



Les coulisses de l'Exposition universelle de 1867 - Le discours sur l'ordre organisationnel

Céline Michaïlesco

► To cite this version:

Céline Michaïlesco. Les coulisses de l'Exposition universelle de 1867 - Le discours sur l'ordre organisationnel. Gérer et Comprendre. Annales des Mines, 2011, N°103, pp.49-59. halshs-00681195

HAL Id: halshs-00681195

<https://shs.hal.science/halshs-00681195>

Submitted on 20 Mar 2013

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.

Résumé : Un intérêt des Expositions universelles parisiennes, rétrospectivement, se situe au niveau du processus par lequel elles sont conçues, préparées, ouvertes puis liquidées. Bien que linéaire, ce processus est complexe et nécessite la constitution d'une expérience, d'un cadre et d'outils. L'Exposition universelle de 1867, la seconde du genre à Paris organisée à l'apogée du Second Empire, présente un discours original sur l'ordre organisationnel, dans un contexte socio-historique où les dirigeants d'organisations et le législateur réfléchissent à la question de la gouvernance et la rationalité de l'action.

Introduction

Au cours du 19^{ème} siècle, suite aux révolutions industrielles et à l'essor du capitalisme, se développent des entités d'une dimension nouvelle (en intensité de l'action collective et besoin d'administration) par rapport à celles caractéristiques de la proto – industrie. Ces entités doivent élaborer un mode nouveau de gouvernance de l'action où la recherche de l'ordre et de la rationalité de la décision est fondamentale. De ces expériences seront tirées des lois scientifiques d'administration, universelles et objectives. Ce discours de la rationalité, garante du progrès matériel et social et de l'ordre politique (Desreumaux, 2005), est considéré par Reed (1996) comme le premier cadre interprétatif de l'organisation. Il atteint une domination intellectuelle au début du 20^{ème} siècle et est enraciné dans un contexte socio-historique spécifique. Il souligne que les origines de ce discours sont à rechercher dans les travaux de Saint-Simon qui cherche à anticiper et à interpréter les transformations structurelles et idéologiques qui s'opèrent du fait de l'avènement du capitalisme industriel. Le 19^{ème} siècle offre de nombreux exemple d'entreprises de grandes envergures, dans le cadre desquelles des expériences sont menées en terme de rationalisation de leur agencement et administration, influencées par un contexte et des pratiques locales distinctives.

Les Expositions ont été définies par Gustave Flaubert comme un sujet de délire du 19^{ème} siècle¹. Pourtant, un de leur intérêt, rétrospectivement, se situe au niveau du processus par lequel elles sont conçues, préparées, ouvertes puis liquidées. Bien que linéaire, ce processus est complexe et nécessite la constitution d'une expérience, d'un cadre et d'outils. Or, l'Exposition Universelle de 1867, la seconde du genre à Paris organisée à l'apogée du Second Empire, présente une réflexion intéressante sur l'ordre organisationnel. Tout d'abord, il y a un choix fait en terme de structure organisationnelle car contrairement à toutes les Expositions consacrées aux produits de l'industrie française qui sont ses « ancêtres » et qui était préparées au sein d'un ministère, une organisation est constituée spécifiquement pour sa conception et sa réalisation. L'Exposition de 1867 est, également, considérée comme l'aboutissement de la réflexion de la génération de 1830 imprégnée de la pensée de Saint Simon. Son commissaire général, Frédéric Le Play (1806-1882) y développe le thème de l'économie sociale². Il est alors possible de se demander dans quelle mesure la pensée de Saint Simon imprègne la conduite de l'organisation en charge de 'produire' l'Exposition. Dans la lignée de cette question, Le Play est considéré comme le premier de la série des grands administrateurs en charge des Expositions

¹ Définition issue du *Dictionnaire des Idées Reçues*.

² Dès ses années de formation à l'Ecole des Mines, où le saint-simonisme est influent, Le Play s'intéresse à « la question de la décadence et de la prospérité des sociétés et du passage de l'un à l'autre de ces états » (Kalaora et Savoye, 1989, p. 92). L'Exposition est une occasion pour lui de communiquer sur des idées sociales qu'il considère importantes : la condition ouvrière et l'identification des autorités sociales.

Universelles parisiennes. La forme de leadership qu'il impose met en évidence une certaine représentation cognitive de la conduite d'une organisation. Par exemple, la gestion financière de l'Exposition s'inscrit dans le cadre de l'ordre budgétaire public, or la méthode sociale de Le Play est fondée sur le budget : ce parallèle suggère de rechercher une influence de ses propres réflexions sur l'organisation et la recherche de l'ordre, de l'efficacité. Par ailleurs, le financement de l'Exposition peut être abordé en terme de relation d'agence, ce qui souligne l'importance de légitimer l'action de l'organisation et des organisateurs. Les choix faits peuvent être considérés en terme de gouvernance de l'organisation et offrent une certaine représentation de l'ordre organisationnel.

