.
<i>Troisième voie</i>	Équilibre entre les valeurs propres au keynésianisme et au néolibéralisme

### 3.2.3.5 La création d'une idéologie ou la fusion entre les idées et les valeurs

Tel qu'illustré dans le tableau précédent, la littérature réfère souvent au concept d'idéologie afin d'expliquer une école de pensée à laquelle les administrateurs-politiques s'identifient. L'idéologie – du grec ancien *ιδέα* (idée) et *λόγος* (discours) – constitue un ensemble de croyances reposant sur un système cohérent d'idées et de valeurs (John, 1999: 42). Ce système correspond à la « manière dont les individus, dans une société, conçoivent le sens de leurs pratiques, sens en fonction duquel ils sont constamment incités (voire, dans certains cas, contraints) à orienter leurs actions » (Lagroye & François, 2002 dans Muller, 2005: 172). Ce système est ainsi constitué de profondes convictions et de symboliques qui viennent influencer le comportement et subséquemment légitimer l'action des décideurs publics (Fischer, 2003: 23-26; Christensen, 2012: 637). L'idéologie est également tributaire du message véhiculé par les dirigeants et l'influence des environnements économique, politique et culturel (Wuthnow, 1989). Il existe ainsi un lien indéniable entre l'idéologie et les cadres cognitifs et normatifs : le terme référentiel permet, à ce titre, d'explicitier cette union. C'est ainsi que la gestion de la dernière crise économique a mis en opposition deux référentiels, soit le keynésianisme et le néolibéralisme,

<sup>42</sup> Tableau tiré de Champagne et Choinière (2014a : 93).

lequel l'a emporté au Royaume-Uni en ouvrant la voie à de rigoureuses mesures de discipline financière au détriment de celles soutenant l'économie (Darling, 2012: xviii).

### 3.2.3.6 Les idées et valeurs du politique et de l'administratif : adéquation ou tension?

Cette thèse se penche également sur les relations entre les idées et valeurs de la sphère politique et celles provenant de l'appareil administratif. Ces relations sont indispensables afin d'étudier l'opérationnalisation des stratégies prises par les décideurs publics, car elles définissent la fluidité des liens entre ces deux sphères ainsi que le poids de chacune dans l'exécution des initiatives (Hill et Hupe, 2002: 163). Le processus de mise en œuvre des initiatives revêt ainsi une importance capitale dans les efforts de discipline financière, car il transforme les stratégies en instruments, permettant de parvenir (ou non) aux résultats escomptés. Cependant, « le phénomène de la parfaite mise en œuvre ne se produit jamais » (traduction libre de Hogwood et Gunn dans Hill et Hupe, 2002: 169), la planification intégrale de ces initiatives ne résiste que très rarement au contact avec les réalités administratives et économiques.

Ainsi, l'intérêt d'étudier en concomitance ces deux volets réside dans le fait que la sphère politique ne contrôle pas l'ensemble du processus de production des initiatives de discipline financière. La sphère administrative possède ses propres idées, valeurs, idéologies et normes qui peuvent parfois soutenir les aspirations des décideurs politiques, mais souvent générer des écueils, voire des conflits, contribuant ainsi à forger le traditionnel écart entre la conception et la mise en acte de ces mesures (John, 1999: 46; Champagne et Choinière, 2014a). En guise d'exemple, plusieurs auteurs britanniques soulignent les relations tendues, voire de non-confiance, qu'entretenaient les gouvernements Thatcher et Cameron avec leurs administrations publiques respectives. Ce type de relation peut être révélateur du choc entre les cadres cognitifs et

normatifs des régimes conservateurs versus ceux d'une majorité de fonctionnaires de Whitehall et, en conséquence, des implications concrètes sur l'exécution des initiatives de discipline financière.

### 3.2.4 *Les idées et les valeurs à travers le prisme des discours et des instruments*

Les idées et les valeurs structurant les initiatives sont rarement exprimées de façon explicite par les décideurs et gestionnaires publics. Il devient donc très difficile, voire périlleux, de reconstruire les cadres cognitifs et normatifs de par leur caractère intangible, sans avoir recours à des artefacts. Il s'agit donc de repérer les idées et les valeurs à l'intérieur des différentes représentations matérielles laissées par ces acteurs, soit les instruments de gestion et les discours politico-administratifs. En effet, les instruments représentent l'aboutissement du processus d'opérationnalisation des logiques cognitives et normatives alors que les discours (incluant les communications écrites) constituent un « véhicule interactif » permettant de disséminer les idées et les valeurs auprès d'un public cible, qu'il soit un groupe d'individus, une organisation ou encore une institution (Schmidt, 2008: 303).

#### 3.2.4.1 Instruments

En premier lieu, les référentiels deviennent perceptibles à travers le prisme des instruments de discipline financière. En effet, ces derniers permettent de reconstituer le processus de (re)cadrage des logiques cognitives et normatives. Hood soutient à ce titre que l'analyse des instruments constitue un complément essentiel à l'étude des idées et des valeurs prêchées par les acteurs politico-administratifs : *“purely inductive approach based on actors' reported views of the world cannot be sufficient. Some analytically based categorization of instruments is needed to*

*play against those actor perceptions*” (Hood, 2007: 137). Pour Jobert (1991), les instruments représentent l’une des trois dimensions de la conception sociale des politiques, avec les volets cognitifs et normatifs.

Selon Lascoumes et Le Galès (2007 : 4), un instrument constitue une « institution managériale » qui est composée de dispositifs de mise en œuvre concrets tels que des techniques et outils de gestion. Pour Jobert (1991), un instrument propose un nombre limité de « recettes » pour répondre aux différentes problématiques d’ordre politico-administratif. Ainsi, le phénomène d’instrumentalisation consiste en la matérialisation des choix stratégiques des décideurs et gestionnaires publics (issus de leurs idées et influencés par leurs valeurs et les normes en place) sous forme d’instruments de gouvernance et de gestion. Un choix peut ainsi être opéré parmi une multitude d’instruments, de techniques et d’outils existants, de nature et de portée diverses, ou encore de nouveaux peuvent être créés, selon les besoins (Lascoumes et Le Galès, 2007: 4). Afin de catégoriser ce pluralisme instrumental, ces auteurs proposent la taxinomie suivante, composée de trois niveaux hiérarchiques pour lesquels sont proposés des exemples propres au contexte de la présente thèse.

<b>Tableau 6: Niveaux d’instrumentation des initiatives de discipline financière<sup>43</sup></b>		
<b>Niveau</b>	<b>Définition</b>	<b>Exemples britanniques</b>
Instrument	Institution sociale ou managériale	Spending reviews
Technique	Dispositif concret qui opérationnalise l’instrument	Departmental Expenditure Limits (DEL); Public Service Agreements (PSA)

<sup>43</sup> Tableau adapté de Lascoumes et Le Galès (2007).

Tableau 6: Niveaux d'instrumentation des initiatives de discipline financière <sup>43</sup>		
Niveau	Définition	Exemples britanniques
Outil	Micro dispositif constituant une technique	Tableau de bord et indicateurs de performance, etc.

Les instruments sont loin de constituer un choix exclusivement basé sur des considérations techniques: *“choice of policy instruments is rarely a matter of neutral deliberation in practice and is typically heavily constrained by politics, ideology, and culture”* (Hood, 2007: 137). Pour Fouilleux (2000: 303), la simple sélection d'un instrument représente une « forme d'institutionnalisation des idées ». De ce fait, les instruments ne sont pas dotés d'une « parfaite neutralité axiologique » et ne sont pas intégralement disponibles aux décideurs publics; au contraire, ils possèdent un sens, construit par les représentations cognitives et normatives des acteurs, et ce, malgré le poids institutionnel et historique dans le processus de sélection (Lascoumes et Le Gales, 2007: 4; Champagne et Choinière, 2014a). Le choix d'un instrument, d'une technique et même d'un outil constitue le produit d'une construction idéale qui est subordonnée à un référentiel et à des valeurs autant d'ordre managérial que politique. Les enjeux de gouvernance publique jouent parfois même un rôle secondaire, comme le proposent Peters et Savoie :

*“A growing understanding that instrument selection is not a simple mechanical exercise of matching well-defined problems and equally well-defined solutions. Rather, it is fundamentally an intellectual process of constituting a reality and then attempting to work within it.”* (1998: 45).

Pour Lascoumes et Le Gales (2007 : 7), les instruments possèdent trois fonctions distinctes, mais complémentaires. En plus de leur emploi pragmatique, voués à l'organisation du système, les instruments remplissent également deux autres rôles intrinsèquement liés aux logiques

cognitives et normatives: rôle axiologique, en tant que véhicule des valeurs et des normes, et rôle symbolique, comme moyen de légitimer le pouvoir des décideurs. Au niveau opérationnel, cette instrumentalisation joue un rôle similaire à celui des cadres cognitifs et normatifs, en balisant le comportement de ses utilisateurs (Di Maggio et Powell, 1991). Ainsi, la composition et la mise en œuvre des initiatives de discipline financière possèdent une signification et une portée bien différentes si l'idéologie dominante associée à l'exercice est celle du keynésianisme, du néolibéralisme ou encore de la troisième voie. À cet égard, le tableau suivant reprend la taxinomie présentée au Tableau 5 en adjoignant les types d'instruments aux référentiels exposés dans cette thèse ainsi qu'à leurs valeurs centrales.

<b>Tableau 7: Référentiels, valeurs et instruments de politiques financières<sup>44</sup></b>		
<b>Référentiel</b>	<b>Valeurs publiques</b>	<b>Instruments de politiques financières</b>
Keynésianisme	Équité, intégrité institutionnelle, capital social, etc.	Politiques de relance (stimuli économiques) Politiques de la demande Investissement public
Néolibéralisme	Efficacité, efficience, économie, corporatisme, etc.	Politiques monétaires Mesures d'austérité Privatisation
Troisième voie	Équilibre entre les valeurs propres au keynésianisme et au néolibéralisme	Politiques d'optimisation financière Gestion axée sur les résultats Investissement social

Il est important de constater que, règle générale, il est plus aisé pour les décideurs publics de s'entendre sur les instruments que sur les idées et les valeurs sous-jacentes. D'ailleurs, l'utilisation de certains instruments à un moment précis transcendent les frontières nationales, ce

<sup>44</sup> Tableau tiré de Champagne et Choinière (2014a : 93).

qui facilite leur adoption durant cette période: “*it suggested that every age tends to be dominated by a received view or ideology of what counts as the proper instruments for government to use for its purposes*” (Hood, 2007: 137). À cet égard, Lascoumes et Le Galès (2007: 14-17) notent que le paradigme du nouveau management public a contribué à la dissémination des instruments, des techniques et des outils provenant de la sphère privée, à l’image de l’utilisation généralisée des activités de mesure de la performance financière et administrative. Cet argument accentue l’importance d’étudier les logiques cognitives et normatives dictant la composition unique de chacun des instruments, et ce, dans une perspective historique.

#### 3.2.4.2 Discours

Les cadres cognitifs et normatifs entrent également en action dans le cadre des discours, que ce soit des allocutions, des récits ou encore des documents officiels produits par leurs promoteurs. L’étude de ces discours devient ainsi pertinente afin d’interpréter comment les décideurs publics ont défini une problématique de façon à proposer des solutions en accord avec leur philosophie de gestion étatique : “*These [historical discourse] studies use detailed analyses of policy documents, debates, and histories to determine how policy makers define problems and crises depending on their normative and cognitive presuppositions*” (Campbell, 2002 : 5). Parmi les nombreux visages que revêt le discours, Schmidt distingue deux grandes familles en fonction de leur auditoire et de leur finalité, soit le discours de coordination entre acteurs politico-administratifs et le discours de communication entre ces acteurs et le public (2008 : 303). Cette thèse s’intéresse particulièrement à la première catégorie de discours, considérant l’accent mis sur les relations entre les sphères politique et administrative, sans toutefois négliger les discours de communication lorsqu’ils exposent les logiques cognitives et normatives des administrateurs-politiques de façon explicite.



Ainsi, les idées et les valeurs possèdent un lien de dépendance avec le discours puisqu'elles doivent nécessairement être communiquées afin d'être partagées, légitimées et finalement adoptées (Frève, 2011; Chadwick, 2000; Fischer, 2003; Schmidt, 2008). Le discours détient ainsi une importance stratégique puisqu'il agence les logiques cognitives et normatives en les enrobant d'un vocabulaire précis répondant aux impératifs de la rhétorique (Fischer, 2003: 41-44). De plus, le discours délimite également la portée des actions politico-administratives en fonction des représentations cognitives et normatives des différents acteurs, tel que le souligne Hall :

*“Terms of discourse generally have a specific configuration that lends representative legitimacy to some social interests more than others, delineates the accepted boundaries of state action, associates contemporary political developments with particular interpretations of national history, and defines the context in which many issues will be understood” (1993: 289).*

Le tandem idées-discours affiche ainsi un caractère foncièrement dialectique : *“Discourse supplies actors that interact in a given context with substantive arguments, both cognitive and normative”* (Schmidt 2008 in L'Espérance, 2013: 71). Le contexte dans lequel le discours a été produit et prononcé présente également une importance non négligeable : *“Discourse is not only what you say; it includes to whom you say it, how, why, and where”* (Schmidt 2008 in L'Espérance, 2013: 69). Par exemple, la Grande Récession et ses lendemains amers au Royaume-Uni ont assurément fourni un contexte propice à ce type de discours aux accents alarmistes destinés à un auditoire tourmenté par la succession de mauvaises nouvelles économiques. De ce fait, de nombreux discours prononcés par les membres de la Coalition britannique soutenaient l'idée d'un lien de causalité entre les déficits publics et la confiance des marchés financiers afin de justifier les mesures d'austérité prônées : *“This at a time when the whole world is concerned*

*about high deficits and our economic stability depends on allaying those concerns” (Osborne, 2010)<sup>45</sup>.*

### 3.3 Conceptualisation du changement

Pour Hay et Wincott, *“change is seen as the consequence (whether intended or unintended) of strategic action (whether intuitive or instrumental), filtered through perceptions (however informed or misinformed) of an institutional context that favours certain strategies, actors and perceptions over other”* (1998: 955). Cette définition met en exergue le caractère souvent imprévisible du changement au sein des institutions politico-administratives. À cette fin, il convient de sélectionner un cadre interprétatif du changement permettant de conceptualiser l'évolution des initiatives de discipline financière. En effet, il est essentiel de comprendre comment s'opère le processus de recadrage des logiques cognitives et normatives au sein des institutions afin d'apprécier la dynamique évolutive des initiatives, au-delà de la simple analyse conjoncturelle.

Selon Muller, le changement s'effectue « à travers la mise en place d'un nouveau système d'explication et d'interprétation du problème (d'une nouvelle formulation du problème), de nouvelles solutions (appuyées sur de nouvelles relations causales) et de nouvelles normes (modifiant la représentation de ce qui est souhaitable, désirable) » (Muller, 2005: 174), en bref, un recadrage des logiques cognitives et normatives. La trame historique dévoilée dans cette thèse permet ainsi d'apprécier l'émergence, l'évolution et la transformation des idées et des valeurs à travers la succession des initiatives de discipline financière, ce qu'une étude de type transversal ne pourrait permettre. En somme, il s'agit d'évaluer si le phénomène de recadrage se produit lors

---

<sup>45</sup> Extrait du discours de George Osborne, chancelier de l'Échiquier du gouvernement de Coalition, à l'occasion de la publication des CSR 2010 le 20 octobre 2010.

d'événements marquants, tels qu'une crise économique ou l'élection d'un nouveau gouvernement, ou, au contraire, si cette succession d'instruments suit davantage une évolution incrémentale, faisant fi des changements de régimes politico-administratifs.

À ce titre, la conceptualisation du changement représente probablement une des principales zones grises des deux approches théoriques utilisées dans cette thèse. Campbell traite explicitement de cette limite dans son article à propos de l'analyse institutionnelle et, en premier lieu, de la conceptualisation ambiguë du changement, soit la foison des interprétations divergentes: "*Institutions change. Sometimes they change radically. Sometimes they evolve more incrementally. Sometimes they are quite stable.*" (2004: i).

### 3.3.1 *Équilibre ponctué*

Selon la théorie de l'équilibre ponctué (*punctuated equilibrium* en anglais - initialement développée par Frank Baumgartner et Bryan Jones en 1991), les référentiels profitent de longues périodes de stabilité dont l'équilibre est toutefois perturbé par des événements ou des images marquantes qui remettent en question la pertinence du statu quo (Hall, 1993: 291). Ces épisodes de changements soudains, rarement planifiés, souvent inopinés, constituent des opportunités clés pour les différents acteurs afin de diminuer l'influence du sentier de dépendance et d'opérer un changement d'idées et de valeurs (Surel, 2000: 503-509; Schmidt, 2008: 320). D'ailleurs, les tenants du néo-institutionnalisme historique épousent généralement cette conception du changement « qui privilégie les trajectoires, les situations critiques et les conséquences imprévues » au sein des institutions (Hall et Taylor, 1997: 472), comme l'observe Marc Leroy : « l'approche néo-institutionnelle insiste sur l'inertie institutionnelle (*path dependence*), mais admet aussi que les changements de référentiels peuvent modifier l'État-providence » (Leroy, 2007: 25).

Ainsi, seuls des événements marquants, tels que des crises politiques, économiques ou financières, ou encore un changement de gouvernement, rendent patentés les anomalies, voire la pertinence des cadres d'interprétation dominants, et ouvrent ainsi la porte à la modification de ces structures de sens au bénéfice de cadres concurrents qui « attendaient » une fenêtre d'opportunité. Sans ces crises pour « briser » les cadres, les décideurs publics ne peuvent que difficilement changer le paradigme sans consentir de larges efforts, le succès n'étant pas garanti pour autant (Muller, 2005; Campbell, 2002; Hall et Taylor, 1997: 476; Hall, 1993: 291).

Hayes (1992) propose également deux types d'événements marquants aux accents moins dramatiques que des crises qui peuvent entraîner de brusques changements : une nouvelle zone d'intervention du gouvernement (*role breakthroughs*) ou encore une révision (souvent à la baisse) des responsabilités étatiques (*rationalized breakthroughs*).

Sans ces fenêtres d'opportunité, peu importe leur nature, les idées alternatives ne constituent « qu'une série de visions [...] qui n'ont guère de chances de se concrétiser » (Schick, 2002: 11). Ce genre d'opportunité offre donc une occasion de modifier à long terme les organisations, les politiques et les programmes publics (Cottarelli et Schaechter, 2010: 22).

Par exemple, cette approche interprétative du changement pourrait remettre en question l'apparente linéarité des initiatives de discipline financière britanniques, plus précisément les six exercices des Spending Reviews, et illustrer les distinctions cognitives et normatives entre ces différentes itérations, plus particulièrement entre les révisions réalisées sous l'administration Blair et celle mise en œuvre par le gouvernement de coalition dirigé par le conservateur Cameron, à la suite de la « Grande Récession », sous le signe de la dilution du pouvoir des ministères et organismes publics (Hodder, 2015).

### 3.3.2 *Incrémentalisme*

Popularisé par Charles Lindblom dans son célèbre article, *The Science of Muddling Through*, paru en 1959, le cadre explicatif basé sur l'incrémentalisme propose un processus linéaire composé de multiples changements limités et graduels. Cette approche met l'accent sur le processus de négociation et de coopération entre les différents acteurs et institutions à l'occasion de modifications apportées aux instruments et aux politiques publiques, dans le but d'éviter les conflits et surtout les attaques directes envers les institutions en place (Wilson, 2000: 249; Streeck et Thelen, 2005: 24). Appuyant cette approche théorique, l'article de Streeck et Thelen propose cinq (5) modes de changement graduel, soit :

- le déplacement (*displacement*) : de nouvelles pratiques émergent et remettent progressivement en question les règles et les traditions institutionnelles existantes;
- la superposition (*layering*) : de nouvelles pratiques viennent s'ajouter à celles existantes (sans toutefois les remettre en question) pour former une superposition d'éléments au sein des institutions;
- la dérive (*drift*) : des institutions qui optent pour le statu quo malgré d'importants changements externes, ce qui peut mettre en péril leur pertinence à long terme;
- la transformation (*conversion*) : les institutions sont employées à d'autres fins que celles pour lesquelles elles avaient été conçues;
- l'épuisement (*exhaustion*) : les institutions subissent un déclin progressif au fil du temps.

Les auteurs soutiennent que leur approche offre une explication aux changements fondamentaux qui s'opèrent, selon eux, de façon progressive et non en réaction à des événements marquants (2005). À cet égard, il est pertinent de dresser un parallèle avec l'approche historique

de Braudel (1990) qui se concentre sur les phénomènes de longue durée afin d'expliquer les grandes évolutions historiques.

Toutefois, plusieurs auteurs s'opposent à cette approche linéaire et étagée. Brown se questionne sur les distinctions significatives entre l'approche incrémentale et le sentier de dépendance en citant une étude de Wildavsky portant sur le processus budgétaire: "*a series of incremental departures from historical fiscal bases*" (2010 : 645). Pour sa part, Wilson soutient que l'incrémentalisme explique la stabilité et non les épisodes de changements abrupts (2000: 248-249). À ce titre, Steeck et Thelen (2005: 30) expose eux-mêmes une exception de « rupture historique occasionnelle » à leur théorie incrémentale en soulignant la rapide et profonde libéralisation économique sous le gouvernement Thatcher. Enfin, Baumgartner et Jones dénoncent l'importance excessive accordée à cette approche, stipulant que l'incrémentalisme et les crises sont parties intégrantes du même processus d'équilibre ponctué (1991: 1044-1053).

Cette thèse souhaite justement s'attarder à cette divergence conceptuelle afin de mieux comprendre l'évolution – le processus du changement – en matière de discipline financière. Dans tous les cas, il semble que les promesses de changements drastiques et rapides émises par de nombreux décideurs publics, notamment Thatcher et sa révolution managérialiste, semblent être quasi-irréalistes. L'inertie institutionnelle appelle à la prudence: les grands espoirs placés dans les initiatives de discipline financière doivent être réalistes, voire modestes, surtout en ce qui concerne le temps nécessaire pour obtenir des résultats probants (Pierson, 2000 : 252).

*« Les institutions apparaissent comme des composantes relativement permanentes du paysage de l'histoire en même temps qu'un des principaux facteurs qui maintiennent le développement historique sur un ensemble de trajets. »* (Hall et Taylor, 1997: 475).

### 3.3.3 *Une troisième alternative?*

Plusieurs auteurs semblent ainsi s'entendre pour affirmer que les politiques profitent de longues périodes de stabilité entrecoupées d'abruptes périodes de profonds changements (Wilson, 2000; Baumgartner et Jones, 1993). D'autres ouvrages, certes moins nombreux, considèrent l'incrémentalisme comme étant la force tranquille, mais imperturbable du changement (Lindblom, 1959). Toutefois, une troisième avenue doit être considérée, soit celle de l'évolution continue de certaines idées, normes et valeurs (une approche qui pourrait s'apparenter à l'incrémentalisme), mais qui profitent de fenêtres d'opportunité spécifiques (sous formes de crises ou de changements de régime) pour être promues à l'avant-scène, ou encore, être rétrogradées à l'arrière-scène. Cette conception du changement s'apparente à une forme d'évolution ponctuée de fenêtres d'opportunité qui s'ouvrent sans synchronisme apparent, car un certain décalage semble s'opérer entre les crises et leurs effets en termes de recadrage sur les logiques cognitives et normatives. Pour Schmidt, les crises ne sont pas nécessairement synonymes de changements radicaux: *“during the moment of crisis, the mechanisms of change are often understood as incremental, involving bricolage or layering of one new idea on the other, although they can also involve the recurrence of old ideas reintroduced in a new guise.”* (2013: 198).

L'étude historique des initiatives de discipline financière requiert donc certaines nuances concernant les longues périodes de stabilité. En effet, cette continuité ne semble être qu'apparente, car de nombreux changements sont survenus lors de chacune des itérations, sans qu'ils soient nécessairement occasionnés par des images ou des événements marquants. Les expériences passées et les résultats (plus souvent qu'autrement mitigés) semblent également être des sources importantes de changement.

À la lumière de la thèse de Muller qui soutient que le changement des logiques cognitives et normatives s'effectue « à travers la mise en place d'un nouveau système d'explication et d'interprétation », la tâche de recadrer semble des plus ardues. L'Espérance abonde en ce sens lorsqu'elle soutient que la « redéfinition des cadres est rare et peu commune » (2013: 73). Pour sa part, Wilson (2000 : 259) soutient que les paradigmes jouent un puissant rôle de conservation des idées, normes et valeurs en place. Ainsi, il est possible de croire que différents cadres puissent cohabiter en même temps: le gouvernement souhaite mettre en place un nouveau paradigme (ex. : la doctrine thatchériste), mais cette volonté se heurte à la force d'inertie occasionnée par le cadre précédent défendu par l'administration publique. Deux paradigmes s'affrontent alors au sein de l'administration publique : *“paradigm shift involves a process that leads to the discrediting of the dominant paradigm and the ascension of an alternative or opposition paradigm.”* (Wilson, 2000 : 262). Toutefois, ce processus essentiellement évolutif peut prendre un temps non négligeable, tel que Wilson l'illustre lui-même avec son exemple d'évolution des politiques en matière de lutte contre le tabagisme (2000: 262-263). Schön et Rein (1994: 40 et 186) soutiennent de ce fait qu'il est pratiquement impossible de rejeter l'entièreté des éléments du cadre précédent mis en cause, ce qui présuppose une continuité historique, et ce, malgré les chocs internes et externes possibles.

Tenant de l'équilibre ponctué, Wilson admet toutefois qu'un nombre de conditions doivent être réunies pour qu'un changement puisse s'opérer, tels que les facteurs de stress (*stressors*) et les catalyseurs (*enablers*) qui affaiblissent le régime en place (2000: 260-262). Ces conditions peuvent émerger d'un processus évolutif (au sens braudélien) bien avant que la cassure ne survienne. Cette vision est en accord avec celle proposée par certains tenants du néo-institutionnalisme qui « cherchent en particulier à rendre compte des changements à partir des



effets d'accumulation produits par des réformes successives [où] un changement progressif peut donc être à la source de réformes de grande ampleur » (Muller, 2009 : 74).

La théorie des trois (3) « ordres » de changement de Hall (1993), inspirée des travaux de Kuhn, est particulièrement pertinente dans le cadre de cette thèse, car elle propose essentiellement une approche mixte entre l'équilibre ponctué et l'incrémentalisme. En bref, le premier ordre représente le changement de type incrémental (ex. : des ajustements aux politiques existantes); le second, les changements d'instrument (ex. : l'introduction d'une nouvelle politique en matière de gestion des dépenses); et enfin, l'ordre final, soit le changement paradigmatique (changement de référentiel, par exemple du keynésianisme au monétarisme). De façon complémentaire, Hay et Wincott (1998: 953) résument de façon adroite et succincte ce processus du changement tripartite: formation, évolution puis transformation.

## 4. Cadre méthodologique

Le processus de recherche menant à la rédaction de cette thèse a soulevé d'intéressants défis méthodologiques. La longue trame historique a notamment requis une recherche documentaire exhaustive durant laquelle une multitude de sources furent compulsées autant au Royaume-Uni qu'au Canada. Surtout, l'interprétation de cette trame – sous la lentille du cadre théorique présenté au chapitre précédent – fut certes l'exercice qui nécessita le plus de doigté et de rigueur méthodologique, plus spécifiquement lors de la définition des différents cadres cognitifs et normatifs, de l'appréciation de l'héritage historique des institutions britanniques et de l'influence antithétique de ces deux construits sur les initiatives de discipline financière. Le présent chapitre expose les choix épistémologiques et méthodologiques retenus pour relever ces défis qui ont permis de composer une thèse cohérente proposant une analyse et une interprétation soutenues par des données probantes.

### 4.1 Présentation générale du cadre méthodologique

Selon Gauthier et Bourgeois (2016: 9), la méthodologie de recherche « englobe à la fois la structure de l'esprit, [...] la forme de la recherche et les techniques utilisées pour mettre en pratique cet esprit et cette forme ». Ainsi, le prochain chapitre aborde chacun de ces trois (3) piliers de la méthodologie : le positionnement épistémologique (l'esprit), la stratégie de recherche (la forme) et les méthodes de collecte de données (les techniques). Le cadre méthodologique construit pour cette thèse respecte les parangons de la recherche sociale, jumelée à une démarche inspirée des approches en administration publique et en histoire. Cette recherche a suivi un long processus, parfois itératif, qui s'inspire de celui proposé par Gauthier et Bourgeois (2016) : un

processus subdivisé en trois grandes phases, elles-mêmes composées d'un nombre variable d'étapes.

La première phase, dite préparation à la recherche, fut effectuée dès les premières années de ce parcours doctoral. Elle permet d'établir ce que Gauthier et Bourgeois appellent « l'esprit et la forme de la recherche ». L'esprit vise à définir clairement l'objet d'étude et les objectifs de la recherche, selon un positionnement épistémologique cohérent, soit l'interprétativisme dans le présent cas. Lors de cette phase, le chercheur « doit apprendre à restreindre ses élans et à limiter son champ d'intérêt; cette détermination du champ d'enquête aura une incidence marquante sur tout le déroulement de la recherche » (Gauthier et Bourgeois, 2016: 10). C'est dans cette optique qu'un cadre théorique fut défini et que dix (10) cas spécifiques furent sélectionnés, en fonction de leur pertinence avec la problématique de recherche et de leur impact sur le thème central de cette thèse, la discipline financière. Pour sa part, la forme de la recherche vise à structurer cet esprit en précisant la stratégie retenue – soit l'approche comparative basée sur une étude de cas multiples – qui a dicté la conduite de la phase suivante, soit l'enquête elle-même.

La seconde phase, celle de l'enquête (formation de l'information selon Gauthier et Bourgeois), concerne la construction et la collecte de données par l'intermédiaire des « techniques » (ou méthodes) qui permettent de mettre en œuvre « l'esprit » et la « forme » élaborés précédemment. Cette enquête fut principalement réalisée grâce à l'analyse de plus d'une centaine de sources primaires produites par les sphères administratives et politiques britanniques, ainsi que des sources secondaires qui ont nourri la compréhension et l'analyse des données collectées. De plus, une phase de consultation fut effectuée sur le territoire britannique auprès d'universitaires et de praticiens afin d'enrichir la démarche interprétative de cette thèse.

La dernière phase de cette recherche, soit celle de l'analyse et de la rédaction, représente l'aboutissement du cheminement réflexif du chercheur. Loin d'être un simple exercice de narration, cette phase offre au chercheur un moment privilégié afin de peaufiner l'analyse et l'interprétation des faits recueillis, en lien avec la problématique de recherche et le cadre théorique retenu.

Ce processus est toutefois loin d'être linéaire, car le chercheur a régulièrement dû revenir sur ses pas afin de préciser, voire modifier, certains éléments précédemment définis, à la lumière de ses découvertes, analyses et réflexions. Le processus fut ainsi itératif, respectant la nature même de la recherche académique, soit l'acquisition continue de connaissances et leur perfectibilité.

Les prochaines pages viennent exposer en profondeur le contenu des deux premières phases du processus de recherche, soit la préparation de la recherche (esprit et forme) et l'enquête (techniques). Quant à la phase ultime, elle s'est évidemment matérialisée par la thèse elle-même.

## 4.2 Positionnement épistémologique

La présente recherche s'inspire de la philosophie de l'interprétativisme. En effet, ce positionnement propose une démarche épistémologique cohérente et pertinente permettant de reconstituer la trame historique et les cadres cognitifs et normatifs à la source des différentes initiatives de discipline financière. S'opposant aux idées du positivisme, qui promeut la recherche d'une réalité objective et universelle, l'interprétativisme soutient que cette réalité est en fait le fruit d'une construction individuelle et sociale (Riccucci, 2010: 47; Muller, 2000: 194). Pour Riccucci, *“human and social behaviors are best understood by studying ideas, thoughts, and views of the people being studied”* (2010: 117-118). En fait, ce positionnement soutient que toute

action des décideurs et gestionnaires publics doit être étudiée en fonction de la représentation du monde qu'ils proposent et défendent : *“all social action is framed by a meaningful social worldview”* (Little, 1991: 85). Ces représentations, exprimées sous forme de référentiels, se construisent à l'intérieur d'un contexte spécifique : le chercheur doit ainsi considérer cette importante dimension historique dans son analyse interprétativiste : « telle interprétation qui surgit à tel moment et non à tel autre, n'est possible que parce que sont réunies les conditions diverses de son élaboration » (Rosmorduc, 1979 cité dans Gauthier et Bourgeois, 2016: 10).

Afin d'étudier ces cadres d'interprétation en fonction du contexte historique, l'interprétativisme valorise les stratégies et méthodes de recherche telles que l'étude de cas, l'analyse comparative et l'analyse textuelle (Ricucci, 2010: 66-71; Chapain, 2012). En somme, le courant épistémologique de l'interprétativisme soutient de façon cohérente la reconstitution des cadres cognitifs et normatifs en fonction de la trame historique sélectionnée.

### 4.3 Stratégie de recherche

La stratégie de recherche vise la « structuration de l'action qui amène le chercheur à déterminer qui peut fournir l'information nécessaire et comment elle peut être recueillie et analysée » (Mayer et al, 2000). Elle doit ainsi permettre de répondre à la question principale de recherche et de confirmer, ou encore d'infirmier, les présuppositions du chercheur. À cet effet, il est pertinent de rappeler à ce stade-ci la question sur laquelle repose toute la recherche.

La question principale de recherche se décline ainsi : *de quelle manière les cadres cognitifs et normatifs des acteurs institutionnels ont-ils influencé les initiatives de discipline financière et leur évolution au cours des quatre dernières décennies au Royaume-Uni? En d'autres termes, quelle est la place des idées, valeurs et normes dans l'évolution du concept de discipline financière et, par extension, de la gestion des dépenses publiques britannique?*

En somme, la stratégie détaillée vise à « proposer une logique de démonstration ou de preuve » (Gauthier et Bourgeois, 2016: 162). Celle retenue pour cette thèse repose sur l'étude de cas multiples, structurée autour de l'approche comparative et construite à l'aide de l'analyse de sources primaires et secondaires.

#### 4.3.1 *L'étude de cas*

L'étude de cas constitue probablement l'une des stratégies de recherche les plus utilisées en administration publique en ce moment (Passeron et Revel, 2005: 9). Pour cause, cette stratégie permet de dégager une vision holistique des cas à l'étude et ainsi, de les décrire, les comparer et les interpréter afin de répondre au quoi, au comment, mais surtout au pourquoi de la problématique de recherche (MacNealy, 1997: 184).

Avant d'aller plus loin dans cet exposé, il convient de préciser que l'étude de cas constitue une stratégie en soi et non une méthode de recherche, contrairement à ce qui est régulièrement véhiculé. En effet, cette approche est essentiellement définie par l'objet à l'étude et non pas par la méthode de recherche privilégiée (que ce soit l'analyse documentaire, l'approche biographique, l'entretien, etc.). En qualité de stratégie de recherche, l'étude de cas permet l'utilisation d'une

pluralité de sources de données qui augmente la qualité et la quantité de l'information obtenue. De plus, l'étude de cas peut comporter des analyses qualitatives, quantitatives ou encore mixtes, selon les méthodes de recherche sélectionnées. En somme, l'étude de cas constitue à la fois un processus de recherche sur ledit cas et le produit de cet examen (Stake, 2000: 435-436; Yin, 1981: 58).

Ainsi, l'étude de cas constitue une stratégie de recherche, mais quelles sont les principales caractéristiques qui dictent son utilisation? En premier lieu, Yin estime que l'examen d'un phénomène dans son contexte constitue l'emploi de base de l'étude de cas (1981: 59). En complémentarité, Stoecker précise que cette approche permet de proposer une explication holistique des dynamiques de la période propre à un cas social singulier (1991: 97-98). L'étude de cas s'intéresse ainsi aux spécificités et non aux généralités (Stake, 2000: 436), mais Gerring suggère toutefois que l'étude exhaustive d'un nombre significatif d'« unités » permet de mieux comprendre un phénomène dans son ensemble (2004: 342).

Il existe différents types d'étude de cas, tel que l'illustre Stake (2000: 437-438) dans sa typologie en trois temps, basée essentiellement sur les différentes contributions de l'étude de cas à la recherche :

- intrinsèque, soit l'analyse exhaustive d'un cas particulier en lien avec le centre d'intérêt du chercheur,
- instrumentale, qui est utilisée à des fins de généralisation ou de validation théorique;
- collectifs/multiples, qui propose un examen simultané de deux ou plusieurs cas spécifiques, présentant aussi bien des éléments similaires que distinctifs, afin d'étudier un phénomène dans son ensemble.

La stratégie développée pour cette thèse reprend pour l'essentiel ces caractéristiques. Elle s'appuie évidemment sur l'étude de cas dite multiple, soit les dix (10) initiatives identifiées précédemment (voir tableau 1) afin d'étudier le phénomène de la discipline financière au sein d'un cas global, soit le Royaume-Uni. Ainsi, l'étude concomitante de plusieurs cas permet de dégager une interprétation globale selon les différentes dynamiques cognitives, normatives et temporelles dans lesquelles elles s'inscrivent. Cette mise en perspective permet de tirer des interprétations plus approfondies et ainsi échapper à la singularité de l'explication basée sur un cas unique (Aberbach et Rockman, 1987: 503).

#### 4.3.1.1 Pourquoi le Royaume-Uni?

La stratégie de recherche privilégiée requérait la sélection d'une administration publique spécifique en guise de cas global. À ce titre, quelques pays pouvaient facilement faire l'objet d'une étude approfondie : Canada, France, Nouvelle-Zélande, etc. Cependant, le cas du Royaume-Uni est certes l'un des plus pertinents, et ce, pour plusieurs raisons. En premier lieu, ce pays fait figure de proue en matière de réformes administratives et financières. Hood et Dixon (2015: 15) soutiennent que le Royaume-Uni est l'un des pays « les plus prolifiques »<sup>46</sup> en matière de réformes au cours des dernières décennies. À cet effet, Pollitt (2013: 465) affirme que l'administration publique britannique se considère elle-même comme un chef de file mondial en la matière, car elle est régulièrement citée en exemple par d'autres gouvernements, institutions et fora internationaux. De plus, le système politique britannique (dit de Westminster) favorise ce type d'initiatives, surtout dans le cadre d'un gouvernement majoritaire, car l'opposition ne possède que peu de pouvoirs réels pour s'opposer à de telles mesures : *“in the UK, the window of*

---

<sup>46</sup> Traduction libre de l'auteur.



*opportunity for large-scale management reform is almost always at least half-open*” (Pollitt, 2013 : 475). Enfin, quelques auteurs font remarquer que les dernières décennies furent marquées par une succession, voire une juxtaposition de « paradigmes » (Pollitt, 2013: 468) qui pourtant, n’ont pas fait l’objet d’un examen sous le prisme des logiques cognitives et normatives. En somme, le Royaume-Uni offre une opportunité exceptionnelle d’étudier les idées, valeurs et normes en matière de discipline financière, selon une perspective comparative temporelle.

#### 4.3.2 *L’approche comparative*

L’analyse comparative se retrouve également au cœur de la présente stratégie de recherche. En effet, cette approche propose un cadre méthodologique alliant les perspectives autant comparative qu’historique, permettant de ce fait de répondre aux différentes interrogations de recherche. Pour Linda Hantrais, l’analyse comparative offre de nombreuses avenues de recherche pourvu qu’elle soit utilisée avec rigueur :

*“comparative research is the term widely employed to describe studies of societies, countries, cultures, systems, institutions, social structures and change over time and space when they are carried out with the intention of using the same research tools to compare systematically the manifestations of phenomena in more than one temporal or spatial socio-cultural setting”* (Hantrais, 2008: 2).

Tel que le suggère Hantrais, l’approche comparative peut ainsi s’appliquer à des études de cas issues de cadres temporels différents (soit les initiatives de discipline financière), mais provenant d’un même contexte spatial (soit le Royaume-Uni). L’analyse des similitudes et des différences s’appuient alors sur des critères historiques, cognitifs et normatifs (afin d’analyser l’évolution du concept de discipline financière), et non sur des distinctions nationales ou institutionnelles. Ce type d’analyse est d’ailleurs essentiel à l’étude de cas multiples.

Afin de répondre à ces impératifs méthodologiques et en lien avec le contexte de la présente recherche, cette thèse s'appuie sur le guide méthodologique développé par Caroline Chapain (2012) qui se penche sur l'analyse des *splitters* (interprétation des différences) et les *lumpers* (compréhension des similitudes). Chapain met l'accent sur certaines considérations méthodologiques incontournables – prises en compte dans le cadre de cette recherche – afin d'offrir un cadre d'analyse pertinent et rigoureux. Ces préoccupations sont exposées ci-dessous, de même que les choix conceptuels et méthodologiques effectués dans le cadre de cette thèse :

- *la sélection d'objets de recherche de nature similaire* : les dix (10) initiatives à l'étude sont effectivement de nature similaire, car elles sont constituées d'instruments qui visent à inculquer une meilleure discipline financière au sein de l'administration publique britannique. Chacune des initiatives est décrite de façon exhaustive afin d'établir une « liste ouverte de propriétés descriptibles, toutes hypothétiquement pertinentes pour rendre compte de leur agencement particulier dans une situation, dans une configuration ou au sein d'un processus » (Passeron et Revel, 2005: 10), et ce, afin de renforcer la comparaison subséquente;
- *la formulation d'une question principale de recherche et de questions secondaires centrées sur l'interprétation du quoi, du comment et du pourquoi* : la question de recherche, présentée ci-dessus, est construite autour de ces adverbess interrogatifs, surtout le pourquoi, et visent à proposer des réponses de nature interprétative;
- *la correspondance des niveaux d'analyse qui sont similaires pour toutes les initiatives à l'étude* : les niveaux macro (accent sur les institutions nationales) et méso (accent sur les

entités organisationnelles) sont analysés de façon séquentielle pour chacune des initiatives (Campbell, 2004: 11);

- *un cadre théorique soutenant la comparaison* : le tandem proposé de l’approche cognitive et du néo-institutionnalisme historique fut justement sélectionné afin de permettre une comparaison rigoureuse entre les différentes initiatives de discipline financière;
- *des concepts comparables d’un cas à l’autre* : les mêmes concepts sont examinés d’une initiative à l’autre;
- *des données équivalentes en termes d’accessibilité, de validité et de fidélité*<sup>47</sup> : l’analyse documentaire se révèle être le choix qui tend le mieux à une certaine équivalence entre les différentes initiatives, ce qui n’aurait pas été le cas avec d’autres méthodes de collecte de données telles que les entretiens<sup>48</sup>. Cette méthode permet également d’atteindre un niveau de validité et de fidélité adéquat pour ce type de recherche.

Chapain insiste particulièrement sur l’importance de la signification des concepts clés à l’intérieur des différents contextes temporels et idéologiques afin d’être conscient des éventuelles divergences de sens. Ces possibles écarts se retrouvent certes au cœur de l’analyse comparative, cependant ils peuvent également constituer un piège méthodologique si les sens sont indûment interprétés. Le doigté et la rigueur méthodologique sont donc de mise. Enfin, Chapain souligne l’importance de combiner les dimensions historique et contemporaine dans l’analyse

---

<sup>47</sup> La validité des données se réfère à la qualité de la traduction du concept en mesure (représentative de ce concept) alors que la fidélité correspond à la qualité de la mesure elle-même (Durand et Blais dans Gauthier et Bourgeois, 2016: 233-245).

<sup>48</sup> En effet, il aurait été peu réaliste d’espérer recruter des praticiens qui ont participé aux initiatives élaborées et mises en œuvre il y a plus de trente ans.

comparative, afin d’apprécier la spécificité des initiatives à l’étude à l’aune de leur héritage historique.

#### 4.4 Construction et collecte des données

Les données nécessaires à la description, l’interprétation et la comparaison des différentes initiatives de discipline financière furent rassemblées principalement à l’aide d’une analyse exhaustive de sources primaires et secondaires. Les données recueillies sont principalement de nature qualitative (afin de mesurer les différents concepts à l’étude), cependant des données quantitatives sont également utilisées à des fins descriptives. Également, afin de mieux comprendre les différents contextes entourant ces initiatives, une consultation informelle (sous forme d’entretiens) fut également effectuée.

##### 4.4.1 *L’analyse documentaire*

En lien avec le positionnement épistémologique proposé, l’approche méthodologique de cette recherche repose essentiellement sur l’interprétation des sources écrites. Les nombreux ouvrages compulsés peuvent être regroupés en deux grandes catégories, soit les sources primaires et les sources secondaires.

Les sources primaires constituent le cœur de cette analyse documentaire. Elles sont composées de documents originaux produits par les protagonistes mêmes de ces initiatives lors de leur conception et de leur mise en acte. Véritables témoignages du passé, ces artefacts ont permis de reconstituer la trame narrative des différentes logiques cognitives et normatives derrière les initiatives de discipline financière (Bibliothèque et Archives Canada, 2008). De nombreuses sources primaires furent ainsi compulsées dans le cadre de cette thèse, notamment

des rapports officiels et documents de travail produits par l'administration publique britannique, des correspondances, des discours, des notes manuscrites, des autobiographies, des articles de journaux, etc.

Pour leur part, les sources secondaires comprennent les études et recherches qui s'appuient sur la synthèse, l'analyse et la critique des sources primaires. Ces sources ne constituent pas des témoignages directs des événements et des décisions du passé, mais elles permettent d'enrichir la compréhension et l'interprétation des sources primaires. Des monographies, des articles évalués par les pairs, des rapports d'analyse d'institutions internationales ou privées, des communications et des essais furent utilisés en guise de sources secondaires dans le cadre de cette thèse.

Le prochain tableau propose une synthèse des documents analysés pour chacune des trois grandes périodes à l'étude, en fonction du type de sources (primaires ou secondaires). La liste complète de ces documents est présentée dans la bibliographie à l'annexe D. De plus, les paragraphes suivants proposent un complément d'information sur le processus de consultation et d'analyse de ces différentes sources.

Tableau 8: Référentiels des documents analysés		
Types de	Types de documents	Périodes à l'étude

sources		Thatcher/ Major	Blair/ Brown	Cameron
Primaires	Documents d'archives (incluant les correspondances et notes manuscrites)	✓	✓	
	Documents officiels du gouvernement	✓	✓	✓
	Discours	✓	✓	✓
	Autobiographies		✓	✓
	Rapports d'institutions indépendantes	✓	✓	✓
	Périodiques (quotidiens)	✓	✓	✓
Secondaires	Monographies	✓	✓	✓
	Articles évalués par les pairs et revues spécialisées	✓	✓	✓
	Rapports d'institutions internationales	✓	✓	✓
	Études du secteur privé		✓	✓
	Communications		✓	✓
	Essais	✓	✓	✓

Le processus d'investigation et d'analyse des quelques centaines de sources consultées fut surtout itératif, en ce sens qu'il fut divisé en petites phases qui permettaient une flexibilité et une réactivité par rapport aux découvertes effectuées. Afin de simplifier le récit de ce processus de recherche qui s'étala sur près de six (6) ans, la prochaine section propose une synthèse en deux temps.

La recherche débuta par l'analyse de plusieurs sources secondaires, majoritairement des monographies et des articles évalués par les pairs, afin de circonscrire la portée de la recherche, notamment par l'identification des initiatives les plus notables à l'aune de leur influence sur la philosophie britannique en matière de gestion des dépenses publiques. Cette recension des ouvrages et des recherches – autant de nature théorique qu'empirique – permit également de collecter de nombreuses données et informations. Parmi la littérature spécifique traitant des

réformes administratives et financières, notons les œuvres de Pollitt et Bouckaert, Talbot et Baker, Haddon, Lee, Lowe, Panchamia et Thomas (pour ne nommer que ceux-ci). L'analyse de ces sources secondaires inclut également l'étude de plusieurs rapports et de bases de données fournies par des institutions internationales – notamment l'OCDE et le FMI – et par des organisations privées comme des groupes de recherche subventionnés (*think tanks*) et des périodiques spécialisés (non académiques) tels que *The Economist*.

Cette analyse exhaustive des sources secondaires a permis d'identifier un grand nombre de sources primaires qui furent investiguées subséquemment (parfois en parallèle). En premier lieu, la documentation officielle produite par les différentes institutions britanniques fut compulsée, notamment les livres blancs et autres rapports publics à propos des initiatives, les documents d'orientation provenant d'organisations centrales (ex.: le Efficiency Unit et le HM Treasury) et d'organismes indépendants de contrôle (ex.: le National Audit Office et le Office for Budget Responsibility), les rapports annuels, les budgets, sans oublier une sélection de discours officiels prononcés par des décideurs publics (ex. : discours politiques, allocutions de ministres et de haut fonctionnaires, etc.). Un nombre intéressant de ces documents était disponible en ligne<sup>49</sup> ou encore aux bibliothèques de l'Université d'Ottawa et de l'Université de Birmingham. Une revue de presse des principaux quotidiens britanniques<sup>50</sup> fut également effectuée.

La collecte des sources primaires fut complétée par deux visites aux Archives nationales britanniques. Les documents d'archives analysés constituent des artefacts, soit des représentations matérielles des idées, valeurs et normes promues par les institutions et leurs acteurs. Ces artefacts prennent généralement la forme de documents officiels uniquement

---

<sup>49</sup> Notamment grâce à l'initiative *Open Government* qui a permis la publication d'un nombre intéressant de documents pertinents.

<sup>50</sup> En premier lieu : *The Guardian* (centre-gauche soutenant généralement le Parti travailliste), *The Independent* (centre et indépendant) et *The Times/Sunday Times* (centre-droit soutenant traditionnellement le Parti conservateur).

disponibles aux archives, de lettres internes (en guise d'exemple, la riche correspondance disponible depuis peu entre Margareth Thatcher, son chef de cabinet et Derek Rayner), de notes manuscrites, de discours (incluant les ébauches), d'outils sous forme de gabarits, d'articles de journaux de l'époque, etc.

En définitive, les données recueillies lors de l'analyse documentaire furent amplement suffisantes - tant au point de vue de la qualité que de la quantité - pour mener à bien cette recherche doctorale. À cet effet, le seuil de saturation des données fut atteint lors de l'emploi de cette méthode de recherche.

#### 4.4.1.1 Séjours d'études au Royaume-Uni

Tel que mentionné précédemment, la phase de l'enquête requérait un déplacement au Royaume-Uni pour consulter les nombreuses archives uniquement disponibles sur support papier. À cette fin, j'ai effectué deux (2) séjours dans ce pays pour compiler ces sources uniques, mais également pour vivre l'expérience d'une immersion dans la culture britannique afin de mieux comprendre ses valeurs et ses normes politiques, administratives et sociales.

Le premier séjour, effectué à l'hiver 2013, fut l'occasion de passer une session complète à l'Université de Birmingham, au Royaume-Uni, sous la supervision du professeur Caroline Chapain<sup>51</sup>. Au cours de ce séjour de 13 semaines, j'ai mené une série d'entretiens informels avec plusieurs professeurs et étudiants au doctorat de l'Université. Différents thèmes furent abordés au cours de ces discussions, notamment les politiques des gouvernements conservateurs, néotravailleurs et de coalition, les réformes administratives et financières des dernières

---

<sup>51</sup> Diplômée en économie, spécialisation en finances publiques (Université de Montréal) et en études urbaines (Université du Québec à Montréal), Caroline Chapain est professeur (*lecturer*) à l'Université de Birmingham. Elle s'est notamment intéressée à la récession de 2007-09 et à la réponse subséquente des différents gouvernements. Elle a d'ailleurs co-dirigé l'ouvrage collectif *The Recession and Beyond : Local and Regional Responses to the Downturn*. Elle enseigne également les méthodes quantitatives et qualitatives à l'École de gestion de Birmingham.



décennies, la crise économique de 2008 (dont les conséquences étaient encore perceptibles en 2013), la société britannique sous Thatcher, les épisodes douloureux du prêt d'urgence du FMI et du *Winter of Discontent*, l'évolution du mouvement syndical au cours des quarante dernières années, sans oublier une séance d'initiation aux principaux quotidiens et périodiques britanniques qui ont mené à une revue de presse exhaustive.

