



**HAL**  
open science

## Contrôle de gestion de projet au 19ème siècle

Céline Michaïlesco

► **To cite this version:**

Céline Michaïlesco. Contrôle de gestion de projet au 19ème siècle: Le cas des Expositions Universelles Parisiennes (1855-1900). Comptabilité Contrôle Audit / Accounting Auditing Control, 2007, 13 (2), pp.31-52. halshs-00338976

**HAL Id: halshs-00338976**

**<https://shs.hal.science/halshs-00338976>**

Submitted on 27 Nov 2010

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# CONTROLE DE GESTION DE PROJET AU 19<sup>ème</sup> SIECLE LE CAS DES EXPOSITIONS UNIVERSELLES PARISIENNES (1855-1900)

Céline MICHAÏLESCO

## Résumé

*Se tiennent à Paris, entre 1855 et 1900, cinq Expositions universelles. Ces Expositions sont de grands projets menés sous la tutelle de l'Etat français qui en assure le financement avec la Ville de Paris. S'imposent de fait les principes des finances publiques qui constituent un cadre pour le contrôle de la gestion de ces projets. Le cas des Expositions universelles permet de revenir sur le « degré zéro » (Navarre, 1993) du contrôle de gestion de projet, période au cours de laquelle des outils sont développés.*

*Mots clefs : comptabilité publique, contrôle de gestion de projet, expositions universelles.*

## Abstract

### **PROJECT MANAGEMENT CONTROL DURING THE NINETEETH CENTURY: THE CASE OF THE PARISIAN GREAT EXHIBITIONS (1855/1900)**

*Five great exhibitions took place in France between 1855 and 1900, organized by both the French government and the Ville de Paris. To manage such projects, control principles were to be set up and a public financing made public finance principles mandatory. Parisian great exhibitions give the opportunity to study a case of project management in the late 19<sup>th</sup> century and to investigate the 'stage zero' (Navarre, 1993) of the control of management project.*

*Key words: public finance, project management control, great exhibitions.*

## 1. Introduction

La période historique où la gestion de projet s'autonomise, en tant que modèle de gestion, est très méconnue : pour Garel (2003), sur la période qui s'étend jusqu'au début du 20<sup>ème</sup> siècle, l'histoire de la gestion de projet se confond avec celle des techniques qui se développent. Il s'agit du « degré zéro » de la gestion de projet caractérisé par une accumulation de savoir-faire lors de grands projets portant, par exemple, sur les outils d'estimation et de contrôle de coût (Navarre, 1993). Cette expertise est rarement mise en commun car les détenteurs sont souvent convaincus de la trop grande spécificité de leurs expériences (Navarre, 1993). Toutefois, une histoire des instruments de gestion de projet reste à écrire, selon Garel (2003), tant au niveau des acteurs de projets que des outils de gestion ou des représentations de l'entreprise que portent les modèles de gestion de projet.

De fait, la recherche historique est une voie d'investigation utile et enrichissante pour la compréhension des outils de gestion adoptés dans l'entreprise. Elle permet, en effet, de relever des pratiques contextualisées qui informent sur la genèse des outils et leur diffusion

(Berland et Pezet, 2000). Une démarche historique offre donc l'opportunité d'explorer une expérience de développement d'outils de contrôle de gestion de projet. Le cas précis envisagé ici est celui des Expositions universelles, manifestations d'envergure, organisées au 19<sup>ème</sup> siècle à Paris. La particularité de ces Expositions est d'avoir été financées (en totalité d'abord, puis en grande partie) par l'Etat et la Ville de Paris. Ces Expositions sont un exemple typique du « degré zéro » de la gestion de projet : à cette période les projets notables sont, en effet, souvent menés par les autorités publiques. Elles nécessitent la mise en place d'outils de contrôle qui constituent une expérience spécifique. De même, à l'exemple des grands projets conduits par l'Etat à cette époque, leur conception et pilotage sont confiés à des ingénieurs et l'efficacité n'est pas l'objectif principal de ces événements (Garel, 2003).

Or, ces Expositions, étant financées par l'Etat, sont soumises aux ordonnances de finance publique qui datent, en France, de la première moitié du 19<sup>ème</sup> siècle. L'hypothèse avancée ici est que ces principes des finances publiques constituent un référent standardisé sur lequel s'appuyer pour établir des modalités d'estimation et de contrôle des coûts. En d'autres termes, les modèles classiques adoptés pour le pilotage des projets à coûts contrôlés et, en particulier, le recours au cadre budgétaire classique (Gautier et Pluchart, 2004), trouvent une origine dans les expériences menées sur la base des principes de la finance publique. Et de ce point de vue, les rapporteurs des Expositions ont pour volonté de présenter une expertise utile à d'autres : « *La sage conduite des grandes opérations industrielles doit s'inspirer partout des mêmes principes. Si dissemblables que ces opérations puissent paraître au premier abord, elles relèvent toutes, au fond, des mêmes règles d'ordre, de discipline, de méthode et par là seulement, peuvent être menées rapidement à bonne fin. Peut-être à ce point de vue, l'exposé sincère de ce qui a été fait pour l'Exposition universelle de 1878 fournira-t-il matière à plus d'une réflexion utile* (Krantz, 1881, p. V) ».

Le plan adopté se concentre dans une première partie sur les besoins de contrôle de gestion de tels projets et sur l'apport constitué par les règles des finances publiques en réponse à ces besoins. La seconde partie analyse l'expérience acquise, d'une Exposition à l'autre, sur les problématiques d'évaluation et de contrôle dans la conduite de projet.

## **2. Les règles des finances publiques : un cadre pour le contrôle de gestion d'un projet 'Exposition universelle'**

Les Expositions universelles parisiennes sont des projets de grande envergure qui nécessitent de mettre en place un dispositif de contrôle de gestion. La fin du 19<sup>ème</sup> siècle est marquée par une absence de cadre standardisé pour ce contrôle (Navarre, 1993). Toutefois, pour le

contrôle de l'utilisation des ressources financières s'imposent les règles de la finance publique (l'ordre budgétaire, la comptabilité publique) ; mais ces règles ne s'inscrivent pas dans une logique gestionnaire. Il s'agit donc dans cette partie d'explorer l'intérêt de ces règles par référence au modèle standard de contrôle de gestion de projet développé au cours du 20<sup>ème</sup> siècle.

## **2.1. Une « Exposition Universelle » : un projet à gérer.**

Les Expositions universelles sont un thème sur lequel beaucoup a été écrit mais peu de travaux se sont intéressés à la gestion de ces événements. Pour ces projets, il est nécessaire de mettre en place un ensemble des dispositifs et de processus intentionnels ou non afin d'orienter les comportements dans le sens de l'objectif à atteindre. Pour cela l'Etat disposait d'un cadre défini par les principes des finances publiques.

### **2.3.1 Les Expositions universelles parisiennes du 19<sup>ème</sup> siècle.**

Les Expositions Universelles découlent des Expositions des produits de l'industrie dont le principe avait été instauré par François de Neufchâteau dès le Directoire<sup>1</sup>. L'idée d'ouvrir ces Exposition 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<sup>er</sup> mai 1851 (Schroeder-Gudehus et Rasmussen, 1992). 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. 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<sup>ème</sup> siècle). De plus, aucun cadre réglementaire n'est élaboré pour les Expositions universelles avant le 20<sup>ème</sup> siècle (Pinot de Villechenon, 1992).