L'étude de cette Exposition de 1867 permet donc de caractériser le discours sur l'ordre organisationnel au cours d'une période que Reed (1996, p. 34) qualifie de *nightwatchman state*. Pour cela, plusieurs sources sont utilisées : d'une part les documents d'archives disponibles aux Archives Nationales (plus particulièrement les documents comptables et financiers), les récits, en particulier le rapport final rendant compte de la conduite de ce projet rédigé par Le Play ou les travaux spécialisés sur cette Exposition. Il en ressort deux préoccupations principales axées sur la légitimité de l'organisation et le contrôle de l'action.

1. La nécessité d'une structure organisationnelle ad hoc.

L'Exposition de 1867 est le second événement de ce type organisé sur la volonté de Napoléon III. La précédente exposition avait soulevé de nombreuses questions quant la définition des aspects techniques de l'objet (ampleur du palais d'exposition, conception de la classification), de son financement, de la conduite de l'action collective. Ces nombreuses questions avaient données lieu à des choix considérés comme non optimaux par le Prince Napoléon chargé de son organisation, tels que l'implication de l'Etat dans son financement ou l'émergence d'une structure organisationnelle centralisée. Ses réflexions nourrissent les choix faits lors de la préparation de l'Exposition de 1867, puisque le Prince Napoléon est de nouveau nommé par l'Empereur pour s'occuper de l'organisation de celle-ci. A ces réflexions s'ajoutent les idées défendues par Le Play à ce moment de sa carrière. La combinaison de ces deux perspectives aboutit à la recreation d'une Commission Impériale, partiellement financée par l'Etat, mais disposant d'une autonomie par rapport au contrôle parlementaire.

La principale raison invoquée dès l'organisation de la première Exposition pour la conduite du projet par une structure organisationnelle indépendante de l'Etat est l'ampleur du projet, mobilisant des moyens financiers, techniques et humains considérables. Le Play souligne combien les caractéristiques de son travail de commissaire général mettent à mal la rationalité de la prise de décision et de l'action (Le Play, 1869) : une quantité de travail considérable à réaliser selon un rythme soutenu car le temps fait toujours défaut et les délais sont trop courts, la variété des travaux à réaliser qui demandent beaucoup de préparations sans qu'elles puissent être correctement effectuées, la nécessité de coordonner l'action en interne mais que l'urgence ne permet pas de réaliser de manière optimale, la nécessité de faire de la publicité autour de l'événement et maîtriser les comportements des parties prenantes externes ce qui est difficilement réalisable... La principale difficulté de la conduite d'un projet Exposition réside donc dans la maîtrise de l'information qui permet de prendre les décisions, dans la capacité à promouvoir la coopération entre les acteurs. La constitution d'une organisation désignée pour accomplir cette Exposition a donc pour finalité de produire de l'information sur la manière dont l'effort doit être agencé pour respecter des contraintes de délais, de qualité et de coût.

L'émergence du rôle du commissaire général lors de la réalisation de la première Exposition de 1855 illustre l'importance de la production d'informations et dans la nécessité d'un management en une situation de connaissance incomplète. En effet, une structure de type adocratie (Mintzberg, 1983) avait été instituée par le Prince Napoléon (Prince Napoléon, 1857). Mais cette structure évolue et émerge la fonction de commissaire général qui représente, selon le Prince Napoléon (1857), une caractéristique typiquement française de besoin de centralisation dans l'action collective. Or, la centralisation permet l'acquisition de ces connaissances spécifiques (Charreaux, 1999).

La création d'une organisation ad hoc, choix qui s'explique par le besoin de rassembler de l'information et de favoriser la coopération, implique donc théoriquement deux questions qui vont formaliser les caractéristiques de cette organisation : la répartition des pouvoirs et l'encadrement de ceux qui ont le pouvoir de décision. Les solutions organisationnelles apportées à ces questions créent des modalités de fonctionnement qui rendent l'organisation gouvernable. Un point d'entrée dans ces solutions se trouve dans les modalités de financement de cette organisation, pour laquelle la théorie de l'agence (Charreaux, 1999) fournit une clef de lecture circonstanciée.

2. Financement de l'organisation et légitimité de l'action

Alors que les Expositions britanniques, avec lesquelles les Expositions parisiennes alternent sur la période du second Empire, sont financées intégralement par des sources privées, des moyens financiers considérables s'avèrent difficiles à obtenir par des voies privées en France lorsque le gouvernement français décide, en 1853, de l'organisation d'une Exposition. Selon le Prince Napoléon, chargé par Napoléon III de cette mission, les capitaux français manquent d'audace, d'intelligence et de moralité ce qui fait que seul l'Etat est capable de supporter la charge financière d'un tel événement. Dans son rapport final, il admet que des capitaux privés ne pourront être tentés que si ce type d'événement peut s'avérer être un bon placement (Prince Napoléon, 1857), la moralité et l'efficacité de l'administration y sont donc essentielles. L'Exposition de 1867 innove par son financement mais induit la nécessité de démontrer la légitimité de l'action de la Commission.