Ce séjour m'a également permis d'assister aux conférences de l'École de gestion, dont certaines portaient sur des sujets connexes à la présente thèse, notamment l'une à propos des mesures d'austérité prônées par l'administration Cameron, présentation effectuée par David Smith, éditeur de la section économique du *Sunday Times*. Enfin, j'ai participé à quatre (4) cours en qualité de conférencier invité afin de contribuer aux activités académiques de l'Université (selon l'entente prise avec le professeur Chapain). Mes interventions portaient, à divers degrés, sur le sujet de ma thèse.

Ce séjour d'études à Birmingham m'a permis d'effectuer une première visite aux Archives nationales (*National Archives*), situées à Kew, en banlieue de Londres. Un second voyage aux Archives fut effectué à l'automne 2015, dont l'objectif était de compléter la première consultation à la lumière de nouvelles avenues de recherche. Un corpus de sources primaires aussi riches que rares fut consulté, tel que décrit ci-dessus à la section 4.4.1. Considérant le temps et les coûts investis dans cette recherche terrain, chaque visite était dûment préparée, avec une recherche exhaustive sur le site des Archives nationales, permettant de précommander certains documents avant de me déplacer.

#### 4.4.2 *La consultation informelle*

L'analyse documentaire fut accompagnée d'entretiens informels sous forme de discussions ouvertes. Cette façon de faire est d'ailleurs régulièrement utilisée par différents chercheurs, dont Christopher Pollitt (2013: 466). Des professeurs de l'Université de Birmingham – qui s'intéressent aux questions d'économie, de finances et de gestion publiques britanniques – et un ancien haut-fonctionnaire du Civil Service furent ainsi rencontrés lors de mes voyages en Angleterre, selon un échantillon non probabiliste boule-de-neige<sup>52</sup>. Ces entretiens non structurés<sup>53</sup> m'ont permis de mieux comprendre les institutions britanniques, ses idées et ses valeurs. Ces rencontres ont également offert un récit de première ligne sur la mise en œuvre de certaines initiatives. Toutefois, les informations recueillies par l'intermédiaire de cette méthode ne furent pas directement utilisées dans le cadre de cette recherche, à l'exception de quelques idées particulièrement intéressantes qui ont émergé de ces discussions et qui se retrouvent clairement identifiées en notes de bas de page.

---

<sup>52</sup> La technique d'échantillonnage boule-de-neige vise à recruter des participants qui répondent à certaines caractéristiques recherchées (dans le cas présent, des spécialistes ou des praticiens qui possèdent une expertise et des connaissances à propos des institutions britanniques ou encore des initiatives à l'étude) et de leur demander de recommander d'autres personnes qui détiennent les mêmes caractéristiques (Gauthier et Bourgeois, 2016 : 268).

<sup>53</sup> Un entretien non structuré se veut une discussion ouverte autour d'une ou de quelques question(s) générale(s). Le chercheur intervient peu, si ce n'est pour demander des précisions quant à un concept, une idée, une question ou pour identifier des sources pertinentes.

## 5. L'évolution de la discipline financière, Acte 1 : la planche de salut du FMI et l'héritage thatchérien

Les trois (3) prochains chapitres examinent les études de cas de cette thèse, soit les principales initiatives de discipline financière mises en acte entre 1976 (date qui correspond au prêt d'urgence octroyé par le FMI) et 2010 (année où la crise économique s'est réellement métamorphosée en crise des finances publiques). Les mesures sélectionnées étaient vouées (exclusivement ou en partie) à inculquer une meilleure gestion financière au sein de l'administration publique britannique.

Tel que mentionné précédemment, ce pays revêt un grand intérêt pour l'étude du concept de discipline financière, car il est généralement considéré comme un précurseur en matière de réformes administratives et financières. Les initiatives promulguées par les différents gouvernements britanniques<sup>54</sup>, plus particulièrement les administrations Thatcher, Blair et Cameron, ont ainsi influencé de nombreux autres gouvernements en Occident, notamment au Canada.

La tâche consiste maintenant à estimer dans quelle mesure les idées, valeurs et normes ont influencé les initiatives de discipline financière et leur évolution au cours des dernières décennies.

La question de l'évolution, intimement liée à la notion de changement, est particulièrement pertinente dans le cadre de cette thèse, car elle permet de mieux apprécier l'incidence des différents cadres cognitifs et normatifs sur chacune des initiatives à l'étude. En effet, le rôle joué par les idées, valeurs et normes est plus facilement perceptible lors de l'examen comparatif d'une

---

<sup>54</sup> L'annexe A présente la liste des différents gouvernements britanniques, de 1970 à aujourd'hui.

succession de mesures développées sous différents référentiels qui proposent des cadres d'interprétation distincts. Le parcours historique proposé par cette thèse offre ainsi une illustration concrète de l'évolution singulière de la notion de discipline financière au Royaume-Uni : *“It is against this historical context that recent developments in the governance of UK fiscal policy should be understood”* (Lee, 2003: 171).

Ce plaidoyer en faveur de l'approche historique soulève toutefois une question fondamentale en matière d'administration publique : de quelle façon le changement s'est-il opéré? Toute évolution est influencée par l'opposition entre les forces motrices du changement (soit la promotion de nouveaux référentiels qui enclenchent un processus de recadrage des logiques cognitives et normatives) et celles qui le restreignent (soit l'inertie générée par le sentier de dépendance). Les gouvernements qui se sont succédé au cours des dernières décennies ont tous souhaité, sans exception, réformer la gestion des dépenses publiques en fonction de leurs idées, valeurs et normes. Ainsi s'opère le recadrage cognitif et normatif, une force motrice du changement. Le pouvoir exécutif et son administration publique sont conjointement responsables de mettre en œuvre ces initiatives; toutefois, le processus de transformation ne se déroule que très rarement selon la planification initiale imaginée par les décideurs publics, notamment à cause du phénomène de l'inertie institutionnelle.

L'administration publique britannique était reconnue pour son traditionalisme et sa relative indépendance de la sphère politique. De telles modifications imaginées par les administrateurs-politiques, basées sur de profonds changements paradigmatiques (en lien avec le processus de recadrage), ne pouvaient donc se matérialiser aussi facilement et rapidement que souhaité. De plus, chaque nouveau gouvernement doit composer avec le cadre cognitif et normatif de l'administration précédente et, de ce fait, les initiatives d'un règne s'inspirent des mesures

antérieures en reprenant certaines idées, valeurs et autres éléments techniques : “*a new government tends to throw out the last one’s methods, only to realise that some of them might be rather useful*” (The Economist, 2012a). En guise d’exemple, le début de règne de Thatcher fut marqué par des discours et des politiques qui tranchaient avec les pratiques des gouvernements précédents. Concurrément, des décideurs, gestionnaires et consultants ont élaboré une variété d’initiatives destinées à transformer la manière dont les dépenses publiques étaient gérées – notamment par l’entremise d’une stricte discipline financière – avec toutefois une portée et un impact souvent lénifiés à la suite de leur mise en œuvre.

Ces quelques arguments ne représentent pas pour autant un cautionnement absolu de l’incrémentalisme. Il est vrai que plusieurs initiatives revêtent une forme et une philosophie similaires qui suggèrent une certaine continuité : pensons notamment aux six (6) itérations des Spending Reviews sous Blair, Brown et Cameron, initiatives héritières du premier exercice de révision des dépenses sous Thatcher, les Rayner’s Scrutinies; pensons également au programme Next Steps qui débuta sous Thatcher, se poursuivit sous Major et se conclut sous Blair. Toutefois, tel que démontré dans cet ouvrage, une analyse approfondie des différentes initiatives révèle certes des éléments de continuité, mais également de profondes distinctions. Ainsi, l’inertie institutionnelle n’est pas sans faille lorsqu’elle est régulièrement confrontée à des tentatives de réformer les structures de sens en place. Également, la période à l’étude fut riche en matière de fenêtres d’opportunité qui se sont ouvertes au gré des crises et des changements de gouvernement. En somme, le processus de recadrage cognitif et normatif se produit-il à la suite de brusques et profonds changements ou, au contraire, s’opère-t-il sur une plus longue période de temps qui transcende les mandats des gouvernements et les crises? La prochaine partie de la thèse tentera d’apporter des éclaircissements à ces dilemmes.

Les prochains chapitres correspondent aux trois (3) grands régimes politiques qui se sont succédé depuis 1979: les conservateurs de Thatcher et de Major, les néotravailleurs de Blair et de Brown et le gouvernement de coalition dirigé par le conservateur David Cameron. Chacune des trois (3) sections propose une analyse du contexte historique, une reconstitution du référentiel dominant et surtout un examen approfondi de chacune des initiatives à l'étude. Chaque chapitre se conclut par une réponse partielle à la question principale de recherche, en lien avec le cadre d'analyse précédemment détaillé. Cependant, avant d'entamer ce parcours historique, la prochaine section présente un bref aperçu du portrait de l'État britannique et de son administration publique, en plus d'examiner les causes et les conséquences du secours du FMI en 1976.

## 5.1 Le gouvernement et l'administration publique britanniques en un clin d'œil

Avant de se lancer dans l'analyse des principales initiatives de discipline financière, il convient d'examiner brièvement les deux principales institutions de l'exécutif britannique, soit le gouvernement et l'administration publique.

### 5.1.1 *L'État britannique*

*The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* (Royaume-Uni) est un pays d'Europe composé de quatre nations constitutives, soit l'Angleterre, le Pays de Galles, l'Écosse et l'Irlande du Nord. Le régime politique du Royaume-Uni est de type monarchie parlementaire où le monarque occupe la fonction de chef d'État et le Premier ministre, celui de chef du gouvernement. La particularité du système britannique est qu'il est basé sur une constitution non

écrite dont les « idées centrales ont été élaborées au cours de l'histoire par le travail conjugué de juristes de *common law* et d'auteurs politiques, souvent impliqués dans l'action politique immédiate » (Baranger, 2008: 1).

Le système politique est d'influence westministerienne. Le paysage politique est dominé par deux partis depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, soit les Conservateurs (de mouvance de droite) et les Travailleurs (généralement de centre-gauche), à une exception près, soit lors du 54<sup>e</sup> Parlement où un gouvernement de coalition formé des partis conservateur et libéraux-démocrates (centristes) ont dirigé le pays de 2010 à 2015 (Pollitt et Bouckaert, 2011 : 314). Selon Diamond, le système politique britannique est d'ailleurs propice aux changements radicaux suite à l'élection d'un nouveau parti politique :

*“the United Kingdom has retained a first past the post (FPTP) system for elections to the House of Commons. This has traditionally encouraged sharp swings in ideological direction, undermining long-term, strategic approaches to public management reform. Historically, the party in power tended to overturn their predecessor's policies merely to convey a sense of reformist élan.”* (Diamond, 2013 : 530).

Le pouvoir est hautement centralisé au niveau national, quoiqu'une dévolution partielle s'opère depuis quelques décennies au bénéfice des nations constitutives, des localités et des communautés (cette récente volonté de décentraliser le pouvoir national s'est notamment manifesté dans le cadre du projet *Big Society*, présenté au Chapitre 7 de cette thèse).

En matière de politiques publiques et de gestion des dépenses publiques, l'exécutif possède une certaine prévalence sur le législatif. Le pouvoir se retrouve ainsi essentiellement entre les mains du bureau du premier ministre, du cabinet et de l'administration publique (Campbell et Pedersen, 2007 : 7-8). Le Parlement et ses comités ne possèdent que peu d'influence à cet effet,

tel que l'expose Marc Leroy dans sa courte étude sur le système britannique de gestion des dépenses :

*« Les dépenses sont examinées dans le cadre d'une procédure en deux temps. D'abord, le vote des « estimations » est l'occasion pour le Parlement, à l'initiative de l'opposition, de débattre des politiques suivies. Ce débat est plus de nature politique que financière : les orientations des programmes seront parfois réorientées pour l'avenir, mais les dépenses prévues pour l'année sont toujours votées. Ensuite, la loi d'« appropriation », sans débat, formalise l'autorisation budgétaire de dépenser. Les recettes font l'objet d'une autre procédure aboutissant au vote de la loi de finances qui ne concerne donc que les recettes et dispositions fiscales. Le fonctionnement institutionnel britannique (paradoxalement pour le berceau du parlementarisme que le Parlement est un acteur peu impliqué dans le processus budgétaire qui est dominé par l'exécutif et, en son sein, par le Trésor qui a des prérogatives importantes, comme celles de présenter au Parlement les estimations de dépenses, de ventiler les crédits d'un poste à l'autre et d'exercer le contrôle interne de l'exécution des dépenses dans les ministères. » (Leroy, 2007: 55).*

### 5.1.2 L'administration publique britannique

L'administration publique britannique est l'une des plus vieilles institutions du genre en Occident. La tradition et les conventions tiennent une place prépondérante au sein de cette administration, à l'image du pays qui ne possède pas de constitution écrite. Elle est présentement composée de 25 ministères, 20 organisations indépendantes et 391 agences et organismes publics (GOV.UKa, 2018). Le gouvernement est souvent désigné par la métonymie Whitehall<sup>55</sup>, en référence à la fameuse rue qui abrite les sièges de nombreux ministères britanniques. Quant à lui, le Civil Service, qui représente l'organe administratif du gouvernement, comprend l'ensemble des fonctionnaires au niveau national, à l'exception du personnel politique, des forces armées, des employés du National Health Services (NHS), les employés municipaux et les corps policiers (GOV.UK, 2016b). En 2015, le Civil Service comptait environ 406 000 équivalents à temps

---

<sup>55</sup> Whitehall ne possède pas de définition officielle; pour Thain et Wright (1995: 141), cette appellation désigne tous les ministères et organismes placés sous l'autorité d'un(e) ministre.



complet, soit une réduction de près de 15% depuis les Spending Reviews de 2010 (Institute for Government, 2016).

Le socle de l'administration publique britannique repose avant tout sur son indépendance envers la sphère politique, plus spécifiquement le pouvoir législatif. Puisque la bureaucratie au niveau national n'a pas été fondée sur une base légale, sa structure et ses fonctions peuvent être modifiées par l'exécutif sans nécessairement avoir à recourir au législatif (Pollitt et al., 2004: 100; Hodder, 2015: 930).

Le Royaume-Uni possède ainsi une longue tradition de nominations apolitiques au sein de la fonction publique. Le terme « Civil » Service s'inscrit d'ailleurs en opposition avec le « Political » Service pour clairement distinguer les deux institutions publiques. Également, le « Civil » se distingue du secteur privé en ce sens que les fonctionnaires doivent promouvoir l'intérêt public en premier lieu, et non celui des actionnaires d'une compagnie. Toutefois, les profonds changements proposés par les différents gouvernements depuis Thatcher ont favorisé la nomination de plusieurs conseillers politiques partisans (Pollitt et Bouckaert, 2011: 316). Les prochains chapitres exhibent d'ailleurs quelques exemples de ce type de nomination. De plus, avec la privatisation et l'agencification de plusieurs organisations autrefois publiques, la distinction entre les domaines public et privé tend à s'amoinrir (Hodder, 2015: 930-931).

Malgré ces changements récents, le Civil Service demeure à ce jour la source principale de conseil et de soutien aux ministres, tout en jouissant d'une certaine neutralité politique. Le principe de base du Civil Service est que ses membres demeurent anonymes, à l'ombre des feux de la rampe, contrairement aux ministres qui doivent répondre personnellement aux questions des parlementaires, selon le principe de responsabilité ministérielle, un des fondements du système de Westminster (Pollitt et Bouckaert, 2011: 316). Cette indépendance politique, additionnée à un

système de recrutement et de promotion basé sur les compétences et le mérite ainsi que sur une certaine sécurité d'emploi (qui s'est toutefois effritée au cours des dernières années), a permis à Whitehall de développer, au cours du dernier siècle, une compétence forte et stable en matière d'élaboration et de gestion des politiques publiques:

*“The British civil service is more extensive, reaching up to the permanent bureaucratic counterpart of a minister. It also has more internal policy-making capacity, is protective of its dominant position as provider of policy advice, and regards itself as an intellectual elite capable of handling any problem.”* (Campbell et Pedersen, 2007: 7-8).

Toutefois, tel qu'exprimé par certains auteurs et commentateurs, cette institutionnalisation du rôle du Civil Service en matière de politiques et de gestion publiques a également contribué à une certaine forme d'inertie organisationnelle, voire à une résistance aux changements brusques imposés par l'exécutif (The Economist, 2012b). Cette doctrine administrative a fort probablement joué un rôle crucial dans l'écart entre les volitions du gouvernement central et leur application au sein des différents ministères et organismes soumis aux initiatives de discipline financière.

#### 5.1.2.1 Bref historique du Civil Service

La mouture moderne du Civil Service tire son origine du Rapport Northcote-Trevelyan, publié en 1854. Afin de mettre fin aux pratiques de patronage alors en vigueur, ce rapport notoire recommandait de mettre en œuvre un système de recrutement et de promotion basé sur le mérite, applicable à l'ensemble des structures gouvernementales, dans une tentative d'unifier le Civil Service: *“the Government of the country could not be carried out without the aid of an efficient body of permanent officers”* (Northcote-Trevelyan Report dans UK Government, 1994: 8). Les recommandations de ce rapport prirent quelques décennies avant d'être pleinement mises en œuvre. À cet effet, l'administration nationale britannique n'a réellement pris sa forme actuelle

qu'à la suite à la Première Guerre mondiale, lors de la « Période de reconstruction » (Efficiency Unit, 1987: 31).

Ensuite, le Civil Service ne subit que peu de changements significatifs jusqu'en 1968 avec la publication du maintenant célèbre Rapport Fulton. La commission qui a produit ce rapport était chargée de moderniser l'administration publique, afin de répondre aux défis du 20<sup>e</sup> siècle: *“that report identified the need for a more professional approach to management and for better use of staff with appropriate skills and training – in essence, clearly defined responsibilities and staff equipped to carry them out”* (UK Government, 1994: 11). Plus spécifiquement, le rapport identifia six (6) problématiques spécifiques (Efficiency Unit, 1987: 31) :

- *“The Service was based on the philosophy of the amateur;*
- *The division into classes made for a cumbersome structure;*
- *Specialists had no authority;*
- *Too few civil servants were skilled managers;*
- *Whitehall had too little contact with the outside world;*
- *There were deficiencies in personnel management.”*

Les recommandations du Rapport Fulton se concentraient autour d'un même thème, soit la gestion responsable de l'administration publique. Plus particulièrement, la Commission suggérait de distinguer les organisations opérationnelles qui livrent les produits et services publics de celles dont la mission principale est d'élaborer des politiques publiques (un avis qui sera réitéré dans le programme Next Steps). Des mesures de performance devaient être définies pour ces deux types d'organisation. Pour mieux encadrer les fonctionnaires, le rapport recommandait la création d'un ministère de l'administration publique (Civil Service Department) et d'une école de la fonction publique (Civil Service College) (Efficiency Unit, 1987: 32).

Au cours de la décennie suivante, les différents gouvernements britanniques tentèrent de mettre en œuvre certaines réformes administratives, sans toutefois réussir à modifier le fonctionnement de Whitehall. Parmi ces tentatives, notons le Programme Analysis and Review (PAR) du premier ministre conservateur Edward Heath: “*an attempt to systematically review government expenditure*” (Haddon, 2012: 8). Toutefois, en 1976, un événement majeur vint chambouler la gouvernance de l’État britannique, soit l’intervention du Fonds monétaire international sous forme de prêt d’urgence. Cette crise politico-financière pava la voie à de futures réformes administratives dans le but de modifier en profondeur le fonctionnement de Whitehall et, en premier lieu, sa gestion des dépenses publiques.

## 5.2 Prologue – L'intervention du Fonds monétaire international en 1976

Avant d'entamer l'examen des premières initiatives de discipline financière sous l'administration Thatcher, il est important de reculer d'une décennie, le temps de ces quelques lignes, afin d'aborder un épisode marquant dans l'histoire britannique, soit le prêt d'urgence de 3,9 milliards £ octroyé par le FMI : *“1976 was a turning-point in contemporary expenditure politics”* (Thain & Wright, 1995: 5).

Les années 1970 au Royaume-Uni, mais également ailleurs en Occident, furent marquées par le phénomène de la « stagflation » (contraction des termes stagnation et inflation), soit une croissance économique anémique jumelée à une haute inflation et à un taux de chômage élevé (Blyth, 1997 : 235). En effet, après avoir connu des années fastes au niveau économique, le Royaume-Uni fut aux prises avec une récession dès 1974, avec une baisse du PIB de 2,5% suivie d'une seconde baisse de 1,5% l'année suivante. Le taux de chômage, qui avait atteint un creux historique à l'aube des années 1970, connut une hausse d'environ 1% par an également à partir de 1974 (Office for National Statistics, 2018). Toutefois, le plus grand problème économique résidait dans la hausse vertigineuse de l'inflation, soit une croissance annuelle de cet indice de plus de 10% entre 1974 et 1981 (à une seule exception près, en 1978). Plus spécifiquement, l'an 1975 brisa tous les records, avec une hausse des prix à la consommation de 24,2% sur une seule année (Office for National Statistics, 2006).

Ce contexte économique a évidemment contribué à l'explosion des déficits<sup>56</sup> récurrents. En guise d'illustration, la dette nette se chiffrait 52,1 milliards £ en 1974-75, soit un ratio dette/PIB de 52% (des montants inégalés depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale). D'ailleurs, la dette

---

<sup>56</sup> Le déficit budgétaire est également exprimé en termes de « net borrowing » au Royaume-Uni.

augmenta en moyenne de près de 10 milliards £ par an entre 1974-75 et 1980-81 (House of Commons Library, 2013)<sup>57</sup>.

En somme, Marc Leroy résume adroitement les causes de cette double crise économique et des finances publiques :

*« La crise économique des années 1970 est aussi celle du financement de l'État-providence. Un effet ciseaux joue entre des ressources plus rares (baisse des cotisations en période de chômage structurel, difficulté d'augmenter les impôts) et des dépenses sociales en progression (chômage, vieillissement de la population, nouveaux risques, coûts des soins, consommation de médicaments). »* (Leroy, 2007 : 23).

Aux prises avec cette double problématique, les gouvernements travaillistes et conservateurs de l'époque avaient timidement mis en œuvre quelques initiatives visant essentiellement à freiner la croissance des dépenses publiques. Parmi celles-ci, notons le Programme d'analyse et de révision des dépenses (Programme Analysis and Review - PAR) du premier ministre conservateur Edward Heath<sup>58</sup>. Cette initiative visait à évaluer simultanément les objectifs de l'administration publique britannique, ses résultats, sa performance et ses contraintes afin de définir des scénarios d'amélioration. Le PAR n'obtint toutefois pas le succès espéré, miné par sa trop grande portée et la résistance du Civil Service : *“the process had become bogged down by inertia within Whitehall and was intensely unpopular”* (Haddon, 2012: 8).

L'administration publique britannique poursuivit ainsi sa croissance soutenue jusqu'en 1976; à ce moment, plus de 746 000 salariés œuvraient au sein du gouvernement, un sommet

---

<sup>57</sup> L'annexe B présente les statistiques financières du gouvernement britannique entre 1974-75 et 2011-12 (déficit, dette et paiements d'intérêt sur la dette, exprimés en livres sterling et en pourcentage du PIB).

<sup>58</sup> Ancien officier de l'Artillerie Royale, Sir Edward Heath (1916-2005) fut élu pour la première fois au Parlement en 1950. Élu à la tête du Parti conservateur en 1965, il devint premier ministre du Royaume-Uni entre 1970 et 1974. Son règne fut marqué par de vives confrontations avec les syndicats et les ouvriers du secteur industriel nationalisé. Battu aux élections de 1974 par les travaillistes de Harold Wilson, il demeura député jusqu'à sa retraite en 2001. Sous le leadership de Thatcher, il fut l'un des critiques les plus virulents de la première ministre (GOV.UK, 2018c).

depuis la fin de la politique du rationnement post-guerre en 1952 (TNA<sup>59</sup>, T371/797: 6). La taille du Civil Service inquiétait bon nombre d'acteurs des sphères politiques et économiques, notamment l'administration travailliste de Callaghan<sup>60</sup>: *“there were growing concerns over how such a large and diverse organisation could best be managed”* (UK Government, 1994: 11).

Devant l'ampleur des déficits structurels accumulés, le gouvernement travailliste de Callaghan éprouva une difficulté croissante à rencontrer ses obligations financières et il devait en conséquence réduire de façon significative les dépenses publiques en proportion du PIB (TNA, PREM16/801: 1 et 2). La stratégie commune à cette époque, qui consistait à réduire les déficits en se fiant sur une hausse de l'activité économique, ne produisant pas les effets escomptés, l'administration Callaghan fut contrainte de revoir son approche basée sur les parangons du keynésianisme :

*« On pensait auparavant qu'on pouvait échapper à une récession en dépensant, et augmenter l'emploi en réduisant les impôts et en accroissant les dépenses des gouvernements. Je vous dis en toute franchise qu'une telle solution n'est plus à notre portée. »* (Discours du premier ministre Callaghan, 28 septembre 1976, dans Gouvernement du Canada, 1978: 18).

Puisque les investisseurs étrangers étaient plus qu'hésitants à financer la dette britannique et que la marge de crédit régulière du FMI était épuisée, le gouvernement de Callaghan fut forcé de faire appel à cette organisation internationale pour obtenir un « prêt d'urgence spécial » afin de respecter ses obligations financières à court terme (Hay, 2010: 449). Les négociations furent toutefois difficiles entre le gouvernement britannique et le FMI, car ce dernier imposait une série

---

<sup>59</sup> The National Archives of the United Kingdom.

<sup>60</sup> Dernier premier ministre à être un ancien combattant, James Callaghan dit Lord Callaghan of Cardiff (1912-2005) fut élu au Parlement pour la première fois en 1945. Il fut le seul politicien britannique à occuper les quatre (4) grands offices d'État (*Great Offices of State*), soit chancelier de l'Échiquier (1964 à 1967), secrétaire d'État à l'intérieur (1967-1970), secrétaire d'État aux Affaires étrangères (1974 à 1976) et premier ministre (1976-1979). Défait aux élections de 1979, il démissionna de son poste de chef du Parti travailliste l'année suivante, mais il demeura député jusqu'à sa retraite en 1987, après avoir siégé pendant 42 ans à la Chambre des communes (GOV.UK, 2018c).

de conditions au prêt, en particulier une réduction significative de l'emprunt public<sup>61</sup> en échange du prêt d'urgence: "*Action on IMF loan must be supported by other measures designated to offer prospect of greater stability and an end to downward spiral*" (TNA, PREM16/801: 3 et 4).

Puisque le Royaume-Uni devait absolument obtenir ce prêt, "*We need the loan and urgently*", le gouvernement accepta les conditions du FMI et débuta une révision de ses dépenses publiques et de ses engagements financiers afin de pouvoir dégager une marge de manœuvre à court terme, soit au cours des deux années financières subséquentes. Cette urgence d'agir n'a toutefois pas permis à l'administration Callaghan de développer une initiative spécifique, ni des instruments pour encadrer ces coupures, même si le HM Treasury aurait développé du matériel en ce sens (TNA, PREM16/801: 1).

En définitive, l'administration Callaghan fut jugée durement pour sa gestion des deniers publics: "*it was seen as a failure on the part of a government to have to call in the IMF*" (Darling, 2012: 2010). Cet événement marqua profondément les politiciens de toute allégeance et les fonctionnaires sans oublier la population britannique. Les finances publiques devinrent dès lors une préoccupation centrale, ouvrant la voie à une période de rigueur budgétaire propice au développement de mesures et d'instruments de discipline financière. À ce titre, le gouvernement subséquent de Margaret Thatcher mettra en œuvre une initiative majeure dès sa première année au pouvoir.

---

<sup>61</sup> L'emprunt public (*Public Sector Borrowing Requirement*) représente les besoins financiers du gouvernement provenant de la différence négative entre les revenus et les dépenses de l'État.



### 5.3 Les initiatives des conservateurs de Thatcher et Major : réformer, réformer et réformer

#### 5.3.1 *L'hiver du mécontentement et l'élection du gouvernement Thatcher*

Les conséquences du prêt d'urgence du FMI ne furent pas que politiques; en effet, les coupures exigées par l'organisation internationale entraînent des répercussions importantes et quasi-immédiates sur les finances publiques britanniques, notamment au sujet de la gestion des dépenses.

Le gouvernement de Callaghan tenta notamment d'endiguer la hausse vertigineuse de l'inflation et de restreindre la croissance des dépenses publiques, notamment en limitant l'augmentation salariale des travailleurs du secteur industriel, et ce, autant pour les sociétés de la Couronne<sup>62</sup> que dans la sphère privée, par le truchement d'une loi spéciale. Cette augmentation plafonnée représentait en fait une baisse significative du pouvoir d'achat des travailleurs, car l'inflation y était de beaucoup supérieure (entre 1975 et 1978, le salaire réel moyen des ouvriers du secteur public diminua de 13%). Le coup de grâce fut porté fin 1978 lorsque le gouvernement imposa une augmentation maximale de 5% pour l'année 1979 alors que l'inflation annuelle se chiffrait à plus de 15%. Le mouvement ouvrier entrepris alors de nombreuses actions perturbatrices culminant par une grève nationale généralisée à l'hiver 1979 avec plus d'un million et demi de travailleurs en débrayage. Certaines images frappantes (les déchets jonchant les rues

---

<sup>62</sup> Suite à la Deuxième Guerre mondiale, de nombreuses entreprises du secteur industriel devinrent des sociétés de la Couronne (*Statutory Corporations*), à la suite d'un processus de nationalisation ou encore par la création de ladite société par le Parlement. Ces sociétés étaient présentes dans de nombreuses sphères d'activité économique, en guise d'exemple l'exploitation de charbon (*National Coal Board*), la distribution de gaz naturel (*British Gas*), la production d'acier (*British Steel Corporation*), la construction navale (*British Shipbuilders*) et aérospatiale (*British Aerospace*), le transport ferroviaire (*British Railways*), etc. Ces sociétés prolifèrent jusque dans les années 1970 et plusieurs d'entre elles furent privatisées sous l'administration Thatcher. (Pierre, 1995 : 96-97; TNA, PREM/19/60: 5).

de Londres ou encore les corps privés de sépulture à Liverpool) contribuèrent à construire le récit dantesque de ce conflit syndical baptisé l’Hiver du mécontentement (*Winter of Discontent*) par le tabloïd *The Sun*. Conséquence directe de ces perturbations, le premier ministre Callaghan dut déclencher des élections anticipées à la suite d’un vote de non-confiance du Parlement (Hay, 2010: 446-468).

À l’occasion de ces élections, les Conservateurs tentaient de déloger les travaillistes au pouvoir depuis 1974. Les “Tories” de Margareth Thatcher<sup>63</sup> publièrent à cet effet un manifeste rédigé en réaction aux politiques de l’administration Callaghan : “*No one who has lived in this country during the last five years can fail to be aware of how the balance of our society has been increasingly tilted in favour of the State at the expense of individual freedom*” (Conservative Party, 1979). Ce manifeste proposait cinq (5) tâches principales, dont la première « *Restoring the Balance* » se penchait spécifiquement sur la question des finances publiques (inflation, déficits structurels et rapport qualité/prix<sup>64</sup>) et des réformes administratives. Plus spécifiquement, les Conservateurs promettaient de mettre en œuvre un programme voué à la réduction de la taille et de l’empreinte socio-économique de l’État, notamment générer des économies susceptibles de diminuer conjointement l’inflation et les impôts :

*“Any future government which sets out honestly to reduce inflation and taxation will have to make substantial economies, and there should be no doubt about our intention to do so [...]. The reduction of waste, bureaucracy and over-government will also yield substantial savings.”* (Conservative Party, 1979).

---

<sup>63</sup> Surnommée la « Dame de fer » (*Iron Lady*), Baroness Margaret Thatcher (1925-2013) fut la première femme élue première ministre et celle qui occupa ce poste le plus longtemps en près de 150 ans. Diplômée de l’Université Oxford (en chimie), elle débuta sa carrière politique au cours des années 1950. Éluë pour la première fois en 1959, elle entra au Cabinet en 1970 en qualité de secrétaire à l’Éducation. Elle fut élue à la tête du Parti conservateur en 1975 (défaisant l’ancien premier ministre Edward Heath à l’occasion d’une course à la chefferie), puis elle devint première ministre le 4 mai 1979. Elle demeura en poste jusqu’en 1990, au moment où elle perdit une course au leadership contre son chancelier de l’Échiquier, John Major. Elle se retira de la vie politique en 1992, après avoir passé plus de 32 ans à la Chambre des communes. Son règne, s’échelonnant sur trois (3) mandats, marqua les esprits, autant pour ses positions fermes en faveur de la liberté individuelle et économique que pour sa politique étrangère basée sur l’atlantisme, au détriment des relations avec l’Europe continentale (GOV.UK, 2018c).

<sup>64</sup> En anglais, « value for money », qui signifie littéralement obtenir une bonne valeur pour l’argent dépensé.

Élu majoritaire le 4 mai 1979, le gouvernement conservateur de Thatcher ne perdit pas de temps à mettre en chantier sa première tâche en nommant, dès les premiers jours de son règne, le PDG de Marks & Spencer<sup>65</sup>, Derek Rayner, à titre de conseiller en efficience de la première ministre (il ne relevait d'aucun fonctionnaire). Ce dernier, embauché à temps partiel et sans rémunération, mit en œuvre une première vague de réformes visant à rendre l'administration publique britannique plus efficiente et efficace et ainsi, économiser les sommes nécessaires pour financer les priorités du gouvernement, soit la réduction des impôts et la lutte à l'inflation (TNA, PREM19/60: 12). Ce vaste programme de révision des responsabilités et des dépenses de la bureaucratie britannique, baptisé Rayner's Scrutinies, sera analysé en profondeur à la section 5.3.3. Les initiatives de Rayner ne marquèrent que le commencement d'une volonté ferme de réformer en profondeur l'administration publique britannique, sur la base d'un modèle générique de gestion des entreprises privées, car de nombreuses autres vagues réformatrices déferleront sur Whitehall au cours des décennies suivantes.

### *5.3.2 Le référentiel de l'administration Thatcher*

L'arrivée au pouvoir du Parti conservateur dirigé par Margaret Thatcher correspond à un changement drastique dans la conception de la gouvernance de l'État, sa philosophie et ses pratiques. Thatcher mit en veilleuse l'approche keynésienne<sup>66</sup> au profit d'un référentiel dit de

---

<sup>65</sup> Créée en 1884, Marks & Spencer est une des plus grandes entreprises de commerce au détail du Royaume-Uni.

<sup>66</sup> Keynésianisme : Développé par John Maynard Keynes, le keynésianisme prône un plus grand rôle de l'État afin d'agir sur les différents cycles de l'économie. Le postulat de base de cette doctrine est que la « production économique est déterminée avant tout par la demande de biens et de services ». Ainsi, l'État peut favoriser la croissance économique, au besoin, en stimulant la demande, notamment en investissant de larges sommes d'argent sous diverses formes, à l'image des nombreux plans de relance mis en œuvre durant la Grande Dépression et la Grande Récession. En opposition au monétarisme, les tenants du keynésianisme estiment que le taux d'emploi est plus important que le contrôle de l'inflation (Jahan et Papageorgiou, 2014: 1-2).

marché<sup>67</sup>, notamment fondé sur les parangons de la doctrine monétariste<sup>68</sup>. Selon le Professeur Hay de l'Université de Sheffield, ce choix serait davantage basé sur des idées et des considérations politiques plutôt que sur des raisons essentiellement économiques: *“Keynesianism’s death in Britain was not economically given, but politically orchestrated”* (2010: 446).

Thatcher souhaitait prescrire ce référentiel de marché au gouvernement afin de réduire significativement son empreinte sociale, mais surtout économique aux endroits où il se substituait à la sphère privée : « la théorie libérale néoclassique admet l'intervention limitée de l'État pour la production de biens collectifs » (Leroy, 2007: 18). Ce référentiel prônait de ce fait une diminution de la taille de l'État, notamment par un plus grand recours au secteur privé sous diverses formes (privatisation ou sous-traitance), et permettait ainsi de remercier un grand nombre de fonctionnaires. En concomitance, les tenants de cette idéologie accordaient une place prépondérante à la discipline financière et, de ce fait, à un strict encadrement des dépenses publiques, car l'endettement était perçu comme un piège financier aux accents immoraux (Giddens et Blair, 2000: 27).

D'aucuns attribuent ce profond changement de paradigme politico-administratif aux deux événements précédemment décrits, soit le prêt d'urgence du FMI et le *Winter of Discontent*. Toutefois, dans le cadre d'une étude portant sur ce sujet, Hay souhaite nuancer ce postulat. Il ne

---

<sup>67</sup> Le terme « référentiel de marché » est proposé par Leroy (2007) et Muller (2009). La section 7.1 traite également de ce référentiel également désigné sous l'appellation *néolibéral*.

<sup>68</sup> Monétarisme : Comme son nom l'indique, le courant monétarisme, popularisé par Milton Friedman et l'École de Chicago, propose de mettre à l'avant-scène la monnaie : « la masse monétaire (la quantité totale de monnaie en circulation dans une économie) est le principal déterminant du PIB nominal à court terme et du niveau des prix sur une longue période ». Ainsi, la régulation quantitative de la monnaie (par divers instruments, notamment les taux d'intérêt) permet de contrôler l'inflation et, par extension, l'activité économique. Outre cette immixtion, toute autre intervention étatique sur l'économie est perçue comme contre-productive (Jahan et Papageorgiou, 2014: 1-2).

nie pas que ces deux événements (plus particulièrement les manifestations ouvrières de 1979) aient contribué à opérer ce changement de philosophie, cependant il suggère que la réinterprétation de cette crise a permis de construire a posteriori un schéma narratif, voire un mythe, légitimant le changement de régime politico-administratif, plutôt qu'un événement qui justifie à lui seul ce changement. Pour Hay, le gouvernement de Thatcher et les médias ont profité des images fortes de cette crise pour proposer une nouvelle solution politique, administrative et économique qui, en réalité, s'attardait peu aux causes de ces événements marquants : *“Thatcherism’s success was in enlisting the events of the Winter of Discontent into a compelling and ultimately convincing account of the economic and political pathologies of the existing Keynesian paradigm”* (Hay, 2010: 465). Son principal argument, à propos du récit développé en temps de crise afin de justifier un référentiel alternatif, est d'ailleurs particulièrement pertinent au contexte de la présente thèse :

*“Crisis narratives are relatively autonomous of the symptoms they seek to make sense of. A given set of economic and political pathologies can sustain a multitude of differing and competing conceptions of crisis. These may apportion responsibility and culpability very differently, calling forth wildly divergent responses to the crisis each seeks to constitute. Moreover, to become sufficiently ascendant to alter the trajectory of policy development in the “post-crisis” world, crisis narratives must make sense to individuals (and not just political elites) of their experiences of the crisis. They must also be sufficiently general and simple to identify clear paths of responsibility and an unambiguous sense of the response that must be made if catastrophe is to be averted.”* (Hay, 2010: 467).

*“It was only in the context of the construction of the Winter of Discontent that the shift to monetarism and austerity made sense and was legitimated.”* (Hay, 2010: 451)

Thatcher souhaitait rompre avec la tradition administrative britannique vieille de plus d'un siècle afin de créer une nouvelle fonction publique, *“a world where bureaucrats (and Ministers) were being redefined as accountable managers, public sector operations subdivided into*

*businesses, and the public seen as the customer*” (Gay et Jenkins, 1986: 171). Sa vision se détachait des gouvernements précédents, autant conservateurs que travaillistes qui, les uns comme les autres, percevaient l’administration publique d’une façon somme toute similaire, soit une institution neutre qui conseille le gouvernement et qui met en œuvre ses décisions (Fairbrother, 1994 : 16). L’administration publique était dorénavant perçue comme un frein à la mise en œuvre des politiques conservatrices, ce qui poussa quelques membres du gouvernement Thatcher à déprécier ouvertement cette institution, à la lumière de cette déclaration de John Nott, secrétaire d’État à la défense sous Thatcher : “*Whitehall is the ultimate monster to stop governments changing things*” (The Economist, 2012b). En réaction à cette perception, Thatcher souhaitait créer au sein de l’administration publique une coalition favorable à ses idées en recrutant plusieurs de conseillers spéciaux, de gestionnaires professionnels et de sympathisants des politiques conservatrices pour contrebalancer le caractère neutre et impartial de Whitehall : “*Thatcher created a counter-administration, based on special advisers and internal supporters of the government*” (Fairbrother, 1994: 18).

Cette vision hétérodoxe a fortement contribué à l’éclosion d’un nouveau cadre cognitif et normatif en matière de gestion publique, baptisé nouveau management public par le chercheur Christopher Hood (1991)<sup>69</sup>. Cette philosophie fut popularisée à l’aube des années 1980, au moment où quelques gouvernements de tradition anglo-saxonne, avec en tête d’affiche le Royaume-Uni et les États-Unis<sup>70</sup>, souhaitaient se distancer des prémisses de l’État-providence

---

<sup>69</sup> Il est important de préciser que le terme « nouveau management public » est apparu vers la fin du règne de Thatcher et fut popularisé par l’article de Hood *A Public Management for All Seasons* (1991). L’auteur s’appuie grandement sur les années Thatcher pour définir ce courant managérial et ses principaux préceptes. Ainsi, il est tout à fait pertinent d’associer les principes du NMP avec les initiatives réformatrices de l’administration Thatcher, et ce, même si l’utilisation du terme peut être perçu comme un anachronisme par certains.

<sup>70</sup> Au début des années 1980, les États-Unis ont également procédé à une vaste révision de leurs dépenses publiques dont les principes et méthodes furent largement influencés par le courant du NMP. À l’image des *Rayner’s Scrutinies*, le président Reagan demanda à l’homme d’affaires Peter Grace de présider une commission qui devait identifier les inefficiences et les gaspillages de l’administration fédérale états-unienne (Robinson, 2013: 7).

afin d'épouser une doctrine davantage néolibérale. L'administration Thatcher fut la première à introduire cette approche au sein de la sphère publique dès 1979, notamment par l'intermédiaire de plusieurs initiatives (analysées dans cet ouvrage), soit les réformes de Rayner, le Financial Management Initiative et le programme Next Steps (Pollitt et Bouckaert, 2011: 316-317). Ce cadre influença de nombreux autres gouvernements occidentaux au cours des décennies suivantes.

Selon Hood (1991: 3-4), le NMP provient d'un « mariage » de deux approches théoriques, soit la nouvelle économie institutionnelle, composée de plusieurs théories dont celle du choix public<sup>71</sup>, et le managérialisme<sup>72</sup> issu de la sphère privée. Ainsi, les tenants du NMP souhaitent importer les éléments clés du succès de la sphère corporative au sein du secteur public (Lynn, 2007: 16-18). Le NMP revêtant ainsi un caractère polysémique, Hood (1991: 4-5) propose sept préceptes afin de définir cette approche, soit :

1. « une implication directe des gestionnaires professionnels ;
  2. des normes et des mesures de performance explicites ;
  3. un accent sur le contrôle des résultats ;
  4. un fractionnement des entités du secteur public ;
  5. une plus grande compétitivité du secteur public ;
  6. un emprunt des pratiques et des styles managériaux issus du secteur privé ;
  7. une plus grande discipline et une parcimonie dans l'utilisation des ressources publiques
- »<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> La théorie du choix public considère l'individu - le citoyen, le client - comme l'unité principale d'analyse. Ce dernier marque des préférences et sa rationalité lui permet d'adopter des stratégies d'optimisation afin de satisfaire ses dites préférences (Mercier, 2002: 299)

<sup>72</sup> Le managérialisme constitue un ensemble d'idées, de pratiques et de techniques propres au secteur privé (ex.: planification stratégique, gestion axée sur les résultats, imputabilité, liberté managériale, etc.) (Lynn, 2007: 16-18).

<sup>73</sup> Traduction libre de l'auteur.

En somme, cette approche repose sur la primauté des trois (3) « E » – efficacité, efficience et économie – des idées qui seront élevées au niveau de valeurs au cours des années subséquentes. Pour assurer leur prééminence, les organisations publiques se dotèrent de systèmes sophistiqués et souvent informatisés de gestion de la performance (il s’agissait d’ailleurs d’un des objectifs principaux du Financial Management Initiative), ainsi que d’une plus grande propension à recourir au secteur privé (consultation, sous-traitance et achats de matériel informatique, etc.).

La gestion des dépenses publiques devient ainsi une préoccupation majeure au centre de ce recadrage cognitif et normatif, comme en témoigne les trois « E » et la septième doctrine du nouveau management public (une plus grande discipline et une parcimonie dans l’utilisation des ressources publiques). La discipline financière – dans l’objectif de réduire significativement la dépense publique – est ainsi devenue une pièce centrale des réformes administratives effectuées au cours du règne des Conservateurs : *“public spending was seen as an economic evil, reductions in its level would lead to lower inflation and financial stability”* (Thain et Wright, 1995: 2). La politique de discipline financière devint dès lors la nouvelle doctrine conservatrice, Thatcher utilisant à profusion la rhétorique du budget familial afin de comparer l’exercice budgétaire de l’État avec celui d’une famille de la classe moyenne qui doit faire des choix, voire des sacrifices, afin de balancer revenus et dépenses. Les dépenses administratives et à caractère social furent ainsi ciblées en priorité. Le mandat confié à Rayner et à son équipe (le Rayner Unit) devait ainsi permettre de dégager des économies substantielles, principalement en ciblant le fonctionnement même de l’administration publique britannique.



### 5.3.3 *Les premières initiatives thatchériennes sous la conduite de Sir Derek Rayner : le Rayner Unit, les Scrutinies et les Lasting Reforms*

En lien avec les idées et valeurs promues par le nouveau gouvernement conservateur, Thatcher s'est rapidement entourée de conseillers provenant du secteur privé afin de mettre en œuvre son nouveau modèle de gestion publique. Ainsi, Derek Rayner fut le premier d'une longue liste de conseillers spéciaux nommés directement par la première ministre: "*the appointment in 1979 of Sir Derek Rayner as Mrs Thatcher's personal adviser on efficiency in the Civil Service marked the beginning of the contemporary concern with efficiency and effectiveness in the Civil Service*" (Thain et Wright, 1995, 58). Homme d'affaires bien connu au Royaume-Uni, Rayner a acquis une réputation de gestionnaire aguerri en réformant la gestion de Marks & Spencer par la mise en œuvre de nouvelles techniques managériales (informatisation de la gestion financière, contrôle des coûts d'acquisition, responsabilisation des employés en matière de gestion des dépenses) qui ont permis à l'entreprise de diminuer ses coûts d'opération. Rayner avait déjà collaboré avec le gouvernement britannique, sous l'administration conservatrice d'Edward Heath (1970-74), afin de réformer le secteur des acquisitions des forces armées britanniques : "*he was aware of Whitewall's way of working*" (Haddon, 2012: 6). Cette contribution lui a d'ailleurs permis d'être anobli en 1973.

Thatcher nomma Rayner à la tête du Rayner Unit (rebaptisé Efficiency Unit après son départ), une entité dédiée à la coordination des initiatives « anti-gaspillage » (*anti-waste initiatives*) (Lowe, 2011: 244). Cette unité était composée d'une dizaine d'employés provenant autant des sphères publiques que privées et elle relevait directement du Cabinet de la première ministre : de cette façon, elle n'était pas soumise aux règles et à la hiérarchie du Civil Service (Jenkins, 2008: 418). Sa mission première consistait à générer des économies au sein de

l'administration publique, mais surtout à changer la culture de Whitehall afin d'inculquer des pratiques et des valeurs issues du managérialisme. L'idée derrière les initiatives conçues par cette unité était justement de changer les attitudes afin de modifier subséquemment les comportements en matière de discipline financière (Rouillard, 2016: 4). En effet, pour Clive Priestley, premier chef de cabinet du Rayner Unit, l'administration publique britannique proposait peu d'incitatifs pour mettre en place une gestion par résultats et un réel contrôle sur les dépenses, et ce, malgré les recommandations émanant du Rapport Fulton : *“The culture of the Civil Service puts a premium on a ‘safe pair of hands’, not on enterprise. It does not reward the person who says, ‘I have saved money’. It does not penalise the person who ignores the opportunity or get better value”* (Efficiency Unit, 1987: 29).

À ce titre, l'approche prônée par cette unité était celle du changement par l'action (*change-through-action*), soit l'introduction de nouvelles idées, normes et valeurs par la pratique. Cette nouvelle structure relevait directement de la première ministre pour témoigner de son soutien personnel. Également, Thatcher souhaitait minimiser l'influence de Whitehall, notamment le HM Treasury et le Civil Service Department (Haddon, 2012: 5-6). La résistance de haut fonctionnaires et de gestionnaires avait d'ailleurs fait dérailler la dernière tentative de réforme administrative des conservateurs, soit le PAR sous Heath.

D'entrée de jeu, Rayner identifia plusieurs grands chantiers pour son unité. Les initiatives devaient permettre de mettre en œuvre la vision conservatrice d'une administration publique plus modeste et économe. Toutefois, Rayner – soutenu par quelques proches de la première ministre et plusieurs secrétaires permanents<sup>74</sup> – s'opposa à l'idée de matérialiser sur-le-champ des coupures jugées « arbitraires » initialement proposées par Thatcher. La première ministre prônait des

---

<sup>74</sup> Le secrétaire permanent est le premier fonctionnaire responsable de l'administration d'un ministère; il relève directement du ministre. Ce poste est l'équivalent du sous-ministre dans la fonction publique canadienne.

efforts importants de rationalisation selon une stratégie d'établissement centralisé des priorités et visait essentiellement les intrants des ministères et organismes. Rayner préférait une approche collaborative avec Whitehall afin de favoriser l'adhésion volontaire des nouvelles idées, normes et valeurs. À cet égard, son équipe élaborait des processus et des instruments permettant aux organisations d'identifier des zones de rationalisation, d'une manière similaire à ce qu'il avait déjà fait dans le secteur privé et au sein des Forces armées britanniques (Lowe, 2011 : 244; Haddon, 2012 : 6). Il réussit à convaincre la première ministre de lancer différentes initiatives parallèles afin de générer des économies substantielles et simultanément inculquer l'idée de discipline financière tout en évitant d'ébranler la structure même des programmes : *“they [the projects] will be carried out in Departments by Departments, but under his supervision; this is part of his philosophy of working with rather than against the departmental grain”* (TNA, PREM19/60: 10). En définitive, le PDG de Marks & Spencer obtint, au départ, une marge de manœuvre substantielle pour élaborer et subséquemment mettre en œuvre ses projets de réforme, même si l'approche proposée était moins radicale que celle initialement souhaitée par Thatcher : *“Rayner was given a powerful remit and political support to get results”* (TNA, T371/601: 1).

Ainsi, différents chantiers furent entrepris simultanément par le Rayner Unit, les deux plus importants (et les plus publicisés) furent les Scrutinies et les Lasting Reforms<sup>75</sup>, le premier servant de prologue au second (TNA, PREM19/60<sup>76</sup>).

---

<sup>75</sup> Parmi les autres chantiers, notons la révision des quangos (*Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisation*) afin d'en abolir certaines. Toutefois, cette initiative n'a pas donné les résultats escomptés.

