

LES COULISSES DE L'EXPOSITION UNIVERSELLE DE 1867 – LE DISCOURS SUR L'ORDRE ORGANISATIONNEL

AUTRES TEMPS, AUTRES LIEUX

Un des intérêts 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 présente un discours original sur l'ordre organisationnel, dans un contexte socio-historique où les dirigeants d'organisations et le législateur réfléchissent aux questions de la gouvernance et de la rationalité de l'action.

Par **Céline MICHAÏLESCO** *

Au cours du XIX^e 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 en besoin d'administration) par rapport aux entités caractéristiques de la proto-industrie. Ces entités doivent élaborer un mode nouveau de gouvernance de l'action dans lequel la recherche de l'ordre et de la rationalité de la décision est fondamentale. De ces expériences seront tirées des lois scientifiques, universelles et objectives de l'administration. 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. Atteignant une véritable domination intellectuelle au début du XX^e siècle, ce discours est enraciné dans un contexte socio-historique spécifique. Reed souligne que les origines de ce discours sont à

rechercher dans les travaux de Saint-Simon, qui cherchent à anticiper et à interpréter les transformations structurelles et idéologiques qui s'opèrent du fait de l'avènement du capitalisme industriel. Le XIX^e siècle offre de nombreux exemples d'entreprises de grande envergure dans le cadre desquelles des expériences sont menées en termes de rationalisation de leur agencement et de leur administration, des expériences influencées par un contexte et des pratiques locales distincts.

Les Expositions ont été définies, par Gustave Flaubert, comme un sujet de délire au XIX^e siècle (1). Pourtant, rétrospectivement, un de leurs intérêts se

* Maître de conférences à l'université Paris-Dauphine
celine.michailesco@wanadoo.fr

(1) Définition issue du *Dictionnaire des Idées Reçues* de Gustave FLAUBERT.

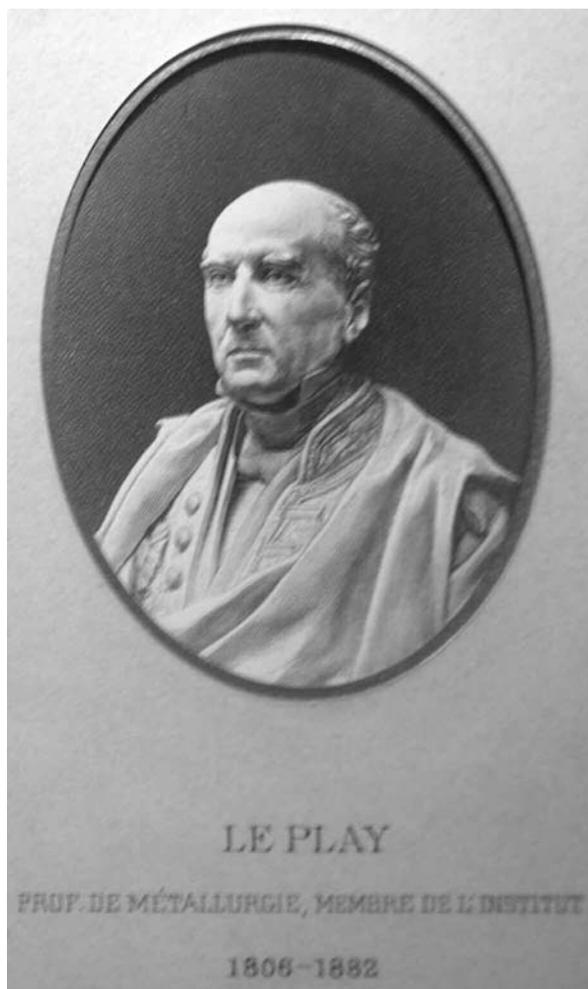
située au niveau du processus par lequel elles sont conçues, préparées, ouvertes, puis liquidées. Bien que linéaire, ce processus complexe nécessite la constitution d'une expérience, d'un cadre et d'outils. Or, l'Exposition universelle de 1867, la seconde du genre organisée à Paris à l'apogée du Second Empire, présente une réflexion intéressante sur l'ordre organisationnel. Tout d'abord, il y a un choix fait en termes de structure organisationnelle, car, contrairement à toutes les Expositions consacrées aux produits de l'industrie française qui sont ses « ancêtres » et qui étaient 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 sociale (son propre sujet de recherche) (2).