2.1. Les modalités de financement de l'Exposition proposées par Le Play.

Une réflexion est menée dès le lancement du projet d'ouvrir une Exposition en 1867 sur les modalités de son financement. Il semble admis par le Prince Napoléon et Le Play, dans leurs premières réflexions que l'Etat est plus apte à en assurer le financement, la préparation et la conduite dans un souci d'utilité de l'Exposition ou de réussite du projet (Le Play, 1869, p. 644). En conséquence, comme pour la précédente, l'Etat est impliqué dans le financement de l'Exposition de 1867 avec la Ville de Paris pour parts égales³ (à hauteur de 12 millions de francs). Le reste des besoins devraient être autofinancés. Mais Le Play, pour prévenir des pertes supplémentaires potentielles, propose la combinaison de subventions de l'Etat et de la Ville de Paris et d'une garantie des recettes propres à l'Exposition par des capitaux privés (Vasseur, 2007). Il fait admettre en définitive une structure de financement selon laquelle les dépenses liées à l'Exposition sont financées par une subvention publique et par un emprunt garanti par les recettes prévisionnelles de l'Exposition (évaluées à 8 millions). Une association de garantie est donc créée avec pour objet d'assurer la réunion des capitaux nécessaires issus de l'emprunt. Cette association prendrait à sa charge les pertes éventuelles, une fois la subvention publique et les recettes entièrement utilisées, mais, dans le cas où les recettes propres et la

³ AN F¹² 2993.

subvention dépasseraient le montant des dépenses engagées, le résultat serait réparti par tiers entre l'Etat, la Ville de Paris et l'association⁴.

En instituant deux fournisseurs de ressources financières, publiques et privées, Le Play pose les bases d'une relation d'agence susceptible de générer des coûts d'agence potentiels et donc soulève la question de la régulation de cette relation. On a, en effet, des apporteurs de capitaux privés (les souscripteurs de l'association de garantie) qui, en majorité, ont renoncé à l'exercice de leur droit de propriété. Une relation d'agence traditionnelle lie la commission impériale aux souscripteurs de l'emprunt émis par l'association de garantie (Jensen et Meckling, 1976). L'enjeu est de s'assurer de l'efficacité de la commission en terme de création de valeur pour le souscripteur : en effet, un excès de dépenses peut annuler toute rémunération finale, et leur faire supporter l'excès de dépenses. Par ailleurs, la structure de financement définitive fait de l'Etat et de la Ville de Paris les principaux fournisseurs de ressources financières alors que l'Empereur accorde à la Commission impériale une délégation de pouvoir directe. Cette délégation s'inscrit dans un contexte institutionnel particulier puisque, pour les projets d'envergure ou d'intérêt public, le contrôle parlementaire a été très amoindri depuis le sénatus-consulte de 1853 et l'Empereur a le pouvoir d'allouer des crédits extraordinaires (Caudal, 2004). Ceci constitue une seconde forme de relation d'agence qui peut opposer les intérêts du peuple et ceux de la commission en raison de la nature des fonds apportés issus de l'impôt et de l'absence de rémunération financière directe pour le contribuable. L'absence de contrôle parlementaire du fait de l'autonomie conférée à la Commission impériale soulève donc la question de la légitimité de son action et de la manière dont elle utilise le produit de l'impôt en alignement avec les intérêts de la société.

2.2. Légitimation de l'action par la constitution d'un succédané de conseil d'administration.

La légitimation de l'action de la Commission s'appuie sur une répartition des pouvoirs entre les membres nommés afin d'encadrer la prise de décision et d'assurer l'efficacité de l'action. L'absence de moralité dans la conduite des affaires et l'absence d'esprit d'initiative dans les administrations sont deux écueils soulignés par le Prince Napoléon dans son rapport sur l'Exposition de 1855 (Prince Napoléon, 1857). Ceci motive selon lui l'importance de combiner l'action de l'Etat et du privé dans le financement et l'organisation d'une Exposition. Ces idées, combinées à la nécessité de proposer un mode de régulation des conflits d'agence potentiellement générés par la structure de financement, orientent la répartition des pouvoirs instituée au sein de la commission impériale. Les membres de la commission impériale forment un succédané de conseil d'administration représentant les intérêts des apporteurs de financements. En effet, les membres nommés sont issus à la fois du public et du privé et dix neuf membres sont expressément nommés pour représenter les intérêts de l'association de garantie. Au sein de ce conseil (parmi les quarante premiers membres de la commission), est désigné un commissaire général : il est le directeur général en charge des aspects opérationnels. Est instituée une séparation des pouvoirs entre le président de la commission, les membres et, parmi ces membres, le directeur général.

Ces choix et le contexte institutionnel dans lequel évolue cette commission créent deux mécanismes de gouvernance. Le premier s'apparente à celui de l'entreprise par action : le commissaire général

⁴ Cette structure de financement conçue par Le Play est conforme avec ses idées qu'il entend faire passer sur le plan politique à cette période de sa vie. Bien que partisan du libéralisme et du renforcement du pouvoir local, il pense que le gouvernement doit intervenir pour donner l'impulsion à des réformes salutaires pour la société (Kalaora et Savoye, 1989). Le Play parvient, avec l'Exposition de 1867, à forcer cette combinaison d'action du public et du privé pour financer un événement abordant une question critique pour l'évolution sociale du pays : comment assurer le bien-être de la population ?

