

LA COMPTABILITE DES EXPOSITIONS UNIVERSELLES (PARIS, 1855-1900) – TRANSFERT DE SAVOIRS ET APPRENTISSAGE

Céline MICHAÏLESCO

Maître de conférences

Université Paris Dauphine – CREFIGE

Place du Maréchal de Lattre de Tassigny, 75775 Paris cedex 16

Tél. : 01 44 05 46 36

michailesco@crefige.dauphine.fr

Résumé

L'Etat français et la Ville de Paris organisent, entre 1855 et 1900, cinq Expositions universelles. L'ampleur des projets implique la constitution de bases de connaissances pour son organisation, en particulier d'un point de vue financier ; d'où l'adoption des principes de la comptabilité publique.

Les documents administratifs et comptables de ces Expositions permettent d'étudier, en plus des aspects techniques de ce transfert, l'utilité des principes de la comptabilité publique dans l'acquisition de connaissances spécifiques et amènent à s'interroger sur le modèle de management mis en place.

Mots clefs : histoire de la comptabilité, comptabilité publique, procédure budgétaire, apprentissage, modèle de management.

Abstract

ACCOUNTING ASPECTS OF THE GREAT EXHIBITIONS (PARIS 1855/1900) – KNOWLEDGE TRANSFERT AND LEARNING

Five great exhibitions took place in France between 1855 and 1900, organized by both the French government and the Ville de Paris. To set up such exhibitions, organisation principles were to be defined in order to manage, to control and to generate datas as a major source of knowledge. Those principles were duplicated from public finance. Accounting documents from those Exhibitions provide the opportunity of investigating the technical aspects of this implementation and also the characteristics of a management model during the nineteenth century.

Key words: French accounting history, public finance, learning, management model.

1. Introduction

Les Expositions Universelles découlent des Expositions des produits de l'industrie dont le principe avait été instauré par François de Neufchâteau dès le Directoire (la première Exposition des produits de l'industrie française se tient au Champs-de-Mars en 1798¹). L'idée d'ouvrir l'Exposition des produits de l'industrie à des exposants étrangers avait déjà été émise en France à l'occasion de l'Exposition de 1849 : elle s'était alors heurtée à l'hostilité des partisans du protectionnisme. La première Exposition universelle est en fait l'œuvre de l'Angleterre. Décidée le 29 Juin 1849 à l'initiative du Prince Albert, elle ouvre à Londres au Palais de Cristal le 1^{er} mai 1851². C'est à ce moment que sont fixées les spécificités d'une Exposition universelle : un caractère international, des bâtiments provisoires, l'attribution de prix, la recherche de souscription, une commission de sélection des participants (Aimone et Olmo, 1993).

Sur les dix Expositions universelles qui ont lieu dans le monde occidental entre 1851 et 1900, la France en organise cinq : en 1855, 1867, 1878, 1889, et 1900. Chaque Exposition se veut être le reflet de son époque. Les Expositions françaises du 19^{ème} siècle affirment les caractéristiques culturelles et technico-économiques du pays à travers des thèmes particuliers. Les Expositions Universelles de 1855 et de 1867 sont avant tout des expositions industrielles à vocation pédagogique où la condition ouvrière est un thème central. L'Exposition universelle de 1889 insiste sur les merveilles de la technique moderne en montrant la force des constructions métalliques avec la Tour Eiffel et faisant découvrir la lumière électrique. Mais ces aspects culturels ou technico-économiques (dimension la plus évidente de par les réalisations encore visibles aujourd'hui) ne sont pas indépendants d'une dimension politique forte. Chaque Exposition est une vitrine de la force du gouvernement en place : le pouvoir impérial en 1855 et 1867 ou la République triomphante dès 1878.

Ces cinq expositions peuvent être considérées comme un ensemble cohérent pour deux raisons (Aimone et Olmo, 1993). Elles sont homogènes autant dans leur contenu comme dans le temps (l'exposition de 1900 a été organisée entre 1895 et 1900 et fait le point sur le 19^{ème} siècle). De plus, un cadre réglementaire pour ces Expositions n'a été élaboré qu'au 20^{ème} siècle (Pinot de Villechenon, 1992).

¹ Arts Décoratifs 1799-1814, Hors-Série Beaux Arts, Réunion des Musées Nationaux.

² Un âge d'or des arts décoratifs 1814-1848, catalogue de l'Exposition, Paris : Réunion des Musées Nationaux, 1992.

Lorsque Napoléon III décide d'organiser un tel événement pour 1855, l'ampleur du projet implique de mettre en place des dispositifs pour prévoir et coordonner l'action dans ses dimensions technique et financière (l'investissement est de plusieurs millions de francs). Il s'agit de constituer une base de connaissances afin de piloter l'exposition en chantier tout autant que pour l'organisation des futures.

Les documents d'archives disponibles offrent ainsi l'opportunité d'étudier le système de gestion élaboré pour ces manifestations d'envergure. Ces documents (correspondances, plans des palais d'expositions, plans divers (pont Alexandre III, par exemple...), documents administratifs et comptables, photographies...) ont été versés aux Archives Nationales par le Ministère du Commerce entre 1877 et 1910³. Ce sont principalement les documents comptables et financiers qui ont été étudiés dans le cadre de cette recherche. A ces documents s'ajoutent les rapports officiels rédigés par les commissaires généraux des Expositions successives et qui font le point sur l'organisation des manifestations et ses résultats⁴.

Dès le départ, la gestion de ces Expositions repose sur un transfert de technologie : les principes de la finance publique (ordre budgétaire) et de la comptabilité publique (règles, procédures) sont appliqués aux cas des Expositions. La thèse avancée dans cette communication est que ce transfert de technologie contribue à mettre en place un apprentissage spécifique. Si on aborde les Expositions universelles comme des projets à gérer, la comptabilité publique encadre l'octroi des fonds et leur utilisation (légitimation des fonds investis) tout en structurant l'action (coordination de l'action, connaissance du marché, suivi des résultats). De cette expérience accumulée, il en ressort un mode d'organisation et ce transfert peut être abordé en terme de modèle de management. En effet, la mise en œuvre des principes de la comptabilité publique n'est pas neutre et reflète un modèle de gestion propre au 19^{ème} siècle. Sous cet angle, la dimension idéologique est partie intégrante de ce modèle de gestion : en effet, la formation des membres organisateurs, leurs idéaux politiques et sociologiques, leur vision du rôle de l'Etat, leur vision de la gestion d'un projet sont autant de facteurs s'accordant avec le système comptable mis en œuvre.

Dans sa première partie, cette communication étudie l'application des principes de la comptabilité publique dans le cadre des Expositions universelles : sont abordés la procédure budgétaire (l'élaboration du budget global est la première tâche à accomplir par les organisateurs), les caractéristiques des documents budgétaires ainsi que les documents de suivi utilisés. La deuxième partie, quant à elle, se focalise sur l'apprentissage permis par ce

³ Etat sommaire des versements, vol. F, tome 2 (F¹⁰-F¹⁷), Archives Nationales.

⁴ Ces rapports sont disponibles à la Bibliothèque des Arts Décoratifs.

transfert. En effet, la procédure budgétaire et le système d'information comptable mis en place rendent possible l'accumulation de connaissances utiles au pilotage des événements. Mais ils favorisent également au fur et à mesure un apprentissage organisationnel qui renvoie à un modèle du management d'une organisation au 19^{ème} siècle.

2. La comptabilité publique : un transfert de technologie pour organiser les Expositions universelles.

L'originalité des Expositions universelles parisiennes est de proposer un exemple de conduite d'un projet structurée sur la base du modèle de l'Administration Publique. L'organisation et la conduite de l'Exposition dans sa dimension financière s'appuient sur une procédure budgétaire qui a pour objet de définir les besoins en ressources financières.

L'élaboration d'un budget global est donc la première tâche qui incombe à la commission chargée de l'organisation de l'Exposition. C'est généralement le commissaire général de l'Exposition qui en est chargé. Toute proposition de budget est soumise à la commission pour discussion et approbation. Les documents d'archives et les rapports sur les Expositions traduisent cette place importante de ce budget global qui, validé par la commission, est présenté au gouvernement⁵. Les spécificités de l'ordre budgétaire et des principes de la comptabilité publique se retrouvent principalement dans la présentation des documents budgétaires et dans l'organisation de la comptabilité.