Les Expositions des produits de l'industrie avaient en France toujours été organisées sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur ou du Ministère du Commerce et de l'Agriculture en association avec le Ministère des Beaux-arts. C'est donc l'Etat qui s'investit automatiquement, dès 1853, dans le financement de l'Exposition universelle à venir. En effet, l'organisation d'une Exposition universelle est un vaste projet qui mobilise des moyens techniques, humains et financiers très importants et l'Etat français semble considéré comme seul capable de les

assumer (Prince Napoléon, 1857). Du point de vue financier, les ressources absorbées par l'organisation d'une Exposition passent de 11 millions de francs pour celle de 1855 à 120 millions de francs pour celle de 1900<sup>2</sup> (pour une valeur du franc sensiblement constante (Pradel de Grandry, 1983)). Une partie des ressources nécessaires est mise à disposition par une loi de finance et sont limitées puisque, théoriquement, aucun crédit supplémentaire ne peut être autorisé. Un engagement est pris entre le gouvernement, la commission d'organisation et l'Etat quant à l'utilisation faite des ressources, sur lequel il faut rendre compte dans une logique de contrôle parlementaire.

### 2.1.2 Les expositions universelles : un projet à contrôler.

Les Expositions universelles rassemblent toutes les caractéristiques d'un projet. Dès son origine au 15<sup>ème</sup> siècle, le concept de projet repose sur une séparation entre conception et exécution par une division en séquences. Au sein d'un projet, l'action est centrale puisqu'il s'agit d'obtenir, par un ensemble d'actions cohérentes et malgré l'incertitude, un résultat dans un temps donné<sup>3</sup> (Aurégan et Joffre, 2004 ; Garel, Giard et Midler, 2004). En accord avec cette première définition, une Exposition universelle est en partie une réalisation architecturale (or un projet à l'origine est associé à l'architecture (Garel, 2003)), elle cherche à atteindre des objectifs qui nécessitent de mettre en place un certain nombre d'activités spécifiques dont les résultats, soumis à l'incertitude (la participation des pays ou du public) et à des variables exogènes (les conditions politiques), doivent être mesurés au fur et à mesure ou globalement a posteriori (Garel, Giard et Midler, 2004). De plus, elle est circonscrite dans le temps et dans l'espace (elle s'ouvre à une date et pour une durée décidées par la loi (ou décret)) et la division en séquences y est forte. Quatre phases sont traditionnellement identifiées : la préparation, la réalisation, l'exploitation (d'une durée de six mois) et la liquidation (Pradel de Grandry, 1983). Elle peut être qualifiée de projet productif car elles s'inscrivent dans une « *conception classique du temps linéaire, séquentiel et monochronique dans laquelle prédominent les notions de vision, d'intentionnalité et de volontarisme* » (Aurégan et Joffre (2004, p.109). En effet, dans le cas des Expositions, l'Etat impulse une véritable intentionnalité à deux égards : les expositions sont indissociables d'un projet politique (la « conquête du monde ouvrier sous le 2<sup>nd</sup> Empire (Rebérioux, 1983)) et d'une idéologie (l'idéologie de civilisation de la république bourgeoise (Plum, 1977)).

La gestion d'une Exposition se focalise donc sur les trois aspects d'un projet, qui peuvent amener à des arbitrages :

- Le coût représenté par une estimation des dépenses prévisionnelles nécessaires à la réalisation de l'événement. Du rapprochement de cette estimation avec les recettes prévisionnelles se dégage le montant de la subvention que doit allouer l'Etat. On peut

donc considérer les Expositions comme des projets à coûts contrôlés puisque le coût prévu constitue un engagement entre l'Etat, le gouvernement et le commissaire général de l'Exposition ;

- Les délais représentés par une échéance fixée (la date d'ouverture) et des étapes pour y parvenir ;
- Un cahier des charges qui définit le produit final sous deux aspects : d'une part la Classification de l'Exposition (des objets (produits industriels, beaux arts...) et des thèmes présentés (économie sociale...)) et, d'autre part, les bâtiments à construire.

La maîtrise de ces trois dimensions implique de concilier légitimité et recherche de cohérence (Aurégan et Joffre, 2004), deux axes fondamentaux dans le contrôle de la gestion des Expositions :

- 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. Le coût prévisionnel total ne devant pas être dépassé, il faut s'assurer qu'aucun dérapage financier ne se produit par rapport aux montants autorisés ;
- De plus, il est impératif d'organiser et de maximiser l'utilisation des ressources et des hommes mobilisés afin d'ouvrir dans les délais, sans dépasser les ressources allouées (la subvention votée ne peut normalement être dépassée). 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 qui encadrent les choix et permettent de respecter le calendrier et l'utilisation des ressources conformément à ce calendrier.

Le contrôle financier public basé sur la procédure budgétaire et des règles de comptabilité publique propose donc un cadre pour la conduite de ces projets. Pourtant, la finalité première de ce contrôle n'est pas l'efficacité.

## **2.2. Comptabilité publique et contrôle de gestion de projet : opposition et rapprochement.**

Le fait que ces événements soient financés par l'Etat impose l'application des principes de la finance publique. Or, la logique première des principes de la finance publique ne concorde pas avec des préoccupations de gestion. Il est alors intéressant d'explorer les rapprochements envisageables entre contrôle financier public et contrôle de gestion de projet.

### **2.2.1 Le contrôle financier public sur la période des Expositions universelles.**

Le contrôle est une idée fondamentale des règles des finances publiques établie à partir de l'Empire puisque il faut s'assurer que les graves difficultés financières connues par la France avant la Révolution ne se reproduisent plus (Morineau, 1980). Il est inscrit dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen dans le droit du peuple à travers ses représentants de suivre l'utilisation de la recette des impôts (Philip, 1995; Kott, 2004). De plus, l'intervention de l'Etat dans la vie économique, contraire au libéralisme et à la maîtrise des dépenses publiques de la Restauration, renforce ce besoin de contrôle de l'utilisation des fonds publics (Orsoni, 1994). Le principe de ce contrôle est qu'il doit être séparé de la dépense elle-même (principe de la séparation entre le comptable et l'administrateur imposée par la loi) et réalisé a posteriori (Bottin, 1995 ; Paysant, 1999) ; d'où l'accent mis sur un reporting financier rigoureux dont l'objet est de réduire les risques potentiels de dérapage des dépenses. Le contrôle comptable (formalisé par un 'Règlement de la comptabilité') renforce ce contrôle de la conformité de l'utilisation des fonds avec leur objet (Magnet, 1995; Goutal-Arnal, 2004 ; Kott, 2004).

Mais, si le contrôle financier public s'appuie sur une procédure budgétaire comme le contrôle de gestion classique, la finalité de cette procédure n'est pas comparable. Dans le cadre de l'administration de l'Etat, cette procédure sert à la transparence de l'action : transparence dans l'utilisation prévue du produit de l'impôt, transparence dans l'utilisation faite de ce produit en conformité avec l'utilisation prévue. Dans le cadre de la gestion d'une entreprise, la dimension financière (l'utilisation efficiente des moyens financiers et leur non dépassement) n'est qu'une partie des considérations du manager qui inclut également dans sa réflexion les dimensions de compétition et de pérennité (Bouquin, 2001). De plus, la procédure budgétaire, dans le cadre d'une entreprise, a pour objet de mettre en œuvre une stratégie, d'animer et de motiver, donc de responsabiliser le manager (Bouquin, 2001). Or, la notion de responsabilité inhérente au contrôle financier public est très spécifique. Le contrôle organisationnel encadre l'action courante afin de s'assurer de la conformité des résultats des décisions prises avec les objectifs définis. Pour cela il s'appuie sur des systèmes d'évaluation qui identifie des responsabilités en fonction des variables stratégiques maîtrisées par les managers. Au niveau du contrôle financier public, à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, la responsabilité se situe au niveau de la dépense (il ne faut pas dépasser le crédit alloué) mais en fait l'encadrement de la dépense se heurte à l'autonomie des ministres. La seule responsabilité est définie au niveau du ministre des finances alors qu'il n'a aucun contrôle sur les ministres dépensiers (Kott, 2004). Cette contradiction interne en terme de responsabilité oppose le contrôle financier public et le contrôle organisationnel. De plus, le contrôle financier public, tel qu'il est organisé selon les