(directeur général) est comptable de ces actions devant la commission représentant les intérêts des apporteurs de capitaux. Le second mécanisme de gouvernance tente, en quelque sorte, de reconstituer le contrôle parlementaire, rendu inexistant par l'autonomie accordée à la Commission. Il y a, en effet, une séparation des pouvoirs exécutif et délibératif. Le président de la commission (le prince Napoléon) et ses trois vice-présidents (le ministre d'Etat, le ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics et le ministre de la maison de l'Empereur et des beaux arts) assurent la fonction exécutive. Les membres de la Commission, quant à eux, assurent la fonction délibérative. Au niveau de la Commission Impériale sont réfléchis et définis les grands choix qui déterminent les caractéristiques de l'événement (dans sa forme et son contenu) et régissent la mise en œuvre de l'action. Cette réflexion est alimentée par la constitution de onze comités spécialisés dans lesquels se répartissent les membres : finances, règlement général, construction, travaux du parc, admissions, installations et cérémonies, Beaux Arts, transports, récompenses, contentieux et réclamations (Le Play, 1869).

Le conseil d'administration ainsi dessiné assume deux rôles (Charreaux, 2007). D'une part, il a un rôle disciplinaire de contrôle de l'action du directeur général dans le but de protéger les intérêts des souscripteurs de l'emprunt, créanciers résiduels. D'autre part, le conseil est là pour encourager le travail en équipe et accroître le capital organisationnel comme le souligne la constitution des comités spécialisés. Ces comités chargés d'aider le commissaire sur des problèmes pointus, contribuent à la création de connaissances et de compétences. De plus, le conseil aide le directeur général à construire sa propre vision de l'Exposition et à la mettre en œuvre : Le Play a des idées précises sur la classification de l'Exposition, sur le palais, sur la place de l'initiative privée et ses réseaux au sein des membres issus de l'industrie et du commerce lui permettent de les faire admettre aux autres membres du conseil (Vasseur, 2007).

La solution organisationnelle que constitue le conseil d'administration pour afficher la légitimité de l'action du point de vue de la protection des souscripteurs (respect de la contrainte de coût) et du point de vue de la production de connaissance et de la coopération (en vue du respect des objectifs de délais et de qualité) constitue un premier aspect original du discours sur l'ordre organisationnel qui sous-tend la conduite du projet. Il insiste sur le fonctionnement d'une entreprise combinant la moralité (supervisée par le conseil d'administration dans une fonction financière) et l'initiative assurée par la séparation entre président du conseil et directeur général (où le conseil joue un rôle stratégique cognitif).

3. Contrôler l'action.

A la recherche de légitimité de l'organisation, s'ajoute celle de rationalité de l'action afin d'assurer son fonctionnement efficient et efficace. Or, organiser une Exposition est une mission vaste : il faut la préparer, la réaliser, l'exploiter puis la liquider. Ce projet nécessite des choix d'administration qui doivent résoudre des problèmes de différentes natures (élaborer des règles, organiser des services, choisir du personnel, coordonner l'action, prendre des décisions, négocier avec les acteurs impliqués dans l'organisation) afin de répondre à des contraintes de délais, de coût et de qualité. Le rôle du manager émerge et Le Play dans cette position en donne un contour particulier par les réponses apportées aux problèmes auxquels il est confronté. L'organisation d'une Exposition est une réalisation complexe car aucun processus opérationnel n'est a priori défini ou stable alors que des objectifs en terme de délai, de coûts et de qualité, définis dès le départ, sont à respecter. De plus, cet événement est conçu dans un environnement qui n'est pas totalement stable. Comme le souligne le commissaire

général, il est a priori impossible de compter avec certitude sur un succès⁵ car « *un événement public important, une guerre, une épidémie, peuvent tout à coup ruiner tout le projet, faire échouer l'entreprise et rendre stériles les sommes dépensées et les efforts faits* » (Le Play, 1869, p. 278). A ceci s'ajoute également l'incertitude quant à la réaction du public potentiel ou à la participation des pays étrangers. La structure d'organisation conçue par la commission impériale cherche donc à diviser l'action, complexe par nature et nécessitant des connaissances et des compétences variées, tout en assurant sa coordination dans le temps et dans l'espace. Cette coopération des différents acteurs à la production de l'événement est assurée par la nature de la direction, par le contrôle financier publique, par l'encadrement des comportements.