L'objectif de cette première partie est donc à la fois d'explorer l'élaboration du budget global, qui offre l'opportunité d'observer quelques aspects de l'organisation de ces manifestations, mais également de faire ressortir leurs aspects spécifiques résultant de l'application des principes de la comptabilité publique. Enfin, les documents de suivi, produits dans le but de conduire les Expositions et d'en apprécier les résultats, sont examinés.

2.1 L'élaboration des budgets

Les budgets sont un élément central dans la conduite des Expositions pour des raisons d'obtention des ressources financières (octroyées par l'Etat et la Ville de Paris) et de justification des dépenses. Dans le cadre de ce procédure budgétaire, la prévision englobe toutes des activités nécessaires à la tenue de l'Exposition : activités opérationnelles (construction des bâtiments, les commissions de prix, les manifestations, les conférences, etc.)

⁵ Rapports de l'Exposition de 1855, Rapports de l'Exposition de 1867, Rapports de l'Exposition de 1878, Projet de règlement de comptabilité à l'en-tête du Ministère du Commerce et de l'Industrie. Archives Nationales F¹² 3816.

et activités de support (comptabilité, service d'ordre, nettoyage, etc.⁶). Mais une partie des ressources doivent être générées par l'Exposition elle-même. Or, la prévision des recettes potentielles est un exercice délicat, en raison au départ du manque d'information. L'élaboration des budgets est donc un moyen privilégié d'accumuler des connaissances.

2.1.1 La prévision des dépenses

La prévision porte en premier lieu sur les dépenses. Ces dépenses débloquent des crédits qui constituent des budgets de recettes comme en témoigne cet extrait d'une lettre adressée au Directeur des travaux d'architecture de l'Exposition de 1900 :

« Monsieur le Commissaire général désire avoir, d'urgence pour les soumettre au ministre, les chiffres aussi approximatifs que possible, des dépenses à faire pour assurer la marche régulière de services de l'exposition de 1900, pendant chacune des années 1896, 1897, 1898 et 1899. Pour permettre de préparer en connaissance de cause, le travail que me demande Mr. Picard, j'ai l'honneur de vous prier et vous serais très reconnaissant de vouloir bien me faire connaître dans le moindre délai possible les chiffres des crédits qui vous seront nécessaires pour faire face aux dépenses de votre direction pendant chacune des années 1896, 1897, 1898 et 1899⁷ ».

Quelle que soit l'Exposition considérée, la prévision des dépenses de travaux est extrêmement détaillée et basée à la fois sur les réalisations antérieures (expositions sur le sol français ou étranger) et sur les devis d'architectes approuvés par les directeurs des travaux⁸.

La préparation de l'exposition universelle de 1900 offre une démarche un peu différente dans le sens où elle ne se réfère pas aux dépenses réalisées lors des expositions antérieures. Dans une première étape sont évaluées les surfaces nécessaires pour l'exposition des oeuvres et des produits (étude d'août 1894) et réparties entre les groupes des oeuvres et des produits (à cette étape on trouve des états comparatifs entre les surfaces utilisées en 1889 et les surfaces projetées pour 1900). Sont ensuite rassemblées les propositions des architectes pour les huit palais d'exposition qui doivent être construits. Enfin, les propositions sont sélectionnées et chacun des architectes retenus propose un devis correspondant au projet (les devis sont tous

⁶ Les prévisions des dépenses d'administration sont essentiellement composées des frais de personnels (personnel administratif, personnel de sécurité, personnel d'accueil,...) et des frais généraux administratifs (matériel, bureaux, fournitures de bureau, besoins vestimentaires du personnel administratifs...). A ces frais s'ajoutent des dépenses d'exploitation variées : frais de mise en mouvement des machines, récompenses, frais de publicité, frais de transport, frais d'expérience, frais d'éclairage, d'eau, de gaz, etc... Archives Nationales F¹² 2904.

⁷ Extrait d'une lettre du 26 octobre 1895 adressée à monsieur Bouvard, directeur des travaux d'architecture de l'exposition universelle de 1900. Archives Nationales F¹² 4180.

⁸ L'exposition de 1867 offre un exemple de prévisions des travaux et d'évaluations basées à la fois sur les réalisations des expositions de 1855 et 1862 (à Londres), et sur les devis d'architectes et évaluations pour 1867. Cette même méthode est utilisée lors de l'exposition universelle de 1855 (à ce moment, le référentiel n'est constitué que de l'exposition de 1851). Archives Nationales F¹² 2904 ; Archives Nationales F¹² 2993 ; Archives Nationales F¹² 2918 ; Archives Nationales F¹² 4180.

datés entre janvier et octobre 1897). Ce devis fait ressortir le prix moyen global du mètre carré (mais aucun état ne compare les dépenses engagées lors des expositions précédentes par rapport à celles proposées par les architectes au niveau par exemple du prix de mètre carré alors qu'une telle comparaison est faite en 1889⁹).

Le budget global comporte également un second type de recettes, en plus des allocations comme le budget de l'état : des recettes flexibles liées à l'activité même de l'Exposition.

Lorsqu'en 1855 Paris organise la deuxième Exposition universelle (en fait la première en France), la Commission Impériale manque d'expérience. La prévision est donc mal assurée et partielle. Ce n'est que par l'expérience acquise, au fur et à mesure, des Expositions que la prévision devient plus élaborée. Dès la préparation de l'Exposition universelle de 1867, on assiste à une véritable réflexion qui n'est pas une reconduction pure et simple, sans examen préalable, des résultats et des structures antérieures. La prévision réalisée est véritablement le résultat d'un choix, d'une politique, d'un pari sur l'avenir et ce caractère volontaire ne fait que s'affirmer par la suite. Il est intéressant à ce sujet d'examiner l'importance et la nature de la réflexion menée par les différentes commissions pour fonder leurs prévisions (celles-ci cherchent à justifier autant que possible leurs prévisions).

2.1.2 La prévision des recettes

La prévision des recettes flexibles est une partie importante de la budgétisation à partir de l'organisation de l'Exposition de 1867. Elle vise à établir, par avance, des ventes (entrées et concessions¹⁰) en quantité et en valeur, en fonction d'une projection quant aux comportements des visiteurs potentiels. De ce point de vue la prévision des recettes intègre des aspects de politique générale (politique de prix d'entrée par exemple) qui auront en contrepartie des retombées sur les budgets de dépenses. Or, lors des premières Expositions, le

⁹Analyse manuscrite sommaire (non signée et non datée) des résultats des expositions de 1867, 1878 et des prévisions de l'exposition de 1889. Archives Nationales F¹² 4180.

¹⁰ Les concessions diverses et locations (la location de leurs emplacements par les restaurants et les exposants, les locations d'emplacements publicitaires, le droit pour les marchands ambulants de vendre, l'utilisation du gaz et de l'eau, etc...) et la revente des matériaux du palais et du parc au moment de la destruction des espaces d'exposition constituent les autres recettes flexibles créées par les Expositions. Elles sont estimées sur la base d'enquêtes préliminaires auprès des intéressés (pour les produits des concessions et des locations) et des estimations du directeur des travaux (pour le produit de la revente des matériaux du palais et du parc). L'étude des documents concernant les différentes Expositions, hormis celle de 1867, montrent une fréquente surestimation de ces recettes. Proposition de budget global du 29 novembre 1865. Archives Nationales F¹² 2918. Archives Nationales F¹² 4180 (dossier concernant l'exposition universelle de 1900). Prévisions pour l'exposition de 1889. Archives Nationales F¹² 4180 (dossier concernant l'exposition universelle de 1900). Analyse manuscrite sommaire (non signée et non datée) des résultats de l'exposition de 1878. Archives Nationales F¹² 4180 (dossier concernant l'exposition universelle de 1900). Analyse manuscrite sommaire (non signée et non datée) des résultats de l'exposition de 1867. Archives Nationales F¹² 4180 (dossier concernant l'exposition universelle de 1900). Compte Général des recettes et dépenses de l'exposition de 1889. Archives Nationales F¹² 3818.

comportement est à créer, plus qu'à connaître, car les Parisiens n'ont pas l'habitude de payer pour visiter une exposition contrairement aux Anglais¹¹. Les méthodes utilisées pour réaliser le budget des recettes (en terme de nombre de visiteurs et de prix d'entrée) sont exclusivement le résultat de confrontations d'opinions des organisateurs des Expositions. En 1867, le commissaire général propose un nombre de visiteurs de 4 000 000 par rapport au nombre d'entrées réelles atteint en 1855 (4 456 000) et en 1862 à Londres (5 000 000).