<sup>76</sup> Plus d'une dizaine de documents et de lettres inclus dans le dossier PREM/19/60 aux Archives nationales britanniques.

### 5.3.3.1 Les examens de Rayner (Rayner's Scrutiny Programmes)

Les examens de Rayner (Rayner's Scrutinies de leur nom populaire) visaient à effectuer une série d'analyses des dépenses des ministères et organismes de Whitehall afin que ces derniers puissent identifier des zones de rationalisation et, par le fait même, développer une culture de l'efficience au sein de ces institutions :

*“Scrutinies: study of functions, systems or demands that could be cut, or were wasteful or unnecessary. To those that undertook them, the scrutinies were a way to “encourage people to look at what they did critically and with fresh eyes to try to find more effective and simpler ways of doing thing.” (National Audit Office, 1986a: 7).*

*“to arrange fundamental examination of specific activities in Government departments questioning their continuing necessity or the scope of carrying them out more efficiently [...] to identify ways in which the work could be carried out more efficiently or effectively and at less cost.” (National Audit Office, 1986a:1).*

Tels qu'illustrés par les citations ci-dessus, les Scrutinies se préoccupaient de la discipline financière par l'entremise des trois « E » – efficacité, efficience et économie – sans aborder spécifiquement la question de l'élaboration et du contenu des politiques et programmes publics (outre leur pertinence socioéconomique). Cette orientation s'inscrit directement dans la philosophie du nouveau management public qui se préoccupe davantage du coût de la livraison des politiques et des programmes publics que de leur contenu.

### **Le processus d'examen des dépenses**

Chaque ministère et organisme visé devait développer et mettre en œuvre son propre programme d'examens. Tous devaient effectuer le processus complet en 90 jours, un délai voulu très court, en accord avec les principes des trois « E ». Rayner ne voulait pas que ces examens deviennent un exercice complexe et sans fin, à l'image des PAR de Heath : *“it may be more*

*important to get managerial reform under way that to undertake an org. restructuring from top to bottom*” (TNA, T501/20 : 1). Une fois approuvés, les recommandations et les plans d’action devaient être mis en œuvre à l’intérieur d’une période de 12 mois (National Audit Office, 1986a: 1).

Rayner ne souhaitait pas que son unité effectuât elle-même les différents examens. De prime abord, la taille modeste de son équipe ne lui permettait pas de se lancer dans pareille entreprise, mais avant tout, Rayner désirait enraciner les changements cognitifs et normatifs directement au sein de l’administration publique, selon le principe du changement par l’action. De plus, il jugeait que les ministères et organismes étaient les mieux placés pour effectuer ces examens et identifier les zones de rationalisation : “[Rayner] regarded Ministers and departmental officials as better equipped than anyone else to examine the use of the resources for which they were responsible, the scrutinies would rely heavily on self-examination” (National Audit Office, 1986a: 7). En définitive, pour assurer une certaine cohérence à travers la machine gouvernementale, le Rayner Unit définissait les paramètres et les critères des examens, par la production de gabarits sous forme de thèmes d’évaluation<sup>77</sup>, de notes de services et d’un processus d’assurance-qualité. De plus, l’unité offrait un éventail de services-conseils aux ministères et organismes soumis aux Scrutinies: “to assist departments’ to give the impression that he is to help rather than to interfere” (TNA, PREM19/60: 13). Les membres de l’unité, au premier chef Rayner, se permettaient toutefois de remettre en question les façons de faire de certaines organisations, leurs conclusions et leurs recommandations.

---

<sup>77</sup> Rayner souhaitait proposer un processus d’évaluation flexible à Whitehall, en accord avec l’idée que les ministères et organismes étaient les mieux placés pour identifier des pistes d’amélioration. Ainsi, le gabarit proposait des thèmes et des variables d’évaluation, et non une grille détaillée, reflet du nouveau modus operandi imaginé par Rayner (National Audit Office, 1986a: 3).

### **LES CONSIGNES FOURNIES AUX MINISTÈRES ET ORGANISMES PUBLICS**

Le Rayner Unit transmet ces quelques thèmes et questions d'évaluation aux ministères et organismes soumis aux Scrutinies (TNA, PREM19/60: 2 et PREM9/1: 1).

Les principaux thèmes à considérer étaient :

- le besoin réel et continu de la fonction, du programme, du service ou de l'activité à l'examen;
- les méthodes de travail;
- la hiérarchie organisationnelle;
- l'efficacité dans l'utilisation des ressources humaines et matérielles;
- la duplication des efforts.

Afin d'examiner ces thèmes, les responsables devaient répondre aux questions suivantes :

- Quelle est la raison d'être de la fonction, du programme, du service ou de l'activité?
- Comment le travail est-il réalisé?
- Quelle est la valeur ajoutée de la fonction, du programme, du service ou de l'activité à l'examen?
- Quels changements pourraient être effectués pour améliorer l'efficacité et générer des économies?
- Ces changements pourraient-ils entraîner des impacts sur l'organisation ou encore sur d'autres organisations qui dépendent de la fonction, du programme, du service ou de l'activité à l'examen?
- Quelles sont les économies potentielles?
- Quels sont les coûts liés à ces modifications potentielles?

Enfin, chaque ministère et organisme devait soumettre des recommandations sous forme de plan d'action, à la lumière des résultats des examens.

La conduite des examens était ainsi l'apanage des ministères et organismes. Les ministres et les secrétaires permanents devaient sélectionner les fonctions et les activités les plus pertinentes qui devaient faire l'objet d'un examen. La nature des programmes et des services évalués variait d'une organisation à l'autre. Un ou deux gestionnaires triés sur la base de leur capacité intellectuelle et de leur personnalité (et non en fonction de leur expérience) devaient également être nommés pour diriger les examens. Ces gestionnaires, généralement de jeunes fonctionnaires surnommés les « Rayner's Raiders », se rapportaient directement aux ministres et

ils devaient également consulter les secrétaires permanents ainsi que l'unité de Rayner. Ce dernier estimait que cette nouvelle façon de procéder, à l'encontre de la tradition administrative britannique basée sur l'expérience, pouvait réduire la force d'inertie de Whitehall (National Audit Office, 1986a : 2-7).

*“I intend the proposals for change to be radical if necessary [...] past convention should not restrain them [...] officials not to regard themselves as ‘Waste-Finders General’, but to seek the willing help of staff and the staff side.”* (TNA, PREM19/60: 2).

Les responsables des examens devaient également proposer des cibles de réduction des dépenses selon trois scénarios dits d'efficience, soit des coupures de 10%, 15% et 20%, selon la stratégie des coupures fixes. Les résultats d'examen, les recommandations et les plans d'action devaient subséquemment être approuvés par les ministres responsables avant d'être acheminés au bureau de la première ministre (TNA, PREM19/60: 2). Ces derniers ont toutefois refusé plusieurs des propositions soumises, et ce, pour diverses raisons : *“some were overtaken by events and some were regarded as unacceptable either for administrative reasons or because they conflicted with Government policies”* (National Audit Office, 1986a: 3)

Malgré cette latitude accordée aux ministères et organismes, Thatcher souhaitait être constamment informée du processus d'examen, comme en font foi de nombreuses lettres<sup>78</sup> rédigées à son attention par Rayner et Ian Bancroft<sup>79</sup>. De plus, toutes et tous les ministres étaient responsables de la bonne conduite des examens et ils devaient soumettre à l'attention de la

---

<sup>78</sup> Ces lettres font partie de la collection PREM19/60 des Archives nationales britanniques qui comprend plus d'une soixantaine de documents de correspondance entre différents acteurs clés des *Rayner's Scrutinies*, dont la première ministre.

<sup>79</sup> Ian Bancroft, devenu Lord en 1982, était le Head of the Civil Service, soit le sous-ministre responsable de l'administration publique. Hiérarchiquement, le Head of the Civil Service est le second poste le plus élevé, derrière le Secretary to the Cabinet, l'équivalent canadien du greffier du Conseil privé. Ces deux postes furent combinées entre 1981 et 2011 (GOV.UK, 2018d).

première ministre des comptes rendus détaillant la nature et l'amplitude des coupures (ces rapports pouvaient parfois être très détaillés ou, au contraire, fort concis) :

*“You re-emphasised to Ministers in charge of Departments that you were making it their personal responsibility to pursue the promotion of efficiency and the elimination of waste in their Departments and to reduce the “quangos” for which they are responsible”* (TNA, PREM19/60: 6).

Enfin, dans certains cas très précis, le bureau de la première ministre intervenait directement pour des raisons d'intérêt national ou de sensibilité politique. Thatcher s'ingérait également lorsqu'elle sentait que certains ministères tentaient de “détourner” le propos même des examens: *“She was being offered the “sick lamb” in the Civil Service flock, which she didn't want: she wanted advice on how to push things forward so as to get results”* (TNA, PREM19/60: 3). En somme, les examens de Rayner constituaient, à l'origine, une priorité politique hautement visible et largement publicisée (les quotidiens britanniques ont publié de nombreux articles à ce sujet<sup>80</sup>). Comme le mentionne Haddon (2012: 8), même si un vent de résistance soufflait sur Whitehall, les dirigeants et hauts fonctionnaires ne pouvaient ignorer cet exercice, comme ils l'avaient fait précédemment lors des PAR d'Edward Heath.

---

<sup>80</sup> Une revue de presse du temps des Rayner's Scrutinies fut consultée aux Archives nationales britanniques à Kew.



## **UN EXEMPLE DE PROGRAMME D'EXAMEN : LA RÉVISION DES SERVICES STATISTIQUES**

La question de base de la révision était « comment obtenir des services statistiques économes, mais efficaces ». Pour Rayner, la première étape consistait à effectuer l'inventaire des produits et services et surtout leurs coûts. Subséquemment, le programme d'examen fut structuré autour des neuf (9) thèmes présentés ci-dessous. Cet examen proposait une analyse extrêmement détaillée qui chiffre notamment le montant des économies prévues pour la majorité des recommandations (en guise d'exemple, une économie de 374 000 £ sur l'abolition du recensement agricole). Chacun de ces thèmes était accompagné de commentaires provenant des évaluateurs ainsi qu'une réponse des ministres responsables.

- Thème 1 (T.1) : Évaluation des principales dépenses afin d'adopter des méthodes et procédures plus simples et moins coûteuses, tout en offrant un niveau de service acceptable.
- T.2 : Identification des opportunités d'informatisation et d'automation pour épargner.
- T.3 : Évaluation critique des besoins réels du gouvernement en matière de statistique afin de juger si tous les besoins exprimés doivent être nécessairement comblés.
- T.4 : Analyse du nombre de formulaires acheminés aux entreprises pour diminuer le fardeau administratif autant pour ces dernières que pour le gouvernement.
- T.5 : Analyse des méthodes pour simplifier les recherches statistiques.
- T.6 : Évaluation de la complexité des exigences administratives à des fins de simplification.
- T.7 : Analyse des duplications et chevauchements.
- T.8 : Évaluation des besoins en termes de diffusion des statistiques, notamment afin de réduire la quantité d'études publiées (impressions).
- T.9 : Révision des obligations internationales.

Ce programme généra 19 examens spécifiques. Soixante-six (66) organismes furent consultés et 28% du budget total fut évalué. Ce programme déboucha sur plus de 700 recommandations et proposa de supprimer 20% des postes de l'organisme.

Pour Rayner, la démarche de révision des services statistiques fut certes exigeante, mais « fort constructive », considérant que les ministres et gestionnaires ont questionné les façons de faire traditionnellement considérées comme acquises et qu'ils ont suggéré des recommandations qui ciblaient les services les moins efficaces. Dans sa lettre adressée à la première ministre, Rayner ne put s'empêcher de relever le manque de sensibilisation des gestionnaires en matière de gestion des dépenses : *"I am struck by the evidence that generally [they] have not kept tabs on what they get for the money spent"*. Enfin, Rayner se disait ouvert à l'idée d'un financement de type « utilisateur-payeur » afin que les ministères de Whitehall soient conscients du coût de leur demande et également du recours possible au secteur privé lorsque celui-ci pouvait offrir un service à meilleur prix (TNA, PREM9/1: 1).

## Les principaux résultats des examens de Rayner

En tout, plus de 150 examens d'efficacité furent exécutés au cours des premières années de cette initiative. D'autres examens furent réalisés subséquemment, une fois que les Scrutinies furent amalgamées au sein des Lasting Reforms (le sujet de la prochaine section).

En accord avec la philosophie guidant les Scrutinies, la question de discipline financière fut essentiellement abordée sous l'angle de l'économie et de l'efficacité. Les dépenses en ressources humaines furent les plus scrutées, devant les dépenses en ressources matérielles et informationnelles. Ainsi, les fondements mêmes de la fonction politiques publiques, si chère à Whitehall, et même la variable efficacité (faire la bonne chose) furent peu débattues. (TNA, PREM19/60: 5; National Audit Office, 1986a: 1).

Les premiers résultats émanant des examens furent promoteurs. En effet, l'analyse des versions initiales par le Rayner Unit et le bureau de la première ministre laissait entrevoir une bonne compréhension des objectifs stratégiques et opérationnels de l'exercice : *“Scrutinies were generally conducted closely along the lines envisaged by Sir Derek : most conclusions and recommendations were explicitly related to the ascertained facts and the analysis included estimates of present costs and future savings.”* (National Audit Office, 1986a: 2).

Initialement, la réception de cette initiative fut généralement positive : la première ministre se disait encouragée par les premiers constats et les recommandations (comme en font foi plusieurs lettres adressées à Derek Rayner) et la plupart des médias (non alignés aux travaillistes) ont couvert de façon plutôt positive (ou neutre) ces examens<sup>81</sup>. Les personnalités de Rayner et de Thatcher et cette intégration des façons de faire du privé au sein de la sphère publique retinrent l'attention :

---

<sup>81</sup> Une revue de presse du temps des Rayner's Scrutinies fut consultée aux Archives nationales britanniques à Kew.

*“The scrutinies programme flourished, initially at least, because it served different interests. It was welcomed by the media, as it was by Mrs. Thatcher, because it gave a human dimension to the abstract concept of administrative reform and thereby injected a heroic element into the battle against bureaucracy.”* (Lowe, 2011: 251).

Conséquence directe du choix de laisser une marge de manœuvre aux ministères et organismes dans la conduite de leur examen, les résultats divergèrent grandement d’une institution à l’autre, et ce, à plusieurs niveaux : la profondeur et la précision des examens, le temps nécessaire pour les réaliser, la nature des recommandations, l’ampleur et la pérennité des économies proposées, le nombre de recommandations rejetées par les ministres responsables, etc. (National Audit Office, 1986a). À cet égard, la correspondance entre l’unité dirigée par Rayner et le bureau de la première ministre traite régulièrement de cette problématique, comme en fait foi cet exemple :

*“The proposals cover a useful cross-section of government activities. There are some excellent ones (Treasury) while others are rather disappointing given the areas for which their ministers are responsible (e.g. Home Office & Foreign Office). Some projects look as if they were going to be done any way and have been tipped into this particular mould.”* (TNA, T371/601: 1).

Il semble que la décision de miser sur des gestionnaires plus « juniors » – les Rayner’s Raiders – pour remettre en question les façons de faire plus traditionnelles eut un effet contre-productif. En effet, l’évaluation des initiatives d’efficacité mises en œuvre entre 1979 et 1986, conduite par Kate Jenkins, révéla que l’influence de ces jeunes gestionnaires était somme toute trop limitée pour persuader les dirigeants les plus expérimentés de Whitehall d’adopter le changement cognitif et normatif proposé par Rayner (Efficiency Unit, 1987: 13).

De plus, quelques hauts fonctionnaires du Civil Service ont émis des réserves, voire des avertissements officiels, à leurs ministres concernant certaines coupures envisagées, en lien direct

avec leur rôle de conseil et de soutien aux ministres. L'exemple suivant propose une illustration concrète de ce rôle historique :

*“While I do of course fully support the need to achieve a more economic and efficient use of resources within Depts., I am bound to put on record my great concern at the serious repercussions which any attempt to move the Offshore Supplies Office from Glasgow [...] would be a considerable blow to industrial morale, quite apart from the political storm it would arouse.”* (TNA, PREM19/60: 1).

Cet exemple parmi tant d'autres souligne le fossé entre les volitions de la sphère politique et la possibilité, voire la volonté de l'administration publique, d'opérationnaliser cette nouvelle notion de discipline financière. Moins de la moitié des recommandations émises par Whitehall furent ultimement jugées administrativement faisables ou encore politiquement acceptables. De celles-ci, seulement une autre moitié fut réellement mise en œuvre. Les premières économies réalisées furent de l'ordre de 271 millions £. En incluant les résultats des examens subséquents des dépenses (dans le cadre des autres initiatives mises en acte par Rayner), le Treasury a estimé à plus de 1,3 milliards£ les sommes économisées entre 1979 et 1988 (National Audit Office, 1986a: 4; Efficiency Unit, 1987: 2-5).

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce bilan mitigé en matière d'économie directe : la première ministre imposa son veto sur quelques recommandations potentiellement dommageables au niveau politique. Également, certains ministères et organismes usèrent de différents stratagèmes afin de limiter l'impact de l'exercice, notamment en recommandant des coupures déjà prévues avant les Scrutinies ou encore en amalgamant les objectifs de ces examens avec ceux d'autres initiatives parallèles, par exemple, l'initiative Planned Reduction of the Civil Service (brièvement présentée ci-dessous) qui visait la réduction des effectifs à temps plein exigée par la première ministre (National Audit Office, 1986a). Mais surtout, la résistance au changement démontrée par plusieurs dirigeants et gestionnaires portait spécifiquement sur cette

tentative de recadrer les idées et les valeurs administratives de l'époque: historiquement, la haute fonction publique britannique se préoccupait davantage de politiques publiques que d'opérations administratives. L'initiative de Rayner mettait à l'avant-scène la mécanique interne de Whitehall, son coût et ses liens ténus avec les résultats attendus. À ce titre, le témoignage de Kate Jenkins, membre du Rayner Unit lors des Scrutinies et future directrice de cette entité, est particulièrement éclairant. Elle résume ainsi la profonde dualité entre l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques générées par le processus d'examen de Rayner; la discipline financière ne figurait tout simplement pas dans les priorités des hauts gestionnaires de l'époque.

*“[The Scrutinies] had been designed to deal with institutional inertia. It was deliberately rough and ready, aimed at shaking traditional approaches to difficult issues. Many scrutiny teams had found it difficult to balance a critical look at how a programme was organised and delivered while accepting the policy as a given. It was easier to make policy changes rather than to understand the detail of how operations should be organised if the current policy was to be implemented effectively. In the longer term my view was that effective policy would have to recognise the possibilities as well as the constraints of implementation, but we were a long way from persuading politicians as well as most civil servants that implementation as well as policy was important.” (Jenkins, 2008: 70).*

Au-delà du succès mitigé en termes d'économies générées, cette initiative a jeté les bases pour des transformations administratives plus structurées, notamment les Lasting Reforms et le Financial Management Initiative. Ainsi, les Scrutinies ont probablement atteint un des objectifs les plus fondamentaux de cette réforme, soit d'entamer le long processus d'éducation financière et de changement culturel de Whitehall. En ce sens, il est possible d'affirmer que les Scrutinies constituent une des premières tentatives d'inculquer les idées et valeurs du courant du nouveau management public au sein du Civil Service. En effet, les examens de Rayner prônaient plusieurs des doctrines de ce mouvement, soit: (1) une implication directe des gestionnaires

professionnels<sup>82</sup>; (3) un accent sur le contrôle des résultats; (6) un emprunt des pratiques et styles managériaux issus du secteur privé et (7) une plus grande discipline et une parcimonie dans l'utilisation des ressources publiques<sup>83</sup>. Tel que mentionné précédemment, cette approche managériale fut considérée comme une nouveauté parfois déstabilisante par plusieurs ministres et hauts fonctionnaires, comme en font foi les nombreuses demandes de précision et de réajustement qui se retrouvent dans la correspondance entre Whitehall, l'unité pilotée par Rayner et le bureau de la première ministre (TNA, PREM19/60). En somme, tel que le résume Kate Jenkins, *“This [Rayner’s scrutinies] marked the first, albeit tentative, step towards the acceptance by Ministers and officials alike of a management culture”* (Jenkins, 2008: 49).

### 5.3.3.2 Rayner’s Lasting Reforms

Comme il a été fait mention précédemment, les Scrutinies de Rayner n’apportèrent pas a priori tous les dividendes escomptés. Toutefois, ces examens permirent d’identifier de nombreuses zones de rationalisation, en termes de structures, de processus et même de postes potentiellement redondants, non performants ou non pertinents; mais surtout, ils permirent de démarrer le processus de recadrage des idées et valeurs à la lumière du référentiel de marché. En somme, cette première réforme ouvrit la voie à d’autres initiatives de discipline financière, mieux connues sous le nom de Lasting Reforms (Panchamia et Thomas, 2015:1).

Ainsi, le 31 mars 1980, soit moins d’un an après le début des Scrutinies, Rayner recommanda la mise en chantier des Lasting Reforms, soit une série d’instruments et d’activités visant à sensibiliser et former les fonctionnaires à propos de la « responsabilisation dans

---

<sup>82</sup> À ce titre, Rayner mentionna que les hauts gestionnaires de Whitehall devaient assumer “a heavy professional and moral responsibility for good management” (House of Commons 1981/82 in Richards, 1988: 89).

<sup>83</sup> La numérotation fait référence à la liste des doctrines du NMP présentée à la section 5.3.2, page 161.

l'utilisation des ressources publiques » afin d'opérer ultimement un profond changement de mentalité (*Lord Rayner interviewed for All the Prime Minister's Men*, 21 mai 1986, dans Hennessy, 2001: 595). D'ailleurs, Rayner jugeait que les dirigeants et gestionnaires publics étaient trop peu imputables de leurs actions, un résultat du manque d'incitatifs proposés et de conséquences imposées par le gouvernement. Il décrivit ainsi la culture de Whitehall dans une lettre destinée à la première ministre, non sans faire un parallèle avec la société britannique des Trente Glorieuses :

*“permanence, privacy, a certain lack of pay & reward, excellent pension arrangements, the “easy come, easy go” attitude of the nation over the last 25 years or so have made bureaucracy a comparatively comfortable place to be.”* (TNA, T371/797: 5)

Fort de l'expérience des Scrutinies, Rayner était persuadé que la mise en œuvre d'une culture managériale inspirée des meilleures pratiques du secteur privé passait par une profonde transformation des idées et valeurs qui prévalaient à Whitehall. Selon lui, seul ce changement paradigmatique permettait d'utiliser les ressources publiques avec efficacité et parcimonie :

*“Rayner's stated objective was [...] to revolutionise 'the way in which the civil service manages its work and the framework of organisation and control in which it operates'. This required a radical and comprehensive programme; and one was haltingly drafted over the following year. Described as a review first of the “general practice and conventions which are barriers to the effective management of business and resources” and then of Whitehall ‘philosophy’ or conventions, it finally assumed the title of ‘lasting reforms’ when submitted to Mrs. Thatcher.”* (Lowe, 2011: 256)

En termes opérationnels, les Lasting Reforms possédaient également des objectifs stratégiques – partagés avec le Civil Service – afin de modifier les « conventions » issues de la tradition de Whitehall et ainsi, de matérialiser le recadrage cognitif et normatif voulu, tout en tentant de générer immédiatement des économies. Ces objectifs (qui s'apparentent à des principes managériaux) étaient les suivants :

1. Rationaliser les fonctions du gouvernement, ce qui devrait permettre subséquemment de diminuer le nombre de fonctionnaires qui géraient précédemment ces fonctions;
2. S'assurer que les fonctions restantes soient réalisées avec la plus grande efficacité et efficience possible;
3. S'assurer que les contribuables<sup>84</sup> britanniques « en obtiennent pour leur argent ».

La réduction du nombre de fonctions devait aussi permettre de réduire « l'imposante structure hiérarchique » de Whitehall. En effet, une diminution des activités gouvernementales constituait une occasion unique de redéfinir les rôles et les responsabilités des dirigeants et gestionnaires publics (TNA, T371/797: 5). Quant à la portée de ces réformes, Rayner souhaitait s'attaquer à « pratiquement tous les aspects de la machinerie gouvernementale et sa gestion » (TNA, T371/797 : 4, 5 et 6).

#### **LES SIX PROPOSITIONS DES LASTING REFORMS**

Le Rayner Unit transmet ces six questions et propositions aux ministères et organismes qui devaient s'assurer d'y répondre (TNA, T371/797: 6). Cette démarche devait permettre d'enrichir la réflexion des dirigeants et gestionnaires de Whitehall à propos de la « responsabilisation dans l'utilisation des ressources publiques ». Les résultats devaient être soumis à l'Unité pilotée par Rayner afin que celle-ci puisse subséquemment informer le bureau de la première ministre des progrès et des défis rencontrés.

1. Quelles sont les ressources dont vous avez besoin?
2. Comment sont-elles utilisées?
3. Quelle est la délégation d'autorité nécessaire pour les utiliser? Qui en est responsable et imputable?
4. Les responsabilités (incluant l'imputabilité) doivent être standardisées à l'intérieur de l'organisation.
5. Les responsabilités doivent être clairement définies.
6. La gestion du personnel doit viser l'amélioration dans la gestion de ces ressources.

---

<sup>84</sup> La conclusion préliminaire (section 5.3.7) propose une interprétation du changement de vocabulaire dans le discours officiel, notamment le remplacement du terme citoyen par celui de contribuable.



## Les critiques de l'exécutif et de Whitehall

Ces nouvelles initiatives, qui s'ajoutèrent aux Scrutinies, ne tardèrent pas à générer de nombreuses critiques au sein même du gouvernement et des hautes sphères de Whitehall. Bien que certains conseillers de Thatcher aient reconnu le bien-fondé des réformes pour véhiculer les idées et les valeurs encourageant une meilleure discipline financière, ils soulevèrent toutefois des questions quant à leur portée jugée trop vaste et trop ambitieuse : *“The problem is obviously to decide what aspect of the whole complex government operation are most worth studying, in order to keep the work down to manageable proportions and with a fair prospect of a useful end-product”*. Ils demandèrent ainsi à Rayner de revoir la portée des réformes – « à une échelle plus gérable » – afin de favoriser leur acceptabilité (TNA, T371/797: 1).

Rayner persista toutefois dans sa volonté de mener à bien ses initiatives, ce qui causa des tensions au sein même du gouvernement, comme en font foi plusieurs lettres acheminées par des hauts fonctionnaires : *“The Conventions Projects seems to have been very much Sir D. Rayner's own idea [...] the title which he has chosen suggests a generalised attack on the whole range of Whitehall conventions, whatever their purpose”* (TNA, T371/797: 1). Ces lettres, maintenant accessibles aux Archives nationales du Royaume-Uni, mettent à jour les discussions et les stratégies envisagées par certains dirigeants pour contrecarrer les plans de Rayner. En guise d'exemple, la correspondance suivante met en scène deux hauts fonctionnaires qui débattaient de la stratégie à adopter afin de persuader le conseiller spécial de la première ministre de ne pas s'attarder à la question de l'imputabilité des gestionnaires publics : *“If it were possible to dissuade Sir D. Rayner from interesting himself in these matters, one would dearly like to do so”* ... et la réponse: *“Somehow, I rather doubt it, in view of the repeated trailers we have had for D.*

*Rayner's personal interest in this question, so I conclude that it would be better not to sport a "keep of the grass" sign on this one despite the temptation."* (TNA, T371/797: 2).

En somme, il est possible de croire que cette fronde interne a eu raison des initiatives de Rayner, du moins en ce qui concerne leurs objectifs immédiats. La tradition institutionnalisée de Whitehall s'est comportée comme une force restrictive du changement proposé par Rayner et la première ministre. Toutefois, tel que mentionné précédemment, ces initiatives n'ont pas complètement été vaines, car elles marquent le pont de départ d'un long processus de recadrage cognitif et normatif construit sur une succession quasi-ininterrompue d'initiatives de discipline financière. Rayner quitta son poste en 1982, laissant place à d'autres joueurs clés – notamment le Trésor britannique (*HM Treasury*) – pour élaborer et mettre en œuvre d'autres réformes, la suivante étant le Financial Management Initiative (FMI).

### ***L'initiative Planned Reduction of the Civil Service***

Les deux initiatives de Rayner ne furent pas les seules mises en œuvre par le gouvernement Thatcher à l'aube de son premier mandat. Il est donc opportun de présenter brièvement une initiative parallèle, le Planned Reduction of the Civil Service, dont l'objectif premier consistait à effectuer des coupures de personnel. Bien que cet exercice n'ait pas visé à réformer les pratiques de l'État, ni même à inoculer une meilleure discipline financière, il constitue l'exemple d'une application concrète du nouveau référentiel en matière de contrôle des dépenses publiques.

Ainsi, Thatcher confia au Civil Service Department la mission d'éliminer jusqu'à 63 000 postes au sein de l'administration publique britannique. Chaque ministère devait ainsi couper annuellement un pourcentage variable de ses effectifs sur une période de trois ans. Contrairement

aux initiatives de Rayner, aucun conseiller spécial provenant de l'extérieur du gouvernement ne fut nommé pour diriger l'exercice (Lowe, 2011: 246-250).

Cette initiative a certes donné des résultats quantitatifs. Selon le Efficiency Unit, le Civil Service a été réduit de 15% entre 1979 et 1984, atteignant les 20% en 1987 (Efficiency Unit, 1987: 23). Certains auteurs témoignent que 63 000 postes ont bel et bien été coupés, quoiqu'il semble impossible de déterminer avec précision l'atteinte de cet objectif (Lowe, 2011; Barberis, 1996; Pollitt et Bouckaert, 2011). Toutefois, cet exercice fut sévèrement critiqué, à la lumière de son processus pour le moins chaotique. L'opposition et les médias s'attaquèrent au caractère improvisé et désordonné de cette mesure. Cependant les critiques les plus acerbes provenaient de l'interne, soit du sein même du gouvernement. Certains ministres s'inquiétaient des répercussions de l'empressement de Thatcher et des cibles décidées par le pouvoir politique jugées arbitraires. Ainsi, Quintin Hogg, le Lord Chancellor<sup>85</sup>, qualifia en ces mots l'initiative: "*I cannot believe that we are engaged on an exercise which is purely cosmetic in intention and otherwise counterproductive in effect.*" (Quintin Hogg, 1980 in Lowe, 2011: 249). De plus, cet exercice de coupures fixes a grandement contribué aux tensions avec les employés de l'État, tensions qui ont culminé par une (autre) grève en mars 1981 (Lowe, 2011 : 246-250).

#### 5.3.4 Des examens aux outils : le *Financial Management Initiative*

Tel qu'indiqué précédemment, les initiatives de Rayner n'obtinrent pas le succès espéré, du moins en termes quantitatifs. L'équipe du Efficiency Unit (le nouveau nom donné au Rayner's Unit) fit donc un bilan des initiatives de Rayner afin de comprendre les différents écarts observés

---

<sup>85</sup> Le *Lord Chancellor* est un des plus importants fonctionnaires au sein du gouvernement. Membre du Cabinet, il est responsable du bon fonctionnement du système judiciaire (Wikipedia).

entre les objectifs initiaux et les résultats obtenus. Ainsi, une des principales faiblesses mises à jour par cette évaluation fut le manque de données financières et leur qualité souvent discutable qui nuisait à la saine gestion des dépenses publiques. Cette insuffisance semblait d'ailleurs généralisée au sein du Civil Service (UK Government, 1994: 12). Comprenant que cette lacune avait une influence sur la capacité de générer des économies à court et à long terme, le gouvernement élaborait et mit en œuvre une seconde initiative d'importance, soit le Financial Management Initiative (FMI). Cette réforme, exposée dans le livre blanc *Efficiency & Effectiveness in the Civil Service*, visait à réorganiser les ministères et organismes autour de centres de coûts par activité (volet interne) et par programme (volet externe) afin de mieux contrôler les dépenses et, ainsi, atteindre un plus haut degré de discipline financière : *“An efficient programme is one where the target is being achieved with the least possible use of resources and instruments. Similarly, on the way to achieving the target, the actual output of a programme should be secured with the least use of resources”* (The Treasury and Civil Service Select Committee, 1982).

Contrairement aux examens et réformes de Rayner, l'objectif principal du FMI ne visait pas à effectuer des coupures spécifiques dans les dépenses opérationnelles et dans les programmes des ministères de Whitehall. Certes, des cibles potentielles furent identifiées, soit 3% d'économie annuellement sur deux ans ou encore 2% annuellement sur trois ans. Cependant, cette initiative visait essentiellement à implanter un instrument managérial qui permettait de promouvoir une culture de discipline financière, d'obtenir un meilleur rapport qualité/prix et, en arrière-plan, de permettre au HM Treasury de mieux contrôler les dépenses publiques. En somme, cette initiative devait répondre aux questions suivantes : les deniers publics sont dépensés à quelles fins ?

Qu'est-ce que le gouvernement obtient en retour ? (National Audit Office, 1986b : 2-12; TNA, T501/20: 1, 2 et 3).

*“The essence of the Financial Management Initiative is to spread accountability for using resources well much more widely to all managers; as opposed to recognising such accountability primarily in central functions concerned with each resource (public expenditure allocation, manpower, administrative expenditure, etc.). The effect is a discipline which recognises that delivering effective services corresponds with consuming resources under the same individual managers, and which makes them accountable accordingly for value for money.”* (TNA, T501/20: 2).

*“The FMI [Financial Management Initiative] aims to secure improved value for money through better management of central government expenditure [...] The underlying purpose of the FMI was to encourage a more managerial approach to government business and departments [...] not only in operating the new management systems, but also to encourage changes in attitudes to financial management.”* (National Audit Office, 1986b; 11).

Plus particulièrement, le FMI visait trois (3) objectifs spécifiques à l'attention des ministères et organismes (TNA, T501/20: 2) :

1. une vision claire des objectifs et des moyens pour les évaluer, notamment par la mesure des extrants et des résultats en lien avec lesdits objectifs ;
2. des responsabilités bien définies afin d'optimiser les ressources, incluant un examen critique des résultats (sous forme d'extrants) et du rapport qualité/prix ;
3. Une information disponible (particulièrement en ce qui concerne les coûts), de la formation et le concours d'experts (consultants) qui sont nécessaires pour exercer leurs responsabilités de façon efficace<sup>86</sup>.

Les documents exposant la vision du FMI insistaient sur la délégation de pouvoir et la responsabilisation à tous les niveaux hiérarchiques de l'organisation. Le postulat de base de cette initiative était que les gestionnaires sont les mieux placés pour identifier des économies et pour

---

<sup>86</sup> Traduction libre de l'auteur.

planifier leurs ressources en conséquence : *“each line manager is given the maximum discretion to change the disposition of his resources and to propose improvements in efficiency; and each reporting officer is responsible for ensuring that expectations and implied value for money are sufficiently tight”* (TNA, T501/20: 2). Cette vision reprend pour l’essentiel le message véhiculé par Rayner et ses disciples à l’occasion de la mise en œuvre des Lasting Reforms : une imputabilité accrue quant aux ressources consommées (par les fonctionnaires qui les consomment directement) et une marge de manœuvre suffisante pour y parvenir. Elle reprend également la prémisse que ces réformes servent avant tout à changer la nature même du gestionnaire public afin de lui inculquer les principales notions du nouveau management public : 1) une implication directe des gestionnaires professionnels (incluant une imputabilité accrue); 2) des normes et des mesures de performance explicites; 3) un accent sur le contrôle des résultats; 6) un emprunt des pratiques et styles managériaux issus du secteur privé; et 7) une plus grande discipline et une parcimonie dans l’utilisation des ressources publiques<sup>87</sup> : *“Delegated accountability for resources will better sustain continued improvements in admin. efficiency [...] improving the personal professionalism of managers within the Civil Service”* (TNA, T501/20 : 2).

En termes opérationnels, le FMI devait fournir méthodes et outils permettant de développer quatre (4) aspects spécifiques de la gestion financière des organisations publiques, soit :

- **la gestion des ressources (volet interne)** : les gestionnaires doivent être responsables et imputables de l’ensemble de la chaîne de valeur (et non seulement une partie), soit les intrants consommés, les activités réalisées, les produits et les services livrés de même que la performance qui en découle;

---

<sup>87</sup> La numérotation fait référence à la liste des doctrines du NMP présentée à la section 5.3.2, page 161.

- **la gestion des dépenses (volet externe)** : les responsabilités relatives au pouvoir de dépenser doivent être clairement identifiées, le rapport qualité/prix doit être évalué pour chaque programme et les principaux postes de dépenses doivent faire l'objet d'évaluations régulières;
- **un système unifié de planification et de gestion des ressources et des dépenses à l'intention de la haute direction** : les volets interne et externe doivent être considérés comme un tout afin que l'un puisse soutenir l'autre et vice-versa. Les ressources doivent être allouées en tenant compte simultanément de la gestion des ressources et des dépenses;
- **les responsabilités et les modalités de contrôle** : les responsabilités doivent être décentralisées et le nombre de règles de nature procédurale doit être réduit au profit du suivi, de la vérification et de l'évaluation (soit un contrôle a posteriori plutôt qu'à tout moment) (TNA, T501/20: 3).

En somme, les organisations devaient restructurer la gestion de leurs dépenses autour de centres de responsabilités. Ces unités administratives bénéficiaient d'une certaine latitude décisionnelle et financière (du moins, sur papier) afin d'atteindre des objectifs précis exprimés en termes de résultats (Fairbrother, 1994 : 21-25). Whitehall devait ainsi passer d'un mode d'opération basé sur le contrôle des intrants à celui de la gestion des extrants et des résultats avec, en toile de fond, une meilleure discipline financière à tous les niveaux de la chaîne de valeur. Pour y parvenir, les tenants de l'initiative ont développé les instruments suivants qui devaient permettre de clarifier les rôles et responsabilités individuels des gestionnaires de même que de leur proposer des processus efficaces, efficients et aisés à mettre en œuvre (TNA, T501/20: 2 et 3):

- un **système d'information** qui fournit des données avec un niveau de précision en concomitance avec le niveau hiérarchique du gestionnaire;
- un cycle régulier de **planification, de budgétisation, de suivi et de communication de l'information** (rapports officiels) en lien avec les Public Expenditure Survey<sup>88</sup> (PES). Les plans et budgets découlant de ce cycle constituent des « **contrats** » avec les **gestionnaires** : livraison des extraits et résultats attendus dans le cadre budgétaire prescrit;
- un **système de suivi et d'évaluation des gestionnaires** basé sur les « contrats » sous forme de plans et de budgets;
- un **système de supervision basé sur la performance et les résultats financiers** plutôt que sur le contrôle des intrants et des activités.

Cet exercice était une fois de plus mené par un organisme central, mais non pas par le Efficiency Unit. Le bureau de la première ministre, de concert avec le HM Treasury, créa le Financial Management Unit (qui deviendra en 1984 le Joint Management Unit), pour gérer cette réforme. L'unité était composée de dirigeants et gestionnaires provenant du HM Treasury, du Civil Service Department (plus précisément le Management & Personnel Office) ainsi que de consultants externes (Fairbrother, 1994: 21-25). Elle était responsable de définir les paramètres et

---

<sup>88</sup> Introduit en 1961, le Public Expenditure Survey (PES) constitue l'un des instruments centraux de la planification des dépenses du gouvernement britannique. En bref, il s'agit d'un processus de consultation des organisations de Whitehall effectué par le HM Treasury afin de préparer le budget annuel. Par l'entremise de cet instrument, le Trésor souhaitait identifier des données de référence pour l'ensemble des dépenses, en considérant les dépenses réelles de l'année précédente, les ressources financières disponibles et les priorités des années à venir. Bien que des lignes directrices aient été imposées à Whitehall, le processus offrait une opportunité de négociation aux organisations sectorielles qui étaient invitées à soumettre des « offres » (bids) pour obtenir du financement supplémentaire pour un programme précis. Le PES a subi de nombreux ajustements essentiellement incrémentaux au cours de son existence, jusqu'à son abolition lors de l'arrivée au pouvoir des néo-travailleurs de Blair (Thain et Wright, 1995: 259-268).



les procédures du futur système de suivi et d'évaluation des ressources financières ; pour leur part, les ministères et organismes étaient garants de la mise en œuvre (Thain & Wright, 1995: 60).

Les organisations étaient invitées à soumettre des plans de travail, incluant la mise en œuvre des outils du Financial Management Initiative – afin d'améliorer leur gestion financière – à la lumière des objectifs et des aspects spécifiques mentionnés ci-dessus. Plus particulièrement, les organisations devaient évaluer leur niveau de maturité par rapport aux quatre (4) aspects de la gestion financière cités ci-dessus, établir des cibles d'amélioration et produire un plan pour y parvenir. Ces plans devaient ensuite être soumis au Financial Management Unit (TNA, T501/20: 1).

Cette initiative devait permettre une décentralisation de la responsabilité et de l'imputabilité financière, la logique étant que les ministères et organismes seraient davantage financièrement disciplinés s'ils étaient eux-mêmes en contrôle de leurs budgets opérationnels et de programme. À ce titre, les responsables du FMI firent grand bruit du cas ministère de l'Environnement, dirigé par Michael Heseltine<sup>89</sup>, qui développa, en 1980, une initiative baptisée *Management Information System for Ministers* (MINIS). Ce système d'information, développé au sein même de son organisation avec la bénédiction du Efficiency Unit, permettait d'automatiser une partie du traitement des données de gestion et des données financières pour répondre aux obligations budgétaires et comptables, mais également pour mesurer la performance organisationnelle :

---

<sup>89</sup> Michael Heseltine (n. 1933) est un homme d'affaires et politicien britannique. Fondateur de la maison d'édition Haymarket Group (entreprise qui lui permettra d'accumuler une fortune substantielle), Heseltine fut élu au Parlement pour la première fois en 1966. Il entra au cabinet en 1979 lors de l'élection de gouvernement de Thatcher en qualité de ministre de l'Environnement, puis de la Défense. Il se fit remarquer par son style de gestion calqué sur celui du privé. Il se brouilla avec la première ministre lors de l'affaire Westland (1985-1986) qui le poussa à démissionner avec fracas. Il défia Thatcher lors d'une course à la chefferie en 1990, poussant cette dernière à démissionner. Il revint au Cabinet sous l'administration Major, occupant plusieurs rôles clés dont celui de vice-premier ministre (Wikipedia).

“[t]he objective behind our work has been to introduce systems that are comprehensive and that enable Ministers to have detailed control of the Dept.” (TNA, PREM19/60: 7). Ce système devait ainsi inciter les ministres à se préoccuper davantage de la gestion de leurs organisations, notamment en termes financiers: “For ministers, the system was designed to help them to take decisions on relative priorities for activities [and], at a time of public expenditure cuts, to understand exactly how cuts would fall.” (Likierman, 1982: 130). Le MINIS devint ainsi la base du système d’information du Financial Management Initiative proposé aux autres ministères et organismes.

### **Les principaux résultats du Financial Management Initiative**

De la même manière que les réformes de Rayner, cette initiative n’atteignit que partiellement ses objectifs initiaux<sup>90</sup>. En premier lieu, la compétence semble avoir été un enjeu de taille lors de la mise en œuvre de cette réforme, tel qu’il est mentionné à plusieurs reprises dans le rapport du National Audit Office<sup>91</sup>: “the FMI was launched with the unqualified support of the Government and the top management of the Civil Service” (National Audit Office, 1986b: 1 et 6). Cette observation est peu surprenante en soi, considérant la nouveauté de ce type d’instrument de gestion des dépenses publiques au sein de l’administration publique britannique, voire en Occident: les experts étaient rares, surtout pour les hautes sphères du gouvernement, davantage habituées à développer des politiques publiques qu’à gérer leurs organisations selon les préceptes du nouveau management public.

---

<sup>90</sup> Il est important de noter que l’évaluation quantitative des résultats de cette initiative est plus difficile à effectuer que pour les réformes de Rayner, car l’accent était mis avant tout sur la mise en œuvre d’un instrument de gestion des dépenses; les économies monétaires constituaient un objectif secondaire.

<sup>91</sup> Le National Audit Office (NAO) est responsable d’examiner les dépenses publiques de divers gouvernements britanniques (non exclusif à Whitehall) et certains projets spéciaux pour le compte du Parlement (National Audit Office, s.d.).

En définitive, cette initiative avait un objectif double : moderniser la gestion des finances, tout en inculquant à Whitehall l'idée de discipline financière et la valeur de parcimonie dans l'utilisation des ressources publiques: *“obtaining value-for-money’ was dependent on the quality of financial management within departments, and required a greater sense of cost-consciousness in managers”* (Thain & Wright, 1995: 65). À ce titre, certains observateurs notent que le Financial Management Initiative a bel et bien contribué à augmenter la qualité de l'information financière disponible. En ce sens, le volet plus opérationnel de la réforme semble avoir été un succès :

*“All departments now have budgeting systems which delegate financial responsibility to specified levels of authority in the hierarchy. This gives managers some control over how they spend the money allocated to them. Over 7,000 line managers now manage budgets which account for about three quarters of the Civil Service’s running costs.”* (Efficiency Unit 1987: 22-23).

*“Aim to improve departmental financial management to generate greater efficiency through cost savings and productivity gains, and better information to enable it to control the allocation and use of resources, has been partly achieved by the successful introduction of running costs control, and by obliging departments to produce annual efficiency gains of at least 1.5 per cent of them.”* (Thain & Wright, 1995: 68).

Quant à l'aspect davantage comportemental, cette initiative contribua probablement au lent recadrage cognitif et normatif de l'administration publique britannique. Selon le Efficiency Unit, cette initiative (additionnée aux autres) a permis aux fonctionnaires d'être plus conscients des coûts d'opération du gouvernement et de l'importance de la discipline financière : *“[A] striking impression we got was that most civil servants now know how much their activities cost. The local office manager has at his fingertips his staffing, accommodation and other costs; the headquarters policy Grade 5 can tell you the cost of his unit”* (Efficiency Unit 1987 : 20-22).

Toutefois, au même titre que les réformes de Rayner, cet exercice en soi ne fut pas suffisant pour matérialiser les volitions de l'administration Thatcher quant à l'adoption généralisée de la doctrine du managérialisme. En guise d'exemple, le HM Treasury poursuivit sa politique de microgestion des finances des organisations, et ce, même si cet organisme central était un des principaux artisans de l'initiative (Efficiency Unit, 1987 : 27). Également, plusieurs gestionnaires estimaient que le système d'information leur fournissait un instrument de travail pertinent, mais qu'ils n'étaient pas réellement en mesure de changer les façons de faire à cause de la rigueur de la structure hiérarchique et, de ce fait, du manque de liberté managériale. En ce sens, les normes de Whitehall valorisaient toujours le respect des procédures plutôt que la discipline financière ou encore les résultats visibles pour les citoyens/clients/contribuables (Efficiency Unit, 1987 : 7). En somme, le Financial Management Initiative représentait une étape supplémentaire, mais cependant intermédiaire, au processus de recadrage.

Cette initiative majeure eut d'autres suites qui n'étaient pas nécessairement prévues à l'origine. En premier lieu, elle facilita la réalisation d'un examen d'efficience de la gestion gouvernementale en 1986, grâce à ses instruments mis en œuvre au sein du Civil Service (UK Government, 1994: 12). Également, elle définit avec un peu plus de précision les relations – parfois acrimonieuses – entre le HM Treasury (et autres entités centrales) et les ministères et organismes de Whitehall au sujet du difficile équilibre entre le contrôle central et l'autonomie organisationnelle: *“since the early 1980s, the Treasury has tightened its grip over departmental expenditure”* (Diamond, 2013 : 531).

### 5.3.5 L'agencification du Civil Service : l'initiative Next Steps

Tel que le démontre les sections précédentes, les premières années de l'administration Thatcher furent riches en initiatives promouvant la discipline financière. Toutefois, selon plusieurs artisans mêmes de ces réformes, celles-ci n'ont pas généré les résultats escomptés : *“The impact of new systems on the way Whitehall was organised should have been substantial, but few people appeared interested in the potential of the changes to improve performance”* (Jenkins, 2008: 419). À ce sujet, la première ministre demanda au Efficiency Unit de mener une évaluation des réformes passées et de proposer des suites possibles :

*“to assess the progress achieved in improving management in the Civil Service; to identify what measures had been successful in changing attitudes and practices; to identify institutional, administrative, political and attitudinal obstacles to better management and efficiency that still remain; and to report to the Prime Minister on what further measures should be taken.”* (Efficiency Unit, 1987: 33).

À ce moment, le Efficiency Unit était dirigé par Sir Robin Ibbs, un ancien officier de la Marine britannique et un homme d'affaires bien connu au Royaume-Uni. En 1980, Ibbs fut nommé conseiller à temps partiel de la première ministre pour les questions d'efficience et d'efficacité. Il remplaça Rayner à la tête de l'Unité dès 1983 jusqu'en 1988. En 1993, il devint le président de la banque commerciale Lloyds (The Telegraph, 2014). Son parcours n'est pas sans rappeler celui de Derek Rayner, lui aussi homme d'affaires accompli et conseiller à temps partiel de Thatcher.

Le Efficiency Unit publia en mars 1987 un rapport crucial intitulé *Improving Management in Government: The Next Steps*. Cette étude<sup>92</sup>, menée par Kate Jenkins, décrit en ces termes les

---

<sup>92</sup> Cette étude - réalisée par trois (3) membres du Efficiency Unit, soit Kate Jenkins, Karen Caines et Andrew Jackson - était basée sur plus de 150 entretiens avec des ministres, des secrétaires permanents, des hauts fonctionnaires, des dirigeants publics du secteur industriel, des démissionnaires du Civil Service, sans oublier la participation de Derek Rayner à titre d'informateur (Efficiency Unit, 1987 : 33-34).

initiatives passées et met ainsi la table pour la prochaine grande transformation du Civil Service, soit la création d'agences d'exécution :

*“The main themes which have emerged from our discussions in the course of the scrutiny suggest that the changes of the last seven years have been important in beginning to shift the focus away from process towards results. The development of management systems, particularly those which cover programme as well as administrative areas, forces senior and junior management to define the results they wish to achieve.”* (Efficiency Unit, 1987: 6).

*“As a result of initiatives taken since 1979, the management of government business is much improved, especially in those parts of government where there are clear tasks to be performed and services to be delivered. But there is still a long way to go; in particular, there is insufficient sense of urgency in the search for better value for money and steadily improving services. There is wide agreement in departments themselves that substantial further improvement is achievable, but that this depends heavily on changing the cultural attitudes and behaviour of government so that continuous improvement becomes a widespread and in-built feature of it. This report makes recommendations on the structure and management needed for the better delivery of services both to the public and to Ministers, the experience that staff need to be given and how sustained pressure for improvement can be developed. This should bring the changes needed in attitudes and behaviour and with them progressive improvement in performance.”* (Efficiency Unit, 1987: 1).