3.1. Leadership et construction de la rationalité.

Le Commissaire général est à la tête de la direction générale de l'Exposition qui comprend plusieurs services répondant aux besoins fonctionnels principaux liés à la conception, la tenue et la liquidation de cet événement (travaux du palais, travaux du parc, section française, sections étrangères, œuvres d'art, machines, Billancourt, catalogue, entrées, fêtes et récompenses, contentieux, secrétariat général, comptabilité, liquidation). Chaque service est composé d'un chef, nommé sur la proposition du Commissaire général et d'un nombre plus ou moins important de membres de personnel dont le commissaire assure le recrutement. Les chefs de service sont souvent issus des grandes écoles (Mines, Ponts et Chaussées), d'où un personnel détenteur d'expertises techniques, apte à utiliser leurs compétences pour en concrétiser de nouvelles, à s'ajuster mutuellement et à intégrer l'intérêt de l'objectif poursuivis. Ces chefs de service sont incités à rechercher tous les moyens qui permettent de respecter les objectifs de coût, de délais et de qualité.

Ces choix organisationnels font du commissaire général le catalyseur de l'action : il coordonne tous les aspects du projet afin de faire converger les efforts individuels et collectifs vers le but fixé. Comme tout directeur général (Fayol, 1916), il doit : proposer une planification de l'action, établir la structure d'autorité, recruter le personnel, prendre les décisions, coordonner les différentes parties du projet, tenir la commission au courant et, enfin, établir le budget et contrôler. Il est donc intéressant de relever comment le type de direction imposé, c'est-à-dire les processus d'influence qui permettent d'orienter l'action collective vers l'atteinte des objectifs (Bryman, 1996), contribue à la construction de la rationalité. L'influence intellectuelle du saint-simonisme y est visible et deux aspects de la pensée de cet auteur sont particulièrement à l'œuvre (Peaucelle, 2003) :

- L'administration est confiée à une personne ayant une capacité administrative forgée sur le terrain et à ses risques personnels. Ces risques n'existent pas dans le cas présent puisqu'il y a une séparation complète du management et des apporteurs de ressources financières. Quant à la notion de capacité, bien que peu développée par Saint Simon, elle implique l'expérience qui procure une légitimité de la compétence et des connaissances et contribue à la construction de la rationalité. L'implication de Le Play dans toutes les Expositions organisées sous le second empire (à Paris et à Londres en 1862) lui confère des connaissances sur l'organisation d'un tel projet, une « maîtrise de la méthodologie » (Midler, 1996) : compétences spécifiques au pilotage du projet, compréhension des aspects techniques (la nature de la classification ou des bâtiments (Vasseur, 2005)), une capacité à coordonner les fonctions, à communiquer ou de négociation afin de faire prévaloir ses idées.

⁵ AN F¹² 2993

- Cette capacité administrative lui permet de pouvoir élaborer des projets de budget cohérents, pouvant être ensuite soumis à des bureaucrates. En tant que commissaire général, il est responsable de l'établissement du budget global, en application des règles de finances publiques. Cette procédure budgétaire possède une importante fonction de structuration de l'organisation et de l'action. Elle s'intègre dans un règlement précis de la comptabilité assurant efficacité et équité.

Ce type de direction accorde une part importante au rôle interpersonnel, au rôle lié à l'information et au rôle décisionnel (Mintzberg, 1984) du commissaire. Parmi ces rôles, les rôles interpersonnel ou décisionnel sont particulièrement cruciaux pour la reconnaissance de la rationalité. Le Play favorise la décision et la coopération par sa notoriété et sa proximité avec le prince Napoléon, par ses liens d'amitié, d'école ou d'idées socio-économiques avec les différents responsables opérationnels (Savoye, 1989), grâce à ses soutiens par des personnalités de l'industrie et du commerce de la commission qui le soutiennent massivement dans sa vision (Kalaora et Savoye, 1989), par ses capacités de communication et de négociation (Higgs, 1890) qui lui permettent de faire accepter sa vision de certains aspects du projet (Vasseur, 2007).

Dans la construction de la rationalité de l'action collective, le fait que le commissaire général et les principaux responsables opérationnels soient issus des grandes écoles⁶ peut être vu comme un facteur influent. En effet, ces hommes importent des « valeurs ingénieriques » dans l'administration d'une organisation où prédomine 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 (Pesqueux, 2002 ; Peaucelle, 2003).

3.2. Le contrôle financier public : une loi scientifique de management, universelle et objective.

Le contrôle financier en vigueur pour l'administration de l'Exposition est formaté selon les lois de la comptabilité publique. La nature publique d'une partie des ressources financières et l'absence de cadre réglementé pour la comptabilité privée (Lemarchand, 1995) font des lois des finances publiques un dispositif nécessaire pour assurer la moralité de l'action : contrôler les directeurs fonctionnels et permettre au conseil d'administration de jouer sa fonction disciplinaire.

Ce contrôle financier est codifié par le règlement de la comptabilité, rédigé au début de la préparation de l'Exposition⁷. Ce règlement rappelle les responsabilités de l'administrateur (le commissaire général), cadre la procédure budgétaire, précise l'organisation des livres comptables et les règles strictes de tenue des comptes ainsi que les documents justificatifs ou les documents de synthèse à éditer. Sont donc appliqués les quatre principes de l'ordre budgétaire (unicité, universalité, annualité et spécialité) et la comptabilité en partie double. Ce règlement, en structurant le système d'information comptable dans une logique de reddition des comptes contribue à la construction d'un management efficient. En effet, le contrôle financier de la comptabilité publique a pour fonction d'assurer la conformité de l'action avec le prévisionnel et ainsi éviter tout dérapage financier. Le système comptable est organisé pour assurer ce suivi du budget⁸.