« Mes premières prévisions portaient ces recettes à un chiffre notablement plus élevé, mais je comptais à cette époque sur une communication directe entre le centre de Paris et le Champs de Mars par une ligne ferrée suivant en partie les quais de la Seine et aboutissant à la Bastille. C'était atteindre la population parisienne dans les quartiers où elle est la plus dense et agir ainsi puissamment sur le courant des visiteurs. On y a renoncé depuis lors. De là et de quelques autres causes secondaires, la réduction que j'apporte à mes estimations¹² ».

Cette phrase traduit l'importance des facteurs à prendre en compte dans la détermination de ces recettes. Mais celle-ci est poussée bien plus loin encore dans un rapport ultérieur :

« La plus grande partie des visiteurs n'est entrée qu'une seule fois aux expositions précédentes. Je pense qu'on triompherait de cette indifférence en créant un système qui offrirait aux étrangers, aux gens d'étude, la facilité de consacrer une semaine entière à l'examen complet de l'exposition. [...] Indépendamment de l'organisation même du Palais et du Parc, nos efforts doivent porter sur deux points : les facilités de circulation et les agréments du séjour [...]. Nous devons compter sans doute sur l'exposition proprement dite, mais il faut aussi faire appel à de nouveaux moyens d'attraction. Si l'exposition de 1867 n'offrirait au public que des machines et les produits qu'il est déjà habitué à voir, il faudrait craindre de le voir passer en courant devant cet ensemble de richesses puis s'éloigner pour ne plus revenir, en répétant cette phrase si connue « Les expositions sont toutes le même chose ». »

De fait, au fur et à mesure les organisateurs des Expositions vont accentuer la dimension spectaculaire de ces manifestations afin d'accroître leur attractivité, ce qui les fait dévier de leur vocation initiale qui était la présentation des réalisations industrielles (Bruhammer, 1983).

La fixation du prix d'entrée, nécessaire à la valorisation des recettes, est une projection tout aussi difficile puisqu'elle conditionne la réalisation des prévisions d'entrées. En 1867, la fixation du prix d'entrée était un point de réflexion extrêmement important puisque, selon le commissaire de l'exposition, les faibles recettes de l'exposition de 1855 étaient dues à une mauvaise fixation des tarifs. Ainsi, au lieu de 0,65 franc, le commissaire propose un prix moyen de 1,15 francs. Cette proposition était motivée par le fait qu'une Exposition est un

¹¹ Rapport sur l'Exposition de 1855.

¹²Rapport du 29 novembre 1865 accompagnant la première version du budget général de l'exposition de 1867. Archives Nationales F¹² 2918.

spectacle unique au monde qui mérite un effort de la part des visiteurs¹³. En définitive, dans le budget approuvé par la commission impériale le 6 avril 1865, le tarif retenu est de un franc (par comparaison le tarif moyen en vigueur à Londres en 1862 était de 1,65 francs). La fixation du tarif d'entrée pour l'Exposition de 1889, est ainsi justifiée commissaire général :

« [...] L'entrée est fixée à un franc car cette tarification a été aussi fructueuse que facile ; les tentatives faites en 1855 et en 1867 d'un prix plus élevé n'avaient donné que des résultats peu satisfaisants, aussi l'administration de 1878 n'a pas jugé à propos de les renouveler. [...] Je propose toutefois le prix de deux francs pour les entrées du matin avant l'heure fixée pour l'ouverture des portes au public: il est juste, en effet, que les visiteurs désireux d'éviter l'affluence de la foule, d'étudier les machines avant leur mise en mouvement, ou d'examiner dans les meilleures conditions les exposés, fassent dans ce but, quelques sacrifices. Le soir, à partir de six heures, le prix sera également de deux francs en exécution de la convention en date du 15 février 1886 avec le syndicat des électriciens pour l'éclairage de l'exposition de 1889. Le dimanche soir, le prix sera de un franc seulement ... »¹⁴.

crefige 4/4/05 14:21

Commentaire:

2.2 Les documents budgétaires

Les Expositions universelles étudiées se déroulent sur une période de temps marquée par la mise en place d'une réglementation stricte de la comptabilité de l'Etat. C'est, en effet, de la Restauration au Second Empire que la comptabilité publique est réformée afin de disposer d'un cadre budgétaire et d'une réglementation comptable. Et 1862 marque une date importante dans la codification de ces règles (Burckel et de Crémiers, 1995).

L'utilisation des budgets par l'Etat est ancienne, elle remonte au 15^{ème} siècle en France et il s'agit à l'origine de chercher à balancer recettes et dépenses (Morineau, 1980). Le problème est de savoir si les budgets reposent sur des bases solides et d'en connaître le processus d'élaboration. Ainsi, l'Angleterre a mis en place très tôt un système de discussions, de votes et de contrôles destinés à encadrer l'élaboration de ces budgets (Paysant, 1999). La France suit cette voie et, avec l'ordonnance de 1822, est mis en place un cadre qui assure le contrôle de l'élaboration des budgets ainsi que celui des dépenses réalisées (Bottin, 1995).

Le système financier public se caractérise dès lors par une procédure budgétaire, une comptabilité et un contrôle strict. L'organisation de ces Exposition en étant placée sous la tutelle de l'Etat, ces trois caractéristiques ont été adoptées et adaptées pour l'organisation des Expositions. Ainsi, l'ordre budgétaire fixé par l'ordonnance de 1822 s'appuie sur quatre principes, unicité, universalité, annualité et spécialité, (Bottin, 1995 ; Paysant, 1999)

¹³Deuxième rapport adressé au ministre par le commissaire général de l'exposition, F. Le Play, après la séance de la commission impériale du 30 novembre 1865. Archives Nationales F¹² 2918.

¹⁴ Rapport adressé à monsieur le Ministre du Commerce et de l'Industrie sur les dispositions générales de l'exposition universelle de 1889 (non daté et non signé). Archives Nationales F¹² 3817.

appliqués dans le cadre des Expositions universelles, comme le montrent les documents d'archives.

2.2.1 Les quatre principes de l'ordre budgétaire dans les documents budgétaires des Expositions.

Selon le principe d'*unicité*, toutes les recettes et toutes les dépenses figurent dans un document unique, le projet de budget, soumis à approbation. Le projet de budget lors des Expositions de 1855 et 1867 est élaboré par le commissaire général de l'exposition et soumis ensuite à la Commission impériale constituée par décret composée d'une quarantaine de membres nommés par l'Etat ou choisis parmi les souscripteurs¹⁵. A partir de l'Exposition de 1889, le projet de budget est élaboré par un Directeur général des finances, examiné dans le cadre d'un comité administratif, soumis à une commission de contrôle et approuvé par le Ministre du Commerce et de l'Industrie qui est le commissaire général de l'Exposition organisée¹⁶.

Selon le principe d'*universalité*, une distinction nette est faite entre les charges et les produits dans tous les budgets, qu'ils soient en cours d'élaboration ou définitifs¹⁷.

Selon le principe d'*annualité*, les budgets sont établis par exercices sans possibilité de report. Cette règle n'est jamais effectivement appliquée dans la pratique au niveau de l'Etat selon Paysant (1999), ce qui se retrouve au niveau des Expositions. En effet, les budgets des Expositions regroupent les dépenses autorisées en début de période et qui doivent être exécutées au cours de l'exercice. Si tel n'est pas le cas, elles sont reportées¹⁸.

Selon le principe de *spécialité*, les crédits alloués sont affectés à des objets plus ou moins précis d'où la définition de chapitres de dépenses dans les budgets des Expositions. Chaque dépense est présentée et approuvée par chapitres. Lors de leur réalisation, ces dépenses sont inscrites avec un rappel du chapitre d'affectation dans les documents successifs. Mais cette spécialité peut également faire référence à un ministère. En fait, au fur et à mesure des Expositions, la spécialité a été développée : par ministère, par chapitre, par section de ministère¹⁹ (tout comme au niveau de l'Etat (Paysant, 1999)).

2.2.2 Le principe de « neutralité » des budgets.

¹⁵ Archives Nationales F¹² 2918

¹⁶ Archives Nationales F¹² 3816 ; Archives Nationales F¹² 4180

¹⁷ Pour exemples : Archives Nationales F¹² 2993 ; Archives Nationales F¹² 3818.