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. Or, Le Play est considéré comme le premier de la série des grands administrateurs en charge de l'organisation des Expositions 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 paral-

(2) Dès ses années de formation à l'École 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 pour lui une occasion de communiquer sur des idées sociales qu'il considère importantes : la condition ouvrière et l'identification des autorités sociales.

èle suggère de rechercher une influence de ses propres réflexions sur l'organisation et la recherche de l'ordre et de l'efficacité. Par ailleurs, le financement de l'Exposition peut être abordé en termes de relation d'agence, ce qui souligne l'importance de la légitimation de l'action de l'organisation et des organisateurs. Les choix faits, qui peuvent être considérés en termes de gouvernance de l'organisation, 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 *Night Watchman 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) et, d'autre part, les récits (en particulier le rapport final rendant compte de la conduite de ce projet rédigé par Le Play ou les travaux spécialisés consacrés à cette Exposition). Il en ressort deux préoccupations principales, axées sur la légitimité de l'organisation et sur le contrôle de l'action.



« L'Exposition de 1867 est 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 sociale (son propre sujet de recherche). » *Polytechnicien et ingénieur des Mines, Philippe Le Play (1806-1882) a enseigné à l'École des Mines de Paris en qualité de professeur de métallurgie.*

LA NECESSITÉ D'UNE STRUCTURE ORGANISATIONNELLE AD HOC

Les Expositions universelles, sous le Second Empire, peuvent être considérées comme des manifestations importantes d'un point de vue économique, à une période

où le commerce international est peu développé et où les productions nationales sont peu connues à l'étranger, alors que Napoléon III souhaite promouvoir le libéralisme économique. Par le moyen des médailles et des récompenses, les Expositions attirent l'attention sur la qualité et la créativité des industriels et assurent la promotion de leurs productions. Par ce biais, elles sont un moyen d'améliorer l'esthétique des produits



CÉLINE MICHAÏLESCO

© Coll. MINES-PARIS-TECH

« L'Exposition de 1867 inaugure, autour du Palais, le concept des pavillons financés par les pays afin de présenter des exemples d'architectures nationales ; ce concept est adopté par certains industriels français souhaitant se démarquer. »

et de régénérer le bon goût français, ou encore de renforcer la formation professionnelle des ouvriers (VASSEUR, 2005). Napoléon III utilise également les Expositions universelles, dans lesquelles la question sociale (3) tient une place importante, comme un moyen pour conquérir le monde ouvrier. Toutefois, l'organisation d'une Exposition est lourde et complexe (4) et, de plus, celle de 1867 multiplie les lieux d'exposition (au Champ-de-Mars et à Boulogne) et intègre une dimension festive et spectaculaire importante pour attirer les visiteurs (5).

L'Exposition de 1867 est donc le second événement de ce type organisé de par la volonté de Napoléon III. La précédente avait soulevé de nombreuses questions quant à 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 questions nombreuses avaient donné lieu à des choix considérés comme non optimaux par le Prince Napoléon, chargé de son organisation, tels que l'implication de l'État 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. À 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 création d'une Commission impériale partiellement financée par l'État, 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'État est l'ampleur du projet, qui mobilise des moyens financiers, techniques et humains considérables. Le Play souligne à quel point 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 préparation sans pouvoir être effectués de manière correcte ; la nécessité de coordonner l'action en interne, ce que l'urgence ne permet pas de réaliser de manière optimale ; la nécessité de faire de la publicité autour de l'événement et de 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 et dans la capacité à promouvoir la coopération entre les acteurs. La constitution d'une organisation désignée pour réaliser cette Exposition a donc pour finalité de produire de l'information sur la manière dont l'effort doit être agencé afin de pouvoir 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 la difficulté d'un management en situation de connaissance incomplète. En effet, une structure de type *adhocratie* (MINTZBERG, 1983) a été instituée par le Prince Napoléon (PRINCE NAPOLÉON, 1857), mais cette structure évolua et il en émergea 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 permettre de formaliser les caractéristiques de cette organisation : la répartition des pouvoirs et l'encadrement de ceux qui ont le pouvoir de décision. Les réponses en matière organisationnelle 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.