Ce rapport, qui s'appuyait notamment sur les conclusions des Lasting Reforms de Rayner, s'est concentré sur trois (3) thèmes principaux: *“focusing on the job to be done, [finding] the right people and pressure for improvement”* (Efficiency Unit, 1987 : 9-13). Il proposait essentiellement de marquer une séparation légale et structurelle entre les ministères et organismes dédiés à l'élaboration de politiques publiques et les agences qui offrent des produits et services aux citoyens-clients. Également, les auteurs de ce rapport estimaient qu'il était impossible de gérer le Civil Service comme une entité, et ce, malgré la présence d'organisations centrales vouées à cette tâche. Enfin, les réformes précédentes, notamment le Financial Management Initiative, avaient mis l'accent sur le contrôle des coûts d'opération aux dépens des extrants (produits et services) et du rapport qualité/prix (*value-for-money*) (Efficiency Unit, 1987 : 1-5). Le rapport proposait quatre (4) recommandations principales (dont la dernière traite explicitement

de discipline financière) qui furent subséquemment acceptées intégralement par le gouvernement :

1. les fonctions de l'administration publiques dont la mission première est d'offrir des services à la population doivent être séparées de celles vouées à l'élaboration de politiques publiques. Ces fonctions de services doivent être regroupées à l'intérieur de nouvelles organisations appelées agences. Ces nouvelles organisations doivent être gérées par des dirigeants – directeur(trice)s général(e)s – qui relèveront directement des ministres responsables<sup>93</sup>;
2. les ministres doivent élaborer un plan de mise en œuvre de ces agences;
3. les gestionnaires et employés de ces nouvelles agences doivent être formés adéquatement afin de pouvoir assumer leurs nouvelles responsabilités : *“improved training, targetted on the agencies’ main task of delivering services, will be a key element in achieving the increased efficiency envisaged by the report”*<sup>94</sup>;
4. l'amélioration des opérations du gouvernement (efficience, efficacité et économie, mais surtout le rapport qualité/prix) doit être au centre de cette initiative et, à cet effet, une pression constante doit être imposée sur les ministères et organismes afin qu'ils puissent mettre en œuvre les changements désirés (TNA, LOC 70/20 : 6).

Quelques mois après la publication de ce rapport, Thatcher fut réélu pour un troisième mandat consécutif. Cette nouvelle victoire électorale consolida la confiance du gouvernement

---

<sup>93</sup> Il est intéressant de noter que, sur papier, le gouvernement affirmait favoriser les fonctionnaires de carrière pour occuper ces postes de directeurs généraux : *“in most cases, a career civil servant will be the best choice for the Chief Executive of an agency”*. Toutefois, il précisait par le fait même que la conjoncture pourrait être également propice à des concours ouverts à tous : *“in other cases, as now, it might be right to fill the post by open competition, with civil servants free to apply”* (TNA, LCO 70/20 : 4). La porte était donc ouverte pour le recrutement de gestionnaires d'expérience provenant du secteur privé.

<sup>94</sup> L'accent était mis sur la formation afin d'éviter de recourir à l'embauche de personnel supplémentaire, toujours dans une optique d'économie.

conservateur qui poursuivait plusieurs politiques potentiellement sensibles, notamment ce projet de création d'agences. Cette initiative permettait à l'administration Thatcher de concevoir des organisations publiques qui ressembleraient de plus en plus à celles du secteur privé et qui proposeraient un rapport qualité/prix plus avantageux que celui offert par le Civil Service : *“It was hoped that this would lead to more accountable management with quantifiable targets, customer-focused services and better value from public expenditure”* (Panchamia et Thomas, 2015 : 5). En effet, les agences devaient avant tout se concentrer sur le « client » afin de lui proposer des services spécifiques. Pour ce faire, les nouvelles organisations devaient obtenir la liberté managériale nécessaire pour gérer leurs opérations de la façon la plus efficiente possible :

*“An agency will be a separately managed block of executive work under the control of a Chief Executive who will have responsibility for delivering specified services within a framework agreed with the responsible Minister, and sufficient managerial freedom to do so having regard to any necessary central disciplines.”* (TNA, LCO 70/20: 4).

Aucune directive centrale ne fut imposée quant à la structure que devaient revêtir les nouvelles agences: *“the structure of each agency [...] will be tailor made to enable the agency to deliver the required services as efficiently as possible”* (TNA, LCO 70/20: 4). Le mot d'ordre était la flexibilité afin que les agences soient libérées du « carcan » du Civil Service – surtout les organismes centraux – notamment en matière de gestion des dépenses : *“the Treasury is prepared to forego some of its existing controls in the interests of greater efficiency”*. Il est cependant important de noter que les agences devaient suivre plusieurs règles du Civil Service, notamment en matière de recrutement et de paie, et ce, jusqu'au début des années 1990, moment où l'administration Major leur accorda davantage de discrétion managériale. L'objectif ultime étant d'améliorer la gestion pour développer des organisations plus efficaces, efficaces et économes dans la livraison des services publics, la création d'agences était perçue comme le seul moyen d'y



parvenir rapidement (TNA, LCO 70/20: 3). À ce titre, les nouvelles agences devaient composer avec un cadre budgétaire prescrit, avec la possibilité d'augmenter leurs revenus grâce à la tarification de certains services, avec des objectifs financiers et de performance à atteindre. Ces organisations disposaient également d'une certaine flexibilité dans l'allocation du budget à l'interne, notamment la réallocation des profits générés par les services tarifés. De plus, les contrats des dirigeants de ces agences comprenaient des cibles quantitatives quant à la performance et aux coûts opérationnels des organisations (TNA, LCO70/20: 5; Panchamia et Thomas, 2015 : 6).

Les autres institutions du gouvernement ne furent pas directement touchées par cette réforme, quoique divers documents suggéraient de maintenir la pression sur celles-ci pour qu'elles deviennent financièrement plus responsables : "*existing thrust to improve management will be maintained and enhanced, with continued emphasis on value for money*" (TNA, LCO 70/20: 4).

L'objectif initial de l'initiative était de transférer 75% des effectifs du Civil Service au sein de ces agences (le Efficiency Unit estimait à 95% le nombre d'employés affectés directement à la livraison de services publics) (Efficiency Unit, 1987 : 24). En février 1988, douze (12) entités furent identifiées comme agences potentielles dans la première phase de mise en œuvre<sup>95</sup>. Ces projets pilotes devaient permettre d'identifier une marche à suivre pour le processus pangouvernemental d'agencification. En août 1988, soit moins d'un an et demi après la publication du rapport *Improving Management in the Civil Service : The Next Steps*, une première agence fut créée, soit le Vehicle Inspectorate (TNA, LCO 70/20: 4).

---

<sup>95</sup> Ces douze (12) entités étaient les suivantes: HM Stationery Office; Employment Service; Passport Department; Driver and Vehicle Licensing Directorate; Vehicle Inspectorate; Meteorological Office; Non-Nuclear Research Establishments; Resettlement Units; Companies Registration Offices; Royal Parks; Historical Royal Palaces; Queen Elizabeth II Conference Centre; (LCO 70/20: 4).

Toutefois, cette transition ne se fit pas sans heurts. Certains ministres se montrèrent critiques envers cette approche, que ce soit le futur premier ministre, John Major, qui craignait que les agences ne deviennent trop indépendantes du politique, ou encore le chancelier de l'Échiquier, Nigel Lawson, qui souhaitait plutôt recourir à la privatisation. Également, le HM Treasury et quelques autres ministères s'objectèrent à cette réforme, alléguant la perte de contrôle (qui revenait historiquement à ces organisations) et les craintes de voir de nouvelles demandes de contractions budgétaires : "*The Treasury's opposition to the recommendations in the report was unremitting*" (Jenkins, 2008 : 420). La résistance du HM Treasury fut notamment si intense qu'elle retarda la publication du rapport initial de près d'une année. La première ministre refusa toutefois d'effectuer des modifications sensibles à son initiative, en précisant à Whitehall qu'elle ne tolérerait plus la dissension, ni même la résistance passive (Panchamia et Thomas, 2015 : 3-5 ; Haddon, 2012 : 18-20). Elle citait notamment l'exemple de la Nouvelle-Zélande qui avait mis en œuvre une réforme similaire avec, selon ses dires, beaucoup de succès au niveau de l'efficacité et de la reddition de comptes (TNA, LCO 70/20: 1). Outre cette mise en garde à l'attention de certains organismes centraux, il est important de noter que le ton des correspondances officielles et privées est plus conciliant que lors des réformes précédentes. Moins de menaces et davantage d'appels à la collaboration. Thatcher précisera même que les syndicats devaient être impérativement consultés dans le cadre de cette réforme (TNA, LCO70/20: 2).

L'agencification était certes le propos même de cette réforme, toutefois la discipline financière demeurait un élément central, comme en fait foi la quatrième recommandation du rapport du Efficiency Unit. Avec la création d'agences, Thatcher et ses alliés souhaitaient ainsi mettre en place des structures favorisant une meilleure discipline financière de la part des organisations publiques. Les agences offraient davantage de flexibilité au gouvernement en

matière de tarification des services et de rémunération des employés. Les budgets octroyés à ces nouvelles organisations pouvaient être mieux circonscrits, voire diminués grâce au principe de l'utilisateur-payeur (pour certains services). Mais avant tout, l'administration conservatrice souhaitait que cette nouvelle flexibilité managériale rapporte des dividendes au niveau de la performance des agences et de la saine gestion des dépenses publiques, selon les trois valeurs centrales du nouveau management public, l'efficacité, l'efficience et l'économie, mais surtout, à la lumière d'une idée récente élevée au niveau de valeur : le rapport qualité/prix. Les gestionnaires ne devaient plus être évalués d'après le respect des procédures en place, mais selon l'atteinte de cibles quantitatives, qu'elles soient d'ordre financier (ex. : coût de livraison d'un service) ou en fonction de normes de services (ex. : temps pour répondre à la demande d'un client). En guise d'exemple pour illustrer l'importance de l'idée de discipline financière au sein de cette initiative, le gouvernement identifia 117 cibles à atteindre pour l'année 1991 en matière d'agencification : 53 (45%) d'entre elles portaient sur le service à la clientèle, 38 (32%) sur l'efficience opérationnelle et 26 (22%) sur la gestion financière (HM Stationery Office, 1991).

### **Les principaux résultats des Next Steps**

L'initiative *Next Steps* généra assurément des résultats concrets, du moins davantage que les réformes précédentes. En tout, quelque 140 agences furent créées, englobant plus de 70% de la fonction publique britannique (Barberis, 1996: 7; Pollitt et Bouckaert, 2011: 317). Pour d'aucuns, l'apprentissage provenant des expériences passées et le fait que la première ministre désigna un « chef de projet »<sup>96</sup> avec une délégation d'autorité équivalente à celle d'un secrétaire

---

<sup>96</sup> Le premier « chef de projet » fut Peter Kemp (de 1988 à 1992), un haut fonctionnaire reconnu pour son caractère très directif et sa pensée à contre-courant (Haddon, 2012 : 19). La légende veut que Kemp refusât obstinément

permanent (contrairement à Rayner qui n'était que conseiller spécial) furent des éléments clefs de ce succès (Haddon, 2012: 19). D'une initiative très controversée, même à l'intérieur des rangs conservateurs, elle est devenue au fil des ans un moteur important de réformes administratives et financières, notamment en matière de discipline financière. D'ailleurs, l'initiative Next Steps est sans contredit celle qui obtint la plus grande longévité : composée de quatre (4) phases, elle s'échelonna sur plus d'une décennie. Le gouvernement travailliste de Blair mit fin au processus d'agencification en 1997. Les derniers rapports de suivi furent soumis peu de temps après, soit le *Next Steps Report* de 1998 et le *Agency Policy Review* de 2002.

En matière de discipline financière, bien qu'il soit impossible, selon une logique de causalité, d'attribuer les succès financiers de certaines agences uniquement à cette réforme, le rapport de 2002 fit état de trois (3) exemples de réussite en matière de bonne gestion des deniers publics, soit :

- la réduction du coût d'enregistrement d'une entreprise de 18% ;
- la diminution du temps de traitement (et donc, son coût) d'une demande de passeport (de 95 jours à 10 jours) ; et,
- la diminution du coût d'enregistrement d'une transaction foncière de 40% (HM Treasury, 2002 : 17).

Toutefois, quelques auteurs et contemporains de cette réforme doutent que celle-ci ait permis de promouvoir les parangons de la gestion (au sens du nouveau management public), dont la discipline financière. Selon Jenkins, qui livre ses pensées sur le programme Next Steps deux décennies plus tard, l'institutionnalisation des comportements bureaucratiques propres à

---

d'utiliser le mot « administration » dans ses communications, lui préférant le terme « management » (Hood et Dixon, 2015: 9).

Whitehall et le manque de compétences managériales de la haute fonction publique (qui était davantage outillée pour développer des politiques publiques) ont grandement édulcoré cette réforme : *“management at the strategic level in government was in chaos [...] yet little was done to break the Mandarin mould [...] forty years after Fulton and twenty after Next Steps, the Civil Service is still facing the same problems”* (Jenkins, 2008 : 423-425). En somme, même si cette initiative promouvait la discipline financière par le biais de la création d’unités quasi-indépendantes, l’idée devenait difficile à matérialiser du moment que cette culture (au-delà d’une certaine sensibilisation aux limites budgétaires) n’était qu’embryonnaire : *“The absence of a coherent managerial culture allows this pressure on inputs to distort the definition of performance”* (Richards, 1988: 87). Un rapport d’évaluation de l’Institute for Public Policy Research, paru en 1991, arriva à des conclusions similaires sous-entendant que le recadrage des logiques cognitives et normatives était loin d’être parachevé : *“[The Thatcher Government] was mistaken in believing that the administration of government could be restructured without tackling its theoretical basis”* (Davies et William, 1991: 24).

### 5.3.6 Les vagues de privatisation sous Thatcher

Bien qu’il ne s’agisse pas, à proprement dit, d’une initiative visant à réformer la gestion des dépenses publiques – la privatisation équivalant à un retrait définitif du poste budgétaire concerné – cette thèse ne peut passer sous silence cette opération d’envergure maintenant célèbre dans l’histoire de l’État britannique, car ses motivations étaient directement en ligne avec le référentiel de marché prôné par le gouvernement conservateur de l’époque.

En concomitance avec le processus d’agencification, l’administration Thatcher se lança dans une vague sans précédent de privatisations d’organisations et de fonctions publiques, surtout

celles provenant du secteur industriel. Ce recours direct au secteur privé répondait à deux idées bien ancrées dans la logique cognitive et normative conservatrice : réduire l’empreinte étatique en se départissant de responsabilités jugées non pertinentes à la sphère publique et dégager une marge de manœuvre financière grâce aux flux de capitaux générés lors des ventes (Broadbent et Laughlin, 2001: 21).

L’initiative Next Steps prévoyait d’ailleurs la privatisation comme un scénario à privilégier dans les cas où la création d’agences n’était pas envisageable<sup>97</sup> :

*“Privatisation provides all the managerial freedoms and disciplines sought by the agency approach, and should normally be regarded as the preferred route unless there are compelling reasons to the contrary. If privatisation is not immediately practicable, but might become so later on, the Department will consider whether agency treatment is an appropriate transitional measure.”* (TNA, LCO 70/20: 5).

En guise d’exemples, les British Airways, British Airports Authority, British Aerospace, British Gas, British Shipbuilders, British Steel Corporation furent toutes privatisées, entraînant le transfert de près de 800 000 fonctionnaires au secteur privé (TNA, PREM/19/60: 5; Pollitt et Bouckaert, 2011: 317).

### 5.3.7 *Les années Major en bref*

Après plus de 11 ans comme première ministre, un record de longévité depuis près de cent ans, la Dame de fer remit sa démission à la reine le 28 novembre 1990, en réaction à la contestation généralisée qu’elle subissait, et notamment au sein même de son parti. Le chancelier

---

<sup>97</sup> Les autres solutions de remplacement à l’agencification étaient la sous-traitance, la transformation en société d’État ou encore l’abolition de l’unité concernée (Next Steps: Establishing and Administering Agencies, LCO 70/20, p. 2).

de l'Échiquier, John Major<sup>98</sup>, devint dès lors le 72<sup>e</sup> premier ministre britannique (GOV.UK, 2018c).

Major accéda au pouvoir dans une période difficile : l'économie britannique montrait des signes d'essoufflement après quelques années de croissance soutenue. Plus spécifiquement, le PIB du Royaume-Uni avait cru en moyenne de 4,2% entre 1985 et 1989 et le taux de chômage avait diminué de façon significative durant cette période de cinq ans, passant de 11,3% à 7,2%. Toutefois, le début des années 1990 fut marqué par un ralentissement significatif de l'économie, conséquence de la récession mondiale qui sévissait à ce moment. L'économie britannique tomba officiellement en récession dès 1991, avec une baisse du PIB de 1,1%, mais surtout une hausse du taux de chômage de près de 3% en moins de trois ans, pour se chiffrer à 10,4% en 1993 (Office of National Statistics, 2018).

Les finances publiques subirent évidemment les contrecoups de cette récession. Alors que le gouvernement de Thatcher avait renoué avec les surplus budgétaires pour une première fois en plus d'une décennie, soit 6,4 milliards £ en 1988-89 et un milliard £ en 1989-90 (sous la gouverne financière de Major en qualité de chancelier de l'Échiquier), la situation s'est rapidement détériorée pour atteindre des déficits annuels pour le moins inquiétants : 5,8 milliards £ en 1990-91, 22,5 milliards £ en 1991-92 et 46,6 milliards £ en 1992-93, pour un total de 74,9 milliards £ en seulement trois (3) ans (House of Commons Library, 2013).

En somme, les premières années de Major à la tête du gouvernement britannique furent très différentes des dernières passées à titre de chancelier de l'Échiquier. Major et son successeur aux

---

<sup>98</sup> Sir John Major (n. 1943) s'impliqua en politique dès son jeune âge, au sein du Parti conservateur. Après deux élections perdues au cours des années 1970, il fut élu pour une première fois au Parlement en 1979. Il devient secrétaire au Trésor en 1987, puis chancelier de l'Échiquier deux ans plus tard. Il obtint une réputation enviable auprès de ses collègues pour son contrôle rigoureux des dépenses publiques au cours des années 1980. Il remplaça Margareth Thatcher en 1990 en qualité de premier ministre jusqu'à sa défaite aux élections de 1997 aux mains des néotravailleurs de Tony Blair (GOV.UK, 2018c).

finances, Norman Lamont<sup>99</sup>, furent donc confrontés dès leur assermentation à des défis budgétaires importants qui requièrent de nouvelles mesures de discipline budgétaire.

#### 5.3.7.1 Les initiatives Major

En termes de discipline financière, le gouvernement Major suivit essentiellement le même sentier emprunté par l'administration Thatcher. D'ailleurs, le livre blanc *The Civil Service : Continuity and Change* souligne sans détours l'héritage du thatchérisme et propose une dernière série de réformes afin de conclure la transformation de la fonction publique :

*“[...] in recent years, it has carried through a wide range of reforms to improve its efficiency, effectiveness and quality of service to the public. New organisational structures and management techniques have been introduced. [...] This White Paper sets out the Government's conclusion on further improving Civil Service performance”* (UK Government, 1994: 1).

Durant cette période de continuité, l'administration Major conçut quatre (4) grandes initiatives qui abordaient toutes la question de la gestion des dépenses publiques (sous l'angle des services publics et du libre choix des clients-citoyens). Le thème de la discipline financière occupait toujours une place prépondérante : elle était exprimée sous deux thèmes centraux, soit le rapport qualité-prix et la capacité de payer des contribuables britanniques, deux idées centrales issues de l'ère Thatcher.

Ces quatre (4) grands programmes de l'ère Major – le Civil Service : Continuity and Change, le Citizens' Charter, le Competing for Quality et le Private Finance Initiative – sont brièvement analysées ci-dessous.

---

<sup>99</sup> Norman Lamont, Baron Lamont of Lerwick (n. 1942), est un politicien d'allégeance conservatrice. Diplômé de Cambridge en économie, il a œuvré dans le secteur financier avant d'être élu au Parlement en 1972. Il occupa différents postes de secrétaire et de ministre avant de remplacer John Major à titre de chancelier de l'Échiquier lorsque ce dernier devint premier ministre en 1990. Il est reconnu pour sa lutte conjointe contre les déficits et l'inflation, de même que pour son rôle prédominant dans les négociations de politiques monétaires avec les autres membres de l'Union européenne (Wikipedia).



*The Civil Service : Continuity and Change* : ce document proposait un bilan des réformes effectuées lors des quinze dernières années au sein de la fonction publique et offrait des pistes d'amélioration pour bonifier la gestion publique, l'élaboration de politiques et la prestation de services. Pour y parvenir, ce livre blanc identifia plusieurs initiatives construites autour de thèmes exprimés qualifiés de « disciplines clés » (*key disciplines*): des normes claires en matière de services aux citoyens, des cibles plus précises en matière d'extrants et de résultats et surtout le maintien du contrôle serré des coûts de fonctionnement de la fonction publique (UK Government, 1994: 20-22). Le Efficiency Unit se vit confier la mission d'évaluer l'atteinte de ces disciplines clés. À cette fin, l'unité devait notamment soutenir les ministères et organismes dans l'élaboration de leurs plans d'efficience qui devaient préciser de quelles façons ils comptaient parvenir aux économies exigées par le gouvernement, en fonction des contraintes imposées sur les coûts d'opération au cours des trois années suivantes (UK Government, 1994: 23). L'idée générale soutenant ces plans sera reprise quelques années plus tard par l'administration Blair lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de leur principal instrument de discipline financière, les Spending Reviews.

*Le Citizen's Charter* : publiée en 1991, cette charte visait à offrir aux citoyens des services de qualité en fonction de la capacité de payer de l'État. La charte considérait ainsi les citoyens au centre de la prestation de services publics comme des clients, voire des consommateurs. Les ministères et organismes publics devaient ainsi définir les normes de services, notamment en termes de qualité, de rapidité, d'exactitude et d'accès (UK Parliament, 2008), tel qu'exprimé par le premier ministre de l'époque, John Major :

*“It will work for quality across the whole range of public services. It will give support to those who use services in seeking better standards. People who depend on public services—patients, passengers, parents, pupils, benefit*

*claimants—all must know where they stand and what service they have a right to expect.” (Major, 1991).*

Cette chartre s’adressait plus particulièrement aux agences créées dans le cadre de l’initiative Next Steps: puisque celles-ci proposaient de nombreux services directs aux citoyens-clients, elles se devaient de définir les normes de services selon un principe de parcimonie.

*Competing for Quality* : le livre blanc exposait aussi la stratégie du gouvernement afin d’accroître la compétitivité au sein de la sphère publique “*a more business-like approach*”, une manifestation directe du référentiel de marché (Chancellor of the Exchequer, 1991: 2). Le document ne manquait pas de souligner l’importance de l’administration publique dans certains domaines, notamment en matière d’élaboration de politiques publiques et de livraison de certains services publics spécifiques. Toutefois, le gouvernement souhaitait stimuler davantage la compétition (entre l’interne et l’externe) dans la prestation des services publics afin d’obtenir le meilleur rapport qualité-prix:

*“Public services affect all our lives and cost a great deal of money. So services must be bought wherever the best deal is to be had, both for users and taxpayers [...] to make more of the wider market for the benefits of everyone [...]. Competition is the best guarantee of quality and value for money.” (Chancellor of the Exchequer, 1991: ii; 1).*

Afin d’inciter les hauts fonctionnaires et gestionnaires à s’engager le plus régulièrement possible dans un processus compétitif, le gouvernement proposa qu’une partie des sommes économisées soit réallouée aux programmes en question<sup>100</sup>, ce qui devait normalement renforcer la discipline financière au sein des organismes visés (Chancellor of the Exchequer, 1991: ii-9). Cette idée de compétition interne-externe fut certes développée sous le gouvernement conservateur, mais elle fut réellement mise en œuvre sous l’administration Blair. Cette initiative

---

<sup>100</sup> Dans le cadre d’une comparaison entre le public et le privé concernant les coûts associés à la livraison de services.

permet également aux agences créées dans la mouvance du rapport Next Steps d'effectuer elles-mêmes leur propre recrutement, sans être soumises à l'ensemble des règles et procédures du Civil Service. Dans la même mouvance, les agences obtinrent la liberté de définir leurs propres échelles salariales quelques années plus tard (Panchamia and Thomas, 2015:2).

*Private finance initiative* : ce programme, initialement baptisé *Private financing of capital project*, visait à stimuler l'investissement privé afin de financer des projets d'infrastructure et de nouveaux services publics par la mise en œuvre de partenariats publics-privés (PPP). Considérant que l'administration précédente avait effectué d'importantes privatisations et que cette option était devenue politiquement moins viable, le gouvernement Major souhaitait trouver une nouvelle façon d'obtenir des deniers provenant de la sphère privée, toujours dans la volonté d'obtenir le meilleur rapport qualité/prix possible et de ne pas recourir exclusivement à la bourse publique (Broadbent et Laughlin, 2001: 21-22). Toutefois, au même titre que l'idée de compétition, celle des PPP ne fut réellement mise en application que sous le gouvernement néotravailleiste de Blair (The Telegraph, 2011; Institute for Public Policy Research, 1999).

En plus de ces quatre (4) initiatives, le gouvernement Major a également adopté en 1996 un code de la fonction publique (Civil Service Code) dans lequel la notion de discipline financière est clairement évoquée en tant que l'un des 13 principes de base (le septième) : "*Civil servants should endeavour to ensure the proper, effective and efficient use of money*" (House of Commons Library, 1997: 49).

Malgré l'indéniable continuité des réformes en termes de référentiels entre les règnes de Thatcher et de Major, il est important de préciser que le discours officiel s'est grandement adouci (une tendance qui avait débuté sous Thatcher, lors du lancement du programme Next Steps). Ainsi, l'administration publique britannique est dépeinte de façon beaucoup plus positive que lors

des deux premiers mandats de Thatcher. La documentation officielle soulignait d'ailleurs l'importance du secteur public *“the Civil Service continues to have a crucial role to play both in policy work [...] and in the delivery of a wide range of public service”* et sa capacité à gérer avec parcimonie les finances publiques (UK Government, 1994: 1). Le discours soutenait toutefois que la situation actuelle n'était pas satisfaisante pour autant, mais que l'état désiré serait surtout atteint par le biais d'un processus d'amélioration continue plutôt que par une transformation radicale. Ce changement de ton peut être interprété comme une preuve (selon le gouvernement conservateur) du succès obtenu grâce aux réformes précédentes: *“While much has been achieved in bringing about change, the Government believes there is considerable potential for further improvement in both quality of service, within what can be afforded, and in efficiency”* (UK Government, 1994: 2). De plus, les principales initiatives de l'administration Major, moins radicales que celles élaborées sous Thatcher, ont pavé la voie aux importantes réformes du gouvernement néotravailleiste de Blair...

### 5.3.8 Conclusion préliminaire – Une révolution thatcheriste en matière de discipline financière ?

A priori, cette question semble assez simple à répondre : Thatcher et son gouvernement souhaitaient ouvertement imposer à l'administration publique britannique un nouveau référentiel (celui de marché) grâce à la promotion d'un cadre cognitif et normatif basé sur les préceptes du nouveau management public. Des événements marquants survenus sous le règne du gouvernement précédent (celui de Callaghan) permirent à Thatcher de légitimer ce changement de paradigme : le prêt d'urgence du FMI en 1976, ses effets directs et drastiques sur la réduction des dépenses publiques (une première depuis la fin du rationnement) et ses conséquences

politiques, économiques et sociales qui culminèrent avec des grèves d'une ampleur inégalée lors de l'*Hiver du mécontentement* (1978-79) ainsi que la cuisante défaite des travaillistes aux élections de 1979. Le référentiel de l'État providence, qui régnait en force depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, était maintenant menacé, tel que le signale Bruno Jobert (1991) : "*The Keynesian reconciliation of economic growth and expansion of public services has ceased to be the key point of reference in policy debate*".

Le discours officiel des conservateurs traduisait admirablement bien cette volonté de recadrer les idées et les valeurs de Whitehall. L'administration publique fut souvent comparée à une lourde bureaucratie qui gaspillait les deniers publics sans se soucier de la qualité de ses services. Pour la réformer à l'image d'une entreprise privée bien gérée, le gouvernement Thatcher souhaitait « livrer combat à la bureaucratie » (Lowe, 2011: 251), « ce monstre qui empêche le gouvernement de changer les choses » (John Nott<sup>101</sup>) et qui « limite les libertés individuelles » (Conservative Party, 1979) <sup>102</sup>. Le référentiel de marché se percevait également dans le vocabulaire utilisé pour décrire les consommateurs de services publics. Ainsi, il n'est plus question de citoyen et de bénéficiaire, mais bien de contribuable et de client. Loin d'être naïve, cette modification visait à introduire des notions de services à la clientèle provenant des pratiques de la sphère privée.

Au-delà de cette volonté évidente de l'administration Thatcher de recadrer les logiques cognitives et normatives selon l'idéologie de marché, la question reste à savoir si cette résolution s'est matérialisée dans le domaine de la gestion des dépenses publiques par l'entremise des initiatives de discipline financière.

---

<sup>101</sup> John Nott fut Secrétaire d'État à la défense entre 1981 et 1983, notamment durant la guerre des Malouines.

<sup>102</sup> Traduction libre de l'auteur.

L'ère Thatcher fut riche en tentatives de réformer en profondeur l'administration publique britannique – notamment afin d'introduire l'idée centrale de la discipline financière – peut-être même au point de la révolutionner : *“this period saw a metamorphosis in civil service reform”* (Haddon, 2012: 5). L'administration Thatcher poursuivait un double objectif : réduire les coûts d'opération du gouvernement (afin de répondre aux principales critiques provenant de l'électorat conservateur), mais également offrir un meilleur rapport qualité/prix aux contribuables britanniques, maintenant perçus comme des clients (en lien avec la fusion des idées et valeurs entre les sphères publiques et privées).

Les deux objectifs poursuivis par l'administration Thatcher constituaient des nouveautés dans le paysage administratif britannique, surtout pour le second. La comparaison entre le contenu des initiatives de Thatcher et les politiques des gouvernements précédents (surtout les administrations travaillistes) peut certes renforcer cette thèse du changement abrupt : outre le gouvernement Heath qui avait tenté, sans succès, de réformer la gestion des dépenses publiques dans le cadre de l'initiative Programme Analysis and Review, les autres exemples d'initiatives de discipline financière sont peu nombreux, voire absents : même les sévères coupures budgétaires, une condition à l'octroi du prêt du FMI, n'étaient pas encadrées par une initiative proprement dite.

Ainsi, le gouvernement Thatcher a mis en œuvre de nombreuses initiatives qui visaient à prescrire un cadre financier plus serré et rigoureux à Whitehall, à la lumière de l'imposition d'un nouveau référentiel. La volonté d'importer les façons de faire du secteur privé s'est fait sentir dès les premiers temps du règne de Thatcher : la venue de l'influent Derek Rayner au sein de l'administration publique a contribué à l'émergence d'un sentiment de « zèle réformateur » au sein du gouvernement avec la ferme intention de réduire de façon significative les dépenses

publiques (Haddon, 2012: 6). Le manque d'outils et de compétences techniques aptes à inculquer la discipline financière au cœur de cette nouvelle culture managériale de Whitehall a rapidement poussé l'administration Thatcher à créer une série d'instruments jugés révolutionnaires pour la sphère publique, grâce au Financial Management Initiative. Or, tel que décrit dans le chapitre présentant le cadre théorique, les instruments sont de puissants vecteurs pour transmettre idées et valeurs et, par le fait même, pour légitimer le recadrage opéré par les décideurs publics.

Toutefois, lors du second mandat des conservateurs de Thatcher, le constat général était que les réformes n'avaient pas généré les bénéfices tant espérés. À cet effet, le processus d'agencification mis en œuvre par le programme Next Steps devait donner un nouvel élan aux réformes du premier mandat : *“To give a fresh impetus to the programme of management reforms introduced since 1979, and to reduce obstacles to future progress”* (TNA, LCO 70/20: 4). Cette initiative devait offrir des structures organisationnelles favorables à une culture de discipline financière qui se matérialiserait par un contrôle plus rigoureux des dépenses opérationnelles de ces agences, grâce à une flexibilité et une responsabilisation accrue des gestionnaires.

Les idées et valeurs prônées par l'administration Thatcher bénéficièrent d'une certaine période de continuité sous le gouvernement Major. Les initiatives élaborées à cette époque, que ce soit le *Competing for Quality* ou encore le livre blanc *The Civil Service : Continuity and Change*, vinrent baliser davantage le chemin tracé sous l'ère Thatcher, notamment en matière de discipline financière.

Il est ainsi possible de présenter un plaidoyer convaincant de la volonté des administrations Thatcher et Major de promouvoir une nouvelle vision en matière de discipline financière au sein des initiatives destinées à cet effet. Toutefois, cette démonstration est beaucoup moins évidente à faire en ce qui concerne la mise en œuvre et l'impact des nouvelles mesures. En effet, ces

dernières ont généralement obtenu des résultats mitigés (peut-être à l'exception du programme Next Steps), autant du point de vue des cibles quantitatives (déclinées en termes d'efficacité, d'efficience et d'économie) que du changement culturel de Whitehall, tant souhaité par le politique: *“Thatcher cuts had not had much impact on public expenditure totals”* (Pollitt, 2013: 470).

Un second indice penchant vers l'adoption incrémentale de la notion de discipline financière au sein de l'administration publique vient de la multiplication d'initiatives promouvant – directement ou indirectement – cette idée centrale. En effet, les mesures ne doivent pas être considérées comme des exercices isolés, mais bien comme un enchaînement de réformes aux objectifs congruents : *“one striking feature of the management initiatives in British government since 1979 is the way in which some initiatives have overtaken or overlaid their predecessors, as well as how some emphases are reinvented”* (Hogwood, 1994: 74-75). Flynn et al. observent également cette continuité en termes d'idées et de valeurs :

*“Taken together, the Efficiency Strategy and the FMI illustrate a number of central themes that have influenced the design of the Next Steps. These include an emphasis not only on value for money but also on the need for a « cultural change » within the public sector in which civil servants develop a commitment to the efficiency management of activities.”* (Flynn et al., 1990: 161).

Cette succession d'initiatives peuvent également illustrer la difficulté de procéder à des réductions significatives des dépenses publiques tout en instaurant une nouvelle vision en matière de discipline financière : *“Thatcher years also show how extraordinarily difficult it was to cut the real level of spending”* (Thain et Wright, 1995 : 2). À ce propos, une question demeure : pourquoi ces initiatives n'ont-elles pas réussi à recadrer rapidement les idées et valeurs dictant la gestion des dépenses publiques ?



La première interprétation cible la traditionnelle inertie institutionnelle, qu'elle soit causée par une opposition idéologique ou un manque de compétences. Certains membres du cabinet ont ouvertement critiqué certaines réformes (pensons à John Major et Nigel Lawson sous le règne de Thatcher), car jugées trop excessives ou, au contraire, parce qu'elles n'allaient pas assez vite ni assez loin. Ces dissensions ont peut-être minimisé la portée du message convoyé entre le politique et l'administratif. Également, plusieurs hauts fonctionnaires ont émis de fortes réserves quant à l'applicabilité de certaines initiatives : la correspondance entre ces derniers et les porte-étendards des diverses réformes est éloquente à cet effet, tel que le démontrent plusieurs lettres rédigées dans le cadre des Rayner's Scrutinies et maintenant disponibles aux Archives nationales<sup>103</sup>.

Dans le même ordre d'idées, Thain et Wright (1995) se demandent pourquoi le gouvernement conservateur de Thatcher n'a pas réussi à réduire le poids des dépenses publiques au niveau souhaité, et ce, malgré tous les efforts consentis. Ils soutiennent que la réponse se situe sur le plan des institutions et de leur incapacité à mettre en œuvre ces initiatives. Ils pointent plus particulièrement le manque de leadership du puissant HM Treasury, incapable de piloter les projets de réforme au sein des ministères et organismes du Civil Service : "*[i]n other than exceptional and temporary circumstances, such as acute economic or financial crisis, the Treasury cannot dictate to departments nor impose its will upon them*" (Thain et Wright, 1995: 5-6). Encore plus, cette organisation ira jusqu'à s'opposer ouvertement au programme Next Steps lors de sa conception. Autre exemple de résistance, en 1993, lors d'une révision sectorielle des dépenses en matière de programmes sociaux, le secrétaire en chef du Trésor<sup>104</sup>, Michael Portillo,

---

<sup>103</sup> La section 5.3.3 expose le contenu de quelques-unes de ces lettres.

<sup>104</sup> Le secrétaire en chef du Trésor est un ministre subalterne du chancelier de l'Échiquier.

déplorait le fait que certaines organisations refusaient tout simplement de collaborer à l'exercice (Timmins, 1997: 6)

La seconde interprétation possible proviendrait d'un manque d'expertise en gestion (selon les parangons du nouveau management public) au sein du Civil Service. Cette interprétation est avancée par l'ancienne directrice du Efficiency Unit, Kate Jenkins, qui identifie cette lacune comme une des raisons principales qui expliqueraient la difficulté de matérialiser les idées structurant les réformes (Jenkins, 2008). La réforme Financial Management Initiative répondait justement à ce besoin criant d'instruments voués à l'organisation de même qu'à la légitimation axiologique et symbolique du nouveau système administratif et financier.

Toutefois, il semble que l'opposition entre le politique et l'administratif – qui est généralement identifiée comme principal responsable de l'échec des réformes publiques – a fort probablement joué un rôle, mais peut-être moins important que certains observateurs ne le laissent entendre. Lors de l'élaboration des premières réformes en 1979-80, Rayner et Thatcher ne partageaient pas la même vision quant à la stratégie à adopter pour guider les initiatives de gestion des dépenses : Thatcher favorisait la stratégie de l'établissement centralisé des priorités en imposant des coupures drastiques identifiées par son Bureau, alors que Rayner proposait une approche plus collaborative afin d'inculquer l'idée de discipline financière dans la culture administrative pour générer des économies structurelles (et non seulement ponctuelles). L'argumentaire de Rayner se basait sur les expériences du passé, provenant du privé (les réformes chez Marks & Spencer) ou encore du public (le succès de la réforme des acquisitions des forces armées britanniques, mais aussi l'échec des PAR). Thatcher se rangea finalement derrière l'avis de son conseiller en efficacité et lui donna son aval pour mettre en œuvre des

réformes avec le concours de Whitehall (TNA, PREM19/60: 10; Lowe, 2011: 244; Haddon, 2012: 6).

Également, des ministères et organismes ont participé au processus de transformation de leurs organisations, de la conception à la mise en acte des initiatives de discipline financière. Cette particularité a peut-être joué un rôle dans le succès limité de certaines réformes, notamment en termes d'économies et de gains d'efficience. En effet, cette ouverture envers Whitehall a tempéré les volitions les plus radicales de certains décideurs publics quant à l'amplitude des réformes et au volume d'économies à générer, l'administration publique faisant valoir les conséquences néfastes de certaines propositions. Toutefois, cette volonté de travailler de concert avec Whitehall a probablement permis de semer les germes d'un changement culturel plus profond, en accord avec les parangons du nouveau management public.

En somme, le nouveau cadre cognitif et normatif proposé par l'administration Thatcher a effectivement eu un impact sensible et quasi-immédiat sur l'essence même des initiatives de discipline financière. Cette notion a d'ailleurs fait l'objet d'une importante redéfinition, en lien avec les parangons du référentiel de marché. Toutefois, le processus de mise en acte fut plus laborieux pour les raisons énumérées précédemment. Cette traduction imparfaite – entre les phases d'élaboration et de mise en œuvre – a certainement eu des répercussions sur l'opérationnalisation de la vision conservatrice en matière de discipline financière et de gestion des dépenses publiques.

## 6. La discipline financière, Acte 2 : l'innovation des néotravailleurs

L'arrivée au pouvoir des néotravailleurs (*New Labour*) dirigés par Tony Blair<sup>105</sup> en 1997 – après un règne ininterrompu de 18 ans des conservateurs de Thatcher et de Major – marque, pour plusieurs observateurs, un second tournant important dans la politique financière du Royaume-Uni depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale.

Lors de l'assermentation de l'administration Blair, l'économie britannique croissait à un rythme soutenu (une hausse moyenne de 3% du PIB au cours des quatre années précédentes) et le taux de chômage diminuait de façon constante (de 9,5% en 1994 à 6,9% en 1997). Cependant, les déficits budgétaires continuaient à s'accumuler, soit une série de sept déficits annuels consécutifs (entre 1990-91 et 1996-97) avec un solde négatif de 231 milliards £, une moyenne de 33 milliards£ par an (House of Commons Library, 2013), et ce, malgré les efforts répétés des deux administrations précédentes pour restreindre les dépenses publiques.

Ainsi le gouvernement Blair entreprit son premier mandat dans un contexte économique favorable, mais avec des finances publiques dans un état précaire. Il souhaitait s'attarder à quatre grandes priorités – la santé, l'éducation, le transport public et la criminalité – des domaines d'intervention étatique qui, selon Blair, souffraient de sous-investissements récurrents de la part des gouvernements conservateurs précédents, ce qui avait contribué à la détérioration des

---

<sup>105</sup> Né en Écosse, Anthony « Tony » Blair (n. 1953) est diplômé en droit de l'Université d'Oxford. Il rejoint le Parti travailliste en 1975 et il fut élu au Parlement pour la première fois en 1983, en même temps que son futur chancelier de l'Échiquier et éventuel successeur, Gordon Brown. Il occupa plusieurs rôles clés dans le Cabinet fantôme des travaillistes jusqu'en 1994, année où il devint le chef de ce Parti à la suite du décès de son prédécesseur, John Smith. En 1997, son parti remporta les élections générales. Il occupa le rôle de premier ministre jusqu'en 2007, année où il se retira à la suite de vives pressions exercées par des membres de son parti (dont Gordon Brown), en réaction à certaines prises de position controversées (notamment à propos de l'Irak et du Liban). Son règne fut marqué par un recadrage des idées et valeurs des (néo)travaillistes, épousant les parangons de la Troisième voie plutôt que de suivre la philosophie traditionnelle de gauche de son parti. Il joua également un rôle prépondérant dans les accords de paix (*Good Friday Agreement*) ratifiés en 1998 par les différentes factions politiques et militaires de l'Irlande du Nord (GOV.UK, 2018c).

services publics (Chancellor of the Exchequer, 1998 : 19). En lien avec ces priorités, la politique fiscale de l'administration Blair se déclinait en cinq (5) principes, soit la transparence, la stabilité, la responsabilité, l'équité et l'efficacité.

## 6.1 Le référentiel des administrations Blair et Brown

Afin de se distinguer du thatchérisme, le gouvernement Blair souhaita recadrer les logiques cognitives et normatives en matière de gestion et de politiques publiques par l'entremise d'un nouveau référentiel basé sur une philosophie développée par quelques penseurs britanniques, en particulier le professeur Anthony Giddens de la *London School of Economics*. Ce référentiel, désigné troisième voie, transcendait la doctrine d'un seul parti : Tony Blair parlait de la création d'une « internationale de centre-gauche » et Alistair Darling<sup>106</sup>, d'une approche « centriste et pragmatique » (Giddens et Blair, 2002: 7; Darling, 2012: 243). Il a influencé la gouvernance étatique au Royaume-Uni alors qu'au même moment, quelques pays occidentaux épousaient aussi les principes de ce cadre (avec certaines variantes), notamment le Canada (sous le gouvernement Chrétien), les États-Unis (sous l'administration Clinton) et l'Allemagne (sous la gouvernance de Schröder) (Bastow, Martin et Pels, 2002: 273).

La philosophie de la troisième voie émergeait d'un désir de renouveler l'idéologie sociale-démocrate, depuis la fin du consensus keynésien survenu au crépuscule des années 1970, afin de contrer l'influence grandissante du néolibéralisme en Occident, plus particulièrement au Royaume-Uni. Il s'agissait en fait de proposer une nouvelle orientation – une troisième voie – au

---

<sup>106</sup> Alistair Darling (n. 1953) fut député travailliste entre 1987 et 2015 pour la circonscription d'Edinburg South West. Il occupa diverses positions au sein des gouvernements Blair et Brown en qualité de secrétaire d'État de divers ministères, puis comme chancelier de l'Échiquier entre 2007 et 2010. Il occupa le poste de chef de la campagne du NON (*Better Together*) lors du référendum pour l'indépendance de l'Écosse en 2014. Il se retira de la vie politique en 2015 (Darling, 2012; Wikipedia).

binôme traditionnel gauche-droite : « l'idéologie de l'État minimal ne néglige pas moins à l'excès les limites du marché que la gauche traditionnelle ne tombe dans un prurit obsessionnel de l'État » (Giddens et Blair, 2002 : 167). La troisième voie constituait le cœur de la doctrine politique du *New Labour* de Tony Blair, en rupture avec le *Old Labour*. Blair définissait ainsi ce recadrage des idées et valeurs du Parti néotravailleliste qu'il tenta d'opérer dès son arrivée à la tête de la formation politique<sup>107</sup>:

*“a basic belief – recovering Labour values from outdated tradition and dogma and reconnecting the party to the modern world [...] no return to the old union laws; no renationalisation of the privatised utilities; no raising of the top rate of tax; no unilateralism; no abolition of grammar schools. And they were certain clear pointers to future policy: a tough line on antisocial behaviour; investment and reform in public services; pro-Europe and pro-US; opportunity and responsibility together in welfare; encouragement for small and medium sized enterprises and even-handedness between business and labour.”* (Blair, 2011: 96-97).

En complément, Alistair Darling résuma en ces quelques mots la distinction entre l'ancienne et la nouvelle approche travailleliste en matière de finances publiques: *“New Labour's economic policy was built on discounting the old left's tax and spend approach, whereby the country borrows beyond what it can afford in order to finance spending on public services”* (Darling, 2012: 38).

En bref, la troisième voie proposait une migration de l'État-providence à l'État « investisseur social » afin de trouver un « juste équilibre entre l'énergie et la force du marché d'une part et les valeurs sociales et civiques de l'autre » (Giddens et Blair, 2002: 7). Ainsi, ce référentiel rejetait le choix binaire traditionnel entre la gouvernance de marché et celle de l'État providence pour combiner les forces de ces deux approches (Bastow, Martin et Pels, 2002: 270).

---

<sup>107</sup> Une des premières actions de Blair fut de modifier la Clause IV de la constitution du Parti travailleliste cautionnant la nationalisation du secteur industriel britannique : *“the common ownership of the means of production, distribution and exchange”*. La version amendée de Blair (qui est toujours celle utilisée aujourd'hui) s'appuie sur les grandes valeurs sociales-démocrates, sans être aussi spécifique et contraignante que la variante précédente (Blair, 2011 : 77 et 88).

Selon le premier ministre Tony Blair, la troisième voie proposait un pragmatisme renouvelé: « les idées sont elles-mêmes dénudées de sens si elles ne sont pas liées à des possibilités de réalisations concrètes » (Giddens et Blair, 2002: 24). Au-delà de cette consonance pragmatique, le cadre normatif de la troisième voie revêtait une importance particulière. Giddens soutenait que les « exigences morales » constituaient un élément central de cette doctrine, que ce soit en matière d'économie, « remoralization of the economy », ou de gestion de l'État (Bastow, Martin et Pels, 2002: 275). À ce titre, la réforme de l'administration publique devait s'effectuer par le partage de normes, de valeurs et d'idées, et non pas par la « hiérarchie bureaucratique » (Giddens et Blair, 2002: 185).

Le thème de la discipline financière occupait une place centrale dans cette philosophie. En effet, la réduction des déficits publics figurait parmi les cinq principales caractéristiques de la troisième voie. La discipline financière était capitale pour le *New Labour* afin, selon Blair, de « garantir aux prochaines générations un parfait approvisionnement des finances publiques » (Giddens et Blair, 2002: 251). Pour les tenants de ce mouvement, lorsque l'État prend une place trop importante dans la société, à l'image de l'État providence, l'administration publique devient « sclérosée et bureaucratique », ce qui entraîne une « irresponsabilité fiscale et financière » se traduisant en gestion financière « inefficace » (Giddens et Blair, 2002: 167), une terminologie qui se retrouve au cœur des premiers Spending Reviews. Futur chancelier de l'Échiquier au sein de l'administration Blair, Gordon Brown<sup>108</sup> s'exprima en ces termes lors d'un rassemblement militant à l'aube de la campagne électorale :

---

<sup>108</sup> Gordon Brown, né en 1951 en Écosse, est un homme politique britannique. À l'âge de 22 ans, il devint le plus jeune recteur de l'Université d'Édimbourg (en plus de 500 ans d'histoire), alors qu'il était encore étudiant. Il fut élu pour la première fois au Parlement en 1983, sous la bannière travailliste. Dès son arrivée à Westminster, il se lia d'amitié avec Tony Blair. Durant son séjour à l'opposition, il occupa le poste de critique aux finances dans le cabinet fantôme. Tenté de briguer la chefferie après la mort de John Smith, il se rallia plutôt à Tony Blair en échange du poste de chancelier de l'Échiquier au sein d'un éventuel gouvernement travailliste. Il occupa d'ailleurs

« En 1993, j'ai dit que le Parti du New Labour ne construirait jamais une politique économique en élaborant une liste des dépenses souhaitées, en essayant de voir dans quelle mesure celles-ci pourraient être financées par l'impôt et en recourant à l'emprunt pour combler le reste. Il n'y aura pas de retour aux jours de la gestion insouciance de la demande, qui se fait passer pour du keynésianisme. » (Gordon Brown dans Lapsley et Midwinter, 2010 : 825).

La discipline financière ne peut toutefois s'opérer sans procéder à de profondes réformes étatiques : « une des affirmations majeures de la troisième voie est que les niveaux de fiscalité doivent être maîtrisés et que toute dépense publique doit servir les réformes et apporter des résultats » (Giddens et Blair, 2002: 250). Ainsi, la modernisation de l'État, par l'intermédiaire de réformes administratives et financières, constituait un thème central de ce référentiel : “*Blair government has devised a whole new architecture for both expenditure planning and control and the delivery of public policy*” (Lee, 2003: 172). Afin de parvenir à l'équilibre entre responsabilité financière et investissement public, un portfolio de réformes fut proposé. Ce dernier comprenait une « débureaucratization » par la restructuration des services publics centrée sur les besoins des clients-citoyens, une réévaluation des normes administratives autour de la « culture d'entreprise », l'établissement de normes de performance, une plus grande autonomie des gestionnaires dans le processus de prise de décision, une décentralisation du pouvoir au sein de Whitehall et une déconcentration au profit des localités, etc. (Giddens et Blair, 2002: 168-180). Ces idées, valeurs et normes ne sont pas sans rappeler certains thèmes centraux du thatchérisme et du nouveau management public, maintenant désigné sous l'appellation *gestion axée sur les résultats* qui deviendra un référentiel international en matière de gouvernance des organisations publiques. D'ailleurs, il s'agit d'une des principales interrogations, voire critiques, émises par de nombreux observateurs : les néotravailleurs proposaient-ils un réel recadrage cognitif et normatif

---

ce poste entre 1997 et 2007, soit durant la plus longue période de croissance économique du Royaume-Uni. Il remplaça Blair comme premier ministre le 27 juin 2007. Il dut par la suite gérer la crise économique de 2007-10 et il fut battu aux élections de 2010 par la coalition formée des conservateurs et des libéraux-démocrates. Il siégea comme simple député jusqu'à sa retraite de la vie politique en 2014 (GOV.UK, 2018c).



ou s'agissait-il plutôt de simples changements esthétiques, particulièrement en matière de discipline financière ? Nous y reviendrons.

En somme, les artisans de cette philosophie soutenaient que certaines fonctions de l'État devaient se transformer et qu'en définitive, « ce qui importe, c'est l'influence de l'État et non sa taille » (Giddens et Blair, 2002: 249). Ainsi, « la restructuration des services publics et le rétablissement de la confiance en leur bon fonctionnement apparaissent ainsi comme autant d'enjeux majeurs de nos sociétés contemporaines » (Giddens et Blair, 2002: 167).

## 6.2 L'initiative d'une génération : les Spending Reviews

L'arrivée au pouvoir de l'administration Blair constitue la seconde période marquante dans l'évolution des initiatives de discipline financière au Royaume-Uni. En effet, ce gouvernement a instauré un nouvel instrument (composé de nombreux outils et techniques), baptisé Spending Reviews, qui consistait en un « examen fondamental et approfondi des dépenses publiques »<sup>109</sup>. Cet instrument précisait également les investissements publics du gouvernement dans ses différents domaines d'intervention, et ce, en fonction de ses priorités triennales (HM Treasury, 2007 : 32). En somme, ce cadre visait à compléter l'approche fiscale du gouvernement (et ses investissements prioritaires) afin de renforcer la discipline financière qui se déclinait en un meilleur rapport qualité/prix pour les services publics et des gains d'efficience.