Mais le règlement de la comptabilité permet également la maîtrise de l'organisation et met en lumière le rapport entre savoir et pouvoir qu'il institue. Cet aspect peut être abordé dans le cas de cette

⁶ Voir Le Play (1969), pp. 351-354.

⁷ AN F¹² 2993 ; AN F¹² 3816.

⁸ AN F¹² 3154; AN F¹² 2999, AN F¹² 3153; AN F¹² 2995, AN F¹² 3151; AN F¹² 3155, AN F¹² 3157; AN F¹² 3002

Exposition sous un angle original dans la mesure où le budget est au cœur de la méthode sociale de Le Play. Une mise en perspective fructueuse peut donc être envisagée quant à la manière dont le budget est utilisé par référence au cadre cognitif du commissaire général.

3.2.1. Le budget, outil de prise de décision et de connaissance

Si le budget global respecte les principes de l'ordre budgétaire, son élaboration est spécifiquement adaptée au contexte. Il repose sur une prévision de toutes les 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.)⁹ à partir d'une véritable réflexion approfondie sur les dépenses et recettes occasionnées par une Exposition en fonction d'objectifs. Deux principaux objectifs sont poursuivis par Le Play s'exprimant en terme de présentation/démocratisation et de diffusion. Cette réflexion est d'autant plus importante que Le Play, en charge de l'élaboration de ce budget global, veut intéresser le monde ouvrier. De plus, la plus grande part des recettes auto générées est issue des visiteurs. Or, un comportement est encore à créer, plus qu'à connaître, car les parisiens n'ont pas l'habitude de payer pour visiter une exposition contrairement aux anglais et l'Exposition de 1855 n'a pas eu le succès escompté. La procédure budgétaire fournit une base, d'une part à la légitimation de l'action dans le cadre d'une relation d'agence et, d'autre part, à l'expérimentation organisationnelle (Hayes, 1983) et la rationalisation de l'action. En effet, la réflexion budgétaire menée par le commissaire général permet d'envisager les différents possibles par rapport aux objectifs poursuivis et aux incertitudes existantes (quant à la participation des pays ou à la réaction favorable des catégories de visiteurs visées). Cette réflexion se base sur des informations issues de l'Exposition antérieure (ou des Expositions londoniennes) fournies par le budget et son suivi (sur le nombre des entrées réalisées en fonction des catégories de visiteurs, le coût du mètre carré, la participation des nations, etc.¹⁰). Le budget contribue aussi à la rationalisation de l'action grâce à l'acquisition des connaissances spécifiques qu'il permet. Il joue le rôle d'un système de veille facilitant la compréhension de l'organisation à travers l'accumulation d'informations sur l'action et l'environnement. Cette veille est d'autant plus importante que la réalisation d'une exposition se fait dans des temps relativement courts et nécessite des connaissances spécifiques et variées (Le Play, 1869).

Le budget comme outil d'accumulation de savoirs sur la conduite d'une Exposition soutient le discours sur la rationalité et l'apprentissage organisationnel. Il facilite la planification, dans une logique d'évaluation et d'autorisation des dépenses et de coordination des fonctions afin de tenir des délais. Il répond aux préoccupations des organisateurs : comprendre comment évolue le projet conduit, comprendre la dimension financière de cette évolution ; et à plus long terme accumuler des enseignements pour concevoir une nouvelle exposition et prévoir aux mieux les dépenses et les recettes. Le budget peut être conçu comme une méthode objective pour acquérir des savoirs indispensables qui aident la conduite de l'action collective et l'atteinte des objectifs. De ce point de vue, il est intéressant de noter que Le Play place le budget, dans le cadre de sa méthode sociale, comme un véritable outil de connaissance de la vie des familles ouvrières étudiées. Dans le cadre de sa méthode ou dans le contexte des finances publiques, le budget désigne des recettes et des dépenses, seul l'horizon de temps diffère. Le Play conçoit un budget, dans sa méthode, comme nécessaire pour disposer d'une source d'informations pertinentes et complètes. Le budget garantit la rigueur

⁹ AN F¹² 2918.

¹⁰ AN F¹² 2904

scientifique de la collecte d'informations à partir de laquelle constituer des groupes, entreprendre des comparaisons, induire des comportements (Le Play, 1879). Le budget est donc vu sous l'angle du savoir et l'importance accordée au principe de spécialité¹¹ est notable de ce point de vue (d'autant que ce principe qui a été remis en application à partir de 1862 ne l'est pas encore fortement dans l'administration publique (Kott, 2004)). Mais cette connaissance est indissociable du pouvoir et l'administration de l'Exposition amène à interroger la manière dont le savoir donne sens au pouvoir et vice et versa : cet aspect est souvent ignoré chez Le Play¹² alors qu'il est conscient que le libéralisme nécessite la recherche de garde-fous pour éviter le risque d'instabilité (Forni et al. 1998).