¹⁸ Pour exemple : Archives Nationales F¹² 2904.

¹⁹ Pour exemples : Archives Nationales F¹² 2993 ; Archives Nationales F¹² 3803 B ; Archives Nationales F¹² 3159.

A ces quatre principes s'ajoute celui de la « *neutralité* » typique d'une vision de l'action de l'Etat selon Paysant (1999). La doctrine libérale, dès la Restauration, fait prévaloir la maîtrise des dépenses publiques. L'Etat ne dépense que ce qui est strictement indispensable à son fonctionnement et au maintien de l'ordre. La croissance des dépenses doit être limitée, non motivée par des choix économiques et le budget doit être équilibré (Philip, 1995). La neutralité prise sous l'angle d'une augmentation limitée des dépenses est difficile à appliquer aux budgets des Expositions pour lesquelles les sommes investies s'accroissent au fur et à mesure. Cet accroissement s'explique autant par l'ampleur grandissante des manifestations (il n'est qu'à prendre les réalisations architecturales sous la 3^{ème} République) que par les dépenses nécessaires à la remise en état des sites d'une exposition à l'autre (c'est le cas du Champs de Mars en 1886 dégradé par les Expositions précédentes) (Aimone et Olmo, 1993). Par contre, la neutralité prise sous l'angle de l'équilibre budgétaire est un souci exprimé par les organisateurs des Expositions. Ainsi, le commissaire général de l'Exposition de 1867, écrit, dans un rapport d'accompagnement de la troisième version du budget global :

« Il me paraît devoir être également posé un principe que la Commission Impériale s'abstiendra de solliciter des crédits supplémentaires. A deux reprises [les expositions de 1851 et 1862], l'Angleterre a fait son exposition en balançant la dépense par la recette : nous mériterions le blâme si une subvention de douze millions ne nous suffisait pas²⁰».

Les documents intermédiaires du budget global incluent donc des colonnes présentant les révisions faites sur certaines dépenses afin de ramener à l'équilibre budgétaire²¹. Pour l'exposition de 1889, la volonté d'équilibrer le budget est sans doute liée au déficit important de l'Exposition universelle de 1878. Mais il est à noter que ce sont des subventions supplémentaires qui ont permis d'équilibrer les expositions de 1867 et 1889.

2.3 Le suivi des budgets

Le suivi des budgets repose en premier lieu sur une organisation comptable élaborée qui suit les principes de la comptabilité publique. Celle-ci est nécessaire pour ne pas dépasser les crédits, assurer le bon déroulement du projet et acquérir des connaissances spécifiques. La comptabilité, dans sa fonction de système d'informations, produit de nombreux documents de suivi qui sont, toutefois, peu standardisés d'une Exposition à l'autre même s'ils visent à suivre les dépenses et les recettes et à fournir des données statistiques.

2.3.1 L'organisation de la comptabilité

²⁰ Archives Nationales F¹² 2918.

²¹ Archives Nationales F¹² 2918.

L'organisation comptable est particulièrement structurée dans le cadre des Expositions. Elle est nécessaire d'une part en raison de l'importance du suivi des dépenses et d'autre part en raison de l'ampleur des manifestations. Le service comptable est intégré à la Direction des finances de l'Exposition. Il assure toutes les opérations de comptabilité : encaissement et recouvrement des fonds, tenue des livres et écritures, contrôle, liquidation et paiement des traitements et salaires, régulation des dépenses²². Le responsable de ce service comptable est également en charge de la production des statistiques (les entrées par exemple)²³.

Les procédures de travail du service de la comptabilité (le passage des écritures, la procédure d'attribution des marchés, la procédure de mise en règlement des factures et le mode de paiement, ...) sont très codifiées, selon le modèle de la comptabilité publique²⁴.

Toutes opérations de recettes et de dépenses sont centralisées par le receveur des finances chargé des services de la caisse et de la comptabilité. Les écritures sont régulièrement tenues en partie double. Elles comportent un journal général, un grand-Livre et des livres auxiliaires. Le grand livre ne présente que des comptes généraux et des résultats sommaires : les développements sont consignés sur les livres auxiliaires dont le nombre et la forme sont déterminés par la nature des services²⁵. L'organisation comptable est donc basée sur un système centralisateur. Ce système centralisateur place à l'origine le budget général des recettes et des dépenses auquel les livres de recettes et de dépenses font référence. Le journal - grand livre est l'aboutissement du système. La différence majeure qui caractérise le système centralisateur en vigueur en 1867 de celui en vigueur en 1889, par exemple, se trouve dans la dissociation entre le journal et le grand-livre²⁶.

L'adoption d'un système centralisateur est parallèle avec l'organisation des livres de comptes au sein de l'Administration Publique (de Swarte, 1885). Il montre également l'importance de ce système à partir de la seconde moitié du 19^{ème} siècle (Vlaeminck, 1979).

2.3.2 Les documents de suivi

L'objet de ces documents est de suivre l'accumulation des dépenses par article au fur et à mesure de l'écoulement de l'année en comparaison des crédits ouverts. Les documents distinguent donc les dépenses par nature avec un détail si nécessaire en terme de prix et de

²² Archives Nationales F¹² 2993 ; Archives Nationales F¹² 3803 B.

²³ Rapport sur l'Exposition de 1867.

²⁴ Archives Nationales F¹² 2993 ; Archives Nationales F¹² 3816.

²⁵ Archives Nationales F¹² 2993 ; Archives Nationales F¹² 3816.

²⁶ Archives Nationales F¹² 2995-2996 et F¹² 3150 (en déficit). Le livre qui a été étudié plus particulièrement est le F¹² 2995.

quantités mois par mois avec cumuls actualisés chaque mois. Ces documents peuvent être complétés :

- par des états récapitulatifs des dépenses selon qu'elles ont été prévues ou non et en comparaison aux crédits ouverts.
- par des livres d'analyse de l'accumulation des dépenses en fonction de l'avancement des travaux ou du destinataire des dépenses. Ainsi il devient possible de suivre la distribution des fonds au paiement des créances.

Au suivi de l'accumulation des dépenses s'ajoute un suivi de l'autorisation de règlement. Pour cela des documents suivent mensuellement, en fonction de la nature de la dépense, l'autorisation qui a été donnée (montant des certificats) et le règlement qui s'ensuit (engagement du paiement). Il peut même y avoir des livres des pièces produites à des fins de règlement. Pour les recettes, on trouve des états de détails des produits recouvrés issus des concessions, locations et recettes diverses²⁷.

Le suivi des règlements est un dispositif important du contrôle en comptabilité publique. Le règlement ne peut être effectué que sur la base d'une pièce justificative afin de pouvoir le rattacher au budget des dépenses. La pièce justificative et le renvoi au budget permet de légitimer l'usage des ressources qui est fait et de déterminer les dépenses encore à réaliser.

Les niveaux de suivi sont donc de trois ordres :

- Au niveau le plus général, on a la référence au budget aussi bien en terme de recettes que de dépenses. Le point est fait sur les prévisions et les réalisations ainsi que sur les excédents possibles²⁸.
- Des documents spécifiques sont établis pour faire le point sur les dépenses d'un exercice liquidées, à liquider ou à venir. Ce suivi peut être effectué par ministères payeurs ou par référence au passé, à l'exercice en cours et au futur. Mais le suivi des règlements fournisseurs est également mensuel²⁹.
- Les livres de caisses font l'objet de clôtures régulières, hebdomadaires lors de l'Exposition de 1867 ou mensuelle lors de l'Exposition de 1889. Cette clôture permet de mettre en évidence les sommes à employer s'il existe un reliquat ainsi que les sommes ordonnancées et soldées³⁰.

²⁷ Archives Nationales F¹² 3817.

²⁸ Archives Nationales F¹² 3988.

²⁹ Archives Nationales F¹² 2904 ; Archives Nationales F¹² 3818 ; Archives Nationales F¹² 4417.

³⁰ Archives Nationales F¹² 3154 ; Archives Nationales F¹² 3217 ; Archives Nationales F¹² 4050 ; Archives Nationales F¹² 4430.