FINANCEMENT DE L'ORGANISATION ET LÉGITIMITÉ DE L'ACTION

Alors que les Expositions universelles britanniques, avec lesquelles les Expositions parisiennes alternent au cours 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 après que le gouvernement français eut décidé, en 1853, de l'organisation d'une Exposition. Selon le Prince Napoléon, chargé de cette mission par Napoléon III, les capitaux français manquent d'audace, d'intelligence et de moralité, ce qui a pour effet que seul l'Etat est capable de supporter la charge financière d'un tel événement. Dans son rap-

(3) Les Expositions de 1855 et de 1867, plus particulièrement, accordent une place croissante à l'économie sociale, au patronage, au diagnostic de la condition ouvrière grâce à la réalisation d'une grande enquête.

(4) Les dispositifs douaniers à modifier temporairement sont particulièrement cruciaux.

(5) AN (Archives Nationales) F12 2993. L'Exposition de 1867 inaugure, autour du Palais, le concept des pavillons financés par les pays afin de présenter des exemples d'architectures nationales ; ce concept est adopté par certains industriels français souhaitant se démarquer.

port final, il admet que des capitaux privés ne pourront être tentés de s'investir 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 en matière de financement, mais elle induit la nécessité de démontrer la légitimité de l'action de la Commission.

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

Dès l'annonce de la tenue d'une nouvelle Exposition, une réflexion est menée sur les modalités de son financement. Il semble admis par le Prince Napoléon et Le Play, dans leurs premières réflexions, que l'État est plus apte à en assurer le financement, la préparation et la conduite, dans un souci d'utilité de l'Exposition et de réussite du projet (LE PLAY, 1869, p.644). En conséquence, et comme pour la précédente, l'État est impliqué dans le financement de l'Exposition de 1867 à parts égales avec la Ville de Paris (6) (à hauteur de 12 millions de francs), le reste des besoins devant être autofinancés. Mais Le Play, pour prévenir des pertes supplémentaires potentielles, propose la combinaison de subventions de l'État 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 de 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 créée, qui a 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 subvention dépasseraient le montant des dépenses engagées, le résultat serait réparti par tiers entre l'État, la Ville de Paris et l'Association (7).

En instituant deux fournisseurs, public et privé, de ressources financières, Le Play pose les bases d'une relation d'agence susceptible de générer des coûts d'agence et 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 à ces souscripteurs (JENSEN et MECKLING, 1976). L'enjeu est de s'as-

surer de l'efficacité de la Commission en termes de création de valeur pour le souscripteur (un excès de dépenses annule toute rémunération finale et accroît la contribution de ce dernier). Par ailleurs, la structure de financement définitive fait de l'État et de la Ville de Paris les principaux fournisseurs de ressources financières, alors que l'Empereur accorde une délégation de pouvoir directe à la Commission impériale. 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 susceptible d'opposer les intérêts du peuple à 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, ainsi que celle de la manière dont elle utilise le produit de l'impôt conformément aux intérêts de la société.

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 visant à encadrer la prise de décision et à 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 que souligne le Prince Napoléon dans son rapport sur l'Exposition de 1855 (PRINCE NAPOLÉON, 1857). Cela implique, selon lui, l'importance de combiner l'action de l'État et celle 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 instaurée 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 de ces membres sont expressément nommés pour représenter les intérêts de l'Association de garantie (8). Au sein de ce conseil, est désigné un commissaire général (parmi les quarante premiers membres de la Commission) ; il est le direc-

(6) AN F12 2993.

(7) Cette structure de financement conçue par Le Play est conforme à 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). Avec l'Exposition de 1867, Le Play parvient à forcer cette combinaison entre l'action du public et celle du privé pour financer un événement abordant une question critique, selon lui, pour l'évolution sociale du pays : comment assurer le bien-être de la population ?

teur général en charge des aspects opérationnels. Est instituée une séparation des pouvoirs entre le président de la Commission et ses membres et, parmi ceux-ci, 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 actions : le commissaire général (directeur général) est comptable de ses 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'État, 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, entre lesquels les membres se répartissent : 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 par les autres membres du conseil (VASSEUR, 2007).