textes de cette période, n'incite pas les administrateurs à la responsabilisation. En effet, une caractéristique importante de ce contrôle est sa réalisation a posteriori et aucun dispositif ne permet au ministre des finances de s'assurer que les ministres dépensiers ne dépassent pas les crédits qui leur ont été alloués alors même que la logique de ce contrôle est de réduire les risques potentiels de dérapage des dépenses. Les ministres n'ont aucune incitation à mieux gérer les ressources financières qui leur sont allouées. L'efficacité n'est donc pas la finalité principale du contrôle financier public alors que le contrôle de gestion de projet est focalisé sur le non dépassement du coût prévisionnel final.

### 2.2.2 Le contrôle de gestion de projet : une rationalisation standardisée tardive.

Le contrôle de gestion de projet ne s'est formalisé qu'à partir des années 60, période à laquelle la gestion de projet se singularise. Le modèle standard pour le pilotage des projets à coûts contrôlés se développe à partir de quatre sources, dont les réflexions des pouvoirs publics, issues de la conduite de grands projets, sur les problématiques d'évaluation et de la préparation des décisions (Garel, 2003). Le contrôle de gestion a nécessairement besoin de s'adapter dans le cadre d'une activité de projet car elle diffère notablement d'une activité d'opérations en raison d'un découpage du temps variable, de la difficulté d'assigner des objectifs et d'imputer des responsabilités (Fray, Giard, Stockes, 1993 ; Gautier et Pluchart, 2004).

Le contrôle de gestion de projet se focalise sur les dispositions permettant de prévoir et de suivre pendant la durée du projet tous les coûts occasionnés par la réalisation dans le but de maîtriser le coût prévisionnel final. La budgétisation et le suivi de la réalisation occupent donc une place importante (Fray, Giard, Stockes, 1993). Anthony (1993), s'intéresse aux spécificités de ce contrôle de gestion de projet par rapport au contrôle de gestion classique. Il distingue plusieurs phases :

- La planification stratégique, en amont du projet, a pour vocation d'aboutir à un consensus sur ce qui doit être fait en terme d'objectif, de coût et de délai. Cette planification est assurée par une équipe distincte et elle est achevée lorsqu'il y a approbation de la poursuite du projet et accord sur les actions à venir. Le choix d'une structure organisationnelle est important au cours de cette phase car il conditionne la communication et la coordination de l'action ;
- Le processus contrôle de gestion s'articule autour de la planification du projet et de son exécution. La planification nécessite une spécification détaillée du résultat ou du produit final, l'établissement d'un calendrier, d'un budget et d'autres activités incluant le choix du personnel, les modalités de contrôle des tâches ou l'organigramme. Dans l'objectif de tenir le coût prévisionnel final, la mise en place d'un système d'information

efficace permet de s'assurer, d'une part, que le rythme de réalisation des dépenses est cohérent avec l'avancement du projet et que, d'autre part, il n'existe pas de risque de dérapage du coût du projet ;

- L'exécution du projet nécessite un va et viens entre contrôle et planification puisqu'il faut en continu vérifier la réalisation des actions prévues et anticiper toutes difficultés. L'établissement de rapports comparant le réel avec le prévu rend possible la vigilance. Enfin, une évaluation finale et l'établissement d'un rapport permettent également de capitaliser les connaissances issues de l'expérience.

Ce cadre théorique de Anthony (1993) permet d'aborder le projet chronologiquement en trois temps : la finalisation, le pilotage et la post-évaluation, trois temps qui s'accordent avec le déroulement d'une Exposition universelle et la logique des finances publiques (prévision, engagement, contrôle a posteriori) évoqués précédemment.

### 2.2.3 Le contrôle financier public un cadre pour le contrôle de gestion d'une exposition.

Les règles des finances publiques imposées par les ordonnances de 1822 sur l'ordre budgétaire et de 1838 sur la comptabilité publique sont un cadre pour le contrôle de la gestion des Expositions qui est en phase avec le cadre théorique d'Anthony (1993) :

- La planification stratégique, située en amont (dès la publication du décret qui annonce la tenue d'une Exposition), est assurée par une équipe distincte, une commission (conseil exécutif de la commission impériale ou commission préparatoire<sup>4</sup>), qui n'assure pas la réalisation du projet. Cette phase est achevée lorsqu'il y a approbation de la poursuite du projet et accord sur les actions à venir traduites dans un budget global sous forme de grands chapitres (en respect des principes d'annualité<sup>5</sup> et de spécialité<sup>6</sup>) : le débat parlementaire permet d'aboutir à cette validation avec le vote de la loi de finance qui rend disponible les ressources financières nécessaires. C'est au cours de cette phase qu'est déterminée la structure adoptée pour l'Exposition et qui fait également l'objet d'un texte.
- La phase de planification – exécution se focalise sur le cahier des charges (la Classification de l'Exposition) et sur une analyse détaillée, à l'intérieur du budget global, des dépenses et des recettes qui apparaissent dans le budget de l'exercice. Cette prévision détaillée s'appuie sur un calendrier en fonction de l'avancement prévu du projet et sert de budget de contrôle afin de respecter l'impératif de contrôle a posteriori des finances publiques. Enfin, les modalités de contrôle des tâches ou l'organigramme sont définis.
- Enfin, pour le suivi de l'exécution, et conformément à la logique du contrôle financier public qui vise à éviter tout dérapage financier, le reporting financier obligatoire

permet de comparer le réalisé avec le budget selon des périodicités plus ou moins rapprochées. Il est complété par de nombreuses statistiques. 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)<sup>7</sup>. Il est ensuite revu après la période de liquidation (revente des matériaux de construction des palais par exemple) pour présenter une évaluation financière définitive de l'Exposition. Cette évaluation finale est incluse dans le rapport général sur l'administration des Expositions rédigé par le commissaire général et qui permet de faire le point sur la conduite d'un tel projet dans un but d'apprentissage.

Cette adéquation du cadre fournit par les finances publiques au contrôle de la gestion de projet permet de voir dans ces Expositions un moment de l'accumulation d'expérience de l'Etat sur les problématiques d'évaluation et de contrôle pour la conduite de projet, dans un contexte historique, la fin du 19<sup>ème</sup> siècle. Cette expérience construite à partir des principes de la finance publique sera ensuite utile pour la standardisation des modèles classiques de contrôle de gestion de projet à coûts contrôlés.

### **3. Le contrôle de la gestion des projets 'Expositions' : le développement d'une expérience.**

Sur une période de temps où le contrôle de gestion de projet est une expérience spécifique à une organisation, les Expositions constituent une situation dans le cadre de laquelle, des outils et des dispositifs sont développés au fur et à mesure. La méthodologie historique permet, de ce point de vue, de cerner les particularités des pratiques développées au fur et à mesure à partir des principes de la finance et de faire le point sur l'expérience de l'Etat quant aux problématiques d'évaluation et de pilotage économique et de contrôle dans la conduite de ces projets 'Exposition'.