Au niveau comptable, s'ajoutent des arrêtés périodiques (balances mensuelles) qui sont contrôlés par la commission impériale ou le comité administratif. Ces arrêtés présentent une situation des écritures développées par chapitres et articles, permettant une autre forme de contrôle de l'accumulation des dépenses, de leurs paiements et des recettes. Les obligations de documents de synthèse sont variables selon les Expositions. Lors de l'Exposition de 1867, le commissaire général a l'obligation de dresser un compte général des recettes et des dépenses, au moment de la clôture des opérations de l'Exposition universelle. Ce document est soumis à l'approbation de la commission impériale. Par contre, lors de l'Exposition universelle de 1889, le Directeur Général des Finances doit présenter, chaque année, au Commissaire général le développement des dépenses de l'exercice ; cet état est accompagné de tous les documents nécessaires pour la reddition des comptes généraux de l'exercice. A la fin de l'Exposition, il est prévu également qu'un rapport détaillant les recettes et les dépenses soit présenté au Président de la République (ce rapport devant faire l'objet d'une publication destinée au Sénat et à la Chambre des députés)³¹.

Les documents statistiques sont nombreux et permettent, au même titre que le suivi des réalisations par rapport aux budgets, d'acquérir des connaissances sur l'impact d'une Exposition :

- Les documents statistiques vont donc suivre les entrées au jour le jour, mois après mois selon les moments du jour, selon la nature du ticket d'entrée (ou encore des documents de suivi du service médical sur l'Exposition)³².
- Les rapports présentent également des statistiques issues de la Préfecture de Paris et qui renseignent sur la fréquentation touristique à Paris, par exemple, à travers les fréquentations des hôtels, la fréquentation des théâtres, la fréquentation des chemins de fer (sur l'année de l'exposition comparée à l'année précédente).

Ces statistiques sont très utilisées d'une exposition à l'autre³³. On trouve également des comparaisons d'une exposition à l'autre en terme de dépenses générales ou par exemple en terme de matériel et de personnel sur certaines périodes de temps³⁴. Lors des participations aux Expositions étrangères, sont également rassemblées des informations auprès du pays organisateurs, comme le montre le rapport de la délégation française à l'Exposition de 1862 à Londres, afin de pouvoir affiner les prévisions et comparer lors des Expositions postérieures.

³¹ Archives Nationales F¹² 2993 ; Archives Nationales F¹² 3816 ; Archives Nationales F¹² 3803^B ; Archives Nationales F¹² 3818.

³² Archives Nationales F¹² 3818 ; Archives Nationales F¹² 3803^B.

³³ Archives Nationales F¹² 3987.

³⁴ Pour exemple : Archives Nationales F¹² 4180.

3. La comptabilité publique : un transfert de connaissances neutre ?

En analysant l'adaptation des principes de la comptabilité publique dans le cadre de l'organisation des Expositions, ceux-ci apparaissent comme une solution adéquate afin de mener à bien l'objectif de l'Etat et de la Ville de Paris : ouvrir l'Exposition au moment prévu tout en respectant (théoriquement) des contraintes financières. L'objet de la comptabilité publique est principalement d'assurer la bonne utilisation des ressources. Toutefois, cet objet prend une dimension plus large dans le cadre des Expositions : les principes de la comptabilité publique offrent l'opportunité d'assurer légitimité et structuration de l'action (efficacité dans l'utilisation des ressources par rapport à une mission) mais également de générer des connaissances exploitables d'une Exposition à l'autre.

En tant que support de légitimation et de cohérence, les principes de la comptabilité publique constituent un mode de coordination de l'action. Or, la logique de projet, dans l'organisation des Expositions, met en place une forme de gouvernement contraignante basée sur trois formes de contrôle : un fort contrôle par les chiffres auquel s'ajoutent un contrôle par la réputation et un contrôle par la compétence (selon la typologie de Clegg et Courpasson, 2004). A travers l'étude de ces formes de contrôle dans le cadre des Expositions, il est possible d'avancer que les règles de la comptabilité publique instituent un mode de coordination d'où émerge un modèle de management. Ce modèle de management repose sur des règles fortes et une coordination hiérarchique de l'action.

Or, les règles, de par leur rôle coordinateur, favorisent l'apprentissage collectif car elles permettent l'action. Cet apprentissage collectif repose sur l'interprétation du passé mais il s'appuie également sur la personnalité et les croyances mêmes des membres organisateurs. Il est intéressant d'aborder cet apprentissage collectif car à travers le cas des Expositions un glissement peut être effectué vers l'entreprise du 19^{ème} siècle : les solutions adoptées au sein des Expositions s'apparentent au modèle de management de cette seconde moitié du 19^{ème}.

3.1 L'utilité des principes de la comptabilité publique pour l'organisation des Expositions

Légitimité, recherche de cohérence et création de connaissances spécifiques sont trois facteurs explicatifs avancés ici pour comprendre le recours aux principes de la comptabilité publique dans l'organisation des Expositions. Mais le facteur historique ne peut pas être écarté. Le rapport sur l'Exposition de 1855 rappelle que le Ministère du Commerce est

traditionnellement chargé de l'organisation des Expositions des produits de l'industrie. Ces Expositions ont été, dès l'origine, créées à l'initiative du Ministre de l'Intérieur.

3.1.1 Un dispositif assurant légitimité et cohérence

Les Expositions universelles organisées à Paris sont des projets d'une envergure considérable (la réalisation architecturale représente à elle seule la plus grande partie des dépenses) à organiser dans un temps relativement court (deux ans en moyenne). Toutefois, le résultat à obtenir ne se vérifie pas simplement à la capacité à inaugurer la manifestation dans le temps imparti mais également à la fréquentation du public, facteur loin d'être assuré lors des premières expositions. La coordination de l'action, la prévision des ressources nécessaires, le suivi des dépenses dans le cadre d'un financement public, l'évaluation des résultats nécessitent des règles qui structurent tout en favorisant l'adaptation.

Il s'agit donc de concilier légitimité et recherche de cohérence, deux axes fondamentaux dans la gestion de projets productifs selon Aurégan et Joffre (2004). En effet, la recherche de la légitimité est incontournable de par le cadre institutionnel (un décret de mise en chantier, un rapport du commissaire général et une liquidation) dans lequel se prépare et se conduit l'Exposition, mais également en raison de son mode de financement. Les Expositions sont financées en grande partie par les Ministères et la Ville de Paris (le reste est assuré par des souscriptions). Les organisateurs des Expositions sont donc comptables de l'utilisation des fonds alloués devant une Commission composée de membres nommés par l'Etat ou choisis parmi les souscripteurs, représentatifs des intérêts mobilisés, et qui valident ou non les décisions prises. Au fur et à mesure d'ailleurs, le poids des membres de l'Etat (Ministères, Chambre de commerce, hommes politiques) se renforce considérablement (il suffit de se reporter aux rapports sur les Expositions qui présentent les membres des commissions organisatrices et leur fonction). Pour assurer cette légitimité vis-à-vis des personnes ou institutions impliquées dans le projet, la reddition de comptes est importante. Elle justifie vraisemblablement l'importation des principes de la comptabilité publique, système financier ayant cette vocation d'exposer l'origine et l'utilisation des financements.

Mais, il s'agit également d'organiser et de maximiser l'utilisation des ressources et des hommes mobilisés afin de faire aboutir l'Exposition, sans dépasser les ressources allouées. Ainsi la dimension projective (l'intention poursuivie en organisant ces manifestations) est indissociable d'un impératif de structuration : il faut orienter les activités nécessaires par référence à des principes d'action, des règles qui encadrent les choix. Sur ce plan, la

comptabilité publique offre, également, un cadre permettant d'orienter l'action par des principes et des règles construites.

3.1.2 Un dispositif favorisant l'apprentissage

Les quatre principes de l'ordre budgétaire, unicité, universalité, annualité et spécialité présentés précédemment, ajoutés à la neutralité sont des règles techniques ayant pour finalité, dans la logique de l'ordonnance de 1822, d'assurer un encadrement strict des dépenses afin de ne pas revenir aux situations chroniques de crise financière expérimentées en France depuis la fin de l'Ancien Régime (Morineau, 1980 ; Bottin, 1995). Repris pour organiser les Expositions universelles, ces principes soulignent l'importance de la légitimation de l'action des organisateurs. Mais au-delà, cette procédure budgétaire doit également être envisagée sous l'angle de la création de savoirs collectifs spécifiques (Tarondeau, 1999). Cette importation permet, en effet, de mettre en place des procédures de nature à améliorer la prévision et le suivi des manifestations. Cet aspect ne doit pas être négligé car l'organisation de la première exposition semble difficile du fait du manque de connaissances et d'expériences.