Contrairement à la majorité des instruments précédents, surtout les réformes de Rayner et le Financial Management Initiative dont la portée était limitée en termes de durée, les Spending Reviews constituaient un exercice récurrent qui devait être renouvelé aux trois ans. Ainsi, cet

---

<sup>109</sup> Traduction libre de l'auteur.

instrument fut utilisé par plusieurs administrations différentes provenant d'origines politiques diverses, et ce, autant dans des contextes profitables que défavorables aux finances publiques<sup>110</sup>.

Les Spending Reviews représentent l'un des principaux instruments de gestion des dépenses publiques avec le traditionnel budget annuel. Toutefois, cette création de l'administration Blair – certes influencée par les initiatives précédentes, nous y reviendrons – ne constituait pas un instrument exclusivement voué à discipliner les dépenses gouvernementales, mais plutôt une politique en soi présentant les orientations gouvernementales à la lumière de ses responsabilités (santé, éducation, sécurité, transports, gouvernements locaux, etc.), sous le prisme des finances publiques. Cette initiative mit fin à plus de trente ans d'un système budgétaire annuel, car elle reposait sur une approche dite « stratégique et holistique » de la gestion des dépenses publiques, théoriquement basée sur un échéancier de trois ans (les quatre premières versions ont toutefois fait l'objet d'une révision biennale) (Talbot et Baker, 2007: 18).

Ainsi, l'architecture des Spending Reviews ne reposait pas uniquement sur des considérations techniques; leur composition était également dictée par les idées, les valeurs et les normes promues par les différents acteurs interagissant au sein des sphères politique et administrative britanniques. Ces initiatives de discipline financière comportaient de ce fait une importante dimension idéologique (Ferry et Eckersley, 2011: 16).

Ces instruments comportaient deux variantes, soit les Comprehensive Spending Reviews (CSR 1998, 2007 et 2010) qui instituaient une révision en profondeur des priorités financières du gouvernement, à la suite des changements politiques ou macroéconomiques d'importance, et les

---

<sup>110</sup> Il est important de noter que cette initiative récurrente de discipline des dépenses publiques s'inscrit dans un courant international de réformes dites de « saine gestion des finances publiques », promu par différents organismes supranationaux (FMI, OCDE, etc.) et par certains pays porte-étendards de ce mouvement, notamment le Royaume-Uni.

Spending Reviews (SR 2000, 2002 et 2004) qui proposaient des changements incrémentaux à ces priorités (Talbot, 2010: 3).

Le tableau suivant présente les six initiatives des Spending Reviews, mises en œuvre autant en période de croissance des dépenses qu'en temps d'austérité. Subséquemment à la première initiative en 1998 vouée à la réduction des dépenses, les deux versions suivantes des Spending Reviews (2000, 2002) furent mises en œuvre dans un contexte de croissance des investissements publics et représentaient davantage des exercices d'optimisation que de rationalisation des dépenses. Les versions de 2004 et de 2007 renouèrent avec les restrictions budgétaires, mais sans aucune commune mesure avec la sixième itération de l'administration Cameron qui proposait une politique d'austérité (Ferry et Eckersley, 2011). Ces six itérations sont analysées en détail dans les sections suivantes.

**Tableau 9: Les six itérations des Spending Reviews**

Initiative	Titre du livre blanc	Gouvernement	Premier ministre	Chancelier de l'Échiquier
<b>CSR 1998</b>	<i>Modern Public Services for Britain: Investing in Reform</i>	Travailliste	Tony Blair	Gordon Brown
<b>SR 2000</b>	<i>Prudent for a Purpose: Building Opportunity and Security for All</i>			
<b>SR 2002</b>	<i>Opportunity and security for all: Investing in an enterprising, fairer Britain</i>			
<b>SR 2004</b>	<i>Stability, Security and Opportunity for All: Investing for Britain's long-term future</i>			
<b>CSR 2007</b>	<i>Meeting the aspirations of the British people</i>		Gordon Brown	Alistair Darling
<b>CSR 2010</b>	<i>Spending Reviews 2010</i>	Coalition (Conservateur et Démocrates libéraux)	David Cameron	George Osborne

### 6.2.1 *La première mouture des Spending Reviews : le triptyque rigueur, réformes et investissements*

Comme il a été dit précédemment, l'arrivée au pouvoir des néotravailleurs semblait, a priori, marquer un tournant majeur dans le domaine de la discipline financière. En effet, l'administration Blair proposait un tout nouvel instrument, inspiré de celui précédemment utilisé par Rayner dans le cadre de ces Scrutinies, mais beaucoup plus complet, voire complexe, autant dans sa portée que dans sa profondeur d'analyse. De plus, le discours officiel – la rhétorique et le ton – entourant la promotion de ce nouvel instrument était également différent de celui de l'administration Thatcher, du moins lors des deux premiers mandats<sup>111</sup>. La prochaine section tentera justement d'illustrer ces éléments de discontinuité, mais également les importantes similitudes entre les initiatives des conservateurs et des néotravailleurs.

La première version de cet instrument s'appuyait sur un nouveau cadre financier construit autour de deux règles primordiales inscrites dans le *Finance Act* et dans le *Code for Fiscal Stability* de 1998. Dans un premier temps, la Règle d'or (*Golden Rule*) encadrait les conditions régissant l'emprunt qui était maintenant restreint aux investissements dans les infrastructures et les projets porteurs, excluant le paiement des dépenses courantes de l'administration publique (et ainsi, éviter de tomber dans des déficits structurels). Dans un second temps, la Règle durable (*Sustainable Rule*) stipulait que l'endettement net du secteur public devait demeurer en dessous de 40% du revenu national brut de chaque année, et ce, en fonction du cycle économique (Talbot et Baker, 2007: 7). L'application de ces deux règles a évidemment accentué la pression sur les dépenses publiques, jetant les bases de diverses mesures de discipline financière, dont les

---

<sup>111</sup> La distinction de ton entre les discours officiels de l'administration Major et ceux de Blair est cependant moins prononcée.

Spending Reviews qui constituent assurément l'initiative phare. L'administration Blair ne souhaitait pas revenir aux tendances keynésiennes des travaillistes « traditionnels » en matière de finances publiques, car certains éléments clés, comme l'endettement, occupaient maintenant une place centrale (Blair, 2011 : xxvi).

Les CSR 1998 devenaient ainsi l'instrument phare de la gestion des dépenses publiques et de l'efficacité administrative à ce moment. Il visait à compléter le cadre financier du gouvernement afin de dégager des gains d'efficacité et des économies pour financer les priorités du gouvernement et, parallèlement, obtenir un meilleur rapport qualité/prix pour les services publics. Deux idées centrales guidaient cette nouvelle stratégie et redéfinissait par le fait même la notion de discipline financière, soit investissement et réforme<sup>112</sup>. Dans tous les domaines d'intervention publique, les investissements financiers étaient maintenant conditionnels à des réformes administratives (*investment vs. reforms*) avec, comme valeurs centrales, les trois « E » (efficacité, efficacité et économie) se déclinant en termes de prudence financière, de gains d'efficacité, de réduction de la bureaucratie et de rapport qualité/prix (Chancellor of the Exchequer, 1998 : 23-24). Dans leurs discours traitant des CSR, autant Tony Blair que Gordon Brown insistaient continuellement sur le binôme investissement/réforme et ses trois valeurs constitutives : “*the government in combining prudence and stability in public finances with investment and reform in public services*” (Chancellor of the Exchequer, 1998: 9). Alors que l'idée de réforme fut largement véhiculée par les gouvernements précédents, celle de l'investissement signalait un certain changement de ton. L'administration publique (et sa prestation de services) n'était plus perçue comme un mal nécessaire, mais comme un organe majeur qui pouvait être préservé grâce à des interventions précises.

---

<sup>112</sup> Ces deux idées étaient regroupées sous un des principes de base des CSR 1998 “*Money for Modernisation*”.

Dans l'avant-propos du livre blanc des CSR (Chancellor of the Exchequer, 1998), Tony Blair énonçait les grandes idées de la troisième voie en matière de discipline financière. Le premier ministre réaffirmait que son administration s'était engagée à maintenir une approche prudente en matière de finances publiques en promouvant le programme « investissements contre réformes », et ce, afin de financer la santé et l'éducation, les deux grandes priorités du gouvernement : *“Our aim is to reallocate money to key priorities; to change policies so that money is well spent; to ensure that departments work better together to improve services; to weed out unnecessary or wasteful spending”* (Chancellor of the Exchequer, 1998: 5-6). Toujours en lien avec l'idéologie de la troisième voie, les CSR 1998 promouvaient trois grands thèmes, soit la croissance durable de l'économie et de l'emploi, la promotion de la justice et des opportunités pour tous ainsi qu'une fonction publique efficace et moderne. Sur le plan de l'administration publique, les valeurs maîtresses reposaient sur la gestion des trois « E ». L'idée derrière cette discipline était qu'une saine gestion des finances publiques était nécessaire pour favoriser la croissance économique et le développement social. À ce titre, les CSR devaient, selon ses tenants, jouer un rôle prédominant (Chancellor of the Exchequer, 1998: 17).

Afin de financer les priorités du gouvernement et obtenir les gains d'efficacité visés, les CSR 1998 étaient structurés autour d'un processus comportant trois grandes étapes. En premier lieu, le gouvernement identifiait le plan global des dépenses pour l'ensemble de l'administration publique, en fonction du nouveau cadre financier (*Setting the overall spending plan*). Puis, les ministères et organismes de Whitehall devaient définir leurs propres programmes de dépenses en fonction du plan global et, surtout, définir les réformes administratives exigées par le pouvoir central (*Investing in reform: setting the departmental plans*). Enfin, les économies dégagées des

exercices précédents permettaient de financer les priorités du gouvernement (*Reallocating spending to key priorities*).

Afin de comprendre l'évolution des différentes initiatives de discipline financière en fonction de l'influence antithétique des cadres cognitifs et normatifs et du sentier de dépendance, il est essentiel d'étudier la composition même de ces mesures. À cet égard, en comparaison avec les initiatives développées sous les administrations conservatrices précédentes, les CSR de 1998 proposaient plusieurs nouveautés en ce qui concerne les mécanismes et outils, pour reprendre la classification proposée par Lascoumes et Le Galès. Il est également important de noter que le gouvernement s'appuya davantage sur le HM Treasury pour piloter cet exercice. En dépit de la volonté de décentraliser l'exercice au sein des ministères et organismes, le Trésor jouissait d'une mainmise sur les tenants et aboutissants de cette initiative de discipline financière (Diamond, 2013 : 532).

En premier lieu, l'administration Blair proposait une distinction entre les investissements et les dépenses opérationnelles de l'administration publique, afin de limiter les transferts monétaires du premier au second et pour permettre aux organisations de pouvoir planifier à long terme (en lien direct avec la Règle d'or). À ce titre, les CSR 1998 publiaient une planification stratégique des investissements publics et un registre des actifs publics afin de s'assurer que le secteur public ne possédait pas des actifs en surplus de ses besoins. Dans le cas contraire, ces actifs pouvaient être transférés ou vendus (selon leur nature) afin de financer les priorités gouvernementales (HM Treasury, 2000: box 2.1; HM Treasury, 2007: 33).

Cette initiative mit également fin aux exercices préparatoires au budget annuel – le *Public Expenditure Survey* – pour les remplacer par un nouveau mécanisme, soit un plan triennal des dépenses discrétionnaires des ministères – les *Departmental Expenditure Limits* (DEL) –



permettant ainsi aux organisations publiques de gérer leurs budgets avec un horizon à moyen terme et de pouvoir transférer des sommes non dépensées d'une année financière à l'autre par l'entremise du *End-Year Flexibility*. Cette nouveauté permettait ainsi d'échapper à la frénésie des dépenses de fin d'année financière caractéristique de la structure financière basée sur les budgets annuels. Thatcher avait déjà tenté de mettre fin à cette pratique à l'encontre de la discipline financière, mais son administration n'avait jamais mis le plan à exécution.

Les CSR 1998 mirent également en place plusieurs nouveaux mécanismes structurants, notamment les *Annually Managed Expenditure* (AME) qui, comme son nom l'indique, établissaient un budget annuel fixe pour les dépenses « volatiles et non discrétionnaires », en opposition aux DEL, telles que les allocations d'aide au retour à l'emploi (*Jobseeker's Allowance*), la contribution britannique à l'Union européenne et les intérêts sur la dette nationale (Lapsley et Widwinter, 2010: 826; Hindmoor, 2002: 209). La somme des deux types de dépenses, additionnée à l'amortissement comptable et aux investissements nets, correspond au total des dépenses approuvées pour les ministères et organismes de Whitehall, les *Total Managed Expenditures* (TME) (Lienert et Jung, 2004: 418). En lien avec l'idée de réformes, les organisations publiques devaient définir les résultats attendus en fonction des sommes consenties dans le cadre des *Public Service Agreements*. Cet outil, qui représentait, selon le gouvernement, le « premier système de gestion des services publics basé sur la performance, l'atteinte des résultats et la transparence » (HM Treasury, 2007: 33), était géré par le HM Treasury, en concomitance avec l'implantation successive d'une pluralité d'autres systèmes de mesure de la performance (Talbot et Baker, 2007: 17; Talbot, 2010 : 3). Il est cependant intéressant de noter que les *Public Service Agreements* (PSA) reprenaient plusieurs concepts développés lors du *Financial Management Initiative*, en guise d'exemple, le système de suivi et d'évaluation des

gestionnaires basé sur les « contrats » et l'idée que les gestionnaires devaient être responsables et imputables de l'ensemble de la chaîne de valeur (intrants, activités, produits/services et résultats), et non seulement une partie spécifique comme, souvent, les activités de nature procédurale.

En supplément, afin d'identifier des économies et de favoriser la collaboration entre les diverses organisations de Whitehall pour de meilleurs résultats, les CSR 1998 proposaient des révisions interorganisationnelles (*Cross-departmental reviews*) qui pouvaient bénéficier d'un financement par l'entremise d'un nouveau fonds dédié à favoriser les réformes et les gains d'efficience, soit le *Invest to Save Budget* (HM Treasury, 2000: box 2.1; HM Treasury, 2007: 33).

En termes de cibles quantitatives, l'administration Blair visait une diminution générale des dépenses publiques de l'ordre de 0,2% pour les deux premières années couvertes par les CSR 1998, ce qui représentait concrètement des coupures budgétaires significatives dans 19 ministères afin d'accroître le financement des priorités du gouvernement, soit un investissement de 40 milliards £ dans la santé et l'éducation. Les organisations publiques œuvrant dans ces deux domaines privilégiés ne furent toutefois pas épargnées par la vague réformatrice qui balayait Whitehall, car, en échange de financement supplémentaire, les CSR exigeaient des économies substantielles dans les dépenses de fonctionnement (par exemple, le *National Health Service* (NHS) reçut près de 20 milliards £ supplémentaires, mais le gouvernement lui demandait en contrepartie de couper un milliard £ dans ses frais administratifs).

Les efforts de contraction budgétaire demandés à la plupart des organisations du Civil Service prirent diverses formes, car les CSR leur laissaient une certaine marge de manœuvre, en fonction de leurs priorités (et de celles du gouvernement) et de leurs réalités administratives et financières. Furent alors utilisées les trois stratégies de discipline financière suivantes, selon

Pollitt (2010) : les cibles de réduction fixes, les gains d'efficacité et l'établissement centralisé des priorités.

À ce titre, le prochain encadré illustre un exemple concret de réforme (soit la fusion de différentes organisations qui possédaient des missions et mandats similaires) accompagnée d'une stratégie de discipline financière spécifique à chaque cas.

## Second exemple d'une révision des dépenses – *Reorganisation of Countryside Institutions*

À l'arrivée au pouvoir des néotravailleurs, quatre (4) organisations publiques – relevant de deux ministères différents – étaient responsables de gérer les politiques, programmes et services en rapport avec le milieu rural, soit :

- le *Countryside Commission* (CoCo), qui coordonnait les questions d'ordre économique, environnemental et social dans un objectif d'intégration, et ce, pour tout le milieu rural anglais;
- le *Rural Development Commission* (RDC), qui conseillait le gouvernement en matière de développement économique et social de la campagne anglaise;
- l'*English Nature* (EN), qui était responsable de la protection environnementale en Angleterre;
- le *Farming and Rural Conservation Agency* (FRCA), qui assistait le gouvernement dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques d'intégration de l'agriculture, de la protection de l'environnement et de l'économie régionale.

Ces quatre organismes possédaient un budget total de 200 millions £ et employaient environ 2 000 personnes. Le Expenditure Committee of Cabinet identifia rapidement ces organisations comme pouvant faire l'objet d'une fusion, considérant la proximité de leurs missions et de leurs champs d'intervention.

À ce titre, les auteurs du rapport de révision des dépenses étudièrent quatre (4) options de rationalisation :

1. *le scénario de l'agence unique* : une fusion des quatre (4) organisations en une seule agence;
2. *le scénario de deux agences* : une première fusion entre CoCo et RDC et une seconde entre EN et FRCA;
3. *le scénario de la rationalisation limitée* : une fusion entre CoCo et RDC et une meilleure collaboration entre EN et FRCA, sans toutefois amalgamer ces deux dernières organisations;
4. *le scénario du changement minimal* : identification des gains d'efficacité sans modifier les structures organisationnelles.

Afin d'évaluer ces différentes options, les responsables de la révision ont évalué 19 critères basés sur les quatre (4) questions suivantes :

- l'option choisie permettra-t-elle d'améliorer l'élaboration des politiques et la prestation de services?
- permettra-t-elle d'améliorer l'accès aux services et leur qualité?
- quels seront les coûts de l'option et les bénéfices financiers subséquents?
- l'option est-elle acceptable du point de vue de l'opinion publique?

Ultimement, le scénario 3 fut sélectionné par les ministres responsables de ces organisations. Ainsi, les activités du CoCo et du RDC furent fusionnées pour créer une nouvelle organisation, le *Countryside Agency*, qui débuta ses activités en 1999. Selon les prévisions effectuées lors de la révision, cette initiative spécifique aurait initialement coûté 11 millions £, mais elle aurait subséquemment permis d'économiser environ 1,3 millions £ annuellement en plus de simplifier les efforts de collaboration entre ces différentes organisations (TNA. D 13/87: 1)

Ainsi, les CSR 1998 proposaient de multiples nouveautés en comparaison avec les initiatives élaborées sous les conservateurs. Au-delà des aspects davantage techniques et fonctionnels de cet instrument, il est intéressant de noter que plusieurs idées et valeurs développées sous l'administration Thatcher étaient toujours présentes dans cette première opération des Spending Reviews. Avant tout, la discipline financière constituait l'idée centrale dictant la composition de cette initiative. Les néotravailleurs semblaient déterminés à poursuivre les efforts de restriction des dépenses publiques : *“Labour has shackled itself to the previous government’s awesomely tight spending plans for the next two years”* (Timmins, 1997: 6). Cette discipline était nécessaire afin de financer les deux priorités du gouvernement néotravailleur tout en tentant de réduire les déficits annuels qui pouvaient devenir structurels. Les trois « E », soit l'efficacité, l'efficacité et l'économie, demeuraient omniprésentes, autant dans la composition de l'instrument de discipline financière que dans les discours officiels.

Néanmoins, la conception même de la discipline financière semblait avoir passablement évolué, du moins selon le gouvernement n otravailleur. En effet, celui-ci estimait que l'idée de discipline financière véhiculée par les CSR 1998 étaient sensiblement différentes de celle des conservateurs, car l'efficacité et la prudence prévalaient sur les coupures (volet économie) visant à réduire le rôle de l'état au sein de la société britannique. En conséquence, le gouvernement n otravailleur considérait qu'il pouvait compter sur un meilleur soutien de l'administration publique que celui vécu sous les gouvernements précédents : *“Whithall appears to believe the government genuinely wants to make spending more effective, rather than simply cut it. This offers up the outside hope that departments will be less defensive”* (Financial Times, 1997: 6). La question reste à savoir si cette révision du concept de discipline financière constituait un

recadrage des logiques cognitives et normatives à proprement dit, ou s'il s'agissait encore d'une simple évolution incrémentale de ce thème.

L'administration Blair ne se contenta pas de s'inspirer librement des initiatives de l'époque Thatcher et Major dans le cadre de la conception des Spending Reviews; elle poursuivit également certaines réformes antérieures, du moins dans leur essence. Par exemple, le programme Next Steps fut prolongé d'un an après l'arrivée des néotravailleurs au pouvoir. L'idée fondamentale de l'initiative de Major, *Competing for Quality*, soit la compétition interne-externe, fut réellement mise en acte sous le gouvernement de Blair. Toutefois, le programme conservateur qui retint le plus l'attention des néotravailleurs fut sans contredit le *Private Finance Initiative*. Au même titre que l'administration Major, le gouvernement de Blair visait à diversifier ses sources de financement afin d'entreprendre de nouveaux projets, sans augmenter le niveau de taxation ni recourir exclusivement au trésor public :

*“In securing new funds without the need for upfront public investment the reformed private finance initiative allowed the government to reconcile the desire for investment in public services and infrastructure with its commitment to maintaining a tight fiscal stance and not raising income tax rates.”* (Institute for Public Policy Research, 1999 : 2).

Les fonds provenant de la sphère privée furent ainsi hautement convoités, surtout pour financer les projets d'infrastructure. Les partenariats publics-privés (PPP) constituaient pour les néotravailleurs un mode de financement en accord avec leur référentiel qui souhaitait combiner les forces du marché avec ceux de l'État providence (Bastow, Martin et Pels, 2002 : 270), du moins plus que le recours direct et sans retour à la privatisation prônée par le thatchérisme.

## Les principaux résultats des CSR 1998

En termes de résultats financiers, cette première version semble avoir atteint ses objectifs. La croissance annuelle des dépenses en éducation et en santé doubla en comparaison avec les années Thatcher et Major<sup>113</sup>. L'éducation, grande priorité des néotravailleurs, vit son budget croître en moyenne de 4% annuellement durant le premier mandat de ce gouvernement. Malgré ces augmentations qui se chiffraient en milliards de livres sterling, le poids des dépenses publiques sur le PIB en 2001 était plus bas que sous les gouvernements précédents (Institute for Fiscal Studies, 2001: 1-10). Cette embellie pouvait s'expliquer par la diminution de nombreux autres budgets sectoriels (notamment la défense nationale et les investissements en infrastructure), une réduction significative des paiements des intérêts sur la dette, mais également par la démonstration d'une plus grande discipline financière. Preuves à l'appui, plusieurs organisations n'avaient pas dépensé l'entièreté de leur budget (et ce, même si ces enveloppes avaient été révisées à la baisse dans certains cas) et la réserve pour éventualités ne fut pas utilisée (Institute for Fiscal Studies, 2001: 1-10). Tel que mentionné précédemment, il est permis de présumer que l'administration publique a consenti, pour cette initiative majeure, à mettre en œuvre les volitions des néotravailleurs en matière de discipline financière. D'ailleurs, les sources consultées font état de peu d'épisodes de résistance de la part de Whitehall, une situation à l'inverse de celle qui prévalait sous l'administration Thatcher.

---

<sup>113</sup> Fait intéressant, le budget de la NHS n'a jamais subi de contraction annuelle depuis 1979.

## 6.2.2 *Les Spending Reviews dans une logique de croissance prudente des dépenses publiques (SR 2000, SR 2002, SR 2004)*

Au cours de son premier mandat à la tête du Royaume-Uni, l'administration Blair enregistra une seule année déficitaire, soit la première année de son arrivée au pouvoir. Par la suite, sous la gouverne du chancelier de l'Échiquier, Gordon Brown, le gouvernement britannique orchestra trois exercices annuels consécutifs marqués à l'encre noire, représentant un excédent budgétaire combiné de près de 60,1 milliards £ (House of Commons Library, 2013). La table était mise pour un relâchement progressif de la stricte discipline financière prônée par les CSR 1998. D'ailleurs, durant ces « années fastes », les dépenses publiques ont connu une croissance soutenue. Ainsi, plus de 43 milliards £ furent ajoutés aux DEL durant la période couverte par les SR 2000 et SR 2002 (UK Government, 2002; Talbot et Baker, 2007: 10). Conséquence directe de ces investissements massifs, le gouvernement britannique renoua avec les déficits budgétaires dès 2002, une tendance négative qui se poursuit encore aujourd'hui.

Durant cette période, l'économie a affiché une hausse annuelle moyenne de 3,1% du PIB entre 1998 et 2004 et le taux de chômage a continué sa descente progressive (de 6,2% en 1998 à un creux quasi-historique de 4,8% en 2004).

Au cours des six années suivantes, les néotravailleurs proposèrent trois nouveaux exercices de Spending Reviews qui, en théorie, devaient essentiellement présenter des changements incrémentaux aux priorités établies lors des CSR de 1998. En réalité, seuls les deux premiers exercices respectèrent la distinction entre les SR et les CSR, car l'itération de 2004 révéla quelques modifications sensibles à la gestion des dépenses publiques, en lien avec l'environnement budgétaire qui se ternissait graduellement et qui laissait déjà présager une période trouble.



### 6.2.2.1 Spending Reviews de 2000

Dans le cadre de la seconde itération des SR, le concept de discipline financière a notablement évolué à la lumière du contexte financier et économique plus favorable. Ainsi, autant les discours officiels que le livre blanc *Prudent for a Purpose: Building Opportunity and Security for All* abordèrent la question des dépenses publiques sous l'angle de la pérennité (*Sustainable Public Spending*) plutôt que sous celui de la rationalisation budgétaire. Certes, le thème de la discipline financière guidait toujours l'exercice de révision des dépenses; la préface du livre blanc signée par Tony Blair en offre un exemple probant : “*allocating money to priorities and controlling social security spending, spending less on paying for the national debt, and reducing inefficiency and unnecessary bureaucracy*” (HM Treasury, 2000: Foreword). Mais la connotation de rationalisation en tant que frein aux dépenses fut reléguée au second plan pour mettre l'accent sur les nouveaux investissements (en opposition aux dépenses) dans les domaines prioritaires du gouvernement. À cet égard, aucun objectif principal<sup>114</sup> de cet exercice ne traitait spécifiquement de la rigueur budgétaire, contrairement aux CSR 1998 : l'idée de productivité des services publics dominait les documents et les discours officiels (UK Government, 2000).

Ainsi, les SR 2000 proposaient une augmentation sensible des dépenses, et ce, tout en respectant les deux règles fondamentales du cadre financier néotravailleiste. Pour l'administration Blair, ces nouveaux investissements reposaient sur des hypothèses dites « prudentes » malgré les surplus budgétaires annuels qui s'enchaînaient. Le gouvernement disposait de revenus plus importants que prévus, mais surtout, il dépensait moins qu'initialement planifié. En effet,

---

<sup>114</sup> Les quatre objectifs principaux des SR 2000 étaient : 1) offrir des opportunités à tous; 2) bâtir des communautés responsables et sécuritaires; 3) accroître la productivité et la croissance durable; 4) assurer un rôle international moderne au Royaume-Uni (HM Treasury, 2000: 5; traduction libre de l'auteur).

plusieurs organisations de Whitehall n'avaient pas dépensé la totalité des DEL et des AME qui leur avaient été attribués lors des CSR 1998 et à l'occasion des budgets subséquents. Le gouvernement imputait cette situation à plusieurs facteurs, notamment par l'abandon de la planification annuelle (dans le cadre des PES) au profit d'une approche triennale (par l'entremise des DEL) qui modérait considérablement la traditionnelle course aux dépenses de fin d'année financière pour se départir de tout excédent budgétaire (HM Treasury, 2000: 7-9). Il pourrait aussi s'agir d'un signe tangible que l'administration publique a rapidement adhéré à l'idée de discipline financière promue par le gouvernement Blair.

À cet égard, le discours des décideurs évoqua les efforts de discipline financière consentis depuis leur arrivée au pouvoir, efforts qui enfin portaient fruit :

*“This Spending Review builds from the Government’s platform of economic stability which has made a sustainable expansion of public services possible. Through the application of a clear framework for monetary and fiscal policy - underpinned by two strict fiscal rules – and as a result of tough choices made to improve the position of the public finances, it is possible to increase public spending [...].”* (HM Treasury, 2000: 5).

En lien avec le référentiel de la troisième voie, le gouvernement souhaitait démontrer l'importance des dépenses publiques – et sa saine gestion – dans la société britannique, notamment afin de se distinguer des régimes précédents (comme en fait foi le nouveau fonds pour le développement de politiques basées sur des faits, le *Evidence-Based Policy Fund* (UK Government, 2000). À l'occasion des SR 2000, l'administration Blair fit un plaidoyer en faveur des programmes publics et de leur impact positif sur la croissance économique, rappelant au passage que les dépenses publiques représentaient le un cinquième de l'économie réelle du Royaume-Uni (HM Treasury, 2000: 30). À cet effet, le plan de dépenses du gouvernement était construit autour de différents engagements clés en termes de services publics de qualité, adaptés

aux besoins de la clientèle et qui devaient offrir un bon rapport qualité/prix (HM Treasury, 2000: 15), des idées qui se retrouvaient également dans certaines initiatives de l'administration Major.

En ce qui concerne le volet administratif, l'accent fut mis sur les services de première ligne et sur la gestion axée sur les résultats, toujours en lien avec le référentiel issu du nouveau management public. Des sommes supplémentaires furent consenties à de nombreuses organisations publiques en échange de cibles quantifiables définies dans les 160 PSA négociés dans le cadre de cette itération. Le gouvernement réitéra de ce fait l'importance de l'efficience et de l'efficacité de l'administration publique, toujours dans l'optique de réinvestir les sommes économisées et de rembourser progressivement la dette. Le rapport qualité/prix (*value for money*) des services publics constituait dès lors l'idée centrale derrière l'exercice. De plus, les organisations étaient incitées à collaborer entre elles pour développer une offre de services plus intégrée, efficace et efficiente dans le cadre de 15 révisions interministérielles (*cross-departmental reviews*) (HM Treasury, 2000: 16). Il est toutefois intéressant de noter qu'aucune cible gouvernementale en termes de gains d'efficience ou d'économie n'était mentionnée dans le livre blanc, en opposition avec les CSR 1998 qui identifiaient clairement les attentes en matière d'épargne pour tous les ministères et organismes de Whitehall.

#### 6.2.2.2 Spending Reviews de 2002

Cette nouvelle itération des SR, la première du second mandat des néotravailleurs, se poursuit dans la même veine que la précédente (2000) : c'est-à-dire par une hausse des investissements dans les services publics et les projets économiquement porteurs, grâce à la bonne tenue de l'économie et de la saine gestion des finances publiques : "*the state of our public finance is strong*" (UK Government, 2002). En fait, ces augmentations furent sensiblement plus

importantes que lors des versions précédentes, notamment dans trois secteurs jugés prioritaires : 8% annuellement en transport, 7% en santé et 6% en éducation. En tout, le budget prévoyait une hausse des dépenses de 61 milliards £ sur trois ans (soit de 240 milliards £ en 2002-03 à 301 milliards £ en 2005-06). Pour le gouvernement, les deux plus récents exercices des SR s'attaquaient de cette façon aux « sous-investissements chroniques et continus des services publics au cours des dernières décennies » (HM Treasury, 2002 : Foreword; UK Government 2002). D'ailleurs, le manifeste du parti travailliste soulignait que la discipline financière des années précédentes permettait à ce moment des réinvestissements dans certains services publics estimés prioritaires : *“Before 1997 we promised and kept to two tough years on spending to get the public finances in shape. Now, consistent with meeting our fiscal rules, we promise substantial rises for key public services”* (Labour Party, 2001).

Le thème de la discipline financière était ainsi toujours présent, sans toutefois être à l'avant-scène comme dans le cas des CSR 1998. Lors de la présentation des résultats des SR 2002 à la Chambre des communes, le chancelier de l'Échiquier mentionna que les nouvelles dépenses consenties ne mettaient nullement en péril le cadre financier établi et ses deux règles fondamentales (les règles d'or et durable) : *“[a]nd it is through maintaining a steady hand on the public finances at all time that we are able to both meet our fiscal rules and match our reforms with new resources”* (UK Government, 2002). Les grandes idées et valeurs des deux exercices précédents étaient abondamment répétées, soit des réformes à valeur ajoutée qui génèrent des résultats concrets mesurables en échange d'une augmentation du financement (en accord avec une stratégie d'établissement centralisé des priorités). À ce titre, cette citation de Blair illustre bien l'évolution du discours des néotravailleurs :

*“Without investment Britain will never get the modern public services it needs. But investment is not enough. Public services need reform if they are to deliver the*

*uniformly high standards and consumer focus that people expect in the 21st century [...] investment only works if it levers in change. Without the change, money is simply wasted on outdated practices.”* (Tony Blair, discours à propos des réformes des services publics, 16 juillet 2001 dans Hindmoor, 2003: 215).

En guise d’innovation, les SR 2002 définissaient les contours d’un nouveau cadre de gestion des dépenses publiques afin de planifier et de contrôler les coûts de l’administration publique, dans le but ultime d’améliorer la qualité et la rentabilité des services publics. Ce cadre, promu comme « moderne et efficace », souhaitait favoriser une « vision à long terme, prudente et transparente » de la gestion des dépenses publiques, en lien avec les parangons de la troisième voie : “[...] *our task and our determination - as always - is to remain vigilant, committed to sustaining monetary and fiscal stability, with the strength to take the right long term decisions*” (UK Government, 2002: 1; HM Treasury, 2002).

Ce cadre de gestion des dépenses reposait sur la politique du gouvernement en matière de gestion axée sur les résultats : des cibles exigeantes à long terme pour chaque organisation comme condition pour obtenir du nouveau financement (dans les PSA), des évaluations et vérifications indépendantes pour évaluer l’atteinte de résultats (valeur de la transparence) ainsi qu’un accent sur les services de première ligne (décentraliser le pouvoir des institutions centrales au bénéfice des organisations de première ligne). Afin d’améliorer le suivi des résultats et de diminuer le poids administratif de la mesure de la performance, le nombre de PSA fut revu à la baisse, soit de 160 ententes dans le cadre des SR 2000 à 130 en 2002 (HM Treasury, 2002:11).

### 6.2.2.3 Spending Reviews de 2004

L’itération 2004 des SR marqua un nouveau tournant en matière de discipline financière, car les déficits budgétaires étaient de retour depuis deux ans lors de la mise en œuvre de cette

version des SR. En effet, après quelques exercices financiers positifs, le gouvernement se retrouvait en 2003-04 avec un creux déficitaire inégalé depuis près d'une décennie, soit plus de 33 milliards £ (House of Commons Library, 2013).

Dans l'avant-propos du livre blanc, *Stability, Security and Opportunity for All: Investing for Britain's long-term future*, Blair soutenait – une fois de plus – que son gouvernement avait fait des progrès sensibles afin d'endiguer des décennies de sous-investissements dans les services publics (notamment en santé, en éducation, en transport et en justice). Le premier ministre affirmait par la même occasion que les investissements devaient se poursuivre et qu'ils devaient toujours être accompagnés de réformes: "*Investment must be matched with reform*" (HM Treasury, 2004a: 1). Le gouvernement assurait que les deux règles fondamentales du cadre financier (soit les règles d'or et durable) étaient toujours respectées – soulignant au passage que cette discipline avait permis de réduire le ratio dette/PIB de près de 10% depuis 1998 – mais il admit du même souffle que la marge de manœuvre était maintenant réduite (UK Government, 2004).

Dans sa traditionnelle présentation des résultats des *Spending Reviews* à la Chambre des communes, Gordon Brown annonça de nouveaux investissements ciblés, mais également les premières restrictions budgétaires depuis 1998: "*I can now announce that by 2008 there will be real terms fall in administration costs*" (UK Government, 2004). Cet effort supplémentaire de discipline devait permettre de dégager des sommes destinées aux services de première ligne: "*our prudence is for a purpose*" (UK Government, 2004). Ainsi, pour la première fois depuis 1998, l'initiative des SR renouait avec des efforts de contraction des dépenses, mais d'une façon beaucoup plus structurée et précise. L'itération 2004 mit un accent important sur les gains d'efficience calculés en termes de rationalisation des coûts administratifs et de réallocation des

sommes dégagées au profit des secteurs prioritaires. Cet enchaînement d'idées fait d'ailleurs l'objet d'un chapitre complet dans le livre blanc en plus d'être répété à maintes reprises, notamment dans l'avant-propos de Tony Blair.

La grande nouveauté de cet exercice résidait dans une de ses principales sources, soit le Rapport Gershon intitulé *Releasing resources to the front line : Independent Review of Public Sector Efficiency*. En 2003, le chancelier de l'Échiquier annonça la création d'une enquête indépendante sur l'efficacité au sein de Whitehall. Le mandat officiel se lisait comme suit : “A review of new ways of providing departments, their agencies and other parts of the public sector with incentives to exploit opportunities for efficiency savings, and so release resources for front line public service delivery” (HM Treasury, 2004a : Foreword). En somme, l'objectif de cette enquête était de dégager des sommes substantielles à même les opérations de l'administration publique (processus d'acquisition, pratiques d'affaires et l'arrière-boutique<sup>115</sup>) afin de financer les services de première ligne, ce qui n'est pas sans rappeler le mandat des Rayner's Scrutinies (pour le volet examen des dépenses) et la logique cognitive néotravailleuse qui consistait à réinvestir les gains d'efficacité.

Août 2003, Tony Blair et Gordon Brown nommèrent, pour diriger cette enquête indépendante, Sir Peter Gershon, ancien haut fonctionnaire au Office of Government Commerce et président d'une multinationale de l'alimentation (*Tate & Lyle*). Cette nomination n'est pas sans rappeler celles de Derek Rayner et de Robin Ibbs sous Thatcher; toutefois, Gershon présidait une commission temporaire, contrairement aux deux autres hommes d'affaires qui dirigeaient, à temps partiel, une unité gouvernementale.

---

<sup>115</sup> Expression qui désigne les opérations internes de l'administration publique qui ne résultent pas directement en une prestation de service directe aux clients-citoyens (ex. : les services de ressources humaines d'un ministère).

L'équipe de Gershon devait principalement se concentrer sur les dépenses effectuées dans le cadre des DEL. En effet, ce mécanisme était de plus en plus considéré par les ministères et organismes comme une série d'indicateurs précisant les planchers de dépenses plutôt que les plafonds (Lapsley et Midwinter, 2010: 829). Dans un premier temps, la commission effectua de nombreuses consultations avec les représentants des ministères et organismes concernés, mais également avec les syndicats, la société civile, des entreprises privées et des experts dans le domaine. Les meilleures pratiques et tendances mondiales furent également considérées. Six zones potentielles d'efficacité furent identifiées, soit : (1) l'arrière-boutique (*back office*); (2) les acquisitions; (3) les services transactionnels; (4) les politiques publiques, (5) le financement et (6) le cadre réglementaire du secteur public. Dans un second temps, les membres de l'enquête indépendante assistèrent les ministères et organismes de Whitehall pour développer des *programmes d'efficacité organisationnelle* dans le cadre de la préparation des SR 2004. Ces propositions devaient respecter un certain nombre de critères et paramètres établis par le HM Treasury et le Prime Minister's Delivery Unit. Enfin, l'équipe de Gershon émit certains constats, notamment en ce qui concerne le manque de capacité en gestion financière de certaines organisations (un constat déjà formulé à l'époque du Financial Management Initiative), et elle proposa diverses recommandations, dont un cadre de prestation de l'efficacité qui devait servir d'outil de référence pour la réactivation de l'unité d'efficacité qui sera rebaptisé le *Central Efficiency Team* (Gershon, 2004).

Dans le cadre de son enquête, principalement lors de l'élaboration des programmes d'efficacité organisationnelle, l'équipe de Gershon devait prendre en compte deux éléments jugés essentiels à la bonne conduite d'un exercice de rationalisation des dépenses :

- les économies visées ne devaient pas nuire à la prestation de services à la clientèle; et,



- les programmes devaient être crédibles, c'est-à-dire que les organisations devaient être aptes à les mettre en œuvre.

La commission Gershon publia un nombre important de recommandations qui peuvent être regroupées en quatre (4) grands thèmes (Gershon, 2004), dont certaines reprennent quasiment textuellement des avis et constats émanant d'initiatives antérieures :

- renforcer les mécanismes de gestion financière au sein du gouvernement;
- améliorer l'approche globale en matière d'acquisition;
- favoriser l'adoption rapide de services électroniques;
- effectuer une révision de l'efficacité et de l'efficience des principales chaînes de valeur du gouvernement;
- simplifier la réglementation et les modalités de financement des services offerts par les organismes sans but lucratif et renforcer le principe du recouvrement des coûts.

Le rapport final fut publié en juillet 2004, en amont des Spending Reviews de la même année. Le gouvernement s'inspira grandement de cet exercice dans l'élaboration des SR 2004. Cette quatrième itération reprit d'ailleurs plusieurs des conclusions et recommandations de ce rapport, mais surtout, elle épousa la philosophie qui guida le travail de l'enquête indépendante :

*“The Government is committed to maximising efficiency within the public sector and reducing administration costs while continuing its ambitious programme of public service reform and delivery. Greater efficiency will enable the Government to release significant extra resources for front-line services [...]. Achieving greater efficiency in the public sector is a key element of this agenda.”* (HM Treasury, 2004a: 13).

Afin d'identifier les zones d'optimisation et en lien avec une des recommandations du rapport Gershon, le gouvernement annonça la création du Central Efficiency Team (CET) dirigé par John Oughton, le chef de la direction du Office of Government Commerce. Le CET était ainsi

responsable d'établir des cibles d'efficience et d'assurer le suivi des initiatives afin de concrétiser les gains projetés. John Oughton devait travailler en collaboration avec le HM Treasury, mais il se rapportait directement au premier ministre et au chancelier de l'Échiquier. Il était soutenu par un groupe de travail incluant des représentants des secteurs public et privé dans le but d'offrir une évaluation « impartiale et professionnelle » des gains d'efficience envisagés pour chaque organisation participante (HM Treasury, 2004a: 25-26). Cette façon de procéder n'est pas non plus sans rappeler les Rayner's Scrutinies qui étaient également pourvus d'un comité mixte (public-privé) dirigé par un représentant du monde des affaires, Derek Rayner, ce dernier se rapportant directement à la première ministre.

Les SR 2004 proposaient également plusieurs ajouts et modifications au cadre de gestion des dépenses publiques. En bref, toutes les organisations de Whitehall devaient mettre en œuvre leur propre programme d'efficience, en lien avec l'initiative de Gershon (voir l'exemple ci-dessous). Le pouvoir central proposait également plusieurs mécanismes et outils afin d'aider les ministères et organismes à élaborer leurs programmes, notamment les Efficiency Technical Notes, qui proposaient un cadre méthodologique relativement détaillé, et le Efficiency Challenge Fund. Cette dernière mesure offrait un fonds de 300 millions £ pour financer les réformes administratives et proposait une réflexion en profondeur sur la gestion axée sur les résultats, plus particulièrement sur l'opérationnalisation des PSA<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> À ce titre, le Rapport Atkinson offrit une évaluation indépendante de la gestion axée sur les résultats, ses bénéfices et ses impacts sur l'administration publique britannique, en se concentrant sur certains aspects tels que la chaîne de valeurs (transformation des intrants en extrants afin d'obtenir des résultats) et la productivité (HM Treasury, 2004a)

### **Exemple d'un programme d'efficience: *Department of Trade and Industry***

Dans le cadre du programme de révision mené par l'équipe de Gershon, le ministère du Commerce et de l'Industrie (*Department of Trade and Industry - DTI*) s'était engagé à générer des gains d'efficience de l'ordre de 380 millions £ au cours des trois années subséquentes. La moitié de ces économies devait être réinvestie à même l'organisation, dans des secteurs et activités jugés prioritaires.

En accord avec les zones potentielles d'efficience identifiées par l'équipe de Gershon, le ministère emprunta différentes avenues pour générer les économies souhaitées, dont les principales étaient :

- une réduction d'environ 1500 postes au sein des différentes entités du ministère, ainsi que la relocalisation d'environ 700 postes à l'extérieur de Londres;
- un vaste exercice de révision des processus d'affaires du ministère qui devait à lui seul générer près de 80% des gains d'efficience;
- une rationalisation des activités de gestion des ressources humaines et financières afin d'économiser 20 millions £ (ou 5% de l'enveloppe budgétaire accordée à ces fonctions);
- un resserrement des contrôles des processus de passation des marchés pour épargner 20 millions £ lors de l'acquisition de produits TI et l'embauche de consultants externes.

Fait intéressant, les *Spending Reviews* de 2004 prévoyaient une augmentation annuelle de 3% du budget du ministère (ou 850 millions £ sur trois ans). Ces sommes supplémentaires devaient toutefois être investies directement dans le soutien à l'innovation et le développement économique régional, et non dans la gestion interne de l'organisation (Gershon, 2004: 52; HM Treasury, 2004a: Chapter 16).

Les optimisations demandées devaient se traduire par des gains d'efficience de l'ordre de 2,5% des dépenses administratives ou 20 milliards £ annuellement d'ici 2007-08 (ces rationalisations devaient théoriquement exclure les services de première ligne), une réduction de 84 150 postes et une réallocation de 20 000 postes supplémentaires à l'extérieur de Londres et de la région du Sud-Est. De plus, les SR 2004 devaient mettre en œuvre certaines recommandations émises par l'équipe de Gershon, notamment une réforme des services d'acquisition permettant d'économiser jusqu'à 6 milliards £ (HM Treasury, 2004a; UK Government, 2004).

### 6.2.3 *À l'aube de la crise économique : une itération annonciatrice de la tempête (CSR 2007)*

Entre 2005 et 2007, la situation économique demeura sensiblement la même qu'à la période précédente, avec une hausse moyenne annuelle de 2,7% du PIB durant cette période. Cependant, la situation commençait à se détériorer légèrement par rapport à l'emploi : le taux de chômage passa de 4,8% en 2005 à 5,3% en 2007, ce qui demeurait léger comme hausse, mais tout de même annonciateur de temps plus difficiles (Office of National Statistics, 2018).

Les déficits continuèrent à s'accumuler avec un manque à gagner de 112 milliards £ au cours des trois années de référence (House of Commons Library, 2013). Depuis 2001-02, six budgets consécutifs furent marqués à l'encre rouge. Cette situation poussa différents observateurs à se questionner sur la nature de ces déficits : cycliques ou structurels ? Bien que le gouvernement ait affirmé qu'il respectait toujours les deux règles fondamentales de son propre cadre financier<sup>117</sup> : *“the 2007 Pre-Budget Report projections for the public finances show that the Government is meeting its strict fiscal rules”*, certains spécialistes affirmaient au contraire que les règles auraient été transgressées, n'eût été une subtilité comptable (Talbot et Baker, 2007 : 8). Dès 2008 en revanche, le gouvernement réalisait pleinement qu'il ne pouvait plus respecter les deux règles fondamentales, comme l'avouait le chancelier de l'Échiquier de l'époque, Alistair Darling *“I had, however, to prepare the way for breaking these rules”* (Darling, 2012 : 179).

La cinquième itération des SR (deuxième dite *Comprehensive*) coïncidait avec le début du règne de Gordon Brown qui remplaça Tony Blair comme premier ministre le 27 juin 2007 à la suite d'intenses pressions internes et externes. Cette période fort mouvementée fut marquée par

---

<sup>117</sup> En guise de rappel, ces deux règles étaient celle dite d'or (qui encadrait les conditions régissant l'emprunt) et celle de la durabilité (qui stipulait que l'endettement net du secteur public devait demeurer en dessous de 40% du revenu national brut annuel).

des événements symptomatiques du cataclysme financier et économique qui se préparait, notamment la faillite de la banque Northern Rock. Cette première débâcle du secteur financier porta un dur coup aux finances publiques britanniques. Dans un premier temps, la Banque d'Angleterre allongea près de 51 milliards £ en prêts et garanties pour tenter de sauver Northern Rock et pour éviter une panique généralisée dans le public et sur les marchés financiers. Devant son incapacité à redresser la situation, la banque fut nationalisée en février 2008, une opération qui coûta en tout près de 10 milliards £ aux contribuables britanniques (National Audit Office, 2009). Le chancelier de l'Échiquier de l'époque, Alistair, souhaitait éviter cette nationalisation afin, selon ses dires, de ne pas revenir aux habitudes des travaillistes « traditionnels » qui avaient nationalisé de nombreuses industries au cours du siècle dernier<sup>118</sup>. Toutefois, considérant le manque d'intérêt du secteur privé pour acheter la banque et devant l'urgence d'agir, le gouvernement Brown n'eut d'autre choix que de conserver les actifs et surtout les passifs de la banque (Darling, 2012). Ainsi, les CSR 2007 furent élaborés dans un contexte économique et financier défavorable et furent mises en acte pendant une période de crise.

Malgré le changement de leadership au sein des néotravaillistes, il est important de noter que les principales idées et valeurs du référentiel de la troisième voie étaient toujours présentes, notamment le concept central de l'État « investisseur social ». En effet, Gordon Brown fut l'unique chancelier de l'Échiquier durant tout le règne de Tony Blair et, bien que les deux hommes se soient parfois affrontés publiquement sur des questions spécifiques, notamment au sujet de la dérèglementation du système financier et l'autonomie des établissements scolaires

---

<sup>118</sup> Au sujet des nationalisations effectuées par les travaillistes après la Seconde Guerre mondiale, consulter la note de bas de page 59, à la page 154.

(Kaletsky, 2007), la passation du pouvoir représentait davantage une continuité qu'une rupture au niveau des logiques cognitives et normatives.

Ainsi, à l'aube de son mandat initial en qualité de premier ministre, Gordon Brown se retrouva dans une situation similaire à celle des CSR 1998, soit un resserrement généralisé des dépenses publiques. Toutefois, contrairement au premier exercice des Spending Reviews, l'administration Brown pouvait bénéficier de près d'une décennie de réformes basées sur le référentiel prôné par le *New Labour*. L'administration publique britannique semblait avoir, en général, adopté les idées et les valeurs nouvelles dans ses façons de faire. De plus, cette transition représentait une opportunité unique pour Gordon Brown pour mettre en œuvre sa vision et ses priorités par l'intermédiaire de cette nouvelle itération "*There is perhaps no more eagerly awaited portent to mark this crucial transition period for the government than the 2007 CSR*" (Talbot et Baker, 2007: 3).

Ainsi, près d'une décennie après la première version des Spending Reviews, cette cinquième itération constituait la première mouture post Blair et la première révision dite *comprehensive* depuis celle de 1998. Fait intéressant, malgré l'importance de ce document d'orientation financière pour la jeune administration Brown, le livre blanc ne contenait aucun avant-propos du premier ministre, ou encore du chancelier de l'Échiquier, Alistair Darling, une différence marquante avec le régime précédent (tous les livres blancs antérieurs présentant Spending Reviews contenaient un avant-propos de Tony Blair). Toutefois, dans une lettre ouverte parue dans plusieurs médias britanniques, Gordon Brown souligna l'importance stratégique du nouvel exercice afin de faire le bilan d'une décennie d'utilisation de cette initiative structurelle:

*“the 2007 CSR provides an appropriate opportunity for a fundamental review of the balance and pattern of public expenditure, taking stock of what investments and reforms have delivered to date and identifying what further steps are needed to meet the challenges and opportunities of the decade ahead.”* (Gordon Brown, 2007: 1).