La solution organisationnelle que représente le conseil d'administration pour afficher la légitimité de l'action, des points de vue de la protection des souscripteurs (respect de la contrainte de coût) et de la production de connaissance et de la coopération (pour le 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 le président du conseil et le directeur général (le conseil jouant un rôle cognitif stratégique).

CONTRÔLER L'ACTION

À la recherche de légitimité de l'organisation s'ajoute celle de la rationalité de l'action afin d'en assurer un fonctionnement efficient et efficace. Or, organiser une Exposition est une vaste mission : 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) et répondre à des objectifs de délais, de coûts et de qualité. Le rôle du manager émerge et Le Play, dans cette position, en définit 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 défini ou stable *a priori*. 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 succès (9), 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).

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 public et par l'encadrement des comportements.

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, à la tenue et à la liquidation de cet événement (travaux du palais, travaux du parc, section

(8) Ce conseil sert également de conseil d'administration à l'Association de garantie.

(9) AN F12 2993.

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 du 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 et apte à utiliser ses compétences pour en concrétiser de nouvelles, à s'ajuster mutuellement et à intégrer l'intérêt de l'objectif poursuivi. Ces chefs de service sont incités à rechercher tous les moyens permettant de respecter les objectifs en matière de coût, de délais et de qualité (10).

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 de Saint-Simon y est visible, et deux aspects de la pensée de cet auteur sont plus particulièrement à l'œuvre (PEAUCELLE, 2003) :

– L'administration est confiée à une personne ayant une capacité administrative forgée sur le terrain, à ses risques personnels. Ces risques n'existent pas, dans le cas présent, puisqu'il y a une séparation complète entre le management et les apporteurs de ressources financières. Quant à la notion de capacité, 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 ces connaissances sur l'organisation de ce type de 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 à négocier, afin de faire prévaloir ses idées ;

– Cette capacité administrative lui permet de pouvoir élaborer des projets de budget cohérents. En tant que

commissaire général, il est responsable de l'établissement du budget global, en application des règles de finances publiques. Cette procédure budgétaire comporte une importante fonction de structuration de l'organisation et de l'action.

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 (contribuant ainsi à 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 parmi les personnalités de l'industrie et du commerce membres de la Commission (KALAORA et SAVOYE, 1989), ainsi que 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 écoles 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 savoir-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).

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

La nature publique d'une partie des ressources financières et l'absence de cadre réglementé de la comptabilité privée (LEMARCHAND, 1995) font des lois des finances publiques un dispositif de contrôle financier nécessaire pour assurer la moralité de l'action : il faut 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'Exposition (11). 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 tenue d'une

(10) F. Le Play encourage la prise d'initiatives à l'intérieur d'un strict cadre d'action, telle que la mise en concurrence des fournisseurs, quand la procédure des marchés ne s'impose pas. Ce choix générera de nombreux contentieux.

(11) AN F12 2993 ; AN F12 3816.

comptabilité en partie double. En structurant le système d'information comptable dans une logique de reddition des comptes, ce règlement 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 d'éviter ainsi tout dérapage financier. Le système comptable est organisé pour assurer ce suivi du budget (12).

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 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.

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. Elle 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.) (13), à partir d'une véritable réflexion approfondie sur les dépenses et sur les recettes occasionnées par une Exposition en fonction d'objectifs déterminés. Or, deux objectifs principaux sont poursuivis par Le Play, en termes de présentation/démocratisation et de diffusion (MICHAILESCO, 2007). Cette réflexion est d'autant plus importante que Le Play veut intéresser le monde ouvrier. De plus, la plus grande partie des recettes auto-générées est tirée des visiteurs. Or, un comportement reste à créer, plus qu'à connaître ; en effet, 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 à 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 visi-

teurs visées). Cette réflexion se fonde sur des informations issues de l'Exposition antérieure, fournies par son budget et son suivi (sur le nombre des entrées réalisées en fonction des catégories de visiteurs, le coût du mètre carré, la participation des pays étrangers, etc.) (14). Grâce à l'acquisition des connaissances spécifiques qu'il permet, le budget contribue aussi à la rationalisation de l'action. 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 son environnement (MICHAILESCO, 2007), d'autant plus précieux que les délais de la réalisation d'une exposition sont relativement courts et que celle-ci exige des connaissances spécifiques et variées (LE PLAY, 1869).