3.2.2. Le rapport savoir – pouvoir introduit par la procédure budgétaire : connaissance et contrôle des comportements

Le suivi des budgets repose en premier lieu sur une organisation comptable élaborée, 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. Chacun de ses livres sont développés par des livres auxiliaires et le journal - grand livre est l'aboutissement du système. Le budget global comme le journal – grand livre mettent donc l'organisation sous contrôle : à partir de chacun il est possible d'avoir une vue générale de l'état de l'organisation, des actions des directeurs fonctionnels. Le système d'information comptable contribue donc à assurer le contrôle de la contrainte de coût (par le stockage et la remontée d'informations) assurant la délégation d'autonomie. Budget et système d'information comptable relayent l'ordre organisationnel en concrétisant le rapport savoir – pouvoir sur les membres de l'organisation.

Cette approche du contrôle de l'action peut être élargie. Dans l'organisation de l'Exposition de 1867, la configuration du centre vers qui tout converge se retrouve dans la structure hiérarchique comme au niveau du système comptable : le commissaire général, le budget ou le journal centralisateur sont les points centraux vers lesquels l'information converge. Ils sont les points centraux à partir desquels il est possible de tout voir or, justement, ce principe régit l'architecture du Palais de l'Exposition imposé par Le Play. Le plan de ce Palais circulaire a été conçu afin que, du centre, on puisse avoir une vision globale des exposants présentés en fonction de leur groupe d'appartenance et de leur pays d'origine (Le Play, 1869). Le Play souhaite rationaliser ainsi l'organisation du Palais pour que les visiteurs ou le jury puissent savoir où ils se situent et faciliter leur investigation. Il met en avant l'importance de la compréhension globale d'une situation tout en permettant l'exploration détaillée. La connaissance globale et dans le détail donne la possibilité d'agir. Or, cette idée du point central qui voit tout en globalité et dans le détail en un instant (tel un *Panopticum*) amène à considérer la relation qui s'établit entre pouvoir et savoir. Dans une perspective plus foucauldienne, la connaissance instaure une forme de comportement normalisée qui est d'autant plus importante que le commissaire général ou les membres du personnel ne supportent aucun risque (patrimoniaux par exemple). Ainsi, le budget global de l'exposition peut apparaître comme « *une mise en signe et en tableau de la moralité* (Foucault, 1977, p. 130) » des organisateurs. Il permet la mise sous surveillance permanente de l'organisation afin de s'assurer de la coopération des acteurs impliqués sur les contraintes de qualité, de délai et de coût soient respectées. Le budget permet et la connaissance cellulaire de l'organisation, il facilite l'examen en imposant une règle à suivre en terme financier, il contribue à la mise en place d'un

¹¹ AN F¹² 2918, AN F¹² 3153

¹² Michel Marié dans son introduction à Kalaora et Savoye (1989).

pouvoir homogène et continu en raison de la nécessité d'observer et de récolter en continu l'information sur le déroulement de l'action grâce à un système d'information comptable.

Conclusion

Le discours sur l'ordre organisationnel qui sous-tend l'organisation de l'Exposition universelle est en définitive largement encadré dans le contexte historique. Au moment de sa conception, le législateur réfléchit aux modalités de gouvernance des sociétés anonymes axées sur les organes de contrôle et de surveillance ou les obligations comptables (ce qui aboutit à la loi de 1867). Le développement du financement par emprunt obligataire pose le problème de la protection des créanciers, de la responsabilité des administrateurs, du rôle de la diffusion d'informations comptables (Praquin, 2007). Il est alors possible de voir dans la conduite de cette Exposition, une organisation 'modèle' promouvant un certain mode de gouvernance d'une organisation dans l'optique d'aider l'initiative économique privée à se développer selon des principes de moralité et de contribuer au progrès économique et social (Desreumaux, 2005).

Praquin (2007) souligne que la loi de 1867 sera, le plus souvent, respectée dans la lettre plutôt que dans l'esprit. Ce qui pourrait constituer cet esprit, l'encadrement de l'espace discrétionnaire des managers, englobe de nombreux aspects. Il envisage le double rôle du conseil d'administration disciplinaire et de promotion de la capacité organisationnelle. Il met en avant la séparation des rôles entre le président et le directeur général au sein du conseil d'administration, afin d'assurer un contrôle plus effectif sur le management (principe assez original rétrospectivement). Il donne au budget un rôle de contrat entre les apporteurs de capitaux, dont les intérêts sont représentés par le conseil, et le management. Le système d'informations comptables permet alors de soutenir la répartition des pouvoirs et d'assurer le contrôle de l'action.

L'importance du budget dans l'administration de l'Exposition de 1867 est particulièrement riche de significations. Il démontre d'une part la capacité d'un dirigeant selon Saint Simon (il véhicule une proposition quant à l'événement) mais il est (avec le système d'information comptable qu'il implique) un moyen de renforcer la capacité organisationnelle du dirigeant car il permet l'accumulation des connaissances et la régulation des comportements, la coopération des parties impliquées. Sa fonction disciplinaire transparaît dans le cas de l'Exposition, le budget focalise l'attention des directeurs fonctionnels sur les contraintes liées au projet : le coût, les délais et la qualité (discipline interne) et assure les apporteurs de ressources de la convergence des intérêts (discipline externe).