Les CSR de 2007 proposaient une poursuite des efforts de contrition demandés lors des SR 2004, avec une cible globale d'économie budgétaire (de l'ordre de 3%), mais avec un accent plus prononcé sur les coupures administratives. Les organisations centrales et locales devaient couper 5% de leurs budgets opérationnels annuellement (environ 30 milliards £) pour la durée des CSR 2007, selon une stratégie de coupure fixe, afin de réallouer les sommes dégagées aux secteurs prioritaires du gouvernement (HM Treasury, 2007). L'administration Brown souhaitait également élargir le cadre du programme d'efficacité, instauré dans la suite du Rapport Gershon, aux programmes et opérations qui lui avaient échappé en 2004. Ainsi, les « années d'abondance » du début du millénaire étaient maintenant chose du passé avec des coupures plus soutenues qu'en 2004, et même davantage qu'en 1998 (Talbot et Baker, 2007: 11). Fait intéressant, l'itération 2007 soulignait au passage quelques faiblesses à l'approche de gestion des dépenses publiques utilisée par le gouvernement Blair (et ce, même si Brown fut le chancelier de l'Échiquier de cette administration), soit une « période de largesse » en matière de consommation des ressources financières, notamment de la part du NHS (malgré l'imposition de nombreux indicateurs de performance), ainsi que des prévisions trop optimistes à plusieurs égards (Walshe dans Talbot et Baker, 2007: 4).

Afin de parvenir à opérationnaliser ces cibles de rationalisation budgétaire, le gouvernement mentionnait qu'il avait consulté des experts externes, mais aussi le public, pour définir les fondations de la transformation des services publics britanniques dans la prochaine décennie. Cette consultation publique constituait une nouvelle façon de procéder et elle sera institutionnalisée par le gouvernement suivant (de coalition).

Cependant, tel que mentionné précédemment, il est important de noter que les principales idées et valeurs du référentiel de la troisième voie étaient toujours présentes, notamment le concept central de l'État « investisseur social ». Le livre blanc soulignait que les CSR 2007 s'inscrivaient dans la lignée des orientations fondamentales des itérations précédentes, notamment une hausse des dépenses dans les domaines prioritaires du gouvernement en santé, en éducation, en transport, en sécurité et en logement avec l'ajout d'un nouveau poste budgétaire pour préparer les Jeux olympiques de Londres de 2012. À l'image des itérations précédentes, l'exercice stipulait que les investissements devaient être compensés par des réformes (*Driving forward the next stage of reform*), et ce, avec une insistance renouvelée “*Increased investment must be matched by an unwavering commitment to maximise the value of every pound of taxpayers' money*” (HM Treasury, 2007: 42). Il apparaît donc que le changement de leadership à la tête du gouvernement n'a pas déclenché de processus de recadrage des logiques cognitives et normatives.

En termes administratifs, les CSR 2007 comportaient plusieurs éléments de nouveauté propres à renforcer l'aspect réformateur de l'exercice, avec le double objectif de dégager des économies et de personnaliser la prestation de services selon les besoins des clients-citoyens. Premièrement, le gouvernement procéda à une révision des dépenses selon une approche budgétaire à base zéro, une technique popularisée au cours des années 1970 qui consiste à reconsidérer chacune des dépenses annuellement (aux trois ans dans le cas des CSR) en fonction des besoins du moment, sans tenir compte de l'historique des budgets précédents. Pour faciliter cet exercice, le gouvernement diminua drastiquement le nombre de PSA et d'indicateurs de gestion (respectivement de 130 à 30 et de 1200 à 198) afin de réduire le poids de la mesure de la



performance qui, selon le gouvernement, constituait un fardeau autant administratif que financier pour les services de première ligne. Cette façon de faire illustre également le rôle accru joué par les comités du cabinet dans cet effort de rationalisation, notamment en ce qui concerne les révisions interorganisationnelles, une tendance qui mènera à une plus grande centralisation des priorités financières et administratives.

À l'image des SR 2004, le gouvernement souhaitait s'appuyer sur l'expertise du secteur privé, toujours en lien avec l'idée de partenariat avec la sphère privée valorisée par le référentiel prôné par le *New Labour*. Cette idée d'isomorphisme est ainsi clairement évoquée dans certains documents officiels, comme en témoigne cette citation: "*the challenge for the Public Sector is to follow the example of leading private sector providers who have rethought the ways in which they interact with people and businesses to improve customer value and reduce costs*" (HM Treasury, 2007: 3). Ainsi, le premier ministre nomma Sir David Varney, ancien président de HMRC<sup>119</sup> et président de O<sub>2</sub><sup>120</sup>, pour conseiller le gouvernement sur les réformes envisagées, plus particulièrement afin d'opérationnaliser la vision énoncée dans son rapport sur la transformation des services publics au titre fort évocateur : *Service Transformation : better services for citizens and businesses, a better deal for the taxpayer*. Cette initiative consistait à s'assurer que les services publics « de renommée mondiale » ne soient pas seulement garantis par la seule augmentation des dépenses, mais aussi par un investissement de ressources dans les politiques et les programmes les plus efficaces et la réforme de la prestation de service afin d'accroître la productivité et l'efficacité à chaque occasion possible (Varney, 2006). Le tout devait se matérialiser par l'intermédiaire du Service Transformation Agreement (STA) qui proposait la vision, la gouvernance et la mise en œuvre de la réforme, ainsi que les plans de transformation

---

<sup>119</sup> HMRC: *Her Majesty Revenue and Customs*.

<sup>120</sup> O<sub>2</sub> est l'une des principales compagnies de télécommunication au Royaume-Uni avec plus de 20 000 employés et de 23 millions de clients (Site internet de la compagnie O<sub>2</sub>).

pour chacune des neuf (9) organismes visés. Le STA identifia comme principale problématique les nombreuses interactions jugées inutiles entre les citoyens et l'administration publique. La logique derrière cette réforme était qu'une diminution significative des échanges superflus (la cible évoquée était de 50%) entraînerait automatiquement une réduction sensible des dépenses : *"this is an important part of service transformation : what is wasteful for the customer is inefficient for government"* (HM Treasury, 2007: 9). L'administration Brown prévoyait un fonds de modernisation d'un milliard de livres pour soutenir les différentes résolutions prises par le gouvernement. À ce propos, ce dernier considérait que les investissements étaient nécessaires afin de mettre les réformes bien en place et, de la sorte, produire ultérieurement des économies (HM Treasury, 2007: 38-39), une approche toujours au diapason avec le référentiel de la troisième voie.

Entre les quelques mois qui séparèrent l'élaboration des CSR 2007 et sa publication, l'économie britannique se détériora davantage, accusant une accélération inquiétante du rythme de décroissance. Les pertes d'emploi se multipliaient et d'autres banques menaçaient de faire faillite, une situation qui augmentait considérablement la pression sur le politique (le gouvernement se devait-il de sauver ces banques?) et, par le fait même, sur les finances publiques. À ce titre, le chancelier Darling jongla avec l'idée de proposer un nouvel exercice de révision des dépenses afin de s'adapter à la détérioration généralisée du contexte économique et financier, pour finalement renoncer à cette avenue :

*"[t]he spending review I have announced twelve months earlier had only come into effect in April. I did not want to revise it after such a short time when so much was uncertain. Anyway, I was not enthusiastic about looking at specific cuts in spending at that stage. Things were so uncertain that we would probably end up making decisions that would have to be changed in a few months' time. I had already cut the rate of growth in public spending during the previous year. "* (Darling, 2012: 187)

Sans procéder à une révision en profondeur des résultats des CSR 2007, l'administration Brown dut néanmoins se résoudre à réduire davantage certaines dépenses, les décisions à cet égard étant maintenant prises de façon hautement centralisée : *“I went on to say that while we would not carry out [another] spending review, we had to identify some of the areas where we would stop or postpone spending”* (Darling, 2012: 267). Toutefois, le gouvernement hésita à se lancer dans une vague de compressions généralisées : il souhaitait certes demeurer en contrôle des déficits publics, mais sans pour autant diminuer significativement son soutien à l'économie qui s'enfonçait de plus en plus dans le marasme. Au bord de la crise économique, l'administration Brown délaissa tranquillement le référentiel de la troisième voie pour adopter un cadre cognitif et normatif basé sur le référentiel keynésien : *“Another go at tax and spend [approach]”* (Darling, 2012: 275). Les deux citations suivantes du chancelier Darling illustrent bien ce propos :

*“it would be wrong for every reason to start taking money out of the economy, in terms of cutting back on spending, in terms of tax. You do not do this when an economy is slowing down. Much of what Keynes wrote still makes a lot of sense. You will see us switching our spending priorities to areas that make a difference – housing and energy are classic cases where people are feeling squeezed at the moment. They do expect the government at a time like this to help them, we'll do that, and there'll be more examples of that.”* (Hennessy, 2008)<sup>121</sup>.

*“In late 2008, I was influenced hugely by Keynes' thinking as, indeed, were most other governments dealing with the fallout from the crisis.”* (Darling, 2012: 177).

Dans le cadre du budget 2009 *Building Britain's Future*, le gouvernement Gordon annonça une série de mesures de soutien à l'économie visant les entreprises (subventions et crédits de droits remboursables pour perte), les particuliers (divers crédits et subventions pour le chauffage), les sans-emploi (soutien, formation et services de placement), les propriétaires immobiliers et acheteurs potentiels (crédits pour droits de mutation et mesures pour faciliter l'accès à la

---

<sup>121</sup> Entrevue d'Alistair Darling avec Partick Hennessy du Telegraph, 18 octobre 2008. Il est intéressant de noter que le plan de soutien à l'économie des travaillistes fut mentionné pour la première fois lors de cet entretien.

propriété), etc. En contrepartie, le budget prévoyait des hausses d'imposition pour les mieux nantis<sup>122</sup>, une hausse de la taxe d'accise sur l'essence, mais, surtout, un effort de rationalisation supplémentaire demandé aux ministères et organismes, augmentant ainsi les cibles des CSR de 2007 :

*“£5 billion recoverable value for money savings in 2011-11 raising the 2007 Comprehensive Spending Review target from £30 billion to £35 billion, and in the next Spending Review period additional efficiencies to help support the economy and front-line services rising to £9 billion by 2013-14.”* (HM Treasury, 2009, 1-13).

Toutefois, cette nouvelle itération annoncée de *Spending Review* (pour 2013) ne verra jamais le jour.

Ce retour aux sources par le gouvernement travailliste ne fit pas consensus. L'opposition officielle à la Chambre des communes, représentée par les conservateurs de David Cameron, en profita pour attaquer cette nouvelle orientation dans la gestion des dépenses publiques britanniques. Le critique en matière de finances publiques du cabinet fantôme, George Osborne, jugeait que ce retour aux idées, normes et valeurs keynésiennes était aussi dommageable pour les finances publiques que pour la reprise économique tant attendue. En 2008, Osborne affirma que *“Even a modest dose of Keynesian spending [...] it's a cruise missile aimed at the heart of a recovery [...] Gordon Brown doesn't understand that there are limits to borrowing, even after he's abandoned his fiscal rules”* (Osborne, 2008), en faisant référence aux règles d'or et de la durabilité, établies en 1997 sous le leadership de Blair et maintenant outrepassées. L'opposition farouche des conservateurs se matérialisa d'abord par le retrait de son soutien au plan de dépenses du gouvernement destinées à soutenir l'économie. Mais surtout, la conjonction entre la situation économique et le conflit idéologique au Parlement incita les conservateurs de Cameron

---

<sup>122</sup> Ces hausses comprenaient notamment une majoration de 50% sur les revenus excédant 150 000 £, une mesure décriée par les conservateurs qui en firent un enjeu électoral en 2010.

à placer la lutte aux déficits tout en haut de leur programme politique en vue des élections de 2010. Pour Darling, cette position procédait de motivations idéologiques plutôt que financières: “*Reducing the deficit was a convenient excuse that provided the Conservatives with cover to make the kind of deep public spending cuts many of them were wanting to make for ideological reasons*” (Darling, 2012: 309).

Le retour au référentiel keynésien en matière de finances publiques déplut également à plusieurs membres influents au sein même de l’administration Brown. Darling (2012: 253) révèle que les discussions au sein du Cabinet étaient acrimonieuses au point de générer des conflits internes qui minèrent les derniers mois du gouvernement travailliste. Un nombre croissant de membres s’opposaient à ce que Darling appelait “*the simplistic investment versus cuts narrative*”, soit une façon détournée de justifier des coupures d’une nature fort différente de celles proposées lors des CSR 1998 (*investment vs reforms*). Pour la première fois sous le règne des néotravailleurs, des mesures d’austérité (sans réformes associées) étaient ouvertement considérées par certains membres du gouvernement, une idée en porte-à-faux avec les référentiels keynésien et ceux de la troisième voie. En somme, ces rivalités de vision en matière de dépenses publiques pouvaient se résumer ainsi: “*[i]n the end, the debate within government, such as it was, came down to a single question : cuts vs. no cuts*” (Darling, 2012: 11).

En définitive, le choc entre ces deux référentiels divergents (Darling, 2012: xviii) – avec, comme toile de fond, la double crise économique et des finances publiques – mit la table pour la dernière initiative d’importance en matière de contrôle des dépenses publiques, les Comprehensive Spending Reviews des Conservateurs en 2010.

#### 6.2.4 Conclusion préliminaire 2 – Les Spending Reviews des néotravailleurs: continuité ou rupture avec l'ère Thatcher?

Une fois de plus, la réponse à cette question semble être évidente au premier abord. Après près de deux décennies de régence conservatrice, incluant les trois mandats saillants de Margareth Thatcher, les néotravailleurs prirent les rênes du pouvoir. Après une transition en douceur au cours de la première année, l'administration Blair souhaita redéfinir le cadre de la gestion des dépenses afin de se distinguer de ses prédécesseurs, notamment grâce à une nouvelle initiative dénommée les Spending Reviews. Cet instrument connut une durée de vie hors de l'ordinaire avec cinq itérations au cours des quelque treize ans du règne des néotravailleurs (en plus des versions subséquentes mises en acte par le gouvernement de coalition, dont celle de 2010 qui fera l'objet du prochain chapitre). En ce sens, l'initiative des néotravailleurs offrit une certaine forme de stabilité à Whitehall en matière de discipline financière, contrairement à la pluralité d'initiatives conçues et mises en œuvre sous Thatcher et Major. Ce fait est d'autant plus important que les Spending Reviews furent utilisées dans différents contextes économiques et financiers: *“In 1997, we were concerned with achieving longer-term stability in public finances and economy. From 2008, our strategy was essentially to support the economy through the recession and then to cut the deficit once growth was established ”* (Darling, 2012: 41). En somme, la flexibilité de cet instrument représente une originalité en soi.

Les Spending Reviews étaient construits sur le socle d'un nouveau référentiel proposé par les néotravailleurs, ce qu'ils ont qualifié de troisième voie. Cette philosophie politique et administrative souhaitait que l'État devienne un « investisseur social », notamment par l'entremise de réformes administratives basées sur les parangons de la gestion axée sur les résultats : les organisations publiques devaient être efficaces et efficaces afin de dégager des

économies pour permettre de financer les priorités du gouvernement (principalement la santé et l'éducation) et de rétablir la confiance des clients-citoyens envers les services publics (Giddens et Blair, 2002: 167). La notion de réinvestissement dans les domaines d'intervention publique jugés prioritaires est particulièrement importante, car elle constitue probablement la principale distinction entre les référentiels de marché et ceux de la troisième voie en matière de discipline financière. Toutefois, la différenciation entre les cadres cognitifs et normatifs en matière de gestion des dépenses publiques semble plus ténue, car il est possible de dégager un certain parallélisme entre plusieurs idées et valeurs promues par les gouvernements conservateurs et néotravailleurs, plus particulièrement en ce qui concerne le thème central de la discipline financière. La question reste donc entière quant à l'évolution de ce type d'initiatives : le nouveau cadre cognitif et normatif proposé par l'administration Blair était-il si différent de celui des conservateurs au point de métamorphoser la conception et la mise en acte de ces initiatives et, par le fait même, la notion même de discipline financière?

Plusieurs analystes en administration publique (Lee, 2003; Talbot et Baker, 2007; Talbot, 2010; Pollitt et Bouckaert, 2011) perçoivent les réformes financières entreprises par l'administration Blair, principalement l'élaboration des Spending Reviews, comme le résultat d'un changement paradigmatique, une « toute nouvelle architecture » pour la gestion des dépenses publiques (Lee, 2003: 172). À ce titre, les promoteurs des Spending Reviews parlaient ouvertement « d'innovation radicale ». Le binôme « investissement contre réforme », au cœur des mesures de discipline financière, demeure une référence encore aujourd'hui. D'ailleurs, ce nouvel instrument a bénéficié d'un rayonnement international en tant qu'exemple probant de la nouvelle tendance en finances publiques et en gestion axée sur les résultats (Talbot et Baker, 2007: 15).

Au point de vue technique, les différentes itérations de ces initiatives offrirent plusieurs nouveautés, notamment par l'introduction de nombreux mécanismes et outils, en guise d'exemple les Public Service Agreements, les Departmental Expenditure Limits, les End-Year Flexibility, le Service Transformation Agreement, etc. Les Spending Reviews possédaient des objectifs plus englobants que les Scrutinies et, en ce sens, ils étaient beaucoup mieux structurés, exhaustifs et complets que la version de Rayner.

Au-delà de leur aspect fonctionnel, ces initiatives possédaient également des dimensions axiologiques et symboliques propres à véhiculer les valeurs et les normes promues par les décideurs publics et à légitimer leur pouvoir (Lacoumes et Le Galès, 2007). Ainsi, les cinq itérations des SR mises en œuvre par les néotravailleurs constituaient en soi une illustration opérationnelle de l'idéologie de la troisième voie, notamment par la promotion de la formule « investissement contre réforme », en lien avec le rôle d'investisseur de l'État donné par ce référentiel. Les néotravailleurs estimaient que la dépense publique jouait un rôle crucial dans le développement économique du Royaume-Uni, quoique différent que celui prôné par les travailleurs traditionnels (qui recherchaient davantage le contrôle étatique jusqu'à la nationalisation si nécessaire).

Tout bien considéré, il est indéniable que les administrations Blair et Brown ont proposé de nombreux changements quant à la manière de gérer les dépenses publiques. Toutefois, il est également possible d'alléguer que les Spending Reviews s'inscrivaient dans une logique d'évolution plutôt que de révolution cognitive et normative en matière de discipline financière.

En premier lieu, l'étude des premières actions des néotravailleurs révèle une étrange continuité historique avec les initiatives de leurs prédécesseurs. En effet, l'administration Blair a



poursuivi les plans de dépenses hérités des conservateurs lors des deux premières années de leur mandat (Chancellor of the Exchequer, 1998: 9). Elle a pris près d'un an avant de clore le programme Next Steps et elle a matérialisé les idées maitresses de deux initiatives du gouvernement Major, soit le Competing for Quality (la compétition interne-externe) et le Private Finance Initiative (les partenariats publics-privés). Ces exemples peuvent être interprétés comme un constat que les néotravailleurs n'ont pas tenté de tout changer dès leur arrivée au pouvoir, contrairement en 1979 où le gouvernement de Thatcher dès les premiers mois de son mandat avait conçu de nombreuses initiatives et réformes qui se voulaient en rupture avec les administrations précédentes, du moins dans leur essence. À propos des réformes de Thatcher, Tony Blair alla même jusqu'à en soutenir certaines publiquement :

*“In what caused much jarring and tutting within the party, I even decided to own up to supporting changes Margaret Thatcher had made. I knew the credibility of the whole New Labour project rested on accepting that much of what she wanted to do in the 1980s was inevitable, a consequence not of ideology but of social and economic change. The way she did it was often very ideological, sometimes unnecessary so, but that didn't alter the basic fact: Britain needed the industrial and economic reforms of the Thatcher period.”* (Blair, 2011: 101)

Également, de nombreux autres parallèles peuvent être tracés entre les initiatives des conservateurs et celles des néotravailleurs au niveau stratégique (en opposition aux niveaux fonctionnel et technique qui présentent effectivement des distinctions, tel que démontré précédemment). À ce propos, la comparaison entre les Rayner's Scrutinies et les Spending Reviews est révélatrice. Les deux types d'exercice proposaient l'examen approfondi des dépenses des ministères et organismes de Whitehall, tout en stimulant diverses réformes administratives et financières afin d'inculquer la notion de discipline financière. Dans les deux cas, les organisations étaient directement responsables de conduire ces examens, en fonction des orientations et directives émises par le pouvoir central. De plus, ces deux grandes initiatives

incitaient les diverses institutions de l'administration publique britannique à mettre en œuvre divers changements culturels, structurels, instrumentaux, des façons de faire différentes, etc.; mais la responsabilité ultime de rendre effectives ces transformations revenait aux institutions. En ce sens, les initiatives laissaient une certaine marge de manœuvre aux ministères et organismes de Whitehall.

Également, l'administration publique britannique avait déjà vécu plus de dix-sept ans de réformes successives sous les gouvernements de Thatcher et Major. Le recadrage cognitif et normatif prenait forme et la notion de discipline financière n'était plus un élément novateur, mais bien un élément de continuité grâce à une institutionnalisation des façons de faire selon les préceptes du nouveau management public/gestion axée sur les résultats. À ce titre, Schick soutient que « les réformes de la gestion entreprise par les gouvernements Thatcher-Major présenteraient peu d'intérêt de nos jours si elles n'avaient pas été poursuivies et prolongées par le gouvernement Blair » (2003: 18).

Enfin, l'argument principal en faveur d'un lent processus d'évolution des initiatives de discipline financière se retrouve au plan même des distinctions parfois équivoques entre les logiques cognitives et normatives promues par les gouvernements conservateurs et néotravailleurs en matière de gestion des dépenses publiques. Tel que mentionné à la section 5.4.2, plusieurs analystes ont questionné le référentiel de la troisième voie, notamment pour son caractère ambigu. Les néotravailleurs ont tenté de concilier les idées et valeurs des travailleurs traditionnels avec ceux des néolibéraux, avec comme résultat des positions parfois indécises. À ce propos, Bastow, Martin et Pels dressent une liste des principales critiques de cette philosophie centriste :

*“vague and elusive [...] lack of clarity [...] Third Way appears to embrace all values and institutional arrangements to some degree [...] less a concrete programme of government with specific proposals (neo-liberalism or Keynesianism), that a framework deliberately designed to overcome certain dualisms and realign values and policies in hitherto unthinkable ways.”* (Bastow, Martin et Pels, 2002: 270 et 271).

Cette ambiguïté du référentiel est également perceptible dans la gestion des dépenses publiques. Comme il a été démontré précédemment, les néotravailleurs défendaient une conception de la discipline financière plus près des orientations traditionnelles de leur parti. Pourtant, ils ont épousé plusieurs aspects du cadre cognitif et normatif développé sous l'ère Thatcher, et d'abord l'idée centrale de la discipline financière, les trois « E » et les sept (7) doctrines du nouveau management public (voir section 5.3.2)<sup>123</sup>. Cette similitude entre les approches de ces administrations rivales peut également s'observer dans la philosophie dictant les choix budgétaires : *“Most of Gordon's budget during his time as chancellor had not changed the underlying public finance dramatically [...] Monnier prudence : stable economic growth and balanced budget ”* (Darling, 2012: 38).

---

<sup>123</sup> Selon un des intervenants rencontrés lors des consultations informelles, l'administration Blair n'a pas renversé l'érosion incrémentale du Civil Service : elle ne l'a que ralentie.

## 7. La discipline financière, Acte 3 : l'austérité est au menu

Le Royaume-Uni fut durement touché par la Grande Récession, Londres étant une plaque tournante de la finance mondiale. Ainsi, le PIB chuta de 0,6% en 2008 et de 4,3% en 2009, au-dessous de la moyenne des pays membres de l'OCDE qui connurent une baisse moyenne de cet indice de 3,4% lors de cette année de référence. En corollaire, le taux de chômage subit une hausse significative au cours de ces deux années de référence pour atteindre un sommet de 8,1% au zénith de la crise, soit une augmentation de près de 3% par rapport au creux de 2006 (Office for National Statistics, 2018).

À la suite des élections générales de mai 2010, les partis conservateur et démocrates libéraux, menés par David Cameron<sup>124</sup>, formèrent une coalition, mettant fin ainsi à 13 ans de règne des travaillistes successivement dirigés par Tony Blair et Gordon Brown. Ce changement de gouvernement s'effectua dans une période trouble, car le trésor public était lourdement hypothéqué par le faramineux plan de sauvetage du système financier britannique, d'une valeur de 500 milliards de livres sterling, soit l'équivalent d'environ 75% du budget annuel de l'État britannique (HM Treasury, 2008; HM Treasury, 2009). Selon le nouveau chancelier de l'Échiquier, George Osborne<sup>125</sup>, le déficit en 2009-10 atteignit 159 milliards £, soit le plus élevé

---

<sup>124</sup> Membre du Parti conservateur dès son jeune âge, David Cameron (n. 1966) est diplômé du programme de philosophie, politique et économie du Collège Brasenose de l'Université d'Oxford. Il s'est ouvertement prononcé en faveur de la philosophie politique du *One-nation conservatism*, une doctrine qui prône une meilleure harmonie entre les différentes classes sociales, sans pour autant désavouer le néo-libéralisme économique. Élu à la Chambre des communes pour la première fois en 2001, il devint chef de l'opposition en 2005 à 39 ans. Il devint premier ministre lors de l'arrivée au pouvoir du gouvernement de coalition en 2010, puis pour un second mandat en 2015, cette fois à la tête d'un gouvernement conservateur. Il démissionna de son poste en 2016 par suite de la défaite de l'option du maintien du Royaume-Uni au sein de l'Union européenne (option qu'il soutenait, malgré le fait qu'il ait lui-même initié le référendum à propos du *Brexit*). Theresa May lui succéda en tant que première ministre du Royaume-Uni (GOV.UK, 2018c).

<sup>125</sup> Après une courte carrière au *National Health Service*, puis comme journaliste, George Osborne (n. 1971) débuta sa carrière politique au parti conservateur en 1994. Élu au Parlement britannique pour la première fois en 2001, il fut tout d'abord critique en matière de finances publiques (en 2005), puis chancelier de l'Échiquier lors de l'élection du gouvernement de coalition en 2010 (le plus jeune à occuper ce poste en plus de 100 ans). En 2015, il

des pays membres de l'Union européenne au cours de cette année financière, portant sa dette brute à 1 212 milliards £ ou 77% de son PIB (Osborne, 2010). À ce moment, la dette nette se chiffrait à 770 milliards £ ou 53,1% de son PIB, un niveau inégalé depuis le prêt d'urgence du FMI en 1976 (House of Commons Library, 2013).

### 7.1 Le référentiel des conservateurs de Cameron

La crise économique et l'élection du gouvernement de coalition ont engendré une conjoncture favorable à un recadrage des logiques cognitives et normatives. Plusieurs auteurs considèrent d'ailleurs que ce double événement marqua le retour en force du référentiel de marché. Ce cadre bicentenaire connut une renaissance au cours des années 1980 dans plusieurs pays d'influence anglo-saxonne, sous l'influence du *thatchérisme* au Royaume-Uni et des *reaganomics* aux États-Unis. Après une décennie d'accalmie avec l'essor de la philosophie de la troisième voie dans les années 1990, suivi d'un très bref retour au keynésianisme à l'aube de la Grande Récession, le référentiel de marché a semblé bénéficier d'un regain d'influence dans plusieurs pays occidentaux durant et après la crise économique, notamment au Royaume-Uni. Ce cadre cognitif et normatif est basé sur les parangons du néolibéralisme, philosophie promouvant le fondamentalisme marchand (théorie de l'efficacité des marchés), la nature supérieure du marché sur l'État, la réduction de l'empreinte du gouvernement sur l'économie : en d'autres termes, la présence d'un gouvernement minimal qui délaisse une partie de ses responsabilités à la sphère privée (Giddens et Blair, 2002: 27). À ce titre, la réduction de la taille et de l'influence de

---

fut également nommé premier secrétaire de l'État, un poste essentiellement honorifique qui souligne toutefois son importance au sein de l'administration Cameron. Il fut remplacé par Philip Hammond en 2016 lorsque Theresa May devint la première ministre. Il décida de ne pas briguer un nouveau mandat lors du déclenchement des élections générales en 2017. Il est présentement le rédacteur en chef du *London Evening Standard* (Wikipedia).

l'administration publique, généralement perçue comme étant d'une importance disproportionnée, figure au cœur du programme réformateur de ce référentiel.

En matière de discipline financière, l'endettement étatique est considéré comme un risque moral et financier (Giddens et Blair, 2002: 27). Selon Alistair Darling, cette question primordiale de la lutte aux déficits dépasse le simple aspect des solutions proposées par les différents partis politiques : il s'agit en fait d'une lutte idéologique entre deux référentiels distincts promus par les néotravailleurs et les conservateurs (Darling, 2012: xviii). La célèbre revue britannique *The Economist* fait également écho aux propos de Darling. Dans un de ses éditoriaux du 27 octobre 2012, *Fiscal Authority : A Deficit of Common Sense*, l'auteur est d'avis que le débat entourant les initiatives de discipline financière est devenu hautement dogmatique : *“The debate about budget cuts has become dangerously theological – arguments about austerity have taken on an almost religious fervour”* (The Economist, 2012c). La revue note que le chancelier Osborne affirmait que la rigueur budgétaire était le seul « remède » contre l'endettement étatique, alors que d'autres politiciens et spécialistes y voyaient plutôt une source de stagnation économique contribuant au cercle vicieux des déficits structurels.

Toutefois, considérant la nature même d'un gouvernement de coalition, il serait inexact de dépeindre l'administration Cameron comme un tout unifié défendant des valeurs communes. Des tensions existaient entre les deux partis formant la coalition, mais également au sein même du Parti conservateur. D'une part, les membres conservateurs étaient prompts à réduire l'empreinte socioéconomique du gouvernement britannique alors que les Libéraux démocrates, sans renier l'importance de la lutte au déficit, étaient davantage pour une certaine intervention étatique dans des domaines spécifiques. C'est d'ailleurs par cette rhétorique que ce dernier parti – traditionnellement au centre de l'échiquier politique – justifiait sa présence au sein de la coalition

menée par un parti traditionnel de droite : *“Dems talk about the need to fix the deficit while advancing goals such as social mobility, and continue to argue that their presence in the coalition is softening the harshest Tory policies”* (The Economist, 2011b). D’autre part, le Parti conservateur était aussi miné par des tensions internes, particulièrement entre les membres du cabinet (désignés, de façon péjorative par leurs opposants conservateurs, comme des élites cosmopolites indifférentes aux préoccupations des travailleurs) et certains députés socialement plus conservateurs aux accents populistes : *“the gulf between Mr. Cameron’s ministerial team – which they see as dominated by managerialism & pragmatism – and a parliamentary party that is more ideological”* (The Economist, 2011c). Les dissensions ne se limitaient pas au domaine social; la notion de discipline financière était également un sujet de discorde au sein des rangs conservateurs : *“Conservative MPs accuse Osborne of being keener to cut spending than he is to reform the supply-side of the economy to boost growth [...] also blanched at the micro-managing zeal [of Osborne] the display reminded them of nobody so much as [Gordon] Brown”* (The Economist, 2011a). Ainsi, les principaux décideurs en matière de finances publiques, David Cameron et George Osborne, subissaient d’importantes pressions internes d’ordre idéologique quant à leur vision de la rigueur budgétaire. Ces tensions, une première fois exposées lors de la lutte au déficit de 2010, culmineront avec la question du retrait du Royaume-Uni de l’Union européenne à partir de 2013.

Toutefois, tel que mentionné aux Chapitres 5 et 6, il n’est pas toujours aisé de clairement différencier les approches prônées par les référentiels néolibéral et de la troisième voie en matière de gestion des dépenses publiques. En effet, les tenants de ces deux idéologies souhaitaient instaurer une discipline financière plus rigoureuse, principalement en ciblant les dépenses de fonctionnement de l’administration; mais les moyens pouvaient différer. En guise d’exemple, les

deux partis politiques avaient clairement manifesté leur intention de lutter contre les déficits structurels lors de la campagne électorale de 2010. Cependant, leurs positions divergeaient quant à la nature, la portée et l'amplitude des coupures proposées et quant à l'échéancier, les conservateurs proposant une approche beaucoup plus musclée et expéditive que les travaillistes (Ferry & Eckersley, 2011: 15). Pour ces derniers, la lutte au déficit ne devait pas se faire au détriment de la reprise économique: ils proposaient ainsi de retarder d'une année la mise en place de mesures de constriction budgétaire: "*Labour believes we must not put the recovery at risk by reckless cuts to public spending this year*" (Labour Party, 2010: 3). Une fois la reprise cimentée, d'importantes mesures de discipline financière devaient suivre: "*we will drive forward our programme to strip out all waste, improve efficiency and get the most out of every pound spent*" (Labour Party Manifesto, 2010: 4). En opposition, la priorité des conservateurs était de régler prestement la problématique des déficits, condition sine qua non pour assurer une reprise économique durable: "*our belief in responsibility with public finances is the starting point of our plan for economic recovery and growth*" (Conservative Manifesto, 2010: viii). Il semble que la vision conservatrice s'apparentait à l'humeur générale qui prévalait en Occident à ce moment, et ce, malgré une intervention massive des gouvernements dans leurs économies respectives seulement quelques mois auparavant. Dans son autobiographie, Darling souligne d'ailleurs ce changement paradigmatique aussi brusque qu'étonnant: "*In 2008, it seems that the keynesian approach would prevail. But no: in Europe, there followed a reaction, both political and economic, that owed much more on Hayek than to Keynes*" (Darling, 2012: xviii).

En définitive, une certaine ambiguïté demeure quant à discontinuité des logiques cognitives et normatives en matière de discipline financière entre néotravailleurs et conservateurs. Plus précisément, la question consiste à déterminer si la sixième itération des Spending Reviews



s'inscrit dans la lignée des précédentes versions ou encore si elle en diverge sensiblement en raison d'un recadrage des logiques cognitives et normatives.

## 7.2 Les Comprehensive Spending Reviews de 2010

La sixième itération des Spending Reviews (troisième dite *comprehensive* et première mouture post travailliste) se distingue en premier lieu des versions précédentes par le contexte unique de l'environnement externe, soit une double crise économique et des finances publiques catapultant l'endettement du pays à un niveau inégalé depuis la Seconde Guerre mondiale (HM Treasury, 2010c : 3-5). Tel que mentionné précédemment, la grande priorité de ce nouveau gouvernement consistait à s'attaquer immédiatement et fermement à la crise des finances publiques: "*reducing the budget deficit is the most urgent issue facing Britain*" (HM Treasury, 2010a : 3), car la coalition laissait présager de funestes conséquences financières si rien n'était fait, notamment sur les coûts d'emprunt pour continuer à financer les dépenses publiques: "*urgent action is needed if we are to avoid the higher borrowing costs that would inevitably follow from a credit rating downgrade. So we will cut wasteful government spending to bring the deficit down and restore stability*" (Conservative Manifesto, 2010: 7). À ce sujet, le premier ministre David Cameron qualifia ainsi l'approche de son administration: "*A radical programme for a radical government*" (Carney, 2012: 231), des termes repris par plusieurs éditorialistes et commentateurs, dont *The Economist* : "*a radical reform agenda*" (The Economist, 2011d). Après seulement six semaines au pouvoir, la coalition dévoila son « budget d'urgence », un exercice essentiellement de relations publiques qui s'adressait avant tout aux marchés financiers et qui visait à exposer l'amplitude de la dette publique, réitérer la nécessité de régler rapidement la problématique des déficits et présenter une première vague de coupures budgétaires (HM

Treasury, 2010b). Simultanément, le gouvernement publia le *Spending Review Framework* présentant les grandes lignes de la prochaine version des CSR, surtout la nouvelle stratégie prônée par la coalition qui se distinguait par une portée élargie, un processus révisé et des échéanciers serrés. Puis, en octobre 2010, le gouvernement de coalition élaborait un ambitieux programme d'austérité dont la sixième itération des Spending Reviews représentait la clé de voûte : *“The Spending Review will shape the role of the state in the future”* (HM Treasury, 2010a).

Cette nouvelle mouture des Spending Reviews fut rapidement mise en œuvre afin de dégager des économies substantielles, puisées à même les budgets de fonctionnement des ministères et organismes britanniques. Cette itération, à saveur austère, visait à mettre en place des éléments structurels pour retourner à un équilibre budgétaire selon un horizon de cinq ans, un objectif ambitieux qui nécessitait des efforts considérables aux dires mêmes des leaders conservateurs *“we have been honest about the scale of the problem, and the actions we will need to take to deal with it”* (Conservative Manifesto, 2010: 7; Osborne, 2010).

Il est intéressant de constater la rapidité avec laquelle cette nouvelle version des CSR a été mise en œuvre, soit seulement cinq mois entre l'élection du gouvernement de coalition et la publication du livre blanc, *Spending Reviews 2010*. Cette vitesse d'exécution a probablement contraint les ministères et organismes de Whitehall à travailler avec des hypothèses générales et à viser à obtenir des résultats simples et rapides, du moins dans un premier temps. De plus, ces échéanciers agressifs ne laissaient guère de temps à l'administration publique pour mettre en œuvre les réformes et changements exigés par cette initiative. Il est également important de noter que le HM Treasury, qui dirigeait les opérations de cette initiative, a fort probablement dû gérer en très peu de temps une importante quantité d'informations provenant des différentes

organisations. Pourtant, de nombreux analystes s'entendent pour dire que ce type d'exercice prend généralement du temps de même qu'un certain investissement initial, surtout si des réformes administratives et financières sont envisagées : “[in times of austerity] reforms cannot be lubricated with new money, and objectors and recalcitrants cannot be ‘bought off’ with generous compensations or comfortable alternative jobs” (Pollitt, 2010: 18). “Since reform tends to require lubrication, opening up the public services at a time of austerity was always likely to be tough” (The Economist, 2011d). La question est de savoir si ces considérations pragmatiques ont réellement empêché le gouvernement de parvenir à ses fins...

Cette rapidité d'exécution soulève surtout la question de l'éventuel recadrage cognitif et normatif: les CSR 2010 étaient-ils conçus dans le seul but de générer des économies à court terme (en mettant en œuvre des actions décisives qui pouvaient potentiellement générer des résultats quasi-immédiats), ou encore dans l'optique de réformer par le fait même l'État selon les idées, normes et valeurs du référentiel de marché? Nous y reviendrons.

L'exercice de discipline financière reposait sur trois piliers – les réformes, la justice et la croissance économique – et trois valeurs : la liberté, la justice et la responsabilité (HM Treasury, 2010c). L'administration Cameron reprenait un des principes directeurs des versions antérieures des Spending Reviews, soit les réformes. Toutefois, afin de se démarquer des précédentes itérations, la coalition questionnait la portée réelle des réformes entreprises par les gouvernements précédents (de Blair et Brown), soulignant que leurs promesses n'avaient pas pu se concrétiser “the last government promised reform and flunked it” (Osborne, 2010). Plus précisément, ils remettaient en cause l'approche néotravailleuse basée principalement sur les gains d'efficacité, notamment les « faibles » efforts entrepris à la suite du Rapport Gershon, lors des

SR 2004 et des CSR 2007. Cette approche était jugée insuffisante et peu efficace pour « remodeler » l'administration publique (HM Treasury, 2010a ; Osborne, 2010). Le gouvernement conservateur souhaitait privilégier plutôt les coupures fixes d'abord et, afin de mieux diriger une administration publique décrite comme dépensière et résistante au changement il voulait également que certaines priorités soient établies de façon centralisée (plutôt que de miser sur des gains d'efficience dont les bénéfices étaient jugés trop frugaux et plus longs à obtenir) (HM Treasury, 2010a). De cette façon, les dépenses publiques devinrent subordonnées au développement économique : *“we should ruthlessly prioritise those areas of public spending which are most likely to support economic growth”* (Osborne, 2010). Enfin, le secteur privé fut également invité à jouer un rôle important au sein de cette initiative, comme en fait foi la nomination de Lord John Browne, ancien directeur général de British Petroleum, à titre « d'administrateur non exécutif » du Cabinet Office Board. Ce nouveau poste, dont les rôles et responsabilités étaient vaguement définis lors de la nomination, devait permettre aux membres du cabinet et aux hauts fonctionnaires de pouvoir compter sur les conseils d'une personnalité d'affaires d'expérience en matière de gouvernance et de mise en œuvre de réformes (Cabinet Office, 2010). Cette désignation s'inscrit en ligne droite avec la tradition des gouvernements précédents de nommer des personnalités du secteur privé à la tête de fonctions clés lors de la mise en place de réformes administratives et financières, comme Derek Rayner et Robin Ibbs (sous Thatcher), Peter Gershon (sous Blair) ainsi que David Varney (sous Brown), tous précédemment cités dans cette thèse.

## **Le processus d'examen des dépenses**

En même temps que le gouvernement dévoilait les premières vagues de compressions lors du dépôt du budget d'urgence, il publia, le 8 juin 2010, le Spending Review Framework qui définissait, comme son nom l'indique, le nouveau cadre de référence de la sixième itération des SR. La seconde étape, effectuée au niveau du cabinet, consistait à établir les principales cibles en matière de révision des dépenses (selon la stratégie d'établissement centralisé des priorités) et à définir la stratégie de mise en œuvre de ces coupures (une étape cruciale selon le gouvernement, car plusieurs initiatives antérieures avaient échoué à ce niveau). Les révisions à proprement dites débutèrent subséquemment. Chaque organisme visé par l'initiative devait créer un groupe de travail interne dans le but de réviser ses principales activités et de proposer des recommandations de rationalisation, en collaboration avec le Efficiency and Reform Group et le Spending Review Challenge Group (ces deux entités sont présentées ci-dessous). Les recommandations émanant de ces délibérations devaient être soumises au Public Expenditure Committee (PEX - structure décrite ci-dessous) pour approbation finale. Les résultats de cet exercice furent publiés le 20 octobre 2010 (HM Treasury, 2010c ; Agasisti et al., 2015: 426). Ainsi, le processus de révision des dépenses – de la publication du cadre de référence à celle des CSR – fut complété en seulement 134 jours.

Il convient à ce moment d'examiner avec plus de précision la pierre angulaire de cette initiative, soit le Spending Review Framework. En quelques pages, ce document réitérait la nécessité de se plier à une discipline financière dans un contexte de crise, d'informer les ministères et organismes sur la nouvelle marche à suivre (à haut niveau) et, de ce fait, insistait sur les distinctions entre cette itération des SR et les précédentes.

### LES NEUF QUESTIONS D'ÉVALUATION DES SPENDING REVIEWS

Le cadre de référence soumettait aux ministères et organismes neuf (9) critères sous forme de questions permettant d'évaluer leurs activités (en termes de politiques, programmes et services), soit (HM Treasury, 2010c):

1. Est-ce que l'activité est essentielle pour répondre aux priorités du gouvernement?
2. Le gouvernement a-t-il besoin de financer cette activité?
3. L'activité produit-elle une valeur économique substantielle?
4. L'activité cible-t-elle ceux qui en ont le plus besoin?
5. De quelle façon l'activité peut-elle être fournie à moindre coût?
6. De quelle façon l'activité peut-elle être fournie plus efficacement?
7. Est-ce que l'activité peut être fournie par une tierce partie non gouvernementale, ou encore par les citoyens (entièrement ou en partenariat)?
8. Les prestataires non gouvernementaux peuvent-ils être rémunérés en fonction des résultats obtenus?
9. Les organismes locaux peuvent-ils fournir l'activité sans le concours du gouvernement central?

Ce document est probablement l'artéfact le plus révélateur en termes de discipline financière. Il contient de nombreuses mentions du rapport qualité-prix, des trois « E », mais aussi à deux reprises du concept même de discipline:

- *“The Coalition Programme for Government also made a commitment to create strong financial discipline at all levels of government and place an obligation on public servants to manage taxpayers' money wisely”* (HM Treasury, 2010c: 8); et,
- *“But reducing spending this year is only the first step on a long road towards restoring good management of Britain's public finances”* (HM Treasury, 2010c: 4).

Le cadre proposait également quatre (4) mesures ciblées pour justement soutenir cette discipline :

- renforcer et repositionner le rôle du directeur financier au sein des différentes organisations de Whitehall;
- fournir une stratégie holistique et à long terme pour la gestion financière du gouvernement central;
- introduire de nouvelles mesures de performances financières, telles que l'amélioration des pratiques en matière de bilan comptable et de trésorerie;
- améliorer la qualité, la transparence et l'imputabilité en matière d'information financière.

Un parallèle intéressant peut être tracé entre ces mesures, pourtant dépeintes par le gouvernement de coalition comme novatrices, et certaines réformes du passé, notamment le Financial Management Initiative qui devait justement se pencher sur les systèmes d'information financière et les mesures de performance, sans oublier la révision du processus de gestion budgétaire. L'aspect innovant de ce document se retrouvait surtout dans le discours enrobant le cadre de référence pour arriver à convaincre le public du bien-fondé de la démarche de rationalisation des dépenses publiques, la plus sévère depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale (House of Commons Library, 2010 : 2).

Autre fait notoire, le cadre de référence indiquait clairement que le rôle du HM Treasury serait limité dans la conduite de ces mesures de constriction budgétaire, car son influence historique ne devait pas entraver la volonté du gouvernement :

*“it is not for the Treasury to impose these decisions on departments. Nor is it the sole responsibility of the Treasury to deliver fiscal consolidation. The Government is committed to working collectively to make the decisions about how to reduce spending in a way that is in line with its values”* (HM Treasury, 2010c: 15).

Cette référence à peine voilée au caractère parfois indocile de cette puissante institution centrale n'est pas sans rappeler les heurts entre cette dernière et le gouvernement Thatcher lors de la mise en œuvre de ses initiatives de discipline financière. Le gouvernement de coalition semblait ainsi adopter une approche différente de celle de ces prédécesseurs, en diminuant a priori le rôle du HM Treasury dans la conception et l'accompagnement de cette initiative.

En choisissant sciemment de réutiliser un instrument développé par les néotravailleurs, le gouvernement de coalition a cependant tenu à préciser que le contexte de crise requérait une approche sensiblement différente : *“successfully reducing the largest deficit in Britain’s peacetime history will mean approaching the Spending Review in a completely different way from how it has been approached in the past”* (HM Treasury, 2010c: 5). Comme modifications fonctionnelles et opérationnelles, cette sixième itération des SR comportait les nouveautés, mais également les suppressions suivantes (HM Treasury, 2010a; HM Treasury, 2010b; HM Treasury, 2010c; Talbot 2010):

- le prolongement du cycle de vie d'une itération de révision des dépenses (quatre ans au lieu de trois). Ce nouveau cycle se sera jamais appliqué, car deux versions subséquentes des Spending Reviews<sup>126</sup> seront complétées en 2013 et en 2015;
- l'extension de la portée des CSR afin d'inclure des organisations qui n'étaient pas habituellement soumises au contrôle du HM Treasury, notamment les Non-departmental Public Bodies et des Arms Length Bodies, telles que les agences créées dans le cadre du programme Next Steps;

---

<sup>126</sup> En 2013, le gouvernement de coalition rebaptisa cet instrument « Spending Round », mais le terme Spending Reviews est encore largement utilisé par la plupart des observateurs.



- la renaissance du comité Star Chamber<sup>127</sup> piloté par le chancelier de l'Échiquier et le secrétaire général du HM Treasury. Ce comité spécial et hautement restreint étudia et approuva toutes les mesures permettant de couper les coûts et d'augmenter l'efficacité (Lapsley et Midwinter, 2010 : 833);
- la création ou la modification de trois structures relevant directement du gouvernement:
  - le Public Expenditure Committee (PEX), composé de cinq (5) ministres séniors, qui dirigeait l'initiative à un haut niveau et conseillait le cabinet sur le niveau des enveloppes budgétaires à consentir à chaque organisation;
  - le Efficiency and Reform Group qui devait assister les ministères et organismes tout au long de leur processus interne de révision des dépenses, selon une approche de partenariat (Ministry of Housing, Communities and Local Government, 2010);
  - le Spending Review Challenge Group, composé d'experts internes et externes au gouvernement, qui devaient questionner et mettre au défi les constats et les recommandations fournis par les ministères et organismes afin de promouvoir l'innovation en matière de discipline financière (HM Treasury, 2010d);
- l'abolition du système End Year Flexibility (EYF) qui permettait de transférer des sommes non dépensées d'une année financière à l'autre. La réserve cumulée du EYF s'élevait à près de 20 milliards £ en 2010 et l'administration Cameron craignait que les organisations publiques puissent recourir à cette réserve pour absorber les coupures

---

<sup>127</sup> Le *Star Chamber* tire son origine d'une salle du palais de Westminster (ornée d'étoiles dorées) où était autrefois logé un tribunal spécial sous le contrôle de la couronne pour contourner le droit commun. Le terme est resté pour désigner les comités « secrets » des gouvernements depuis Thatcher où seuls certains ministres et hauts fonctionnaires sont conviés. George Osborne a utilisé ce type de comité pour sélectionner les coupures budgétaires à effectuer dans le cadre des CSR 2010 (Coates, 2010; Thain et Wright, 1995 : 294).

exigées, creusant ainsi davantage le déficit et entravant les efforts de contrition budgétaire. Il s'agit ici d'un important retour aux façons de faire des administrations conservatrices précédentes (Thatcher et Major) qui établissaient des budgets annuels fixes non transférables dans le cadre des Public Expenditure Survey;

- l'abandon des Public Service Agreements entre le HM Treasury et les différentes organisations publiques et son remplacement par des plans d'affaires quinquennaux. La coalition jugeait le processus lourd et trop hiérarchisé. En fait, ces ententes administratives échappaient au contrôle du gouvernement qui souhaitait centraliser le processus de prise de décision.
- l'obligation pour toute organisation publique sujette aux CSR d'élaborer, lors des six premiers mois de l'exercice, des plans d'affaires quinquennaux, avec un processus de révision annuelle. Ces plans d'affaires devaient permettre aux organismes centraux de suivre avec plus de précision les efforts de rationalisation budgétaire des organisations.

Ces plans devaient obligatoirement inclure les éléments suivants :

- la vision de l'organisation;
- les priorités organisationnelles, avec une démonstration de leur alignement stratégique avec celles du gouvernement de coalition;
- un plan de réforme structurelle, basé sur les priorités précédemment définies, à mettre en œuvre dans les deux ans suivant leur adoption;
- une planification financière sur cinq ans;
- une section portant sur la transparence, incluant des indicateurs de performance mesurant les coûts et les résultats des activités de l'organisation et du plan de réforme structurelle.

Il est intéressant de noter que, malgré l'imposition d'un gabarit à tous les ministères visés par l'exercice, la portée et le niveau de détails de chaque plan d'affaires variait grandement d'une organisation à l'autre. En guise d'exemple, le document du HM Revenue & Customs ne comportait qu'une seule priorité vaguement définie (*Delivering a more focused and effective tax administration*) composée de six (6) grandes actions, alors que celui du Department for Business Innovation and Skills (BIS) proposait neuf (9) priorités spécifiques qui se déclinaient en 65 grandes actions (HM Revenue & Customs, 2011; Department for Business Innovation & Skills, 2011).

- a création de comités indépendants qui devaient mener des exercices de révision en appui aux CSR sur des thématiques précises, en guise d'exemple la gouvernance locale, l'éducation, les pensions, la défense nationale, l'aide juridique, etc.<sup>128</sup> ;
- une vaste consultation auprès de représentants des sphères institutionnelle, économique et sociale de même qu'auprès de la population par l'intermédiaire d'événements régionaux, de tables de concertation, d'un site Internet pour soumettre des propositions directement au gouvernement, etc. Cette idée de consulter le public dans le cadre des Spending Reviews avait déjà été matérialisée sous les néotravailleurs dans le cadre des CSR 2007, mais elle fit l'objet d'un processus plus structuré et étendu sous le gouvernement de coalition.