Mais plus encore, Le Play, personnage incontournable dans l'organisation des Expositions universelles sous le second Empire et dans les sciences sociales au 19^{ème} siècle, a basé toute sa méthode d'investigation de la condition ouvrière³⁵ sur les budgets. Il conçoit les budgets, dans le cadre de sa méthode sociale, comme un véritable outil de connaissance de la vie des familles ouvrières étudiées. Un budget est une source d'informations à partir de laquelle constituer des groupes, entreprendre des comparaisons, induire des comportements³⁶ (Le Play, 1989).

Le budget en tant qu'outil de prévision et de suivi des dépenses et des recettes, est donc le moyen, dans le cadre des Expositions, d'accumuler des savoirs spécifiques avec l'expérience. Cette accumulation est favorisée par les règles, procédures et structures, y compris comptables, importées de la comptabilité publique.

³⁵ F. Le Play (1806-1882), ingénieur des Mines, associe au cours de sa carrière recherches métallurgiques et recherches sociales sur la base desquelles il publie en 1855 l'ouvrage *Ouvriers Européens*, publié ensuite en 1879 dans une version plus condensée intitulée *La Méthode Sociale*. Ces ouvrages et la méthode d'investigation qu'ils développent ont fait de Le Play un auteur important des sciences sociales dans la seconde moitié du 19^{ème} siècle (Arnault, 1984 ; Savoye, 1989).

³⁶ L'absence de budget, selon Le Play, fait perdre des informations importantes pour le chercheur (Le Play, 1989).

3.2 Le contrôle par les chiffres et la centralisation des pouvoirs.

L'importation des principes de la comptabilité publique possède une dimension organisationnelle très forte qu'il est intéressant d'examiner. En effet, la légitimation de l'utilisation des ressources, dans le cadre d'une relation d'agence dont les membres organisateurs sont conscients³⁷, peut être interprétée comme une forme de contrôle par les chiffres. Le contrôle par les chiffres, basé sur un système comptable sophistiqué, donne les moyens de disposer des connaissances nécessaires afin de réduire les risques, celles des potentielles dérives dans les dépenses. Or, un contrôle par les chiffres contribue ainsi à instaurer un modèle bureaucratique de gestion (Clegg et Courpasson, 2004) ; comme dans le cas des Expositions universelles.

3.2.1 Comptabilité publique et contrôle des dépenses.

La comptabilité publique telle qu'elle est structurée par l'ordonnance de 1822 a pour finalité le contrôle des dépenses (Bottin, 1993). Ce strict encadrement passe par l'organisation de la comptabilité. Le contrôle des dépenses est un élément essentiel de la gestion des Expositions. Il est utile au pilotage du projet, à la constitution des connaissances utiles d'un projet à l'autre. Il est nécessaire également en terme de légitimité. L'importance du contrôle des dépenses préside à la mise en place, au fur et à mesure des Expositions, de procédures copiées sur celle de l'Administration Publique (Bottin, 1993) :

- La première procédure à mentionner est une procédure de demandes de crédits qui s'assure de la matérialité de ces demandes. Il y a donc allers-retours entre le commissaire général chargé de l'élaboration des différents budgets et les instances qui approuvent ces budgets³⁸.
- La seconde procédure est une procédure de vérification de la conformité des dépenses effectuées avec l'objet défini lors de leur autorisation. Cette procédure est un moyen de vérifier que les services (travaux, ...) ont été réalisés. Pour ce faire, il y a, comme au sein de l'Administration (de Swarte, 1885), stricte séparation au sein des Expositions entre les ordonnateurs et les comptables³⁹. Aucun règlement ne peut être effectué sans un mandat : l'ordonnateur transmet au payeur une pièce justificative sans laquelle rien ne peut être déclenché. Ceci se traduit, dans les écritures comptables et dans les documents récapitulatifs, par la mention des récépissés pour les recettes, par

³⁷ Rapport sur l'Exposition de 1867 par exemple.

³⁸ Ainsi, il n'y a pas moins de trois versions préparatoires du budget global pour l'Exposition de 1867, au cours de l'année 1865 lorsque la manifestation est lancée. Archives Nationales F¹² 2918.

³⁹ Archives Nationales F¹² 2993 ; Archives Nationales F¹² 3816.

la désignation des parties prenantes et le renseignement de l'autorisation des dépenses et des paiements⁴⁰.

Ce double niveau de contrôle est soutenu par l'organisation des livres de compte qui, par le système du journal centralisateur, crée de nombreux journaux auxiliaires de contrôle des différents comptes. Par exemple, le livre auxiliaire « journal des Entrepreneurs » permet un contrôle spécifique de l'avancement des travaux et des règlements effectués⁴¹.

De plus, il est possible de voir dans l'usage d'une comptabilité en partie double un élément supplémentaire de contrôle. En effet, Lemarchand (1999) considère qu'en adoptant la partie double au sein de l'Administration, il ne s'agissait ni de donner une représentation du patrimoine de l'Etat ni de mesurer un résultat. La seule préoccupation était le suivi des flux de trésorerie : la fonction de contrôle y est donc dominante.

3.2.2 Contrôle des dépenses, centralisation et bureaucratie.

Le contrôle par les chiffres, dans le but de suivre les mouvements de trésorerie, se renforce au fur et à mesure des Expositions. Emerge, ainsi, une forte bureaucratie au sens d'une organisation reposant sur la hiérarchie, des procédures et des règles. Il semble que le passage du Second Empire à la 3^{ème} République soit significatif avec une accentuation des dispositifs.

En effet, sous le Second Empire, l'organisation des Expositions est confiée en partie à des hommes qui ne sont pas membres du gouvernement. Le Play qui organise ces manifestations revendique le fait de ne pas être un politicien (Le Play, 1989). Le Prince Napoléon, président de la Commission impériale est très critique vis-à-vis de l'implication de l'Etat dans ces manifestations (Rapport sur l'Exposition de 1855). Mais par la suite, l'Etat renforce son emprise en nommant le Ministre du commerce et de l'industrie commissaire général. A partir de ce moment, on peut constater une accentuation de la rigueur des procédures de prise de décision et de contrôle de leur exécution. L'allongement des projets de règlements internes à la comptabilité entre 1867 et 1889 est de ce point de vue très représentatif⁴².

Le contrôle de l'Etat sur les Expositions s'effectue donc non seulement par le choix des personnes chargées de l'organisation mais également par la nature des procédures de gestion adoptées. Avec ce transfert de technologie que constitue la comptabilité publique il y a passage d'un contrôle des flux financiers (recettes et dépenses) qui pourrait être considéré

⁴⁰ Archives Nationales F¹² 3155 ; Archives Nationales F¹² 2995.

⁴¹ Le livre des entrepreneurs est un livre spécifique à la comptabilité de la Direction des Ponts et Chaussées (de Swarte, 1885) ; Archives Nationales F¹² 3155.

⁴² Projet de règlement sur la comptabilité des recettes et des dépenses daté de 1865. Archives Nationales F¹² 2993 ; Projet de règlement de comptabilité à l'en-tête du Ministère du Commerce et de l'Industrie. Archives Nationales F¹² 3816. Rapport sur l'Exposition de 1867.

comme neutre à un mode de pilotage de projet et plus généralement à un modèle de management fondé sur une coordination hiérarchique.

3.3 Les Expositions universelles, un exemple du modèle de management du 19^{ème} siècle.

Le modèle d'administration centralisé et bureaucratique proposé à travers les principes de la comptabilité publique s'impose, si on se réfère à Clegg et Courpasson (2004), par le choix des organisateurs qui opèrent tels des relais. Ils sont en effet sélectionnés en adéquation avec la rationalité dominante dans l'administration publique. La force d'une « technologie de gouvernement » s'appuierait donc essentiellement sur la subjectivité des protagonistes qui en assurent en quelque sorte l'objectivité. Les règles sont acceptées car elles assurent efficacité et équité (Favereau, 2004) : les individus attribuent à la règle une valeur de norme de comportement à laquelle ils souhaitent se conformer. L'engagement moral des organisateurs par rapport à leur mission et vis-à-vis des deniers de l'Etat s'inscrit dans cette logique⁴³.