### **3.1. La méthodologie historique.**

La méthode adoptée ici pour étudier l'adaptation de cet outil, dans le but d'élaborer un contrôle de la gestion des Expositions et l'influence de l'environnement d'origine de cet outil, est la démarche historique. Cette méthodologie s'appuie sur une étude de cas des cinq Expositions qui ont eu lieu à Paris au cours de la seconde moitié du 19<sup>ème</sup> siècle. Cette étude se focalise sur les outils de contrôle de gestion. La démarche historique pour l'étude des outils de gestion est utile car, sur une période longue, elle permet d'envisager (Berland et Pezet, 2000) :

- d'une part, l'utilisation et l'utilité de la procédure budgétaire publique dans le contrôle de la gestion d'un projet 'Exposition'. Une situation historique présente un cas contextualisé qui peut être confronté avec des modèles théoriques, par exemple les modèles théorisés dans les années 50 et d'en souligner la continuité ;
- D'autre part, elle permet d'envisager l'encastrement de cet outil dans son environnement or dans le cas des Expositions, il y a utilisation d'une technique du public. Il est donc possible de voir plus clairement l'encastrement d'un outil et les conséquences sur le modèle de contrôle de gestion qui est construit au fur et à mesure.

Les documents utilisés pour mener cette étude sont de deux natures. D'une part, les divers documents générés par l'organisation des Expositions (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 1910<sup>8</sup> (de Maurepas, 1998). 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 résultats (ces rapports sont disponibles à la Bibliothèque des Arts Décoratifs). Ce sont principalement les documents et aspects comptables et financiers qui ont été étudiés dans le cadre de cette recherche.

### **3.2. La gestion d'un projet 'Exposition universelle' : rapprochement entre la théorie et une pratique contextualisée.**

Le contrôle de la gestion de projet nécessite de réfléchir sur l'évaluation des coûts, sur la structure organisationnelle et le système d'information (Anthony, 1993). Pour la gestion des Expositions universelles, les réponses pratiques apportées à ces préoccupations s'appuient sur un existant : la procédure budgétaire publique associée à des modalités de reporting financier en usage dans l'administration publique.

#### **3.1.1 La phase de planification stratégique.**

Durant cette phase, une commission est en charge de l'établissement du budget global de l'Exposition, son élaboration implique une réflexion sur les objectifs, les délais de réalisation

et les coûts. Les objectifs dans une Exposition voulue par l'Etat dans un but qui peut apparaître avant tout politique et idéologique, sont intéressants à examiner. Sont définis des objectifs de présentation –démocratisation et de diffusion, similaires à ceux des musées (Amans, 2002) :

- les Expositions ont pour vocation la présentation des avancées scientifiques, artistiques et industrielles, des diversités culturelles (à travers les colonies) et la tenue de forums de discussions (présentation/démocratisation) ;
- les Expositions sont ouvertes au plus grand nombre (diffusion<sup>9</sup>).

La budgétisation se focalise principalement sur ces objectifs puisqu'ils conditionnent directement l'ampleur des bâtiments, des manifestations, etc., tout en tenant compte d'une incertitude importante car il faut structurer la réalité : inciter les pays à participer ou les visiteurs à venir, construire les palais sur des lieux à aménager. Aucun objectif financiers de profit n'est intégré dans l'établissement des budgets ; Les organisateurs le spécifient explicitement : « [...] le but poursuivi [...] est d'une nature trop élevée pour que l'on se préoccupât d'une semblable considération » (Le Play, 1869, p. 250). Pourtant, des préoccupations économiques (retombées industrielles) ou financières (le produit des taxes) sont prises en compte<sup>10</sup> malgré la difficulté à les mettre en évidence : « [...] il s'ensuivait que l'Etat devait largement rentrer dans ses débours à bref délai par l'augmentation des impôts de toute nature » (Krantz, 1881, p.21).

Le choix d'une structure organisationnelle est important en amont du pilotage car elle conditionne la communication et la coordination de l'action. L'organisation adoptée dans le cas des Expositions universelles combine (Anthony, 1993 ; Jolivet, 1998) :

- une ligne décisionnelle 'métier' qui au minimum sont constitués des directions Travaux, Exploitation et Finances (Exposition de 1889). Mais cette ligne est souvent plus importante dans les autres Expositions puisqu'elle reflète généralement la classification adoptée par l'Exposition (Agriculture, parcs et jardins, voiries, ponts et passerelles, Beaux arts, etc.) et intègre des services généraux (contentieux, secrétariat général, ...) ;
- une ligne décisionnelle 'projet' : un commissaire général chapeaute les grandes fonctions et assure la coordination sous les trois aspects coût – qualité – délais par le moyen de comités de chefs de services et de directeurs ou de comités spécialisés. Un commissaire général permet d'assurer « plus complètement l'unité de direction et l'esprit de suite indispensable au succès, mieux établir l'harmonie entre les différentes

*parties d'un organisme éminemment complexe par sa nature et par les éléments dont il est formé (Picard, 1901, p. 24) ».*

Ce type d'organisation est, selon Jolivet (1998), coûteuse et inenvisageable en environnement très concurrentiel mais dans le cas des Expositions universelles où l'environnement est stable et protégé, elle est considérée comme très adaptée par les commissaires successifs. Le mode de coordination quant à lui est vertical : il se caractérise par une forte organisation hiérarchique, où les services (par exemple le service comptable<sup>11</sup>) sont dirigés par un nombre limité d'employés supérieurs selon un modèle de fonctionnement autoritaire formalisé par des règles et procédures strictes (Krantz, 1881) eux-mêmes sous la supervision du commissaire général (le commissaire général est l'ordonnateur au niveau comptable et celui qui valide toute décision). Ces choix et règles d'organisation sont rassemblés dans le Règlement général de l'Exposition.

De ces choix de coordination verticale découle un contrôle des tâches très formalisé. L'établissement de procédures opérationnelles standard spécifiques, au sens de Cyert et March (1992), permet de contrôler la prise de décision. Dans le cas des Expositions, un exemple significatif de ce contrôle se situe au niveau de la comptabilité. Pour chaque Exposition est établi un règlement de la comptabilité précisant les procédures et règles concernant les budgets, l'exécution des dépenses, les écritures et livres comptables. Le contenu de ces documents souligne le mode de coordination hiérarchique et centralisé où toutes les dépenses et écritures sont autorisées et contrôlées<sup>12</sup> (Michaïlesco, 2006).

### 3.1.2 La procédure budgétaire dans le contrôle de gestion des Expositions.

La procédure budgétaire vise à un encadrement strict des dépenses en fonction des autorisations données dans une logique de légitimation de l'action des organisateurs. Ceux-ci sont comptables du strict respect de l'équilibre, mais ils assurent de manière opérationnelle cet équilibre. Le passage du budget administratif au budget comme outil de gestion (Chatelain, 1998) et la mise en place d'un reporting financier dans une logique de contrôle budgétaire sont un aspect particulier de ces Expositions.

#### 3.1.2.1 Les aspects budgétaires.

La prévision budgétaire 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.) et activités de support (comptabilité, service d'ordre, nettoyage, etc.<sup>13</sup>). 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. La prévision porte en premier lieu sur les dépenses. 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 travaux<sup>14</sup>. Les recettes quant à elles sont de trois natures différentes : le revenu des entrées, le revenu des concessions et le revenu de la revente des matériaux (puisque normalement les palais d'exposition sont détruits à la fin de l'événement).