Enfin, notons la création du Office For Budget Responsibility (OBR), une structure indépendante de l'exécutif, qui fournit des études prévisionnelles en matière de finances

---

<sup>128</sup> Onze (11) exercices de révision devaient être considérés dans le cadre des CSR, soit : *Commission to review the long-term affordability of public sector pensions; Strategic Defence and Security Review; Local Government finance Review; Commission on long-term care; Review of Legal Aid; Review on sentencing policy; Review of the Housing Revenue Account; Review of the terms and conditions for police officer employment; Review to set the date at which the state pension age starts to rise to 66; Lord Browne's Higher Education Review; Review to support for part-time students.*

publiques et d'économie (HM Treasury, 2010c : 11; Office for Budget Responsibility, 2018). La mise en œuvre de ce bureau s'est faite en parallèle à l'initiative des CSR 2010, mais son rôle interpelle directement la valeur de la transparence qui devait guider cet exercice de révision des dépenses.

Au-delà de ces changements d'ordre technique et fonctionnel, cette version post crise comportait aussi plusieurs distinctions notoires en termes d'idées, de valeurs et de normes, en comparaison avec les versions précédentes. En premier lieu, par rapport au contexte, cet instrument subissait une transformation importante puisqu'il était utilisé dans un contexte de crise économique généralisée (une première dans l'histoire des Spending Reviews). En outre, les conservateurs envisageaient de décentraliser une partie du pouvoir de dépenser au profit des gouvernements locaux par l'intermédiaire de la réforme *Big Society* (analysée ci-dessous). D'autres distinctions étaient également perceptibles dans le discours officiel. Dans son allocution présentant les grandes lignes des CSR 2010, George Osborne mit immédiatement la table avec l'énumération des nouvelles idées et valeurs qui avaient guidé la composition de l'exercice et qui présentaient, de ce fait, une coupure avec le référentiel et les façons de faire du gouvernement précédent. Le discours du chancelier de l'échiquier proposait plusieurs formules colorées pour dépeindre l'idée centrale au cœur de l'exercice d'austérité, soit la nécessité de discipliner la bureaucratie caractérisée comme une source de dilapidation des ressources financières : *"squeezing every last penny we can find out of waste and administration costs"* ; *"By cutting costs and scrapping bureaucracy"* ; *"It takes time to turn around the debt supertanker"* ; *"Bring sanity to our public finances"* (Osborne, 2010). Ce discours anti-bureaucratie rappelle celui des premières années de l'administration Thatcher, à l'époque des initiatives dirigées par Rayner. Enfin, pour la première fois dans l'histoire des Spending Reviews, le système d'aide sociale

(*welfare*) fut directement visé par la vague de réformes et de coupures budgétaires : “*the more we could save on welfare costs - the more we could continue other, more productive areas of government spending*” (Osborne, 2010).

Il est important de mentionner que la rhétorique entourant l'exercice des CSR 2010 s'appuyait également sur les discours et autres documents produits à ce moment spécifique par différentes institutions internationales (FMI, OCDE, G20, etc.) afin de légitimer encore plus les mesures d'austérité. Ces organismes supranationaux soutenaient à l'époque que les gouvernements occidentaux étaient maintenant « à la croisée des chemins » et qu'une réaction inadaptée de leur part pouvait les engouffrer dans une « spirale déficitaire » hors de contrôle (Cottarelli et Schaechter, 2010 : 5-8). Avant même la fin des mesures de soutien à l'économie, ils incitaient les mêmes gouvernements à prendre des mesures concrètes de rationalisation afin de redresser les finances publiques. Par exemple, le FMI appuya publiquement les efforts de rationalisation budgétaire du gouvernement de coalition : “*the IMF went from issuing warnings to calling our Budget 'essential'*” (Osborne, 2010). Cette allusion au référentiel international permettait ainsi de justifier les mesures proposées ainsi que la rapidité et la fermeté avec lesquelles l'administration Cameron se proposait d'agir. Toutefois, tel que précisé ci-dessous, certains porte-étendards de ces institutions nuanceront rapidement leur opinion quant à l'ampleur de ces coupures budgétaires.

Par ailleurs, les CSR de 2010 mirent la table pour une réforme parallèle qui devait ni plus ni moins redéfinir le rôle de Whitehall et ses relations avec les localités, les communautés et les acteurs de la société civile et du secteur privé. Cette importante réforme, baptisée *Big Society*, était le projet personnel du premier ministre (Cameron, 2010b). Elle prévoyait une large

dévolution de responsabilités aux gouvernements et aux autorités locales d'Angleterre<sup>129</sup>: “*if you decentralise power, you get better results and better value for money*” (The Conservative Manifesto, 2010: ix). Toutefois, le gouvernement ne prévoyait pas accorder de financement supplémentaire, car ses efforts de contraction budgétaire ne lui permettaient pas de dégager des sommes supplémentaires, bel exemple d'une réforme sans « lubrification » monétaire pour reprendre l'expression de Pollitt (2010: 18). Il cherchait de la sorte à se désengager de certaines responsabilités en matière de services publics pour les confier à des organisations de diverses natures considérées plus près des utilisateurs et des bénéficiaires des services. La modernisation passait ainsi par une redéfinition quasi-complète des rôles, des responsabilités et des relations d'affaires entre l'État et ses fournisseurs : “*the change we offer is from big government to Big Society*” (The Conservative Manifesto, 2010: vii).

---

<sup>129</sup> Cette réforme phare excluait les autres nations constitutives du Royaume-Uni, soit le Pays de Galles, l'Écosse et l'Irlande du Nord afin de respecter leur indépendance.

## Le Projet Big Society

*Big Society* reposait sur trois axes d'intervention : le renforcement des pouvoirs des communautés, l'action sociale et l'ouverture des services publics. Concernant le dernier axe, la question de base était la suivante : comment offrir de meilleurs services publics personnalisés à moindre coût ?

La prémisse était que les citoyens devenaient de plus en plus exigeants, mais la limite du gouvernement à livrer davantage avec moins était maintenant atteinte; la société civile devait ainsi s'impliquer afin d'offrir une prestation de service plus personnalisée : *“one report estimated that standardisation of public services is leading to a system failure to deal with complex social problems, leading to escalating costs, and estimated that savings of 16 billion pounds could be made if services were more tailored to and responsive to diverse needs”* (Civil Exchange, 2015 : 35). L'État était ainsi perçu comme un facilitateur, un catalyseur, qui permet d'obtenir des résultats sociaux plus larges, plutôt que comme un gestionnaire des services publics. L'administration Cameron souhaitait aussi mettre fin, une fois pour toutes, au monopole de l'État: *“big, giant state monopolies – we're breaking them to get new ideas in. Saying to the people who work in our public service – set up as a co-operative, be your own boss, do things your way. Saying to business, faith groups, charities, social enterprises – come in and provide a great service”* (Cameron, 2010a).

Ainsi, la dévolution des services publics devait s'effectuer au profit de la société civile et du privé, mais également à des coopératives formées d'anciens employés de l'État touchés par les coupures budgétaires (nommées *public sector spin-outs*). Toutefois, le plan ne connut pas le succès espéré. Projet phare du gouvernement Cameron en 2010, le concept Big Society disparut complètement du discours politique et administratif trois ans plus tard. La dernière mention du Big Society remonte au discours de Noël 2013 du premier ministre et aucun site Internet officiel du gouvernement n'en fait mention aujourd'hui. Rapidement, voici quelques raisons de cet échec (selon les constats tirés d'une vérification indépendante effectuée par le Civil Exchange (2015), en collaboration avec d'autres organismes non gouvernementaux) :

- une dévolution partielle des pouvoirs et du financement reliés aux services publics;
- la culture inchangée du secteur public, notamment sa résistance à impartir une partie de ses services;
- la difficulté d'assurer l'imputabilité et la reddition de comptes des services publics dans ce nouveau mode de gouvernance publique;
- les marchés publics sont demeurés entre les mains des grands fournisseurs de services, et ce, pour plusieurs raisons : la bureaucratie excessive, les coûts prohibitifs pour produire les soumissions, mais également l'importance du changement paradigmatique pour les entreprises sociales (la compétition des marchés publics, une nouvelle réalité pour plusieurs).

## Les principaux résultats des CSR 2010

En définitive, la somme de ces efforts de rationalisation financière se matérialisèrent par des coupures moyennes de 19% sur quatre ans pour les organisations de Whitehall (à l'exception de la santé et de l'aide internationale) avec pour objectif d'épargner près de 6 milliards £ sur leurs budgets opérationnels dès la première année. Pour leur part, les investissements en infrastructure furent réduits de 29% par le gouvernement de coalition. Certains organismes devaient gérer des enveloppes budgétaires réduites de près du tiers du montant habituelle, notamment HM Treasury (qui était responsable de superviser la mise en œuvre des CSR 2010). Le secteur de la santé avait la charge de dégager des économies administratives de près de 20 milliards £, une somme qui devait toutefois être réinvestie dans le système sociosanitaire. Près de 490 000 postes furent supprimés. Le gouvernement décréta un gel salarial généralisé pour une période de deux ans, abolit certaines autorités administratives indépendantes (quangos), fusionna des services et vendit des actifs publics (HM Treasury, 2010b; OCDE, 2011a: 205-207). Ces efforts de contraction budgétaire furent les plus sévères effectués depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale (House of Commons Library, 2010: 2), au point où les précédentes initiatives de discipline financière paraissaient bien timides en termes de portée: *“Thatcher cut the size of the senior civil service by around 10% in 4 years. The coalition has trimmed Whitehall by around the same amount in half the time [...] Several big dept. have lost between 30% & 40% of their senior staff”* (The Economist, 2012b).

Ces résultats financiers laissent entrevoir une faible résistance, voire une certaine acceptation de ces mesures de la part de Whitehall. Très peu d'écrits témoignent d'une opposition interne à cette initiative de discipline financière, contrairement à la situation qui prévalait sous le



gouvernement de Thatcher. Les critiques les plus virulentes et les manifestations d'opposition sont essentiellement venues de l'extérieur du gouvernement, que ce soit de la part de l'opposition officielle, de la société civile ou encore des médias. Cependant, cette observation doit être prise avec précaution, car de précieux artefacts qui pourraient témoigner d'une certaine résistance ne seront pas disponibles avant 2030 au plus tôt.

Les résultats quant à certaines réformes proposées par les CSR 2010 furent toutefois moins spectaculaires que les économies générées. On sait que le projet *Big Society* fut un échec, du moins à l'aune de sa conception initiale et qu'il n'en fut plus question après seulement quelques années.

Ces efforts inédits de lutte contre les déficits ont évidemment suscité de nombreuses réactions. De nombreuses voix se sont élevées pour dénoncer le caractère idéologique de l'approche du gouvernement Cameron. Plusieurs analystes – dont certains conservateurs et des membres influents du FMI – s'inquiétèrent que cette initiative de discipline financière ne fasse dérailler la fragile reprise économique. En effet, l'ancien économiste en chef et directeur des études du FMI, Olivier Blanchard, rappelait que la lutte aux déficits était un « marathon, et non un sprint » et deux chercheurs du FMI, Carlo Cottarelli et Laura Jaramillo, mirent en garde plusieurs pays, dont le Royaume-Uni, contre la tentation de pousser trop loin des efforts de contrition budgétaire, au risque de générer des effets contre-productifs sur la croissance économique (The Economist, 2012d). Des critiques particulièrement acerbes visaient notamment le chancelier de l'Échiquier, surnommé le *Iron Chancellor* – en référence au surnom de Margareth Thatcher, *the Iron Lady* – autant pour sa gestion des dépenses publiques jugée trop serrée que pour son discours orienté aux accents alarmistes : “*George Osborne is adamantly sticking to his plan to eradicate the structural budget deficit during this parliament, in the face of*

*claims that he is throttling the recovery*” (The Economist, 2011e). Faisant fi des critiques, Osborne persista à poursuivre dans les mesures d’austérité malgré les performances sous optimales de l’économie britannique : *“Osborne made his big fiscal decision in 2010, when he announced a rapid timetable for eliminating Britain’s large structural deficit. He has stuck to the course set out then”* (The Economist, 2012e). Ainsi, la lente reprise économique favorisa de nouvelles coupures budgétaires. *“public-spending cuts will now last until 2017, in part because the OBR [Office for Budget Responsibility] reckons the economy’s growth potential is far more damaged”* (The Economist, 2012e).

### 7.3 Conclusion préliminaire – les Comprehensive Spending Reviews de 2010 : une continuité des initiatives néotravaillistes ?

Au cœur de la Grande récession, le gouvernement de Coalition, dirigé par le conservateur David Cameron, instaura très rapidement diverses mesures financières et administratives visant à reprendre le contrôle des finances publiques, plombées par des déficits d’une valeur inégalée en temps de paix. C’était d’ailleurs la première fois depuis le gouvernement Callaghan en 1976 que les finances publiques traversaient une crise d’une telle ampleur. Pour y parvenir, l’administration Cameron décida de poursuivre la tradition des révisions des dépenses pluriannuelles en mettant en œuvre une sixième itération des Spending Reviews, un instrument pourtant créé par leurs grands rivaux politiques. Cette apparente continuité soulève de ce fait la question de l’évolution des initiatives de discipline financière d’un gouvernement à un autre, selon différents contextes économiques et financiers. Plus particulièrement en ce qui concerne les SR, il est peu habituel qu’un même instrument de discipline financière soit utilisé par différentes administrations, voire par deux gouvernements qui s’appuient sur des référentiels différents pour

structurer leurs actions. Cette continuité apparente pourrait suggérer une approche somme toute linéaire en matière de gestion des dépenses publiques.

À première vue, la version coalitionniste des Spending Reviews ne semble pas avoir subi de transformations fondamentales avec celles des néotravailleurs. Après six utilisations successives, l'instrument était maintenant institutionnalisé au sein de Whitehall.

En effet, bien que certains sous-instruments et outils aient été délaissés (ex.: l'abandon des Public Service Agreements et des End-Year Flexibility) et que d'autres aient été ajoutés (ex.: les plans organisationnels de réformes structurelles), certaines idées et valeurs de base se retrouvent dans toutes les versions des SR, du moins sur papier, notamment l'importance des réformes administratives et, en corollaire, la place dominante de la discipline financière au cœur de toute activité étatique. De plus, autant l'une que l'autre, les administrations Blair, Brown et Cameron ont proposé une certaine division de l'administration publique, entre la première ligne (les services publics) et l'arrière-boutique (les opérations), la première recevant une attention renouvelée au détriment de la seconde, perçue comme trop volumineuse. Tel que discuté lors de la seconde conclusion préliminaire, ces exemples illustrent bien le fait que les référentiels de marché et de la troisième voie n'offrent pas une distinction aussi marquée dans la manière de gérer les dépenses publiques qu'à l'époque où le néolibéralisme s'opposait au keynésianisme.

Toutefois, des éléments de rupture fondamentaux sont perceptibles entre les itérations pré et post crise économique des SR. Ces différences peuvent certes être attribuées en partie au contexte économique. Mais plus encore, la rapide mise en acte de cette dernière itération a été

possible grâce à l'aboutissement de la transformation de l'administration publique britannique après une succession quasi-ininterrompue de réformes administratives et financières. Influencées par les différentes logiques cognitives et normatives des conservateurs et des néotravailleurs, ces initiatives ont permis de faire de la discipline financière une valeur à part entière, voire la norme à suivre en ces « temps durs ».

Les CSR 2010 mirent à l'avant-scène l'importance de générer rapidement d'importantes économies (pour répondre à une conjoncture financière hautement politisée) au détriment de réformes plus substantielles. En ce sens, les objectifs et les stratégies de cette sixième initiative se démarquent des précédentes. Le contexte particulier, mais surtout l'achèvement du recadrage des logiques cognitives et normatives, ont permis de proposer et de concrétiser des coupures budgétaires aussi rapides que drastiques.

Une des distinctions majeures entre les versions néotravailleurs et conservatrices des Spending Reviews réside dans la conception même de la dépense publique et, par extension, celle de l'administration publique. Bien que ces gouvernements aient tous proposé des réformes administratives pour discipliner la gestion des dépenses publiques, les tenants de la troisième voie ne percevaient pas cette fonction comme un mal nécessaire. Selon leur référentiel, l'administration publique occupait une place prépondérante dans le développement de l'État en tant qu'« investisseur social ». Pour Tony Blair, ce qui importe, « c'est l'influence de l'État et non sa taille » (Giddens et Blair, 2002: 249). L'ancien premier ministre rappelait d'ailleurs l'importance des dépenses publiques dans plusieurs domaines d'intervention, notamment dans l'économie nationale : le cinquième du PIB était attribuable aux dépenses des gouvernements britanniques (HM Treasury, 2000). Ferry et Eckersley (2011: 21) soutenaient d'ailleurs que les orientations en matière de gestion des dépenses publiques issues des Spending Reviews

néotravailleurs furent généralement mieux reçues par les gestionnaires publics, notamment en ce qui concerne les opportunités de planification à moyen et à long terme. Pour le gouvernement Cameron, l'administration publique était plutôt perçue comme une source de dilapidation des deniers publics et son influence sur l'économie était généralement jugée néfaste.

Alors qu'une pluralité d'intervenants considérait en 2010 que les déficits structurels représentaient l'enjeu principal au Royaume-Uni, quelques chercheurs rappellent toutefois que les mesures d'austérité et les discours faisant leur promotion portaient une forte teneur idéologique basée sur un programme politique précis. L'étude des volets axiologiques et symboliques des CSR 2010 permettent ainsi de déceler un changement important dans la philosophie de gestion des dépenses publiques avec la venue du gouvernement de coalition (Sawyer, 2012). La rhétorique de l'administration Cameron s'articulait autour de l'évocation d'un scénario catastrophe que représenteraient les déficits structurels et une dette non contrôlée sur l'économie et, en corollaire, sur la perception des agences de notation et des marchés financiers : *“we will not take Britain back to the brink of bankruptcy”* (Osborne, 2010). Selon Sawyer (2012), l'orientation principale du gouvernement s'inspirait de la philosophie d'Adam Smith (un des pères fondateurs du référentiel de marché) qui soutenait que les dépenses publiques ne font que remplacer l'investissement privé. Le gouvernement britannique décida donc de s'attaquer principalement aux dépenses publiques qui devaient fournir les trois quarts des efforts de lutte aux déficits : *“the bulk of the deficit reduction will be achieved through reductions in spending rather than increased taxes”* (HM Treasury, 2010a). À cet égard, HM Treasury affirmait que cette approche *“is consistent with OECD and IMF research, which suggests that fiscal consolidation efforts that largely rely on spending restraint promote growth”* (Sawyer, 2012: 207).

Les diverses mesures de discipline financière incluses dans les CSR 2010 seraient ainsi motivées par deux idées prédominantes du référentiel de marché : le désir de réduire la taille de l'État et la volonté de minimiser son intervention dans l'économie nationale (Wren-Lewis, 2011). Essentiellement, le processus consistait à réduire l'offre de services publics qui entravait de ce fait la capacité des organisations publiques à intervenir dans l'économie réelle, en accord avec l'idéologie du gouvernement de coalition (Sawyer, 2012: 215-216). Ferry et Eckersley (2011: 22) soutiennent cet argument en précisant que les mesures initiales visaient à couper le budget opérationnel de Whitehall du tiers, mais que les moyens envisagés pour y parvenir contiennent peu de détails sur le processus de réduction des dépenses. De façon similaire, Chris Giles, rédacteur économique du Financial Times, soulignait que l'annonce des résultats des CSR 2010 était davantage « une description d'une feuille de calcul » qu'un exposé sur les résultats des coupures en matière de programmes et services gouvernementaux et les impacts envisagés (Giles, 2010 : 2). Les fonctions économiques et managériales des dépenses publiques étaient ainsi reléguées au second rang. En effet, bien que la Grande Récession tire son origine de la chute du système financier mondial, plusieurs décideurs publics – notamment les membres de l'administration Cameron – ont préféré se concentrer essentiellement sur le volet dépenses (épargnant le volet revenus) pour lutter contre les déficits publics. La sixième version des Spending Reviews constitue ainsi une illustration parfaite de l'influence majeure des cadres cognitifs et normatifs sur la conception et la mise en acte d'initiatives de discipline financière : l'austérité devint à ce moment la représentation extrême de la notion de discipline financière, devenue valeur centrale en matière de gestion des dépenses publiques.

## 8. Conclusion et discussion

Cette thèse a pour objet d'étude les initiatives de discipline financière. Elle invite le lecteur à parcourir l'histoire récente des finances publiques britanniques, du prêt d'urgence du FMI aux lendemains amers de la Grande Récession, afin de mieux apprécier le rôle prédominant joué par les cadres cognitifs et normatifs dans l'élaboration et la mise en œuvre d'initiatives de discipline financière au sein d'une administration publique héritière d'une riche tradition de réformes.

Plusieurs questions et observations ont contribué à initier cette démarche doctorale : est-ce que la crise des finances publiques de 2010 marque bel et bien un point de rupture en matière de gestion des deniers publics ? Pourquoi les initiatives de discipline financière introduites par l'administration Cameron semblent avoir obtenu de meilleurs résultats (du moins, en termes financiers) que celles initiées sous le gouvernement Thatcher, pourtant tous deux d'allégeance conservatrice ? Est-ce que les explications de nature économique et financière, si largement répandues, sont suffisantes pour interpréter la singularité de la réponse à la crise de 2010 ? Et les idées et les valeurs des décideurs et gestionnaires publics ont-elles joué un rôle tout aussi important dans le cadre des efforts considérables entrepris pour rationaliser les dépenses publiques ?

Ces interrogations, et bien d'autres, ont déclenché un processus de recherche qui a rapidement dépassé le simple cadre des événements récents pour remonter jusqu'en 1976, année où le Royaume-Uni traversait aussi une crise des finances publiques aux proportions similaires. Ce parcours historique, parsemé de nombreuses réformes administratives et financières, permet d'emblée de percevoir une influence des idées, des valeurs et des normes sur les initiatives vouées à inculquer une meilleure gestion financière, au-delà des considérations purement économiques, techniques et fonctionnelles. De ces réflexions initiales a émergé la principale

question de recherche de cette thèse qui se décline ainsi : *de quelle manière les cadres cognitifs et normatifs des acteurs institutionnels ont-ils influencé les initiatives de discipline financière et leur évolution au cours des quatre dernières décennies au Royaume-Uni? En d'autres termes, quelle est la place des idées, valeurs et normes dans l'évolution de la notion de discipline financière et, par extension, de la gestion des dépenses publiques britannique?* La présente conclusion, sous forme de discussion, propose une réponse à cette épineuse question de recherche.

## 8.1 Synthèse de la recherche

Le défi méthodologique de cette recherche est de taille: reconstituer une trame historique basée sur les idées, valeurs et normes des acteurs institutionnels, afin de pouvoir interpréter le comment et le pourquoi des initiatives de discipline financière à l'étude. À cette fin, plus d'une centaine de sources primaires produites par les administrateurs-politiques britanniques (sans compter les sources secondaires) furent analysées ici à Ottawa, mais également à Londres et à Birmingham, leur lieu d'origine.

Le Royaume-Uni se situe à l'avant-scène en matière de discipline financière, comme en font foi les nombreuses initiatives lancées par les décideurs publics et régulièrement qualifiées de « novatrices » par de nombreux observateurs. En parallèle, ce pays a vécu d'importants changements de référentiels au cours des dernières décennies. Pourtant, les initiatives de discipline financière et leur évolution n'ont jamais été étudiées sous le prisme des logiques cognitives et normatives.

Le cadre d'analyse proposé dans cette thèse vise justement à combler ce déficit dans la littérature administrative actuelle. Cette nouvelle manière d'aborder le thème de la discipline



financière requiert la jonction de deux grandes approches théoriques, soit le néo-institutionnalisme historique et les cadres cognitifs et normatifs. Ce rapprochement est nécessaire afin d'interpréter l'apport des idées, valeurs et normes prônées par les décideurs et gestionnaires publics, tout en tenant compte des contraintes historiques qui pesaient sur ces derniers.

Le parcours historique de cette thèse a débuté par un événement saillant de l'histoire politico-administrative de ce pays, soit le prêt d'urgence consenti par le FMI à l'État britannique pour lui permettre de respecter ses obligations financières à court terme. Cette crise, combinée à d'autres aléas, a pavé la voie à d'importantes réformes mises en acte par un nouveau gouvernement déterminé à changer la culture de Whitehall. La présente thèse se concentre sur celles qui visaient à inculquer une meilleure discipline financière, mais également à générer des économies, à développer des mécanismes et des outils de contrôle des dépenses et à déployer un nouveau cadre de gestion plus près des idées du managérialisme (ces initiatives et les suivantes sont présentées dans le Tableau 10 ci-dessous). Le référentiel de marché prôné par Thatcher tranchait avec la philosophie institutionnelle de Whitehall. La composition des initiatives fut d'ailleurs fortement influencée par ces nouvelles idées, valeurs et normes. Ainsi, l'idée de discipline financière, peu valorisée jusqu'à ce moment, fut propulsée à l'avant-scène, en concomitance avec d'autres concepts émanant du courant du nouveau management public, en premier lieu l'efficience et l'économie. Toutefois, la mise en acte de ce nouveau cadre cognitif et normatif fut moins probante que souhaité.

Les néotravailleurs de Blair arrivèrent au pouvoir armés d'un tout nouveau référentiel, celui de la troisième voie, qui proposait une vision alternative aux deux grandes idéologies du passé (le keynésianisme et le marché). La discipline financière occupait toujours une place prépondérante au sein de ce référentiel. Loin de vouloir redéfinir cette notion, les néotravailleurs reprirent les

principes du NMP prônés par les gouvernements précédents et ils l'enrichirent par l'ajout du concept de l'investissement prudent (en opposition à la dépense) et à une plus grande valorisation de l'efficacité. Les administrations Blair et Brown mirent en œuvre cinq (5) itérations d'un nouvel instrument holistique, les Spending Reviews, et ce, autant dans des contextes de croissance que de décroissance des dépenses publiques. En somme, la décennie de gouverne néotravaille ne semblait pas proposer un recadrage complet des logiques cognitives et normatives, mais bien un réalignement vers le centre.

En 2010, le gouvernement de coalition mené par les conservateurs prit les rênes du pouvoir en plein crise des finances publiques, d'une ampleur similaire à celle de 1976. Estimant qu'une réponse aussi décisive que rapide était nécessaire, l'administration Cameron reprit le cadre général des Spending Reviews, avec de nombreuses modifications d'ordre technique, mais également d'ordre cognitif et normatif. Un large exercice de révision des dépenses identifiant des coupures de plusieurs milliards de livres fut réalisé en seulement quelques semaines. La notion de discipline financière évolua aussi rapidement : elle était maintenant devenue synonyme d'austérité. Le recadrage des logiques cognitives et normatives de l'administration publique britannique, initié par Thatcher et Rayner en 1979, s'est probablement conclu à ce moment.

**Tableau 10: La composition des initiatives à l'étude**

Initiatives	Année	Gouvernement	Principaux objectifs	Stratégies utilisées	Idée de base
Rayner's Scrutinies	1979	Conservateur (Thatcher)	Dégager des économies en développant une culture d'efficacité	Coupages fixes Gains d'efficacité	Discipline financière
Rayner's Lasting Reforms	1980	Conservateur (Thatcher)	Responsabiliser Whitehall dans l'utilisation des deniers publics	Gains d'efficacité	Discipline financière
Financial Management Initiative	1982	Conservateur (Thatcher)	Mettre en place des mécanismes et des outils de contrôle des dépenses	Gains d'efficacité	Discipline financière
Next Steps	1987	Conservateur (Thatcher et Major)	Créer des agences à partir des entités vouées à la livraison de services	Établissement centralisé des priorités	Flexibilité managériale
Comprehensive Spending Reviews (1)	1998	Travailliste (Blair)	Dégager des gains d'efficacité pour financer les priorités du gouvernement	Coupages fixes Gains d'efficacité Établissement centralisé des priorités	Discipline financière
Spending Reviews (2)	2000	Travailliste (Blair)	Assurer la pérennité des dépenses publiques	Gains d'efficacité	Réinvestissement prudent
Spending Reviews (3)	2002	Travailliste (Blair)	Assurer la pérennité des dépenses publiques	Gains d'efficacité	Réinvestissement prudent
Spending Reviews (4)	2004	Travailliste (Blair)	Augmenter l'efficacité de la gestion publique	Gains d'efficacité	Discipline financière
Comprehensive Spending Reviews (5)	2007	Travailliste (Brown)	Rationaliser les dépenses publiques	Coupages fixes Gains d'efficacité Établissement centralisé des priorités	Discipline financière
Comprehensive Spending Reviews (6)	2010	Coalition (Cameron)	Dégager rapidement des économies substantielles	Coupages fixes Établissement centralisé des priorités	Austérité

## 8.2 Discussion à propos de la discipline financière et de son évolution

À la lumière de la démonstration, il est indéniable que les cadres cognitifs et normatifs des acteurs institutionnels ont influencé le contenu et la mise en acte (du moins planifiée) des initiatives de discipline financière. À ce titre, les idées, valeurs et normes doivent être considérées comme des variables centrales au même titre que celles de nature financière et économique. Cependant, les conclusions quant à l'évolution de ces initiatives, de la notion de discipline financière et, par extension, de la gestion des dépenses publiques méritent certains éclaircissements.

Selon la théorie de l'équilibre ponctué, des moments cruciaux telles que des crises (politiques, économiques et financières) ou encore des changements de gouvernement devraient normalement ouvrir des fenêtres d'opportunité permettant d'opérer un recadrage cognitif et normatif. Les réformes de Thatcher ont été élaborées dans ce type de contexte, mais la mise en œuvre des initiatives a longtemps subi les effets de l'inertie institutionnelle, comme l'illustrent les résultats mitigés des réformes de Rayner. A priori, il semble que la seule crise qui a réellement eu un effet structurant à court terme soit la Grande Récession de 2007-09. Cette situation de crise pourrait en effet constituer une « rupture historique occasionnelle » (Steeck et Thelen, 2005: 30) qui signale l'atteinte d'un point de non-retour sur le précédent sentier de dépendance. Toutefois, l'achèvement du recadrage est-il le résultat direct de cette crise ou encore la somme d'une succession quasi ininterrompue d'initiatives de discipline financière qui a réuni toutes les conditions favorables pour que le changement s'opère à ce moment précis?

À cet égard, cette thèse soutient que le processus de recadrage des logiques cognitives et normatives s'opère sur une période de temps non négligeable (certainement

plus longue que souhaitée par les décideurs publics), conséquence d'une lutte incessante entre les forces motrices et restrictives du changement.

Les périodes critiques peuvent effectivement encourager, voire accélérer, le changement, mais leur influence est probablement surévaluée par plusieurs chercheurs. En effet, il semble exister un certain décalage entre les crises et leurs effets en termes de recadrage des logiques cognitives et normatives : plusieurs fenêtres d'opportunité s'ouvrent et se ferment sans synchronisme apparent avec le changement. De plus, différents cadres peuvent se côtoyer durant des décennies, car le référentiel sortant ne peut être totalement éradiqué de la mémoire institutionnelle en un si court laps de temps. Du reste, cet argument est défendu par l'historien Fernand Braudel (1990) dont l'approche consiste à examiner les phénomènes structurels et conjoncturels – plutôt qu'événementiels ou de courte durée – afin d'interpréter les grandes évolutions historiques. Pour L'Espérance, « la redéfinition des cadres est rare et peu commune » (2013: 73).

Ainsi, la longue et constante succession d'initiatives de discipline financière a permis d'atteindre des résultats de plus en plus significatifs (autant en termes financiers qu'en termes de changements culturels) pour les gouvernements britanniques. Les succès mitigés des premières mesures ont toutefois permis de démarrer le processus de recadrage des logiques cognitives et normatives, favorisant une acceptation graduelle de ces initiatives qui sont aujourd'hui devenues récurrentes et généralement perçues comme une nécessité par les institutions internationales, les gouvernements et leurs administrations publiques, voire même chez une partie grandissante de la population (d'ailleurs, la rhétorique selon laquelle le gouvernement devrait « se serrer la ceinture comme une

famille » est de plus en plus employée). Pour reprendre l'expression de Lascoumes et Le Galès (2007: 2), les initiatives de discipline financières sont ainsi devenues de véritables « institutions managériales », des véhicules privilégiés pour institutionnaliser une vision particulière de la discipline financière.

Les mesures de rigueur budgétaire imposées par les CSR 2010 – sans contredire les plus sévères de toutes les initiatives à l'étude – n'auraient pas été mises en œuvre aussi rapidement sans les nombreuses initiatives de discipline financière qui se sont succédé au cours des trois décennies précédentes. La résistance fut pourtant beaucoup plus sentie lors des réformes sous Thatcher alors que les efforts exigés étaient moins importants, du moins pour Whitehall (car le secteur industriel fut plus durement touché à ce moment-là). Les documents internes produits par l'administration Cameron seront éventuellement rendus publics (à partir de 2030) et les chercheurs seront alors en mesure de confirmer ou non la présomption de la moins grande résistance de Whitehall. Dans tous les cas, un fait demeure : le gouvernement de coalition a bel et bien réussi à diminuer les déficits à toutes les années entre 2010 et 2017 (à l'exception d'une légère hausse en 2012, en comparaison avec l'année précédente) et, de ce fait, à réduire l'emprunt net de manière sensible, soit près de 75% en huit ans, et à revenir aux normes d'avant-crise économique (Office of National Statistics, 2018).

Bien que l'importance de la dépense publique et, de façon plus large, de la fonction publique, soit perçue différemment par les conservateurs et les néotravailleurs, tous les gouvernements de ces deux grands partis depuis Thatcher ont promu l'idée de la discipline financière (sous diverses formes) par l'intermédiaire de différentes initiatives :

*“It is also quite clear that some issues remain on the agenda for a long time, even if the*

*label changes with each government* ” (Pollitt, 2013: 468). Ainsi, les mesures initiées à partir de 1979 ont tracé un long chemin, celui de la discipline financière, qui fut emprunté par les cinq administrations subséquentes (Thatcher, Major, Blair, Brown et Cameron). En 2010, Whitehall disposait d’une expérience probante en matière de discipline financière, contrairement en 1979 lors des premières réformes sous Thatcher. De plus, les décennies de réformes avaient contribué à une certaine érosion de l’indépendance de l’administration publique, davantage assujettie aux volitions de la sphère politique. Ce terreau fertile a ainsi permis au gouvernement de coalition de demander à Whitehall de livrer des économies substantielles en seulement quelques semaines, et ce, sans grande résistance apparente.

Il est toutefois pertinent de se demander si le programme d’austérité du gouvernement de coalition, matérialisé par les CSR 2010, ne donnera pas un nouveau sens à la notion de discipline financière et, de ce fait, n’institutionnalisera pas une nouvelle façon de concevoir la gestion des dépenses publiques. Les initiatives passées ont proposé un certain équilibre entre différentes idées et valeurs, telles que l’efficacité, l’efficience, l’économie, la prudence, le réinvestissement, l’équité, l’intégrité institutionnelle etc. Des contractions budgétaires ponctuelles étaient exigées, mais les gouvernements souhaitaient en même temps inculquer une culture managériale au sein de l’administration publique pour générer des économies à plus long terme et, en parallèle, améliorer, si possible, la prestation de services aux citoyens maintenant devenus clients. En guise d’exemple, les néotravailleurs prévoyaient des fonds pour mettre en œuvre leurs réformes, considérant que les sommes octroyées représentaient davantage des

investissements que des dépenses. Les CSR 2010 semblent toutefois avoir négligé l'aspect managérial au bénéfice de coupures directes et rapides dont les buts principaux étaient de réduire significativement les dépenses publiques et, par extension, l'empreinte étatique dans la société britannique. En définitive, il appert que cette initiative a délaissé le traditionnel binôme réforme/économie pour se concentrer presque exclusivement sur la problématique de la rationalisation budgétaire, tel qu'illustré lors de la dernière crise des finances publiques. Ce passage des mesures ponctuelles de contrôle des dépenses publiques à une politique d'austérité, justifié par les risques d'une débâcle financière à l'image de celle de la Grèce, sous-tend une importante dimension reliée aux idées et valeurs du gouvernement du moment. En effet, la crise des finances publiques de 2010 a probablement fourni un contexte favorable pour élaborer et mettre en œuvre une initiative à forte teneur idéologique, basée sur un référentiel unique, qui a réussi à ériger la discipline financière en valeur hégémonique (Armingeon 2012).

### 8.3 Contribution de la thèse

La discussion qui précède permet de mettre en lumière l'apport central de cette thèse au champ d'études de l'administration publique, soit le processus d'institutionnalisation de certaines idées élevées au rang de valeur et de norme. L'idée se forme, elle évolue, puis se transforme éventuellement en valeur<sup>130</sup>. Ce processus repose donc sur une évolution du cognitif au normatif, une proposition qui vise à revisiter le lien entre ces deux types de cadre. La discipline financière ainsi définie constitue un exemple

---

<sup>130</sup> Ce processus en trois temps est calqué sur celui proposé par Hay et Wincott (1998: 953), mais il est appliqué ici selon une perspective différente, soit celle de l'approche cognitive et normative.



tangible de la contribution de cette thèse au discours des chercheurs et des praticiens en administration publique. Cette notion, telle que proposée dans cette dissertation, dépasse les volets comptable et financier pour y inclure deux dimensions – cognitive et normative – basée sur la rigueur à tous les niveaux de l'action étatique. Ainsi, l'idée de discipline financière, vieille de quelques siècles, fut propulsée à l'avant-scène britannique vers le milieu des années 1970. À la suite d'une longue évolution, au gré d'initiatives et de réformes, elle est maintenant devenue une valeur managériale à part entière. Ce processus de transformation a notamment permis de mettre en œuvre, sans résistance majeure, des mesures de rigueur budgétaire qui auraient été difficilement envisageables dans un contexte antérieur à la pleine institutionnalisation du concept de discipline financière.

Aussi cet apport théorique remet en question l'importance des points de rupture en matière de changement institutionnel. Il est permis de croire que la réponse à la dernière crise des finances publiques se fonde avant tout sur l'achèvement du long processus évolutif d'une idée centrale, et non uniquement par suite d'un brusque changement paradigmatique causé par une crise et la venue d'un nouveau gouvernement.

Cette contribution n'aurait pas été possible sans la conjonction de deux approches théoriques complémentaires, soit, d'une part, les cadres cognitifs et normatifs et, d'autre part, le néo-institutionnalisme historique. Cette recherche propose de ce fait un éclairage théorique original pour mieux interpréter les structures de sens à l'origine des initiatives et, de là, exposer toute l'importance du rôle joué par les idées, les valeurs et les normes dans la gestion des finances publiques, sans négliger les contraintes historiques qui pèsent sur les administrateurs-politiques. Cette nouvelle avenue théorique permet donc d'analyser les résultats des initiatives de discipline financière à l'aune des changements

culturels et institutionnels qui se sont opérés au sein des organisations publiques britanniques.

Souhaitons que cette thèse permette d’ancrer l’approche cognitive et normative dans le domaine d’études des finances publiques, car la littérature actuelle offre peu d’outils pour répondre à l’importante question de l’évolution du concept de discipline financière, que ce soit au Royaume-Uni ou ailleurs.

Pour les praticiens, cette thèse souhaite démontrer toute l’importance de considérer l’héritage historique en matière d’idées, de valeurs et de normes lors de l’élaboration et de la mise en œuvre d’initiatives de discipline financière. Au-delà des considérations techniques (par exemple, le développement de nouvelles stratégies ou d’instruments), il est capital de considérer les variables qui influencent les principes d’action des décideurs et gestionnaires publics. En particulier, ces derniers devraient davantage tenir compte des leçons apprises des initiatives précédentes lors de la conception d’une nouvelle mesure. Cette recommandation semble a priori évidente; toutefois, comme le souligne Pollitt (2013), l’évaluation des réformes du passé constitue encore aujourd’hui une lacune notable dans le cycle de développement d’une initiative. Cette thèse souhaite donc réitérer l’importance d’apprécier les enseignements du passé, non seulement en termes de résultats financiers et de performance organisationnelle, mais également au plan des facteurs cognitifs et normatifs qui circonscrivent la définition des différentes problématiques et des solutions proposées.

## 8.4 Limites de la thèse

Avant d'explorer de nouvelles avenues de recherche possibles, il convient de signaler les quelques limites méthodologiques inhérentes à la stratégie ici exposée.

Premièrement, cette recherche a révélé la disparité en termes de variété des sources primaires qui existe concernant les périodes historiques à l'étude. Étonnamment, le plus grand nombre de sources disponibles provenait de la première époque à l'étude, soit celle des administrations Thatcher et Major. Cela tient aux prescriptions en vigueur au Royaume-Uni qui stipulent que les archives du gouvernement doivent être rendues publiques après une période de vingt (20) ans, sauf avis contraire (selon le Public Record Act de 1958). Bénéficiant de cette règle, j'ai eu accès à des témoignages directs de ces premières initiatives lors de mes visites aux Archives nationales, que ce soit de la correspondance entre ministres et hauts fonctionnaires ou encore des notes manuscrites, dont certaines écrites par l'ancienne première ministre elle-même. Même si ce type de document n'est pas encore disponible pour les règnes des néotravailleurs et du gouvernement de coalition, il demeure qu'un nombre impressionnant de sources primaires provenant de ces deux périodes étaient accessibles sur diverses plateformes. L'éventuelle parution de documents d'archives (d'ici 2030) permettra d'enrichir les données utilisées pour étudier les six (6) itérations des Spending Reviews.

Une seconde limite méthodologique provient de l'absence d'entretiens avec des témoins directs de ces initiatives. Lors de la phase terrain, il est rapidement devenu évident que très peu de fonctionnaires pouvaient ou voulaient discuter ouvertement de leur expérience selon l'angle d'analyse emprunté par la présente thèse. En effet, la nature hautement politisée des CSR 2010 a probablement eu un effet dissuasif sur la

participation de fonctionnaires en exercice à ce genre d'enquête. De plus, considérant la longue période historique couverte par cette thèse, recruter des témoins était tout simplement impossible pour la plupart des initiatives à l'étude. Néanmoins, dans tous les cas, la qualité et la pluralité des sources primaires ont amplement compensé l'absence d'une méthode supplémentaire de collecte de données.

## 8.5 Le futur de la discipline financière et de la recherche sur ce sujet

L'avenir des initiatives de discipline financière semble assuré, du moins à court terme. Encore aujourd'hui, la majorité des gouvernements occidentaux doivent constamment composer avec des niveaux d'endettement élevés. De plus, les dépenses publiques en matière de santé et de pension exploseront au cours des prochaines années, ce qui accentuera invariablement la pression pour consolider les dépenses sur une base quasi permanente et non plus ponctuelle (Robinson, 2013: 12). La discipline financière est et demeurera une variable incontournable pour les administrateurs-politiques.

En guise d'exemple, le gouvernement britannique a poursuivi sa lancée sur cette trajectoire. En effet, depuis celle de l'après-crise, l'administration Cameron a initié deux autres itérations des Spending Reviews. La première, effectuée en 2013, ne se penchait plus uniquement sur les programmes et les opérations de Whitehall, mais englobait également les transferts de fonds aux localités et aux particuliers. Le chancelier a alors décidé de garder le cap sur sa stratégie de discipline financière malgré les perspectives d'amélioration de l'état des finances publiques: *“Despite signs of growth – which will likely boost public finances in time – austerity will remain the cornerstone of government policy, Mr. Osborne said in an interview with the BBC on Sunday”* (Brittain: 2013). La

seconde itération est encore plus révélatrice : les CSR 2015 ne couvraient qu'une seule année financière, contrairement à toutes les initiatives précédentes. Ce changement majeur allait d'ailleurs à l'encontre d'un des objectifs initiaux des SR qui consistait à fournir aux organisations publiques un horizon à moyen terme pour qu'elles puissent gérer de façon plus responsable leurs budgets.

De nombreux pays ont suivi une trajectoire similaire à celle du Royaume-Uni en termes de discipline financière, notamment le Canada. En effet, depuis plus de trois décennies, les gouvernements canadiens au niveau fédéral – autant d'allégeance conservatrice que libérale – ont mis en acte diverses initiatives de discipline financière permettant au passage d'assainir partiellement les finances publiques du pays au cours des premières années du nouveau millénaire. Comme dans le cas du Royaume-Uni, la crise de 2007-09 changea la donne. En l'espace d'environ cinq (5) ans, le gouvernement est passé d'une stratégie d'optimisation des dépenses publiques à une politique d'austérité, avec un bref intermède keynésien entre ces deux périodes pour soutenir une économie en détresse. Cette rigueur budgétaire a perduré jusqu'au départ des conservateurs de Stephen Harper en novembre 2015, remplacés par les Libéraux de Justin Trudeau.

L'institutionnalisation de la discipline financière a certainement permis aux administrations publiques d'améliorer leur capacité à gérer plus efficacement les dépenses. Cependant, la donne pourrait changer au cours des prochaines années, et ce, malgré les arguments présentés dans cette thèse. Par exemple, l'administration Trudeau a décidé d'emprunter une nouvelle trajectoire, celle des investissements publics. Pour financer les projets, le gouvernement a ouvertement annoncé qu'il engrangerait des

déficits au cours des prochaines années (Parti libéral du Canada, 2015). Aucun retour à l'équilibre budgétaire n'est prévu avant 2022-23, mais le ratio dette/PIB devrait toutefois poursuivre sa descente grâce à la croissance économique (Ministère des finances du Canada, 2018: 28-29). De l'autre côté de l'Atlantique, le chef de l'opposition britannique, Jeremy Corbyn, un travailliste partisan d'un référentiel de type keynésien, promet également des réinvestissements massifs dans de nombreux domaines d'intervention étatique, en affirmant toutefois qu'il ne compromettrait pas la santé financière de l'État (Labour Party, 2017). La question est donc posée : quel est le futur de la discipline financière?

Les plus récents développements pourraient ainsi ouvrir de nouvelles avenues de recherche. Le processus d'institutionnalisation des idées en valeurs peut-il être renversé si on prend l'exemple de la discipline financière? Est-ce que cette valeur pourrait perdre son statut particulier pour redevenir une idée parmi d'autres en matière de gestion et de politiques publiques? Dans l'affirmative, comment ce processus peut-il se produire?

Les dernières mesures d'austérité ont laissé de nombreuses cicatrices dans leur sillage. À cet égard, une autre recherche potentielle pourrait s'intéresser à la question du comment, soit la manière de maintenir une culture de discipline financière, afin d'éviter les coupures drastiques comme en 2010. Au-delà des volitions politiques, quels sont les rôles et les responsabilités de l'administration publique à cet égard?

Le dernier mot de cette thèse revient à Christopher Pollitt qui soutenait, peu de temps avant la publication des CSR 2010, qu'il est « extrêmement difficile » de maintenir une rigueur budgétaire à long terme (2010: 18). La question est de savoir si la prépondérance de la discipline financière permettra d'atteindre à cet état.

## Annexe A – Liste des gouvernements britanniques, de 1970 à aujourd’hui

Tableau 11: Les gouvernements britanniques, de 1970 à 2018			
Période	Gouvernement	Premier ministre	Législature
1970-1974	Conservateur	Edward Heath (1970-1974)	45 <sup>e</sup> parlement (1970-1974)
1974-1979	Travailliste	Harold Wilson (1974-1976) James Callaghan (1976-1979)	46 <sup>e</sup> Parlement (1974) 47 <sup>e</sup> Parlement (1974-1979)
1979-1997	Conservateur	Margaret Thatcher (1979-1990) John Major (1990-1997)	48 <sup>e</sup> Parlement (1979-1983) 49 <sup>e</sup> Parlement (1983-1987) 50 <sup>e</sup> Parlement (1987-1992) 51 <sup>e</sup> Parlement (1992-1997)
1997-2010	Travailliste	Tony Blair (1997-2007) Gordon Brown (2007-2010)	52 <sup>e</sup> Parlement (1997-2001) 53 <sup>e</sup> Parlement (2001-2005) 54 <sup>e</sup> Parlement (2005-2010)
2010-2015	Coalition (Conservateur et Libéraux- démocrates)	David Cameron (2010-2015)	54 <sup>e</sup> Parlement (2010-2015)
2015- aujourd’hui	Conservateur	David Cameron (2015-2016) Theresa May (2016-aujourd’hui)	56 <sup>e</sup> Parlement (2015-2017) 57 <sup>e</sup> Parlement (2017- aujourd’hui)

## Annexe B – Statistiques financières, de 1974-75 à 2011-12

Tableau 12: Statistiques financières (1974-74 à 2011-12)						
Année financière	Déficit <sup>131</sup>		Dettes nettes		Paiements d'intérêts sur la dette	
	Milliards £	% du PIB	Milliards £	% du PIB	Milliards £	% du PIB
1974-75	5,9	6,5 %	52,1	52,0 %	2,4	2,6 %
1975-76	7,8	7,0 %	64,7	53,8 %	3,1	2,8 %
1976-77	7,2	5,5 %	73,6	52,3 %	4,1	3,1 %
1977-78	6,5	4,3 %	79,5	49,1 %	4,9	3,2 %
1978-79	8,7	5,0 %	88,6	47,2 %	5,9	3,4 %
1979-80	8,5	4,1 %	98,2	44,0 %	7,6	3,6 %
1980-81	11,5	4,8 %	113,8	46,1 %	9,2	3,8 %
1981-82	6,0	2,3 %	125,2	46,1 %	11,2	4,3 %
1982-83	8,5	3,0 %	132,5	44,8 %	12,1	4,2%
1983-84	11,7	3,8 %	143,6	45,1 %	13,2	4,2 %
1984-85	12,2	3,7 %	157,0	45,1 %	14,7	4,4 %
1985-86	8,7	2,4 %	162,5	43,2 %	16,6	4,5 %
1986-87	8,1	2,0 %	167,8	40,9 %	17,2	4,3 %
1987-88	4,4	1,0 %	167,4	36,6 %	18,4	4,2%
1988-89	- 6,4	- 1,3 %	153,7	30,4 %	19,0	3,9 %
1989-90	- 1,0	- 0,2 %	151,9	27,5 %	19,8	3,7 %
1990-91	5,8	1,0 %	151,0	26,0 %	19,5	3,4 %
1991-92	22,5	3,7 %	165,8	27,2 %	17,5	2,9 %
1992-93	46,6	7,4 %	201,9	31,4 %	18,4	2,9 %
1993-94	51,0	7,6 %	249,8	36,5 %	20,1	3,0 %
1994-95	43,3	6,1 %	290,0	40,1 %	22,8	3,2 %
1995-96	34,7	4,6 %	322,1	41,9 %	26,1	3,5 %

<sup>131</sup> Le déficit budgétaire est également exprimé en termes de « net borrowing » au Royaume-Uni.