Dans un contexte historique où l'Etat cherche à promouvoir le libéralisme économique, l'organisation de l'Exposition de 1867 propose une réflexion sur une condition qui le rend possible : une gouvernance qui contrôle le dirigeant tout en mettant en place des dispositifs (budget, système d'information comptable) pour lui permettre la production et l'utilisation optimale de connaissances. Le contexte économique actuel rend cette réflexion très contemporaine.

Références bibliographiques

Bryman (1996), « Leadership » in *Handbook of Organization Studies*, sous la direction de S. Clegg, C. Hardy et W. Nord, ed. Sage, pp. 31-56.

Caudal S., (2004), L'évolution des dispositions constitutionnelles relatives à la matière financière, *Revue Française de Finance Publique*, avril, n°86, pp. 13-38.

Charreaux G. (1999), « La théorie positive de l'agence : lecture et relectures... », in *De nouvelles théories pour gérer l'entreprise du XXI^{ème} siècle* sous la direction de G. Koenig, ed. Economica, pp. 61-141.

- Charreaux G. (2007), *Gouvernance des Entreprises – nouvelles perspectives*, ed. Economica.
- Desreumeaux A. (2005), *Théorie des organisations*, ed. EMS, coll. Management & société, 2^{ème} édition.
- Fayol H. (1916), *Administration industrielle et générale*, Dunod, 1981.
- Forni F., Frey A. et Quaranta G. (1998), « Frédéric Le Play, a forefather of social economics », *International Journal of Social Economics*, vol. 25, n°9, pp. 1380-1397.
- Foucault M. (1977), *Surveiller et Punir – naissance de la prison*, ed. Gallimard
- Hayes D. (1983), « Accounting for Accounting : a Story about Managerial Accounting », *Accounting, Organization and Society*, vol. 8, n°2/3, pp. 241-249.
- Higgs H., (1890), « Frédéric Le Play », *Quarterly Journal of Economics*, July, vol. 4, n°4, pp. 408-433.
- Jensen, M. et Meckling, W. (1976), Theory of the firm : managerial behaviour, Agency costs and ownership structure, *Journal of Financial Economics*, vol. 3, n°4, pp. 305-360.
- Kalaora B. et Savoye A., (1989), *Les inventeurs oubliés, Le Play et ses continuateurs aux origines des sciences sociales*, coll. milieux, éd. Champ Vallon.
- Kott, S. (2004) *Le contrôle des dépenses engagées – évolution d'une fonction*, (Paris : Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, coll. Comité pour l'histoire économique et financière de la France).
- Le Play F. (1869), *Commission Impériale - Rapport sur l'Exposition universelle de 1867 à Paris*, Imprimerie Impériale.
- Le Play F. (1879), *La méthode sociale, Abrégé des Ouvriers Européens*, éditions Méridiens Klincksieck, 1989.
- Lemarchand, Y. (1995) 1880-1914, « l'échec de l'unification des bilans. Le rendez-vous manqué de la normalisation », *Comptabilité, Contrôle, Audit*, tome 1, n°1, pp. 7-24.
- Midler Ch., (1996), Modèles gestionnaires et régulations économiques de la conception, in : G. De Terssac and E. Friedberg (Eds) *Coopération et conception*, pp. 63 à 86 (Toulouse : Octares).
- Mintzberg H., (1983), *Structure in Fives, Designing Effective Organizations*, Prentice Hall.
- Mintzberg H., (1984), *Le manager au quotidien, les dix rôles du cadre*, Les éditions d'organisation.
- 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.
- Praquin N. (2007), « Gouvernance des SA et transfert de risques : le cas des obligations et les réponses de la législation commerciale française (1856-1935) », *Comptabilité, Contrôle, Audit*, décembre, tome 13, vol. 2, pp. 5 – 30.
- 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.
- Reed M. (1996), « Organizational Theorizing : a Historically Contested Terrain » in *Handbook of Organization Studies*, sous la direction de S. Clegg, C. Hardy et W. Nord, ed. Sage, pp. 31-56.
- Savoye A., (1989), « La présentation de Le Play et la méthode sociale », in *La méthode sociale, Abrégé des Ouvriers Européens*, éditions Méridiens Klincksieck
- Savoye A., (1994), *Les débuts de la sociologie empirique, études socio-historiques (1830-1930)*, éditions Méridiens Klincksieck.
- Vasseur E., (2005), « Pourquoi organiser des Expositions universelles ? Le « succès » de l'Exposition universelle de 1867 », *Histoire, Economie et Société*, n°4, pp. 573-594.
- Vasseur E., (2007), « Le Play et l'Exposition universelle de 1867 », in *Frédéric Le Play - Parcours, audience, héritage*, coordonné par A. Savoye et F. Cardoni, ed. Mines Paris ParisTech Les Presses, coll. sciences sociales, pp. 79-97.