Lorsqu'en 1855 Paris organise la deuxième Exposition universelle (en fait la première en France), la Commission Impériale manque d'expérience. Ainsi la budgétisation se base essentiellement sur les chiffres rapportés de l'Exposition universelle de Londres, le seul précédent susceptible de guider les organisateurs. 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 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) :

- Dans le cadre de la prévision des dépenses, les réflexions sur des objectifs de présentation/démocratisation et de diffusion se basent sur la participation des différents pays et au comportement des visiteurs potentiels. Cette réflexion est d'autant plus délicate que lors des premières Expositions, un comportement est à créer en France plus qu'à connaître, les parisiens n'ayant pas l'habitude de payer pour visiter une exposition contrairement aux anglais (Prince Napoléon, 1857). Les thèmes choisis peuvent également s'avérer avoir un impact négatif sur la participation des pays, comme ce fut le cas avec le choix du thème du centenaire de la Révolution française pour l'Exposition de 1889 (Picard, 1901) ;
- Au niveau des prévisions des recettes, ces objectifs se retrouvent implicitement dans les politiques de tarification des entrées qui ont nécessairement une incidence sur le nombre et les catégories de visiteurs. Pour l'Exposition de 1889, on trouve, par exemple, les réflexions suivantes : *« 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* »<sup>15</sup> ;

- Les prévisions cherchent également à prendre en considération autant que possible les changements qui interviennent au fur et à mesure du siècle dans les comportements de voyage liés au développement des transports parisiens ou sur le territoire national. Le Play, commissaire général de l'Exposition de 1867 note par exemple : « *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. Delà et de quelques autres causes secondaires, la réduction que j'apporte à mes estimations*<sup>16</sup> ». Krantz (1881, p. 15), commissaire général de l'Exposition de 1878, considère que : « *de 1867 à 1878, le réseau de nos chemins de fer aura cru de plus de 45% celui des autres Etats d'Europe se sera développé dans une proportion au moins égale. Est-ce trop admettre que le nombre de visiteurs de l'Exposition de Paris profitera de ces extensions et dépassera de 27% les résultats des 1867* ». Cette volonté de dépasser la méthode de la pénultième année qui domine au niveau de l'Administration publique est à souligner. Il n'y a pas report des chiffres antérieurs mais argumentation du chiffre du produit des entrées (même si en définitive l'évaluation d'ensemble reste prudente).

### 3.1.2.2 Le reporting financier.

Les documents disponibles se focalisent sur l'utilisation des ressources. Ainsi, la majeure partie des documents suit l'accumulation des dépenses par articles au fur et à mesure de l'écoulement de l'année en comparaison avec les crédits ouverts<sup>17</sup>. Ces documents peuvent être complétés :

- 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 l'utilisation des fonds pour le paiement des créances ;
- par des livres de caisses faisant l'objet de clôtures régulières, hebdomadaire 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 soldées<sup>18</sup>.

Au suivi de l'accumulation des dépenses<sup>19</sup> s'ajoute celui de l'autorisation des règlements dans un souci de contrôle du respect des procédures. La pièce justificative et le renvoi au budget permettent alors de légitimer l'usage qui est fait des ressources, de déterminer les dépenses encore à réaliser et les dépassements. Les niveaux de suivi sont donc de deux 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 en fonction des crédits ouverts ainsi que sur les excédents possibles<sup>20</sup>.
- 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<sup>21</sup>.

Ces documents font donc ressortir des écarts pouvant être assimilés à des d'écart sur planning rapprochant la valeur du réalisé et le budget (global ou annuel) (Demeestère, Lorino et Mottis, 2006).

Le suivi des objectifs de présentation/démocratisation et de diffusion donnent lieu à l'édition de documents statistiques nombreux et permettent d'acquérir des connaissances sur l'impact d'une Exposition. Les documents statistiques suivent les entrées au jour le jour, mois après mois selon les moments du jour, selon la nature du ticket d'entrée<sup>22</sup>. Ces statistiques sont ensuite utilisées dans le rapport officiel sur l'exposition et deviennent alors des indicateurs de performance (même s'ils sont peu exploitables en réalité pour évaluer véritablement la réalisation des objectifs (Amans, 2002)). Ces informations sont aussi utilisées comme mesure de la légitimité sociale de l'Exposition (les statistiques font par exemple ressortir la fréquentation des souverains étrangers<sup>23</sup>).

### **3.3. Le contrôle financier public dans la prise de décision et l'organisation.**

Dans l'étude d'un instrument de gestion (ici la procédure budgétaire), Berland et Pezet (2000) invite à réconcilier d'une part, les aspects purement techniques d'un instrument et, d'autre part, sa dimension technologique qui intègre des aspects culturelles, institutionnels et socio-économiques. L'objet est donc ici de caractériser le rôle du budget dans le cas des Expositions et, d'autre part, de le replacer dans une technologie de contrôle imposée par l'Administration publique.

#### **3.2.1 Une fonction de surveillance.**

Le budget, formaté par les règles des finances publiques, en prévoyant des dépenses dans le temps, offre le moyen d'encadrer le déroulement de l'action, de contrôler coût et délai. Mais son rôle dominant est celui de la surveillance puisque le budget, conformément à la logique des finances publiques, sert à encadrer l'utilisation des ressources. Il ne s'inscrit pas dans un

rôle d'animation ou de motivation puisque aucune sanction n'est attachée à un dépassement de budget. La conclusion de Krantz (1881, p. 501) sur le gouffre financier que représente l'Exposition de 1878<sup>24</sup> est révélatrice : « *Ce déficit [...] reste encore fort important et dépasse de beaucoup les évaluations premières. [...] Le gouvernement a dû, dans cette occasion, rechercher avant tout les résultats moraux et politiques ; ces résultats ont été obtenus dans une mesure inespérée. Qui oserait dire qu'ils ont coûté trop cher ?* ». Le rôle de ce budget s'axe essentiellement sur la planification, dans une logique d'évaluation et d'autorisation des dépenses (Berland, 1999) et de coordination des fonctions afin de tenir des délais (Gautier et Pluchart, 2004). L'efficacité de la procédure est facilitée par un environnement stable et protégé qui permet de faire prédominer le cahier des charges et les délais.

Cette fonction principale de surveillance est renforcée par la dimension d'apprentissage accordée au budget. L'apprentissage est en effet très important dans le cadre des Expositions et l'exemple de la première Exposition sera important pour la suite. Celle-ci ne disposant pas d'expérience antérieure a accumulé des difficultés au cours de sa préparation dans la prévision des dépenses et la coordination des actions à entreprendre : « *c'est dans les dépenses de l'Exposition que s'est surtout fait sentir l'influence du choix qui avait été fait des palais de l'industrie. Le budget progressivement accru par les dépenses de constructions reconnues tardivement comme nécessaires, dépassa ses limites et finit par prendre des proportions qu'il n'eut pas eues si, dès le principe, toutes les opérations avaient été conduites ensembles* » (Prince Napoléon, 1857, p.121). L'évaluation continue du projet permise par le reporting financier et par les rapports contribue au repérage des erreurs commises et permet d'améliorer l'évaluation. En particulier, les budgets favorisent la création de savoirs collectifs spécifiques (Tarondeau, 1999). 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. 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, de collecter des connaissances, d'accumuler avec l'expérience des savoirs spécifiques. Cet apprentissage est de deux natures (Cyert et March, 1992) :

- D'un part par rapport aux variables clefs spécifiques à une Exposition : les besoins en surface de présentation, la fréquentation. Les statistiques éditées contribuent beaucoup à ce type d'apprentissage en permettant de comparer dans le temps le coût au mètre carré, le nombre des entrées réalisées en fonction des catégories de visiteurs, la participation des nations, etc. ;
- D'autre part, la procédure budgétaire permet l'accumulation de connaissances sur l'environnement d'une Exposition. Réalisations passées et statistiques permettent de

mieux comprendre l'évolution des comportements des visiteurs, leurs attentes en terme de divertissements, l'influence des modes de locomotion, la corrélation entre tenue d'une exposition et augmentation des revenus nationaux issus des impôts et taxes.