**Tableau 12: Statistiques financières (1974-74 à 2011-12)**

Année financière	Déficit <sup>131</sup>		Dettes nettes		Paiements d'intérêts sur la dette	
	Milliards £	% du PIB	Milliards £	% du PIB	Milliards £	% du PIB
1996-97	27,1	3,4 %	347,2	42,1 %	27,6	3,4 %
1997-98	5,8	0,7 %	352,0	40,4 %	29,2	3,4 %
1998-99	- 4,5	- 0,5 %	350,7	38,2 %	28,7	3,2 %
1999-00	- 15,6	- 1,7 %	344,4	35,7 %	25,0	2,6 %
2000-01	- 40,0	- 4,1 %	311,1	30,8 %	26,0	2,6 %
2001-02	0,8	0,1 %	314,3	29,8 %	22,0	2,1 %
2002-03	26,0	2,4 %	346,0	30,9 %	20,7	1,9 %
2003-04	33,3	2,9 %	381,5	32,2 %	22,0	1,9 %
2004-05	41,1	3,4 %	422,1	33,9 %	24,0	2,0 %
2005-06	37,9	3,0 %	461,7	35,1 %	25,5	2,0 %
2006-07	33,1	2,5 %	497,8	35,8 %	27,7	2,1 %
2007-08	36,7	2,6 %	527,2	36,4 %	30,2	2,1 %
2008-09	97,5	6,9 %	624,0	44,5 %	30,8	2,2 %
2009-10	159,0	11,2 %	770,0	53,1 %	30,4	2,1 %
2010-11	141,7	9,6 %	909,8	60,4 %	44,6	3,0 %
2011-12	121,6	8,0 %	1 026	66,2 %	47,1	3,1 %

(House of Commons Library, 2013: 2-3).

## Bibliographie

- ABBAS, S. Ali, Nazim BELHOCINE, Asmaa EL GANAINY et Mark HORTON (2010). "A Historical Public Debt Database", *IMF Working Paper # 10/245*, 26 pages.
- ABERBACH, Joel D. et Bert A. ROCKMAN (1987). "Comparative Administration: Methods, Muddles, and Models", *Administration & Society*, Vol. 18, No. 4, pp. 473-506.
- AGASISTI, Tommaso, Marika ARENA, Giuseppe CATALANO and Angelo ERBACCI (2015). *Defining spending reviews: a proposal for a taxonomy, with applications to Italy and the UK*, *Public Money & Management*, Vol. 35, No. 6, pp. 423-430.
- ALESINA, Alberto and Andrea PASSALACQUA (2015). The Political Economy of Government Debt, The National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 21821, 74 pages.
- ALESINA, Alberto, and Silvia ARDAGNA (2010). "Large Changes in Fiscal Policy: Taxes vs. Spending." *Tax Policy and the Economy*, Vol. 24, pp. 35-68.
- ALESINA, Alberto and Silvia ARDAGNA (2013). "The design of fiscal adjustments", *Tax Policy and the Economy*, Vol. 27, pp. 19-67.
- ARMINGEON, Klaus (2012). "The Politics of Fiscal Responses to the Crisis of 2008–2009", *Governance: An International Journal of Policy*, Vol. 25, No. 4, pp. 543–565.
- BAILEY, David et Caroline CHAPAIN (dir.) (2011). *The Recession and Beyond: Local and Regional Responses to the Downturn*, Abingdon, Routledge, 357 pages.
- BARANGER, Denis (2008). *Écrire la Constitution non-écrite : une introduction au droit politique britannique*, Paris, Presses universitaires de France, 315 pages.
- BARBERIS, Peter. (1996) *The Wittehall Reader: The UK's Administrative Machine in Action*, Open University Press, 294 p.
- BASTOW, Steve, James MARTIN and Dick PELS (2002). "Introduction: third ways in political ideology", *Journal of Political Ideologies*, Vo. 7, No. 3, pp. 269-280.
- BAUMGARTNER, Frank R. and Bryan D. JONES (1993). *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 369 pages.
- BEZÈS, Philippe (2007). "The Hidden Politics of Administrative Reforms: Cutting French Civil Service Wages with a Low-Profile Instrument", *Governance*, Vol. 20, No. 1, pp. 23-56.

- BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA (2008). Boîte à outils : les sources primaires et secondaires, <http://www.collectionscanada.gc.ca/education/008-3010-f.html>.
- BLAIR, Tony (2011). *A Journey: My Political Life*, Toronto, Vintage Canada Edition, 700 pages.
- BRADY, Gordon L. “Austerity in the European Union: Keynesian Stimulus versus Fiscal Consolidation”, *International Atlantic Economic Society*, Vol. 43, pp.55-65.
- BRAUDEL, Fernand (1990). *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II, tome 1*, Paris, Armand Colin, 587 pages.
- BRITAIN, Alex (2013) “UK’s Osborne Sticks with Austerity; Limited Scope for New Policies in Thursday’s Tax and Spending Review”, *The Wall Street Journal*, 4 december 2013
- BLYTH, Mark (2013). *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford University Press, 304 pages
- BLYTH, Mark (1997) “Any More Bright Ideas? The Ideational Turn of Comparative Political Economy (Review Article)”, *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 2, pp. 229-250.
- BROADBENT, Jane and Richard LAUGHLIN (2001). *Control and Legitimation in Government Accountability Processes: The Private Finance Initiative in the UK*, paper for presentation at the Third Asia Pacific Interdisciplinary research in Accounting Conference, Adelaide, South Australia 15-17 July 2001.
- BROWN, Gordon (2008). *Statement by the Chancellor on financial stability*, 8 October 2008, [https://web.archive.org/web/20081011062730/http://www.hm-treasury.gov.uk/statement\\_chx\\_081008.htm](https://web.archive.org/web/20081011062730/http://www.hm-treasury.gov.uk/statement_chx_081008.htm)
- BROWN, Gordon (2007). “Spending Review in 2007 will identify priorities for years ahead”, *Financial Times*, 23 mars 2006, p. 25.
- BROWN, Laurence D. (2010). Pedestrian Paths: Why Path-Dependence Theory Leaves Health Policy Analysis Lost in Space, *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 35, No. 4, pp. 643-661.
- CABINET OFFICE (2010). *Lord Browne appointed to key Whitehall role*, Communiqué de presse du 30 juin 2010: <https://www.gov.uk/government/news/lord-browne-appointed-to-key-whitehall-role>
- CABRAS, Ignazio (2011). “Mapping the spatial patterns of public procurement: A case study from a peripheral local authority in Northern England”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 24 No. 3, pp. 187-205.

- CAIRNEY, Paul (2012). "Public administration in an age of austerity: positive lessons from policy studies", *Public Policy and Administration*, Vol. 27, No. 3, pp. 230-247.
- CAMERON, DAVID (2010a). *Speech to the Conservative Party Conference in Birmingham*, 6 October 2010, <https://www.theguardian.com/politics/2010/oct/06/david-cameron-speech-tory-conference>
- CAMERON, David (2010b). "This is a radical revolt against the statist approach of Big Government", *The Guardian*, 18 April 2010, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2010/apr/18/david-cameron-my-big-society>
- CAMPBELL, John L. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton and Oxford, Princeton University Press, 264 pages.
- CAMPBELL, John L. (2002). *Ideas, Politics, and public policy*, Annual Review of Sociology, Vol. 28, p- 21-38.
- CAMPBELL, John L. and Ove K. Pedersen (2007). *Knowledge Regimes and Comparative Political Economy*, [http://www.laisumedu.org/DESIN\\_Ibarra/desin/imagenescampbell/dos-d.pdf](http://www.laisumedu.org/DESIN_Ibarra/desin/imagenescampbell/dos-d.pdf)
- CAMPBELL-SMITH, Duncan (2008). *Follow the Money: The Audit Commission, Public Money and the Management of Public services, 1983-2008*. London, Allen Lane, 768 pages.
- CHADWICK, Andrew (2000). "Studying Political Ideas: a Public Political Discourse Approach", *Political Studies*, Vol. 48, pp. 283-301.
- CHAMPAGNE, Éric et Olivier CHOINIÈRE (2014a). « Les politiques d'optimisation et d'austérité financières du Gouvernement du Canada de 2006 à 2012: instruments, valeurs et idéologies », *Gestion et Management Public*, Vol. 3, No. 1, p. 89-103.
- CHAMPAGNE, Éric et Olivier CHOINIÈRE (2014b). « Les stratégies d'optimisation des dépenses publiques et du rendement gouvernemental en période d'austérité: une analyse comparée des trajectoires de réformes entre le Canada et le Royaume-Uni » dans Mohamed Djouldem, Geneviève Tellier et Christian de Visscher, *Les réformes des finances publiques: les enjeux politiques et gestionnaires*, Bruxelles, les Éditions Bruylant, pp. 59-81.
- CHANCELLOR OF THE EXCHEQUER (1998). *Modern Public Services for Britain: Investing in Reform; Comprehensive Spending Review: New Public Spending Plans 1999-2002 (Cm 4011)*. London, HMSO.

- CHANCELLOR OF THE EXCHEQUER (1991). *Competing for quality: buying better public services; presented to Parliament by the Chancellor of the Exchequer (Cm 1730)*, London, HMSO, 40 pages.
- CHANUT, Véronique (2012). *Conférences inaugurales: Approches croisées sur les valeurs publiques*, Colloque de l'Association internationale de recherche en management public, Université Panthéon-Assas et Sorbonne Université, 5 décembre 2012.
- CHAPAIN, Caroline (2012). *Issues in comparative international research*, notes de cours, University of Birmingham.
- CHASTON, Ian (2012). *Public Sector Reformation: Values-driven Solutions to Fiscal Constraint*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 311 pages.
- CHWIEROTH, Jeffrey (2007). "Neoliberal Economists and Capital Account Liberalization in Emerging Markets", *International Organization*, Vol. 61, pp. 443-463.
- CHRISTENSEN, Tom (2012). "Global Ideas and Modern Public Sector Reforms: A Theoretical Elaboration and Empirical Discussion of a Neoinstitutional Theory", *American Review of Public Administration*, Vo. 42, No. 6, pp. 635-653.
- CIVIL EXCHANGE (2015). *Whose Society? The Final Big Society Audit*, 78 pages.
- CLARKE, John and Janet NEWMAN (2012). "The Alchemy of Austerity", *Critical Social Policy*, Vol. 32, No. 3, pp. 299-319.
- CLICHE, Pierre (2009). *Gestion budgétaire et dépenses publiques*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 307 pages.
- COATES, Simon (2010). "Osborne's Star Chamber at the sharp end", *BBC News*, 4 September 2010, <http://www.bbc.com/news/uk-11170954>
- CONSERVATIVE PARTY (2010) *Conservative Manifesto 2010*
- CONSERVATIVE PARTY (1979) *Conservative Manifesto 1979*, <http://www.conservativemanifesto.com/1979/1979-conservative-manifesto.shtml>
- COTTARELLI, Carlo et Andrea SCHAECHTER (2010). *Long-Term Trends in Public Finances in the G-7 Economies*, International Monetary Fund, 24 pages.
- DARLING, Alistair (2012). *Back From the Brink: 1,000 days at Number 11*, London, Atlantic Books, 339 pages.
- DAVIES, Anne and John WILLIAM (1991): *What Next? Agencies, Departments and the Civil Service*, Institute for Public Policy Research, Constitution Paper #5, 24 pages.

- DE HAAN Jakob and Jan-Egbert STURM (1997). "Political and economy determinants of OECD budget deficits and government expenditures: a reinvestigation", *European Journal of Political Economy*, Vol. 13, pp. 739-750.
- DEPARTMENT OF BUSINESS INNOVATION AND SKILLS (2011). *2011-2015 Business Plan*, 56 pages.
- DIAMOND, Patrick (2013). "Spending Wisely: Principles for a Good Spending Review: The First Report of the Fabian Commission on Future Spending Choices", *The Political Quarterly*, Vol. 84, No. 4, pp. 527-533.
- DI MAGGIO, Paul J. et Walter W. POWELL (1991). *The New institutionalism in organizational analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 478 pages.
- DJOULDEM, Mohamed (2014). « Les nouvelles normes comptables de l'État : des instruments pour la performance et la transparence de l'action publique » dans Mohamed DJOULDEM, Geneviève TELLIER et Christian DE VISSCHER, *Les réformes des finances publiques : les enjeux politiques et gestionnaires*, Bruxelles, les Éditions Bruylant, 404 pages.
- DUNSIRE, Andrew and Christopher HOOD (1989). *Cutback management in public bureaucracies: Popular theories and observed outcomes in Whitehall*, Cambridge, Cambridge Press, 272 pages.
- EFFICIENCY UNIT (1987). *Improving Management in Government: The Next Steps. Report to the Prime Minister*, London, HM Stationery Office, 30 pages.
- ENTMAN, Robert M. (1993). "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm", *Journal of Communication*, Vol. 43, No. 4, pp. 6-27.
- EVANS, Bryan et Greg ALBO (2010). "Permanent Austerity: The Politics of the Canadian Exit Strategy from Fiscal Stimulus", *Alternate Routes: A Journal of Critical Social Research*, vol. 22, p. 7-28.
- FAIRBROTHER, Peter (1994). *Politics and the State as Employer*, London, Mansell, 1994, 224 p.
- FRÈVE, Émilie Richard (2011). "Le rôle des idées dans la formulation des politiques publiques » dans Paquin, Stéphane, Luc Bernier et Guy Lachapelle (2011). *L'analyse des politiques publiques*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, pp. 125-161.
- FERRY, Laurence et Peter ECKERSLEY (2012). "Budgeting and governing for deficit reduction in the UK public sector: Act 2, The Annual Budget", *Public Money & Management*, Vol.32, No. 2, p.119-126.

- FERRY, Laurence and Peter ECKERSLEY (2011). “Budgeting and governing for deficit reduction in the UK public sector: Act One, The Comprehensive Spending Review”, *Journal of Finance and Management in Public Services*, Vol.10, No. 1, p.14-23.
- FISCHER, Frank (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford: Oxford University Press, Chapter 2.
- FLYNN, Andrew, Andrew GREY and William I. JENKINS (1990). “Taking the Next Steps: The Changing Management of Government”, *Parliamentary Affairs*, Vol. 43, No. 2, pp. 159-178.
- FOUILLEUX, Ève (2000). « Entre Production et institutionnalisation des idées, La réforme de la Politique Agricole Commune », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 50, No. 2, p. 277-305.
- FOURASTIER, Jean (1979). *Les Trente glorieuses ou La révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, Fayard, 306 pages.
- FRY, Geoffrey K. (1988). “The Thatcher Government, The Financial Management Initiative, and the New Civil Service”, *Public Administration*, Vol. 66, p. 1-20.
- FULLER, Steve (2000). *Thomas Kuhn: A Philosophical History for Our Times*, Chicago, University of Chicago Press, 490 pages.
- GAUTHIER, Benoît et Isabelle BOURGEOIS (2016). *Recherche sociale: de la problématique à la collecte de données (6<sup>e</sup> édition)*, Québec, Presses de l’Université du Québec, 670 pages.
- GAY, Andrew and William I. JENKINS (1986). “Accountable Management in British Central Government: Some Reflection on the Financial Management Initiative”, *Financial Accountability and Management*, Vol. 2, No. 3, pp.
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1994). *Deficit Reduction: Experiences of Other Nations*, Washington, GAO, December 1994, 220 pages.
- GERRING, John (2004). “What Is a Case Study and What Is It Good for ?”, *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 2, pp. 341-354.
- GERSHON, Peter (2004). *Releasing resources to the front line: Independent Review of Public Sector Efficiency*, HMSO, 60 pages.
- GIDDENS, Anthony et Tony BLAIR (2002). *La Troisième Voie. Le renouveau de la social-démocratie*, Paris, Éditions du Seuil, 272 pages.

- GILES, Chris (2010). “Time needed to illuminate all the detail”, *Financial Times*, 21 octobre 2010, p. 2.
- GUIGUE, Alexandre (2016). « L'enseignement et la recherche en finances publiques dans les pays anglo-saxons », *Revue française de finances publiques*, Vol. 133, Février 2016, pp. 61-70
- GODDARD, Andrew (2004). “Budgetary practices and accountability habitus: A grounded theory”, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 17 Issue: 4, pp. 543-577.
- GOOD, David (2011). “Still budgeting by muddling through: Why disjointed incrementalism lasts”, *Policy and Society*, Vol. 30, p.41-51.
- GOVERNEMENT DU CANADA (1978). *Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité - rapport final*, <http://publications.gc.ca/site/eng/472242/publication.html>
- GOV.UK (2018a). *Departments, agencies and public bodies*, <https://www.gov.uk/government/organisations#non-ministerial-departments> [site consulté la dernière fois février 2018]
- GOV.UK (2018b). *The Civil Service: About us*, <https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service/about> [site consulté pour la dernière fois en février 2018]
- GOV.UK (2018c). *Past Prime Ministers*, <https://www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers> [site consulté pour la dernière fois en février 2018]
- GOV.UK (2018d). *Our Governance*, <https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service/about/our-governance> [site consulté pour la dernière fois en février 2018]
- GREENWOOD, Royston, C. R. HININGS and Stewart RANSON (1977). “The Politics of the Budgetary Process in English Local Government”, *Political Studies*, Vol. 25, No.1, pp. 25-47
- HADDON, Catherine (2012). *Reforming the Civil Service: The Efficiency Unit in the early 1980s and the 1987 Next Steps Report*, Institute for Government, 30 pages.
- HAJER, Maarten A. (2009). *Authoritative Governance: Policy-Making in the Age of Mediatization*, Oxford, Oxford University Press, 274 pages.
- HALL, Peter (1986). *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press, 340 pages.



- HALL, Peter (1993) 'Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain', *Comparative Politics*, vol.25, No. 3, pp. 275-296.
- HALL, Peter et Rosemary TAYLOR (1997). La science politique et les trois néo-institutionnalismes [traduit de l'anglais par Jean-François Baillon], *Revue Française de science politique*, Vol. 47, No. 3-4, pp. 469-496
- HANTRAIS, Linda (2009). *International comparative research: theory, methods and practice*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 194 pages.
- HAY, Colin (2010). "Chronicles of a Death Foretold: the Winter of Discontent and Construction of the Crisis of British Keynesianism", *Parliamentary Affairs*, Vol. 63, No. 3, pp. 446-470.
- HAY, Colin and Daniel WINCOTT (1998). "Structure, Agency and Historical Institutionalism", *Political Studies*, Vol. 46, pp. 951-957.
- HAYES, Michael (1992). *Incrementalism and Public Policy*, New York, Longman, 222 pages.
- HENNESSY, Patrick (2008). *Alistair Darling turns to Keynes as he looks to spend his way out of recession*, *The Telegraph*, 18 Oct. 2008, <http://www.telegraph.co.uk/finance/economics/3223224/Alistair-Darling-turns-to-Keynes-as-he-looks-to-spend-his-way-out-of-recession.html>
- HENNESSY, Peter (2001). *Whitehall*, Londres, Pimlico, 896 pages.
- HILL, Michael J. and Peter L. HUPE (2002). *Implementing public policy: governance in theory and practice*, London, Sage, 231 pages.
- HINDMOOR, Andrew (2003). "Public Policy: the 2002 Spending Review and Beyond", *Parliamentary Affairs*, Vol. 56, pp. 205-218.
- HM GOVERNMENT (2013). *The Coalition: Together in the National Interest (Mid-Term Review)*, Cabinet Office, January 2013, 46 pages.
- HM GOVERNMENT (2009). *Putting the Frontline First: Smarter government*, Norwich, The Stationary Office, December 2009, 68 pages.
- HM REVENUE AND CUSTOMS (2011). *2011-2015 Business Plan*, 21 pages.
- HM STATIONERY OFFICE (1991), *The Next Steps Agencies: Review 1991*, Cm 1760.
- HM TREASURY (2011). *2011 Budget*, Norwich, The Stationary Office, March 2011, 101 pages.

- HM TREASURY (2010a). *Spending Review 2010*, Norwich, The Stationery Office, 105 pages.
- HM TREASURY (2010b). *2010 Budget*, Norwich, The Stationery Office, June 2010, 112 pages.
- HM TREASURY (2010c). *The Spending Review Framework*, Norwich, The Stationary Office, June 2010, 19 pages.
- HM TREASURY (2010d). *Spending Review 2010: The Government's approach*, Press Release, 8 June 2010, <https://www.gov.uk/government/news/spending-review-2010-the-governments-approach>
- HM TREASURY (2009). *2009 Budget: Building Britain's Future*, Norwich, The Stationary Office, April 2009, 260 p.
- HM TREASURY (2007). *Meeting the aspirations of the British people: 2007 Pre-Budget Report and Comprehensive Spending Review (Cm 7227)*, The Stationary Office, 282 pages.
- HM Treasury (2004). *Spending Reviews 2004: Stability, security and opportunity for all: Investing for Britain's long-term future (Cm 6237)*, The Stationary Office, 192 pages.
- HM TREASURY (2004b). *2004 Spending Review—Public Service Agreements 2005–2008 (Cm 6238)*, London, HMSO.
- HM Treasury (2002). *Opportunity and Security for all: Investing in an enterprising, fairer Britain: Spending Reviews 2002 (Cm 5570)*, The Stationary Office.
- HM TREASURY (2000). *Prudent for a Purpose: Building Opportunity and Security for All: 2000 Spending Review and New Public Spending Plans 2001–2004 (Cm 4807)*, The Stationary Office, 148 pages.
- HM TREASURY and THE PRIME MINISTER'S OFFICE OF PUBLIC SERVICE REFORM (2002). *Better government services: Executive agencies in the 21<sup>st</sup> century – The Agency Policy Review: Report and recommendations*, London, Agency Service Delivery Team (Cabinet Office), 74 pages.
- HODDER, Andy (2015). "Employment relations in the UK civil service", *Personnel Review*, Vol. 44, No. 6, pp. 930 – 948
- HOGWOOD, Brian (1994). A reform beyond compare? The Next Steps restructuring of British central government, *Journal of European Public Policy*, Vol. 1, No.1, pp. 71-94
- HOOD, Christopher (2010). "Reflections on Public Service Reform in a Cold Fiscal Climate", *Paper for 2020 Public Services Trust*, London, RSA, 21 pages.

- HOOD, Christopher (2007). “Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 1, pp. 127–144.
- HOOD, Christopher (1991). “A Public Management for All Seasons”, *Public Administration*, Vol. 68, No. 1, pp. 3-19.
- HOOD, Christopher and Ruth DIXON (2015). *A Government That Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*, Oxford, Oxford University Press, 256 pages.
- HOOD, Christopher, Carl EMMERON and Ruth DIXON (2009). *Public Spending in Hard Times*, Swindon, Economic and Social Research Council Public Service Programme (dépliant).
- HORTON, Marc, Manmohan KUMAR and Paolo MAURO (2009). *The State of Public Finances: a Cross-Country Fiscal Monitor*, Washington, Fonds monétaire international (FMI), 49 pages.
- HOUSE OF COMMONS LIBRARY (2013). Government borrowing, debt and debt interest payments: historical statistics and forecasts, Standard Note SN/EP/5745, 7 January 2013.
- HOUSE OF COMMONS LIBRARY (2010). *The outcome of the 2010 Spending Review*, Economic Policy and Statistics Section, 13 pages.
- HOUSE OF COMMONS LIBRARY (1997). “Civil Service Code of Conduct” in *The Accountability Debate: Codes of Guidance and Questions of Procedure for Ministers*, Research Paper 97/5, 24 January 1997.
- HÜBSCHER, Evelyne (2016). “The politics of fiscal consolidation revisited”, *Journal of Public Policy*, Vol. 36, No. 4, pp. 573-601.
- INSTITUTE FOR GOVERNMENT (2016). The Whitehall Monitor, [http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/whitehall\\_monitor/Whitehall%20Monitor%202015%20-%20Chapter%205.pdf](http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/whitehall_monitor/Whitehall%20Monitor%202015%20-%20Chapter%205.pdf) [page consultée en juillet 2016]
- INSTITUTE OF PUBLIC POLICY RESEARCH (1999). *Commission on PPPs*, Working Paper No 3, 1999 p.2
- INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES (2001). *Election Briefing 2001: Spending on Public Services*, IFS Election Briefing Note No 3, 11 pages.

- JAHAN, Sarwat and Chris PAPAGEORGIOU (2014). "What is monetarism", *Finance and Development*, International Monetary Fund, Vol. 51, No. 1, pp. 38-39
- JENKINS, Kate (2008). *Politicians and Public Services: Implementing Change in a Clash of Cultures*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 273 pages.
- JOBERT, Bruno (1991). "Democracy and social policies: the example of France", in AMBLER, John S. (1991). *The French Welfare State: Surviving Social and Ideological Change*, New York, NYU Press, pp. 232-258.
- JOHN, Peter (1999). "Ideas and interests; agendas and implementation: an evolutionary explanation of policy change in British local government finance", *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 1, No. 1, pp. 39-62.
- JONES, Steve, Ray HACKNEY and Zahir IRANI (2007). "Towards e-government transformation: conceptualising "citizen engagement", *Transforming Government: People, Process and Policy*, Vol. 1 No. 2, 2007, pp. 145-152
- JØRGENSEN, Tørben Beck (1982). *Budget Making and Expenditure Control*, paper presented at OECD seminar on The Capacity to Budget, Paris.
- JØRGENSEN, Tørben Beck (1985). *The Management of Survival and Growth in Public Organisations*, paper presented at ECPR Joint Sessions, Barcelona.
- JØRGENSEN, Tørben Beck (1987). *Models of Retrenchment Behavior*, Working Paper No. 24, Brussels, International Institute of Administrative Sciences.
- KALETSKY, Anatole (2007). *The Radical Gordon Brown? The Liberal*, [http://www.theliberal.co.uk/issue\\_9/columns/kaletsky\\_9.html](http://www.theliberal.co.uk/issue_9/columns/kaletsky_9.html)
- KELLY, Joanne (2000). "Budgeting and Program Review in Canada: 1994-2000", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 59, No. 3, pp. 72-78.
- KERSBERGEN, Kees Van, Barbara VIS and Anton HEMERIJCK (2014). "The Great Recession and Welfare State Reform: Is Retrenchment Really the Only Game Left in Town?" *Social Policy & Administration*, Vol. 48, No. 7, pp. 883-904.
- KICKERT, Walter and Tiina RANDMA-LIIV (2017). "The politics of cutback management in thirteen European countries: statistical evidence on causes and effects", *Public Management Review*, Vol. 19, No. 2, pp. 175-193.
- KINGDON, John W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies (Second Edition)*, New York, Longman 280 pages.
- KRAAN, Dirk-Jan (2007). "Programme budgeting in OECD countries", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 7, No. 4, pp. 7-47.

LABOUR PARTY (2017). *The 2017 Labour Party Manifesto*, <https://labour.org.uk/manifesto/>

LABOUR PARTY (2010). *The 201 Labour Party Manifesto*, <http://worldofstuart.excellentcontent.com/repository/TheLabourPartyManifesto-2010.pdf>

LABOUR PARTY (2001). *Ambitions for Britain: Labour's manifesto 2001*, <http://www.politicsresources.net/area/uk/e01/man/lab/ENG1.pdf>

LAPSLEY, Irvine et Arthur MIDWINTER (2010). « Moderniser l'État: les aspects financiers des programmes reviews au Royaume-Uni », *Revue française d'administration publique*, 2010/4, No. 136, p. 821-835.

LAROUSSE (s.d.) :

Idée : <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/id%C3%A9/41403>

Norme : <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/norme/55009?q=norme#54629>

LASCUMES Pierre Patrick LE GALES (2007). *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po., 370 pages.

LATHAM, Roger et Malcom PROWLE (2012). *Public services and financial austerity getting out of the hole?*, New York, Palgrave Macmillan, 264 pages.

LECOURS, André (dir.) (2005). *New Institutionalism. Theory and Analysis*, Toronto, University of Toronto Press, 366 pages.

LEE, Simon (2003). "The Governance of Fiscal Policy in the United Kingdom and Canada", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 5, pp. 165-185.

LEROY, Marc (2016). « Les finances publiques vues par un sociologue », *Revue française de finances publiques*, No. 133, Février 2016, pp. 311-332.

LEROY, Marc et Gilbert ORSONI (dir.) (2014) *Le financement des politiques publiques*, Bruxelles, Bruylant, 608 pages.

LEROY, Marc (2012). « Crise des financements, crise des systèmes fiscaux : une analyse de sociologie financière », *Revue française d'administration publique*, Vol 4, No. 144, p. 1025-1034.

LEROY, Marc (2007). *Sociologie des finances publiques*, Paris, La Découverte «Repères», 128 pages.

- L'ESPÉRANCE, Audrey (2013). *Fertilize-this: framing infertility in Quebec, Ontario and England between 1990 and 2010*. Doctoral Thesis submitted to the Faculty of Graduate and Postdoctoral Studies in partial fulfillment of the requirements of a Ph.D. in Political Science, University of Ottawa.
- LEVI, Margaret (1997). "A model, a method, and a map: rational choice in comparative and historical analysis" in LICHBACH, M. et A. ZUCKERMAN, *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 19-41.
- LEVINE, Charles (1979). "More on Cutback Management: Hard Questions for Hard Times", *Public Administration Review*, Vol. 39, No. 2, p. 179-183.
- LEVINE, Charles (1978). "Organizational Decline and Cutback Management", *Public Administration Review*, Vol. 38, No. 4, p.316-325.
- LIKIERMAN, Andrew (1982). "Management Information for Ministers: the MINIS System in the Department of the Environment", *Public Administration*, Vol. 60, pp. 127-142.
- LINDBLOM, Charles (1959). "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2, pp. 79-88.
- LIENERT, Ian and Moo-Kyung JUNG (2004). "The Legal Framework For Budget Systems: an International Comparison", *OECD Journal on Budgeting (Special Issue)*, Vol. 4, No. 3, 483 pages.
- LITTLE, Daniel (1991). *Varieties of Social Explanation: an introduction to the philosophy of social science*, Westview Press, 258 pages.
- LIVET, Pierre (2012). « Normes sociales, normes morales et modes de reconnaissance », *Les Sciences de l'éducation – pour l'Ère nouvelle*, Vol. 45, pp. 51-66.
- LYNN, Laurence E. (2007). "Public Management", in PETERS, Guy and Jon PIERRE (eds.). *Handbook of Public Administration*, London, Sage, pp. 13-23.
- LOWE, Rodney (2011). *The Official History of the British Civil Service: Reforming the Civil Service, Volume 1: The Fulton Years, 1966-81*, London, Routledge, 552 pages.
- MACNEALY, Mary S. (1997). « Toward Better Case Study Research », *IEEE Transactions on Professional Communication*, Vol. 40, No. 3, pp.182-196.
- MAJOR, John (1991). Speech by Rt Hon John Major MP to Conservative Central Council annual meeting, 23 March 1991, <http://www.johnmajor.co.uk/page2017.html>

- MARCH, James G. & Johan OLSEN (1984). “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3, pp. 734-749.
- MAURO, Paolo (ed.) (2011). *Chipping Away at Public Debt: Sources of Failure and Keys to Success in Fiscal Adjustment*, Hoboken, John Wiley & Sons, 278 pages.
- MAURO, Paolo and Mauricio VILLAFUERTE (2013). Past Fiscal Adjustments : Lessons from Failures and Successes, *IMF Economic Review*, Vol. 61, No. 2, pp. 379-404.
- MAYER, Robert, Francine OUELLETTE, Marie-Christine SAINT-JACQUES, Daniel TURCOTTE et collaborateurs (2000), *Méthodes de recherche en intervention sociale*, Boucherville, Gaëtan Morin éditeur, 410 pages.
- MCBRIDE, Stephen and Heather WHITESIDE (2011). *Private Affluence, Public Austerity: Economic Crisis & Democratic Malaise in Canada*, Fernwood Publishing, Black Point, 153 pages.
- MERCIER, Jean (2002). *L'administration publique: de l'École classique au nouveau management public*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 518 pages.
- MEYER, Sir Christopher (2013). *The Lessons of History*, Vice-Chancellor's distinguished lecture series, University of Birmingham, Wednesday February 20<sup>th</sup> 2013.
- MILLER, Gerald J. (2012). *Government Budgeting and Financial Management in Practice: Logics to Make Sense of Ambiguity*, Boca Raton, CRC Press, 340 pages.
- MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA (2018). *Égalité et croissance : une classe moyenne forte : Budget 2018*, <https://www.budget.gc.ca/2018/docs/plan/budget-2018-fr.pdf>
- MINISTRY OF HOUSING, COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (2010). *Eric Pickles appointed to the public expenditure committee*, 23 septembre 2010, <https://www.gov.uk/government/news/eric-pickles-appointed-to-the-public-expenditure-committee>
- MOLINA, Anthony DeForest (2009). “Values in public administration: The role of organizational culture”, *International Journal of Organization Theory and Behaviour*, Vol. 12, No. 2, pp. 266-279.
- MULLER, Pierre (2009). *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, Collection Que sais-je?, 127 pages.
- MULLER, Pierre (2005). « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique: structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, Vol. 55, No. 1, pp. 155-187.

- MULLER, Pierre (2000). « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, Vol. 50, No. 2, pp. 189-208.
- NATIONAL AUDIT OFFICE (s.d.). *Site Internet officiel du NAO*, <https://www.nao.org.uk/> [site consulté pour la dernière fois en 2018].
- NATIONAL AUDIT OFFICE (2009). *The Nationalisation of Northern Rock (Report by the Comptroller and Auditor General)*, HM Stationery Office, 58 pages
- NATIONAL AUDIT OFFICE (1986a). *The Rayner Scrutiny Programmes (Report by the Comptroller and Auditor General), 1979 to 1983*, HM Stationery Office, 34 pages.
- NATIONAL AUDIT OFFICE (1986b). *The Financial Management Initiative Report by the Comptroller and Auditor General*, HM Stationery Office, 68 pages.
- OFFICE FOR BUDGET RESPONSIBILITY (2018). What we do? <http://obr.uk/about-the-obr/what-we-do/>
- OFFICE OF NATIONAL STATISTICS (2018). *Public Sector Finances time series dataset (PUSF)*, site consulté pour la dernière fois le 21 mars 2018 : <https://www.ons.gov.uk/economy/governmentpublicsectorandtaxes/publicsectorfinance/datasets/publicsectorfinances>.
- OFFICE OF NATIONAL STATISTICS (2006). Consumer Price Indices, 1947 to 2004 - Trends in inflation since the Second World War as measured by the Retail Prices Index (RPI), <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160108004030/http://www.ons.gov.uk/ons/rel/cpi/consumer-price-indices/1947---2004/index.html>
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2011a). *Restoring Public Finance*. Éditions OCDE, Paris, 216 pages.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2011b). *Governance at a Glance*, Éditions OCDE, Paris, 257 pages.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2010). *Value for Money in Government: Public Administration after "New Public Management"*, Éditions OCDE, Paris, 114 pages.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2009). *Fiscal Packages Across OECD Countries: Overview and Country Details*, Éditions OCDE, Paris, 39 pages.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES et BANQUE MONDIALE, *Base de données OCDE/Banque mondiale sur les pratiques et procédures*



- budgétaires*, 2008,  
[http://www.oecd.org/document/3/0,3746,fr\\_2649\\_34119\\_2494467\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/3/0,3746,fr_2649_34119_2494467_1_1_1_1,00.html).
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*. Éditions OCDE, Paris, 226 pages.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2005). *Moderniser l'État: la route à suivre*, Éditions OCDE, Paris. 261 pages.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2004). *Synthèse OCDE. La modernisation du secteur public: axer la gouvernance sur la performance*, Éditions OCDE, Paris, 7 pages.
- OSBORNE, David et Ted GAEBLER (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Plume, 405 pages.
- OSBORNE, George (2010). *Spending Reviews: Chancellor's speech in full (2010)*, BBC News, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-11585941>
- OSBORNE, George (2008). Speech at the London School of Economics and Political Science (LSE), Friday 31 October 2008, [http://www.lse.ac.uk/assets/richmedia/channels/publicLecturesAndEvents/transcripts/20081031\\_Osborne\\_tr.pdf](http://www.lse.ac.uk/assets/richmedia/channels/publicLecturesAndEvents/transcripts/20081031_Osborne_tr.pdf)
- OSTROM, Vincent and Elinor OSTROM (1971) "Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 31, No. 2, pp. 203-216.
- OXFORD ECONOMICS (2007). A decade of fiscal policy under New Labour, *UK Fiscal Policy*, May 2007, p. 5-9.
- PANCHAMIA, Nehal and Peter THOMAS (2015). The Next Steps Initiative, Institute for Government, 12 pages.
- PANDEY, Sanjay (2010). "Cutback Management and the Paradox of Publicness", *Public Administration Review*, July/August, pp. 564-571.
- PARTI LIBÉRAL DU CANADA (2015). *Plan financier du Parti libéral et établissement des coûts*, <https://www.liberal.ca/fr/plan-financier/>
- PASSERON, Jean-Claude et Jacques REVEL (2005). *Penser par cas*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 292 pages.

- PETERS, Guy B., Jon PIERRE and Tiina RANDMA-LIIV (2011). “Global Financial Crisis, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions?”, *Public Organization Review*, Vol. 11, pp. 13-27.
- PETERS, Guy B. et Jon PIERRE (2003). *Handbook of Public Administration*, London, Sage, 640 pages.
- PETERS, Guy B. et Donald J. SAVOIE (1998). *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 417 pages.
- PETERS, John (2011). “Neoliberal convergence in North America and Western Europe: fiscal austerity, privatization, and public sector reform”, *Review of International Political Economy*, pp. 1-28.
- PIERRE, John (dir.) (1995). *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration*, Cheltenham, Edward Elgar, 240 pages.
- PIERSON, Paul (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, pp. 251-267.
- PLIATZKY, Leo (1989). *The Treasury Under Mrs Thatcher*. London, Blackwell, 174 pages.
- POLLITT, Christopher (2013). 40 Years of public management reform in UK central government – promises, promises..., *Policy & Politics*, Vol. 41, No. 4, pp. 465-480.
- POLLITT, Christopher (2010). “Cuts and Reforms: Public services as we move into a new era”, *Society and Economy*, Vol. 32 No. 1.
- POLLITT, Christopher and Geet BOUCKAERT (2011). *Public Management Reform, A Comparative Analysis - New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State (3rd edition)*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 367 pages.
- POLLITT, Christopher, Colin TALBOT, Janice CAULFIELD and Amanda SMULLEN (2004). *Agencies: How Governments Do Things through Semi-Autonomous Organizations*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 304 pages.
- RADAELLI, Claudio (2000). « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, Vol. 50, No. 2, p.255-276.
- RADNOR, Zoe and Rosamund Chester BUXTON, (2012). “How do they do it? Understanding back office efficiency savings made by English councils”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 25 No. 2, pp. 118-132.

- RAMPELL, Catherine (2009). “Great Recession: A Brief Etymology”, *New York Times*, March 11 2009, <https://economix.blogs.nytimes.com/2009/03/11/great-recession-a-brief-etymology/>
- REINHART, Carmen M. and Kenneth S. ROGOFF (2011). “From Financial Crash to Debt Crisis”, *American Economic Review*, Vol. 101, pp. 1676–1706.
- RICCUCCI, Norma M. (2010). *Public Administration: Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge*, Georgetown University Press, 162 pages.
- RICHARDS, Sue (1988). Management in Central Government: the Next Steps, *Public Money & Management*, Spring/Summer 1988, pp. 87-90.
- ROBINSON, Marc (2013). “Spending Reviews”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 13, No 2, pp. 81-122
- ROUILLARD, Christian (2016). “The Canadian federal government and normativity transformations: towards a reconfiguration of governmentality in Canada”, *Revue Gouvernance*, Vol. 13, No. 1.
- SABATIER, Paul A. (1988). “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein”, *Policy Sciences*, Vol. 21, pp. 129-160.
- SAVOIE, Donald (1990). *The politics of public spending in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 433 pages.
- SAWYER, Malcolm (2012). “The tragedy of UK fiscal policy in the aftermath of the financial crisis”, *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 36, p. 205-221.
- SCHICK, Allen (2004). “Twenty-five Years of Budgeting Reform”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 4, No. 1, pp. 81-122.
- SCHICK, Allen (2002). « Opportunité, stratégie et tactique pour la réforme de la gestion publique », *Revue de l’OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol. 2, No. 3, pp. 7-40.
- SCHMIDT, Vivien (2014). “Speaking to the Markets or to the People? A Discursive Institutional Analysis of the EU’s Sovereign Debt Crisis”, *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 16, pp. 188-209.
- SCHMIDT, Vivien (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse, *Annual Review of Political Science*, Vo. 11, pp. 303-326.
- SCHÖN, Donald A. and Martin REIN (1994). *Frame Reflection: Toward to Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York, Basic Books, 272 pages.

- SEWELL, William H. (1996). "Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology", In McDonald, Terrance J. (ed.) (1996). *The Historic Turn in the Human Sciences*, Ann Arbor, University of Michigan Press, pp. 245-280.
- SIBERT, Anne (2009). *Assessment of the Banking Rescue Packages of the Member States: The Case of the United Kingdom*, Birkbeck, University of London and CEPR. <http://www.annesibert.co.uk/bankingpackages.pdf>.
- SOROKA, Stuart N. and Christopher WLEZIEN (2005). "Opinion–Policy Dynamics: Public Preferences and Public Expenditure in the United Kingdom", *British Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4, pp. 665-689.
- STAKE, Robert E. (2000). "Case studies" in DENZIN, Norman K. and Yvonna S. LINCOLN (2000). *The SAGE Handbook of Qualitative Research (Second Edition)*, Thousand Oaks, Sage, pp. 435-454.
- STEINMO, Sven, Kathleen THELEN and Frank LONGSTRETH (1992) *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 272 pages.
- STOECKER, Randy (1991). "Evaluating and Rethinking the Case Study", *Sociological Review*, Vol. 39, No. 1, pp. 88-112.
- STONE, Deborah A. (1988). *Policy Paradox and Political Reason*, London, Longman, 316 pages.
- STREECK, Wolfgang and Kathleen THELEN (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 308 pages.
- SUREL, Yves (2000a). "The role of cognitive and normative frames in policymaking", *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, No. 4, pp. 495-512.
- SUREL, Yves (2000b). « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Revue française de science politique*, Vol. 50, No. 2, pp. 235-254.
- TALBOT, Colin (2010). "Performance in Government: The Evolving System of Performance and Evaluation Measurement, Monitoring, and Management in the United Kingdom", *ECD Working Paper Series*, No. 24, 37 pages.
- TALBOT, Colin et Matt BAKER (2007). *The Alternative Comprehensive Spending Review*, Manchester, Manchester University Press, 203 pages.
- TELLIER, Geneviève (2015). *Les finances publiques au Canada*, Bruxelles, Bruylant, 254 pages.

- TIMMINS, NICHOLAS (1997). “Squeeze upon squeeze: Nicholas Timmins looks at areas of public spending in which the new Labour chancellor might find some scope for savings”, *Financial Times*, London, June 1997.
- TIMMINS, Nicholas (1993). Welfare state facing total review: Portillo says nothing ruled out as four departments told to re-justify their spending, *The Independent*, 9 February 1993, <https://www.independent.co.uk/news/welfare-state-facing-total-review-portillo-says-nothing-ruled-out-as-four-departments-told-to-re-1471921.html>
- THAIN, Colin and Maurice WRIGHT (1995). *The Treasury and Whitehall—The Planning and Control of Public Expenditure, 1976-1993*, Oxford, Clarendon Press, 580 pages.
- THEAKSTON, Kevin (1992). “Keeping Up with the Next Steps: A Review”, *Teaching Public Administration*, Vol. 12, No. 2, pp. 6-15.
- THE ECONOMIST (2012a). *Two years of the coalition: I never promised you a rose garden*, 12 May 2012.
- THE ECONOMIST (2012b). *Civil service reform: Learning mandarin*, 21 April 2012.
- THE ECONOMIST (2012c). *Fiscal Authority: A Deficit of Common Sense*, 27 October 2012.
- THE ECONOMIST (2012d). *Austerity and the markets: The perils of prudence*, 28 January 2012
- THE ECONOMIST (2012e). *Britain’s budget: This way, sir*, 24 March 2012
- THE ECONOMIST (2011a). *The politics of austerity: A battalion of troubles*, 3 December 2011
- THE ECONOMIST (2011b). *David Cameron, toxic Tory*, 26 November 2011.
- THE ECONOMIST (2011c). *Right but wrong-headed*, 22 October 2011.
- THE ECONOMIST (2011d). *Many Miles to Go*, 1 October 2011.
- THE ECONOMIST (2011e). *Open the taps, loosen the vice*, 1 October 2011
- THE NATIONAL ARCHIVES, D13/87. *Comprehensive Spending Review (1997 Jan 01 - 1989 Dec 31)*
- 1 - “Options for Reorganisation of countryside institutions – Report of the institutional sub-group.

THE NATIONAL ARCHIVES, LCO70/20. *Prime Minister's Efficiency Unit: 'Improving Management in Government: The Next Steps' report, 18 February 1988; proposals for Executive Agencies within departments* (1988 Jan 01 - 1988 Dec 31)

- 1 - "P.J. Framer, Note for the record"
- 2 - "Draft Oral Statement by the Prime Minister"
- 3 - "Draft Letter from R. Potter to L.J. Walkins"
- 4 - "Next Steps: Management Brief, L. J. Harris, H.M. Treasury, 4 February 1988"
- 5 - "Next Steps: Establishing and Administering Agencies"
- 6 - "Improving Management in the Civil Service: The Next Steps"

THE NATIONAL ARCHIVES, T/501/20. *Financial Management Initiative (FMI): general criteria for assessing departmental programmes* (1982 Jan 01 - 1982 Dec 31)

- 1 - "Letter to Mr. Priestley"
- 2 - "The Characteristics of Good Financial Management in Government"
- 3 - "Financial Management Initiative: Criteria for Assessing Programmes of Work"

THE NATIONAL ARCHIVES, PREM9/1. *Report to the Prime Minister* (1980 Dec).

- 1 - "Review of Government Statistical Services: Report to the PM by Sir Derek Rayner"

THE NATIONAL ARCHIVES, T317/797. *Sir Derek Rayner's conventions project and lasting reforms* (1979 Jan 01 - 1980 Dec 31).

- 1 - "Letter from A.M. Bailey"
- 2 - "Letter from C.J. Carey"
- 3 - "Geoffrey Howe, Letter to Derek Rayner"
- 4 - "Paul Channon, Letter to the PM, 18 April 1980"
- 5 - "Sir D. Rayner Submission of 26 March"
- 6 - "Synopsis of the Conventions Projects"

THE NATIONAL ARCHIVES, T317/610. *Sir Derek Rayner's project on efficiency and avoidance of waste in central government: general papers* (1979 Jan 01 - 1979 Dec 31).

1 - "Letter to Mr. Dixon from J. Grieve"

THE NATIONAL ARCHIVES, PREM19/60. *Government Machinery. Appointment of Sir Derek Rayner as adviser to assist departments in promoting efficiency and eliminating waste; review of quangos; part 1* (1979 May 07 - 1979 Jul 13).

1 - "Letter to David Howell, Secretary of State for Energy, from George Younger, 5 July 1979"

2 - "Letter to the PM from Derek Rayner, 3 July 1979"

3 - "C. Priestley, Note for the file, 26 June 1979"

4 - "G.H., Letter to the PM, 13 June 1979"

5 - "Foreign & Commonwealth Office, 8 June 1979"

6 - "Letter to the PM from Ian Maxwell, 8 June 1979"

7 - "Letter to the Prime Minister from Michael Heseltine, 7 June 1979"

8 - "Lord Chancellor, Letter to the PM, 7 June 1979"

9 - "Humphrey Atkins – Northern Ireland Office, Letter to the PM, 6 June 1979"

10 - "Letter to K. R Stowe from Ian Brancroft, 29 May 1979"

11 - "D. Rayner, Letter to the PM, 24 May 1979"

12 - "Memo from K.C. Lawrence, 10 May 1979"

13 - "Letter to the Prime Minister from Hunt, 7 May 1979"

THE NATIONAL ARCHIVES, PREM16/801. *Economic Policy. Sterling/dollar parity: International Monetary Fund (IMF) support for sterling; economic measures (reduction in public sector borrowing requirement, sterling balances safety net and import deposit scheme); part 6* (1976 Nov 13 - 1976 Nov 18).

1 - "HM Treasury Background for PM"

2 - "Secret note for Dr. Kissinger from Harold Lever"

3 - “Speaking Notes, IMF Negotiation”

4 - “Memorandum prepared by the IMF staff team in London”

THE TELEGRAPH (2014). *Sir Robin Ibbes - Obituary*, 29 July 2014, <https://www.telegraph.co.uk/news/obituaries/10998333/Sir-Robin-Ibbs-obituary.html>

THE TELEGRAPH (2011). *Private Finance Initiative: where did all go wrong?*, 22 September 2011, <https://www.telegraph.co.uk/news/health/news/8779598/Private-Finance-Initiative-where-did-all-go-wrong.html>

THE TREASURY AND CIVIL SERVICE SELECT COMMITTEE (1982). Vol.1.

UK GOVERNMENT (2004). *Statement by the Chancellor of the Exchequer on the 2004 Spending Review*. M2 Presswire, 13 July 2004.

UK GOVERNMENT (2002). *Statement by the Chancellor of the Exchequer on the 2002 Spending Review*. M2 Presswire, 15 July 2002.

UK GOVERNMENT (2000). *Three key spending review themes benefit from new GBP 4 million fund*. M2 Presswire, 2 June 2000.

UK Government (1994). *The Civil Service: Continuity and Change (Cm 2627)*, HM Stationery Office, 46 pages.

UK Parliament (2008), Select Committee on Public Administration Twelfth Report, <https://publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmpubadm/411/41104.htm>

VARNEY, DAVID (2006). *Service Transformation : better services for citizens and businesses, a better deal for the taxpayer*, The Stationery Office, 90 pages, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/229012/011840489X.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/229012/011840489X.pdf)

WAGSCHAL, Uwe (2007). “A Mortgage on the Future? Public Debt Expenditure and its Determinants, 1981-2001” in Francis CASTLES (ed.). *The Disappearing State: Retrenchment Realities in an Age of Globalization*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 215-244.

WIKIPEDIA (s.d.) :

*Lord Chancellor*, [https://en.wikipedia.org/wiki/Lord\\_Chancellor](https://en.wikipedia.org/wiki/Lord_Chancellor) [site consulté en juillet 2017]

*Alistair Darling*, [https://en.wikipedia.org/wiki/Alistair\\_Darling](https://en.wikipedia.org/wiki/Alistair_Darling) [site consulté en juillet 2017]



Michael Heseltine, [https://en.wikipedia.org/wiki/Michael\\_Heseltine](https://en.wikipedia.org/wiki/Michael_Heseltine) [site consulté en juillet 2017]

Norman Lamont, [https://en.wikipedia.org/wiki/Norman\\_Lamont](https://en.wikipedia.org/wiki/Norman_Lamont) [site consulté en juillet 2017]

George Osborne, [https://en.wikipedia.org/wiki/George\\_Osborne](https://en.wikipedia.org/wiki/George_Osborne) [site consulté en juillet 2017]

WILDAVSKY, Aaron (1985). "A Cultural Theory of Expenditure Growth and (un)Balanced Budget", *Journal of Public Economics*, Vol. 28, No. 3, pp. 349-357.

WILDAVSKY, Aaron (1975). *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Boston, Little, Brown and Company, 432 pages.

WILDAVSKY, Aaron (1964). *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little, Brown and Company, 216 pages.

WILDAVSKY, Aaron and Hugh HECLO (1981). *The private government of public money: community and policy inside British politics*, London, Macmillan, 399 pages.

WILKS, Stephen (2010). "Cutback Management in the United Kingdom: Challenges of Fiscal Consolidation for the Administrative System", *The Korean Journal of Policy Studies*, Vol. 25, No. 1, pp. 85-108.

WILSON, Carter A. (2000). "Policy Regimes and Policy Change", *Journal of Public Policy*, Vol. 20, No. 3, pp. 247-274.

WREN-LEWIS, Simon (2011). *The Case Against Austerity Today*, London, Institute For Public Policies Research, 7 pages.

WUTHNOW, Robert (1989). *Meaning and Moral Order: Explorations in Cultural Analysis*, Berkeley, University of California Press, 450 pages.

YIN, Robert K. (1981). "The Case Study Crisis: Some Answers", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 26, No. 1, pp.58-65.