3.3.1 Une administration bureaucratique en accord avec les croyances des organisateurs des Expositions.

Selon la position de Clegg et Courpasson (2004), si une organisation fortement bureaucratique se met en place au niveau de l'organisation des Expositions, c'est qu'elle fait sens pour les organisateurs successifs. Cette dominante bureaucratique (contrôle centralisé, hiérarchie et procédures) concorderait avec les croyances de ces personnes quant à l'administration adéquate d'un projet, voire même quant à l'implication de l'Etat.

Or, effectivement, comme le souligne Boudon (1995), en se référant à la sociologie des connaissances, toute croyance d'un individu idéal-type est adoptée car celui-ci a de bonnes raisons de les faire siennes. Ces raisons peuvent être un entrelacs de principes, d'évidences empiriques, logiques et morales universels ou indexés sur le contexte (Boudon, 1995, p. 84).

La recherche de ces raisons enrichit la compréhension du modèle d'administration qui se construit au sein des Expositions :

- Les organisateurs des Expositions ont en commun de sortir des grandes Ecoles (les Mines, Ponts et Chaussées⁴⁴). De par leur formation, ces hommes ont connaissance des nombreux travaux et réflexions qui ont été publiés tout au long du 19^{ème} siècle sur l'intervention de l'Etat. En soutenant cette intervention, l'adoption d'une gestion de type administration publique est implicitement justifiée. Par exemple, dans la première

⁴³ Cet engagement est clairement exprimé dans les rapports sur les Expositions et s'inscrit dans la relation d'agence créée par la délégation de moyens et de pouvoir pour l'organisation des manifestations.

⁴⁴ Voir les présentations des membres des commissions organisatrices dans les Rapports sur les Expositions.

moitié du 19^{ème} sont publiés des écrits soutenant l'intervention de l'Etat dans l'économie (construction d'infrastructures publiques) dans la mesure où celle-ci peut améliorer le bien être général et favoriser la consommation (Ekelund et Hébert, 1978). Ce sont ces mêmes arguments qui défendent l'organisation des Expositions universelles par l'Etat (Aimone et Olmo, 1993).

- Les organisateurs des Expositions, tels que Le Play, sont favorables à une administration centralisée des entreprises, et par extension d'un projet. Les écrits de Le Play mettent maintes fois en avant l'importance d'un personnage central, d'une autorité de type paternelle qui domine par sa clairvoyance (Le Play, 1989). Ce personnage central se distingue du bureaucrate par la connaissance qu'il a du terrain, par sa compétence et son expérience, élément clef dans le pilotage d'un projet. Ce personnage central s'accorde parfaitement avec la caractéristique dominante de contrôle évoquée précédemment.
- Les grandes idées de pensées dominantes de l'époque sont également à inclure. En effet, Napoléon III, le prince Louis Napoléon (président de la commission impériale des expositions de 1855 et 1867), Le Play même s'il s'en défend (Arnault, 1984 ; Savoye, 1989), sont des saint-simoniens. Or, le saint-simonisme tel qu'il est interprété et véhiculé dès les années 1830-1840, par les frères Pereire par exemple (Ratcliffe, 1971), soutient l'importance de la hiérarchie et d'une autorité centrale, d'une organisation bien réglée dans l'administration d'un projet.

Le mode d'administration à l'œuvre dans les Expositions est donc convergeant avec les croyances des organisateurs, ce qui renforce la légitimité du modèle d'origine. Ce faisant, ces règles permettent l'apprentissage collectif en réunissant des apprentissages individuels et façonnent un modèle de gestion. J. B. Krantz, le commissaire de l'Exposition de 1878 n'hésite pas à affirmer que les savoirs issus de l'organisation des Expositions sont utilisables dans tous projets de grande envergure⁴⁵.

3.3.2 L'administration des Expositions au regard du modèle de gestion d'une organisation au 19^{ème} siècle.

Le modèle d'administration des Expositions universelles reflète également le modèle de gestion des entreprises du 19^{ème} siècle. Et, à ce niveau encore une fois, l'influence du saint-simonisme est visible. Cette influence intellectuelle (pour reprendre le terme utilisé par Peaucelle (2003) afin de mettre en lumière cette source de la pensée de H. Fayol) se manifeste

⁴⁵ Rapport administratif sur l'Exposition de 1878.

concrètement dans les Expositions. La pensée de Saint Simon insiste sur deux aspects (Peaucelle, 2003) :

- L'administration d'une entreprise doit être confiée à des personnes ayant la capacité administrative. Cette capacité se forge sur le terrain (dans l'entreprise) par application permanente et à leurs risques.
- Cette capacité leur permet de pouvoir entre autre élaborer des projets de budget cohérents, pouvant être ensuite soumis à des bureaucrates ; ce qui devrait être le cas au niveau de l'Etat.

La notion de capacité est peu développée par Saint Simon, mais elle s'acquiert par l'expérience et procure une légitimité de la compétence et des connaissances. Cette forme de légitimité est un levier de contrôle dans le cadre d'un projet (Clegg et Courpasson, 2004) et se retrouve dans le cas des Expositions. Afin de renforcer les compétences et les connaissances nécessaires à la conduite d'une Exposition, le choix des organisateurs se porte sur des ingénieurs qui ont souvent une fonction dans l'Administration publique et qui sont progressivement formés à l'organisation d'une Exposition. Ils deviennent en quelque sorte des spécialistes détenteurs d'une expérience accumulée, que les règles et procédures bureaucratiques servent à cristalliser (Tarondeau, 1999). Il y a ainsi création d'un apprentissage qui assure à la fois le succès de la manifestation (s'il n'est pas systématiquement financier, il l'est au moins en terme de respect des délais et d'impact) et le bon fonctionnement des rouages administratifs.

Cette permanence des hommes d'une exposition à l'autre est systématique. Par exemple, Le Play, a travaillé au secrétariat de l'Expo de 1855, ce qui lui a valu le titre de conseiller d'état, puis a été commissaire général de la section française à l'Exposition de 1862 et, enfin, a été le commissaire général de l'Expo de 1867⁴⁶. Ce cas est représentatif de tous les individus en charge de la coordination ou de l'architecture (c'est le cas par exemple de J. B. Krantz architecte de l'Exposition de 1867 puis commissaire général de l'Exposition de 1878⁴⁷). Là encore, il y a adéquation entre le schéma d'administration en œuvre et les croyances des organisateurs. Le Play considère qu'un dirigeant n'a d'influence légitime que s'il est proche du terrain ; d'où sa recherche constante sur la condition ouvrière initiée par ses recherches en métallurgie (Arnault, 1984).

L'administration des Expositions est communément comparée à celle en vigueur dans les entreprises de Chemins de fer en France au 19^{ème} (Aimone et Olmo, 1993 ; Pinot de

⁴⁶ Rapports sur les Expositions de 1855, 1862 et 1867

⁴⁷ Rapports sur les Expositions de 1867 et 1878

Villechenon, 1992). Cette comparaison soutient l'idée que le modèle d'administration des Expositions est le reflet d'un modèle courant au 19^{ème} siècle⁴⁸. En effet, Caron (1973, p. 422) décrit ainsi le modèle, qualifié d'idéal, en vigueur dans le réseau des chemins de fer du nord : *« le comité ne se recrutait que parmi des hommes venus des milieux bancaires, du conseil d'Etat et de l'inspection des finances. Formés lentement au contact des réalités ferroviaires avant d'intervenir dans les décisions [...] assurés de la continuité [...] ils sont toujours en fait devenus des spécialistes soudés en une équipe fortement dirigée »*. L'autorité du chef y tient une place importante et provient de sa connaissance du terrain et de ceux qu'il commande. Le parallèle entre les Expositions et les Compagnie de chemins de fer peut être poursuivi également au niveau de l'organisation administrative. Dans les deux cas, il y a un organe statuant sur les questions importantes (la commission impériale ou le comité administratif) et un comité vers qui tout remonte et qui coordonne (autour du commissaire général). Ces deux organes sont soutenus par une commission de la comptabilité (ou direction des finances) qui définit la politique financière et les règles comptables afin de raffermir les liaisons entre le comité et les opérationnels (Caron, 1973).