### 3.2.2 Des modalités de contrôle typique de la conduite de projet.

Dès la première Exposition universelle, le président de la Commission impériale s'intéresse au modèle d'administration à mettre en place. Sa vision s'accorde avec l'exemple britannique qu'il a étudié lors de l'Exposition de Londres en 1851 : décentralisation de l'action. Toutefois, il constate, dans le rapport officiel qu'il rédige à la clôture de l'Exposition de 1855, que rapidement la tendance typiquement française à la centralisation s'est imposée et semble être la seule qui permette l'action collective (Prince Napoléon, 1857). En fait le modèle d'administration des Expositions est encadré dans son environnement institutionnel (Granovetter, 1985). En conséquence, une technologie de contrôle d'essence bureaucratique se met en place qui génère des modalités de contrôle spécifiques : contrôle par les chiffres, contrôle par la réputation et contrôle de type professionnel, typiques de la gestion de projet (Clegg and Courpasson, 2004).

Le contrôle par les chiffres, imposé par le financement des Expositions, donne les moyens de disposer des informations nécessaires à la réduction des risques de potentielles dérives dans les dépenses. Son objet n'est pas la mesure d'un patrimoine ou d'un résultat, simplement le contrôle des flux de trésorerie (Lemarchand, 1999). Or, un contrôle par les chiffres contribue ainsi à instaurer un modèle bureaucratique de gestion (Clegg et Courpasson, 2004), modèle qui est déjà en place implicitement puisque les personnes en charge de la comptabilité sont toujours issues de l'administration publique.

Le contrôle par la réputation s'appuie sur la hiérarchie et la reconnaissance par les pairs. Le mode de coordination verticale où centralisation et force de la hiérarchie dominant à l'image de l'administration publique, contribue déjà à cette forme de contrôle. De plus, l'administration d'une Expositions teste, par exemple, en continu les compétences et les capacités à communiquer du commissaire général. L'appartenance à l'Administration publique favorise la reconnaissance par les pairs et c'est le choix qui est principalement fait lors des Expositions organisées sous la 3<sup>ème</sup> République. En nommant des membres proches ou issus de l'Administration publique, l'Etat renforce la légitimité de l'administration des Expositions. En effet, selon Weber (2003), les fonctionnaires possèdent un sens aigu de l'honneur et de l'intégrité, deux qualités très prisées dans le cadre des Expositions en raison de l'ampleur des ressources publiques mises à disposition<sup>25</sup>. La culture commune des membres organisateurs et du personnel crée une cohésion. Si le commissaire général n'est pas

issu de l'Administration publique, alors sa notoriété civile assure la reconnaissance par les pairs qui est renforcée par les réseaux (le réseau des grandes écoles, le réseau de la Société d'Economie Sociale autour de Le Play), ce qui instaure une identité collective dans le groupe et aide à la coordination de l'action (Lee, 2000)<sup>26</sup>.

Le contrôle professionnel repose sur l'expérience, or la conduite d'un projet telle qu'une Exposition demande des compétences et des connaissances qui ne peuvent être générées que par l'expérience. Ces connaissances spécifiques sont très valorisées dans l'organisation d'une Exposition et contribuent à normaliser un modèle de management fondé sur la pratique et assurant l'efficacité. Afin d'assurer la pérennité de ces connaissances spécifiques, le mécanisme de la cooptation propre à l'administration publique est importé dans le cadre des Expositions (Thullier, 1999). Comme le souligne Ben Mahmoud-Jouini (2004), les connaissances créées par les projets ne sont capitalisées que si les acteurs qui les ont conduits se retrouvent dans des situations analogues. A cette fin, la permanence des hommes d'une Exposition à l'autre est systématique. Par exemple, F. Le Play, a travaillé au secrétariat de l'Exposition 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'Exposition de 1867<sup>27</sup> ; J. B. Krantz architecte de l'Exposition de 1867 devient commissaire général de l'Exposition de 1878<sup>28</sup> ; A. Picard est rapporteur de l'Exposition de 1889 puis commissaire général de l'Exposition de 1900. Ces exemples sont représentatifs de tous les individus en charge de la coordination ou de l'architecture. Ils deviennent, ainsi, en quelque sorte des spécialistes détenteurs d'une expérience accumulée, que les règles et procédures bureaucratiques servent à cristalliser (Tarondeau, 1999).

#### **4. Conclusion**

Les principes du contrôle financier public (procédure budgétaire, comptabilité publique) utilisés pour la conduite des Expositions répondent au départ au contexte de financement de ces projets : un financement public sur lequel il faut rendre compte dans une logique de contrôle parlementaire. Ce contrôle financier est également adapté à des besoins de gestion de projet. Progressivement cet outil à la méthode bien standardisée au niveau de l'Administration est inséré dans une réflexion de cahier des charges – délais – coût. Cet outil assure la cohérence de l'action, dans une logique de surveillance et favorise l'apprentissage. Ce mode de contrôle de gestion formel s'insère dans une technologie de contrôle encastré dans son environnement institutionnel bureaucratique. Le cas des Expositions est donc un exemple de la période du « degré zéro » de la gestion de projet qui met en lumière

l'expérience de l'Etat sur les problématique d'évaluation et de contrôle dans la conduite de projet ; expérience qui a servi au début du 20<sup>ème</sup> siècle à rationaliser le contrôle de gestion de projet à coûts contrôlés. Il en possède déjà des caractéristiques distinctives : une démarche budgétaire classique qui concorde avec un déroulement du temps linéaire, une prise en compte de la valeur générée non axée sur l'efficacité absolue (en raison d'une myopie liée aux risques), une structure organisationnelle de type fonctionnelle avec coordination de projet (Gautier et Pluchart, 2004). Ce contrôle de gestion s'inscrit dans un modèle de contrôle de la gestion de projet d'essence bureaucratique qui se caractérise par trois modalités de contrôle type : le contrôle par le chiffre, contrôle par la réputation et contrôle de type professionnel (Clegg et Courpasson, 2004).

Le cas des Expositions universelles permet de souligner deux fonctions de la procédure budgétaire, sur cette période, dans un contexte de gestion : une fonction d'accumulation des connaissances et une fonction de structuration. Elle revêt en premier lieu une fonction d'accumulation des connaissances : un budget est une source d'informations à partir de laquelle entreprendre des comparaisons, induire des comportements. Le Play, personnage incontournable dans l'organisation des Expositions universelles sous le second Empire et dans les sciences sociales au 19<sup>ème</sup> siècle, a basé toute sa méthode d'investigation de la condition ouvrière<sup>29</sup> 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 (Le Play, 1989)<sup>30</sup>.

La procédure budgétaire possède également une fonction de structuration. La procédure budgétaire dans son formalisme issu des finances publiques contribue à mettre en place un modèle d'administration centralisé et bureaucratique intégré par les organisateurs et le personnel (Clegg et Courpasson, 2004). La force de cette « 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. Ce modèle d'administration est en adéquation avec les croyances des organisateurs (Boudon, 1995) quant à l'administration adéquate d'un projet (hiérarchie, autorité centrale, importances des règles), ou quant à l'implication de l'Etat dans l'économie (Michaïlesco, 2005). 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 écoles<sup>31</sup>). Dans ce

passage, ils importent des « valeurs ingénieriques » 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 acquises sur le terrain (Peaucelle, 2003). Le cas des Expositions illustre alors un mode d'administration des affaires publiques passé ensuite aux affaires privées, et qui contribue à créer le modèle de « l'organisation processus ».

Les pratiques de contrôle de gestion de projet, expérimentées dans le cadre des Expositions universelles, préfigurent donc un modèle de planification et de contrôle typique du modèle standard de contrôle de gestion de projet et renvoient à un modèle de gouvernance de l'entreprise.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

### Archives Nationales

*Exposition universelle de 1855* : Archives Nationales F<sup>12</sup> 2904 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 2905 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 2906

*Exposition universelle de 1867* : Archives Nationales F<sup>12</sup> 2918 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 2995 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 2999 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 3002 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 3151 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 3153 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 3154 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 3155 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 3157 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 3159

*Exposition universelle de 1878* : Archives Nationales F<sup>12</sup> 3217.

*Exposition universelle de 1889* : Archives Nationales F<sup>12</sup> 3803 <sup>A et B</sup> ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 3816 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 3817 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 3818 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 3970 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 3987 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 3988 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 3993 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 4050.

*Exposition universelle de 1900* : Archives Nationales F<sup>12</sup> 4417 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 4180.

### Bibliothèque des Arts Décoratifs

Prince Napoléon (1857), *Commission Impériale - 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 le section française de l'Exposition universelle de 1862*, Imprimerie de J. Claye.

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

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

Berger G. (1885a). *Exposition universelle de 1889 – considérations générales sur son organisation*, ed. Berger-Levrault et C<sup>ie</sup>.

Berger G. (1885b). *Exposition universelle de 1889 – projet d'organisation financière*, ed. Berger-Levrault et C<sup>ie</sup>.

Picard A. (1891). *Exposition universelle de 1889 – Rapport général*, Imprimerie Nationale.

Picard A. (1902). *Exposition universelle de 1900 – Rapport général administratif et technique*, Imprimerie Nationale.

### Autres références

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

Amans P. (2002), « Signification des indicateurs de gestion ». *Actes du 23<sup>ème</sup> congrès de l'AFC*.

Anthony R. H. (1993), *La fonction contrôle de gestion*, éd. Publi-Union.

- 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.
- Ben Mahmoud-Jouini S. (2004), « Management des connaissances et des apprentissages dans les entreprises multi-projets », dans *Faire de la recherche en management de projet*, sous la direction de G. Garel, V. Giard et Ch. Midler, éd. Vuibert, pp. 225-245.
- Berland N. (1999), *L'histoire du contrôle budgétaire en France. Les fonctions du contrôle budgétaire influences de l'idéologie, de l'environnement et du management stratégique*, thèse de doctorat en sciences de gestion, université de Paris Dauphine.
- Berland N. et Pezet A. (2000), « Pour une démarche pragmatique en histoire de la gestion », *Comptabilité, Contrôle, Audit*, décembre, pp. 5-17.
- Bottin M. (1995), « Villèle et le contrôle des dépenses publiques », dans *Comptabilité publique – continuité et modernité*, Actes du colloque tenu à Bercy les 25 et 26 novembre 1993, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, pp. 7-30.
- Boudon R. (1995), *Le juste et le vrai*, Fayard.
- Bouquin H. (2001), *Contrôle de gestion*, PUF
- Chatelain S. (1998), Du budget administratif au budget outil de gestion, le cas des musées français, *Finance, Contrôle, Stratégie*, volume 1, n° 3, pp. 5-33.
- Clegg S. et Courpasson D. (2004), « Political hybrids : toquevillean views on project organizations », *Journal of Management Studies*, vol 41, n° 4, juin, pp. 525-547.
- Cyert R. et March J. (1992), *A behavioral theory of the firm*, 2<sup>de</sup> édition, Blackwell.
- De Maurepas A. (1998), *Economie et finances au 19<sup>ème</sup> siècle – guide du chercheur 1789-1870*, CHEFF.
- Demeestère R., Lorino Ph. Mottis N. (2006), *Contrôle de gestion et pilotage de l'entreprise*, 3<sup>ème</sup> édition, éd. Dunod.
- Favereau O. (2004), « Règle, organisation et apprentissage collectif: un paradigme non standard pour trois théories hétérodoxes » dans *Analyse économique des conventions* sous la direction de A. Orléan, éditions PUF.
- Fray Ch., Giard V., Stockes I. (1993), « Le pilotage économique des projets », dans *Pilotages de projet et Entreprises – Diversité convergences*, sous la direction de V. Giard et Ch. Midler, éd. Economica, pp. 133 à 152.
- Gautier F. et Pluchart J.-J. (2004), « L'évaluation économique des projets : diversité et contingence des critères d'évaluation et de pilotage », dans *Faire de la recherche en management de projet*, sous la direction de G. Garel, V. Giard et Ch. Midler, éd. Vuibert, pp. 93-117.
- Goutal-Arnal V. (2004), « Rigueur, transparence et contrôle : la politique du marquis d'Audiffret en matière de comptabilité publique », *Revue Française de Finance Publique*, avril, n°86, pp. 39-55.
- Garel G. (2003), « Pour une histoire de la gestion de projet », *Gérer et Comprendre*, décembre, n° 74, pp. 77 à 89.
- Garel G., Giard V. et Midler Ch. (2004), « Introduction », dans *Faire de la recherche en management de projet*, sous la direction de G. Garel, V. Giard et Ch. Midler, éd. Vuibert, pp. 1-7.
- Granovetter M. (1985). « Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness », *American Journal of Sociology*, vol. 91, n°3, pp. 481-510.
- Jolivet F. (1998), « Management de projet: et si l'on parlait vrai? », *Gérer et Comprendre*, septembre, pp. 19-31.
- Kott S. (2004), *Le contrôle des dépenses engagées – évolution d'une fonction*, coll. Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.
- Lee T. A. (2000), « A social network analysis of the founders of institutionalized public accountancy ». *Accounting, Historians Journal*, vol 27, n° 2, décembre, pp. 1-4.
- 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*, juillet, vol. 9, n°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<sup>ème</sup> siècle », *Comptabilité publique – continuité et modernité*, Actes du colloque tenu à Bercy les 25 et 26 novembre 1993, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, pp. 31-39.
- Marion M. (1928), *Histoire financière de la France depuis 1715*, tome V 1819-1875, ed. Burt Franklin New York.