Ainsi, au-delà de la forte influence de la finance publique, le modèle d'administration des Expositions peut également être perçu comme intégrant les caractéristiques d'un modèle de gestion de l'organisation du 19^{ème} siècle. Le cas des Expositions universelles illustre en fait un mode d'administration des affaires publiques passé ensuite aux affaires privées, et qui contribue à créer le modèle de « l'organisation processus » selon Pesqueux (2002). L'Etat, en instituant les grandes écoles des Mines ou des Ponts, constitue des « généraux » formés aux méthodes de l'administration publique et qui sont ensuite disponibles pour les affaires privées (les membres organisateurs des Expositions sont en partie issus de ces grandes Ecoles⁴⁹). Dans ce passage, ils importent des « valeurs ingénieriques » (Pesqueux, 2002) où prédominent un modèle autoritaire de fonctionnement, un pilotage par référence à des savoirs faire techniques, des règles financières strictes, les dimensions personnelles des individus n'intervenant qu'au travers des compétences.

4. Conclusion

⁴⁸ Il est à noter que les membres des commissions d'organisation des Expositions issus de l'industrie sont presque exclusivement des Administrateurs des compagnies de chemins de fer (voir, par exemple, les rapports sur les Expositions de 1855, 1867, 1878).

⁴⁹ Voir les Rapports sur les Expositions.

Les Expositions universelles organisées à Paris entre 1855 et 1900 conjointement par l'Etat et la Ville de Paris constituent des manifestations d'envergure nécessitant l'élaboration d'un mode d'administration (prévision, coordination vers un but et contrôle) sophistiqué. Ce mode d'administration est basé dès le départ sur les principes de la comptabilité publique.

Les Expositions universelles impliquent la mise en place de procédures afin de structurer l'action et, dans ce contexte, les principes de la comptabilité publique constituent un transfert de technologie fournissant un support de légitimation pour l'obtention et l'utilisation des ressources financières attribuées et un support de cohérence. La procédure budgétaire est l'élément central qui assure à la fois la légitimation de l'utilisation des fonds et la coordination de l'action. Il en résulte l'élaboration, à chaque Exposition, d'un système d'informations comptables spécifique de plus en plus complet. Un aspect de ce système d'informations est de permettre l'accumulation de connaissances aidant au pilotage et à la projection. Mais, l'envers de ce système est une dérive bureaucratique avec le renforcement des procédures et des règles.

Ce modèle d'administration possède des caractéristiques fortes. Le contrôle par les chiffres d'abord, qui se focalise sur les flux de trésorerie et renforce la centralisation et un pouvoir hiérarchique. D'autre part, les contrôles par la réputation et les connaissances sont deux formes supplémentaires de contrôle typique. Ces formes de contrôle sont relayées par les croyances mêmes des organisateurs des Expositions, pour qui la centralisation, un pouvoir hiérarchique, la réputation et l'expérience constituent les leviers d'une bonne gestion. Le parallèle qui est fait entre l'administration des compagnies de chemins de fer et celle des Expositions universelles montrent ainsi que les caractéristiques des Expositions sont cohérentes avec un modèle plus général de la gestion des entreprises au 19^{ème} siècle.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Archives Nationales

Exposition universelle de 1855 : Archives Nationales F¹² 2904 ; Archives Nationales F¹² 2905 ; Archives Nationales F¹² 2906

Exposition universelle de 1867 : Archives Nationales F¹² 2918 ; Archives Nationales F¹² 2995 ; Archives Nationales F¹² 2999 ; Archives Nationales F¹² 3002 ; Archives Nationales F¹² 3151 ; Archives Nationales F¹² 3153 ; Archives Nationales F¹² 3154 ; Archives Nationales F¹² 3155 ; Archives Nationales F¹² 3157 ; Archives Nationales F¹² 3159

Exposition universelle de 1878 : Archives Nationales F¹² 3217.

Exposition universelle de 1889 : Archives Nationales F¹² 3803 ^{A et B} ; Archives Nationales F¹² 3816 ; Archives Nationales F¹² 3817 ; Archives Nationales F¹² 3818 ; Archives Nationales F¹² 3970 ; Archives Nationales F¹² 3987 ; Archives Nationales F¹² 3988 ; Archives Nationales F¹² 3993 ; Archives Nationales F¹² 4050.

Exposition universelle de 1900 : Archives Nationales F¹² 4417 ; Archives Nationales F¹² 4180.

Bibliothèque des Arts Décoratifs

Commission Impériale (1857), *Rapport sur l'Exposition universelle de 1855 présenté à l'Empereur par SAI le prince Napoléon, président de la commission*, Imprimerie Impériale.

Commission Impériale (1864), *Rapport de l'Administration de la Commission Impériale sur la section française de l'Exposition universelle de 1862*, Imprimerie de J. Claye.

Commission Impériale (1869), *Rapport sur l'Exposition universelle de 1867 à Paris*, Imprimerie Impériale.

Ministère de l'Agriculture et du Commerce (1881), *Rapport administratif sur l'Exposition universelle de 1878 à Paris*, Imprimerie Nationale.

Autres références

Aimone L. et Olmo C. (1993), *Les expositions universelles 1851-1900*, éditions Belin.

Arnault F. (1984), Frédéric Le Play - de la métallurgie à la science sociale, *Revue Française de Sociologie*, XXV, pp. 437-457.

Aurégan P. et Joffre P. (2004), Faire face à la profusion des projets dans les organisations, *Revue management & avenir*, n° 2, octobre, pp. 97-117.

Bottin M. (1995), Villèle et le contrôle des dépenses publiques, Actes du colloque « Comptabilité publique – continuité et modernité », pp. 7-30.

Boudon R. (1995), *Le juste et le vrai*, éditions Fayard.

Bruhammer Y. (1983), « Comment fait-on l'exposition des Expositions ? » in *Le livre des Expositions Universelles 1851-1989*, ed. Herscher.

Burckel V. et de Crémiers C. (19XX), *Histoire de la comptabilité publique*, coll. Finances publiques, édition Economica. «

Caron F. (1973), *L'histoire de l'exploitation d'un grand réseau – la compagnie des chemins de fer du Nord, 1846-1937*, éditions Mouton.

Clegg S. et Courpasson D. (2004), Political hybrids : toquevillean views on project organizations, *Journal of Management Studies*, vol 41, n° 4, june, pp. 525-547.

Ekelund R. et Hébert F. (1978), French engineers, welfare economics and public finance in the nineteenth century, *History of Political Economy*, 10:4, pp. 637-667.

Favreau O. (2004), « Règle, organisation et apprentissage collectif: un paradigme non standard pour trois théories hétérodoxes » in *Analyse économique des conventions* sous la direction de A. Orléan, éditions PUF.

Lemarchand Y. (1999), Introducing double-entry bookkeeping in public finance, a French experiment at the beginning of the eighteenth century, *Accounting, Business and Financial History*, july 9:2, pp. 225-254.

Le Play F. (1989), *La méthode sociale, Abrégé des Ouvriers Européens*, éditions Méridiens Klincksieck

Magnet J. (1995), Les règlements généraux sur la comptabilité publique au 19^{ème} siècle, Actes du colloque « comptabilité publique – continuité et modernité », pp. 31-39.

Morineau M. (1980), Budgets de l'Etat et finances royales en France au dix-huitième siècle, *Revue historique*, vol. 264, n° 356, pp. 289-336.

Paysant A. (1999), *Finances publiques*, édition Colin.

Pesqueux Y. (2002), *Organisations : modèles et représentations*, éditions PUF.

Peaucelle J.-L. (2003), Aux origines de la pensée de Henri Fayol, *Entreprises et Histoire*, n°34, pp. 68-83.

Philip L. (1995), *Finances publiques*, édition Cujas, 5^{ème} éd.

Pinot de Villechenon F. (1992), *Les expositions universelles*, collection Que sais-je ?, éditions PUF.

Ratcliffé B. (1971), Les Péreire et le Saint Simonisme, *Economie et Société*, tome V, n°7, juillet, pp. 677-717.

Savoye A. (1989), « La présentation de Le Play et la méthode sociale », in *La méthode sociale, Abrégé des Ouvriers Européens*, éditions Méridiens Klincksieck

de Swarte V. (1885), Essai sur l'histoire de la comptabilité publique en France, *Bulletin de la Société de Statistique de Paris*, vol 26, n° 8, août, pp. 317-352.

Tarondeau J.-C. (1998), *Le management des savoirs*, éditions PUF.

Vlaemminck J. (1979), *Histoire et doctrines de la comptabilité*, Editions Praguos.