- Marion M. (1931), *Histoire financière de la France depuis 1715, tome VI 1876-1914*, ed. Burt Franklin New York.
- Michaïlesco C. (2005), « La comptabilité des Expositions universelles, transfert de savoirs et apprentissages », *Congrès de l'Association Francophone de comptabilité* – Lille.
- Michaïlesco C. (2006), « Public finance and the management of Great Exhibitions held in Paris during the 19th century », *Onzième congrès international des historiens de la comptabilité* – Nantes.
- 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.
- Navarre Ch. (1993), « Pilotage stratégique de la firme et gestion des projets : de Ford et Taylor à AGILE et I.M.S. », dans *Pilotages de projet et Entreprises – Diversité convergences*, sous la direction de V. Giard et Ch. Midler, éd. Economica, pp. 181 à 215.
- Orsoni G. (1994). « Equilibre budgétaire : histoire d'une pratique » dans *L'équilibre budgétaire*, sous la direction de L. Tallineau, Economica, coll. Finances publiques, pp. 5-21.
- Paysant A. (1999), *Finances publiques*, édition Colin.
- Peaucelle J.-L. (2003), « Aux origines de la pensée de Henri Fayol », *Entreprises et Histoire*, n°34, pp. 68-83.
- Pesqueux Y. (2002), *Organisations : modèles et représentations*, PUF.
- Philip L. (1995), *Finances publiques*, Cujas, 5<sup>ème</sup> éd.
- Pinot de Villechenon F. (1992), *Les expositions universelles*, collection Que sais-je ?, éditions PUF.
- Pradel de Grandry M.-N. (1983), « Comment fait-on une Expositions universelles ? » dans *Le livre des Expositions Universelles 1851-1989*, ed. Herscher.
- Plum W. (1977). *Les Expositions universelles du 19<sup>ème</sup> siècle, spectacle du changement socioculturel*, Coll. Aspects sociaux et culturels de l'industrialisation, Cahiers de l'Institut de recherche de la Fondation Friedrich Ebert.
- Rebérioux M. (1983). « Les ouvriers et les Expositions universelles de Paris au 19<sup>ème</sup> siècle » dans *Le livre des Expositions Universelles 1851-1989*, éd. Herscher.
- Schroeder-Gudehus B. et Rasmussen A. (1992), *Les fastes du progrès, le guide des Expositions universelles 1851-1992*, Flammarion.
- Tarondeau J.-C. (1998), *Le management des savoirs*, PUF.
- Thuillier G. (1999), *Pour une histoire de la bureaucratie en France*, coll. Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.
- Weber M. (2003), *Le savant et le politique*, coll. Sciences Sociales, La découverte / Poche.

<sup>1</sup> La première Exposition des produits de l'industrie française se tient au Champs-de-Mars en 1798 ; *Exposition des Produits de l'Industrie française, 9 fructidor an VI* - Documents officiels.

<sup>2</sup> Voir les rapports sur les Expositions.

<sup>3</sup> C'est également la définition d'un projet selon l'AFITEP (Association française des ingénieurs et techniciens d'estimation de planification et de projet).

<sup>4</sup> Sous le Second Empire, en conséquence de l'affaiblissement du contrôle parlementaire voulu par Napoléon III (Marion, 1928), l'organisation de l'Exposition est confiée à une Commission Impériale autonome dans le sens où elle possède le pouvoir exécutif. C'est en son sein qu'est établi et voté le budget global, celui-ci est ensuite imposé par décret directement par l'Empereur (Michaïlesco, 2006). Sous la 3<sup>ème</sup> République, le contrôle parlementaire est rétabli et comme pour le budget du gouvernement (Marion, 1931; Kott, 2004), une commission en est chargée : la commission préparatoire. Puis le budget est soumis à l'examen de commission budgétaire (Picard, 1901).

<sup>5</sup> Selon le principe d'*annualité*, les budgets sont établis 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 reportées. Pour exemple : Archives Nationales F<sup>12</sup> 2904.

<sup>6</sup> Selon ce principe, 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 réduite ou développée : par ministère, par chapitre, par section de ministère, selon le régime gouvernemental (Michaïlesco, 2006)

---

<sup>7</sup> Archives Nationales F<sup>12</sup> 2993 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 3816 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 3803<sup>B</sup> ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 3818.

<sup>8</sup> Etat sommaire des versements, vol. F, tome 2 (F<sup>10</sup>-F<sup>17</sup>), Archives Nationales.

<sup>9</sup> La nécessité d'attirer les visiteurs a pour conséquence une évolution de la nature des expositions vers le spectaculaire ; ce qui est largement critiqué lors de la préparation de l'Exposition de 1900 (Picard, 1901).

<sup>10</sup> Ces arguments sont longuement évoqués lors des Expositions organisées sous la 3<sup>ème</sup> République et s'expliquent par le contexte historique : la rançon imposée par l'Allemagne après la guerre de 1870 a conduit à la création de nouveaux impôts qui sont mentionnés dans les arguments des organisateurs (voir par exemple, les rapports sur les Expositions de 1878, 1889 et 1900).

<sup>11</sup> Archives Nationales F<sup>12</sup> 2993, Archives Nationales F<sup>12</sup> 2904, Archives Nationales F<sup>12</sup> 3803 B.

<sup>12</sup> Projet de règlement sur la comptabilité des recettes et des dépenses daté de 1865. Archives Nationales F<sup>12</sup> 2993 ; Projet de règlement de comptabilité à l'en-tête du Ministère du Commerce et de l'Industrie. Archives Nationales F<sup>12</sup> 3816. Archives Nationales F<sup>12</sup> 3155 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 2995.

<sup>13</sup> 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 F<sup>12</sup> 2904.

<sup>14</sup> Archives Nationales F<sup>12</sup> 2904 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 2993 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 2918 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 4180.

<sup>15</sup> 'Deuxième rapport adressé au ministre par le commissaire général de l'exposition, M. Le Play, après la séance de la commission impériale du 30 novembre 1865' Archives Nationales F<sup>12</sup> 2918.

<sup>16</sup> Rapport du 29 novembre 1865 accompagnant la première version du budget général de l'exposition de 1867. Archives Nationales F<sup>12</sup> 2918.

<sup>17</sup> Archives Nationales F<sup>12</sup> 2904 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 3818 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 4417.

<sup>18</sup> Archives Nationales F<sup>12</sup> 3154 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 3217 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 4050 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 4430.

<sup>19</sup> Pour les recettes, on trouve des états de détails des produits recouverts issus des concessions, locations et recettes diverses (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 F<sup>12</sup> 3817.

<sup>20</sup> Archives Nationales F<sup>12</sup> 3988.

<sup>21</sup> Archives Nationales F<sup>12</sup> 2904 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 3818 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 4417.

<sup>22</sup> Archives Nationales F<sup>12</sup> 3818 ; Archives Nationales F<sup>12</sup> 3803<sup>B</sup>.

<sup>23</sup> Rapport sur l'Exposition universelle de 1867 (1869), Imprimerie impériale.

<sup>24</sup> Des travaux sont apparus nécessaires lors de la construction du Palais du Trocadéro en raison de la nature du terrain. Ces travaux étant imprévisibles pour la commission préparatoire, des crédits supplémentaires ont dû être accordés. La loi de finance ouvrant les premiers crédits n'ayant pas fixé de limites, ceux-ci ont pu être autorisés (Krantz, 1881). En conséquence, pour les Expositions suivantes les lois de finance ont fixé un plafond aux crédits (Picard, 1891, 1902).

<sup>25</sup> Cette idée d'intégrité ou d'honneur fonde en partie l'idée que l'Etat ne peut être déchargé de l'organisation de ces expositions même s'il n'en est pas le financeur (Le Play, 1869, p. 644; Berger (1885b), p. 4).

<sup>26</sup> Lors des Expositions organisées sous le 2<sup>nd</sup> Empire, Napoléon III désigne Frédéric Le Play, comme commissaire général, alors qu'il n'appartient pas à l'Administration publique. Ce choix s'explique par la réputation des travaux du personnage sur la condition ouvrière (thème important dans les visées politiques de Napoléon III (Rebérioux, 1983)) mais aussi par ses capacités à coordonner l'action et à créer la collaboration, par la force de son réseau autour, par exemple, de la Société d'Economie Sociale qu'il a fondée.

<sup>27</sup> Voir les listes de personnel dans les rapports sur les Expositions de 1855, 1862 et 1867.

<sup>28</sup> Voir les listes de personnel dans les rapports sur les Expositions de 1867 et 1878

<sup>29</sup> 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<sup>ème</sup> siècle.

<sup>30</sup> L'absence de budget, selon Le Play, fait perdre des informations importantes pour le chercheur (Le Play, 1989).

<sup>31</sup> Voir les titres des membres du personnel dans les listes de personnel inclus dans les rapports sur les Expositions.