Le budget en tant qu'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 qui permet de tenir les délais (MICHAILESCO, 2007). 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 permettant de mieux concevoir une nouvelle Exposition et d'en estimer au plus juste 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 érige le budget, dans le cadre de sa méthode sociale, en un véritable outil de connaissance de la vie des familles ouvrières étudiées. Que ce soit 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. Dans sa méthode, Le Play conçoit le budget comme une nécessité si l'on veut disposer d'une source d'informations pertinentes et complètes. Le budget garantit la rigueur scientifique de la collecte d'informations à partir de laquelle on peut 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 à nouveau accordée au principe de spécialité (15) est notable, de ce point de vue (ce principe, qui a été remis en application à partir de 1862, n'est pas encore fortement ancré dans l'administration publique (KOTT, 2004), à cette période). 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-

(12) AN F12 3154, AN F12 2999, AN F12 3153, AN F12 2995, AN F12 3151, AN F12 3155, AN F12 3157, AN F12 3002.

(13) AN F12 2918.

(14) AN F12 2904. De nombreuses données sur les Expositions londonniennes sont utilisées.

(15) AN F12 2918, AN F12 3153.

versa : cet aspect est souvent ignoré, chez Le Play (16), bien que celui-ci soit conscient du fait que le libéralisme nécessite la recherche de garde-fous, si l'on veut éviter le risque de l'instabilité (FORNI *et al.*, 1998).

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 qui place au centre le budget général des recettes et des dépenses, auquel les livres de recettes et de dépenses font référence. Chacun de ces livres est détaillé par des livres auxiliaires, le journal-grand livre est l'aboutissement du système. Le budget global comme le journal-grand livre placent donc l'organisation sous contrôle : à partir de l'un comme à partir de l'autre, il est possible d'avoir une vue générale 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 relaient l'ordre organisationnel, en concrétisant le rapport savoir/pouvoir chez 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 d'un centre vers lequel tout converge se retrouve tant dans la structure hiérarchique qu'au niveau du système comptable : le commissaire général, le budget ou le journal centralisateur sont non seulement les points centraux vers lesquels l'information converge, mais aussi 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 circulaire de ce Palais a été conçu afin que, de son 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 et les membres du 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 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 davantage 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 (y compris patrimonial). 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 met sous surveillance permanente l'organisation afin de s'assurer de la coopération des acteurs impliqués en matière de respect des contraintes de qualité, de délais et de coûts. Le budget permet la connaissance cellulaire de l'organisation, il facilite l'examen en imposant une règle à suivre en termes de finances, il contribue à la mise en place d'un pouvoir homogène en raison de la nécessité d'observer et de récolter en continu l'information relative au déroulement de l'action.

CONCLUSION

Le discours sur l'ordre organisationnel qui sous-tend l'organisation d'une l'Exposition universelle est, en définitive, largement encastré 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 encore sur les obligations comptables (ce qui aboutit à l'adoption de la loi de 1867). Le développement du financement par emprunt obligataire pose les questions de la protection des créanciers, de la responsabilité des administrateurs et du rôle de la diffusion d'informations comptables. 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.

Pourtant, la loi de 1867 sera davantage respectée dans sa lettre que dans son esprit (PRAQUIN, 2007). Ce qui pourrait constituer ledit esprit, à savoir l'encadrement de l'espace discrétionnaire des managers, englobe deux aspects, comme le souligne le cas de l'Exposition de 1867. D'une part, c'est le double rôle du conseil d'administration : disciplinaire et de promotion de la capacité organisationnelle, qui repose sur la séparation des pouvoirs entre le président et le directeur général afin d'assurer un contrôle plus effectif sur le management (un principe rétrospectivement assez original). D'autre part, c'est un budget investi d'un rôle de contrat entre les apporteurs de capitaux (dont les intérêts sont représentés par le conseil) et le management. Le système d'information comptable permet alors de soutenir la répartition des pouvoirs et d'assurer le contrôle de l'action. Le budget dans l'administration de l'Exposition de 1867 est donc particulièrement porteur de significations. Il démontre non seulement la capacité à diriger selon Saint Simon (il est le vecteur d'une proposition, quant à l'événement), mais il est aussi un moyen de

(16) Michel MARIÉ, dans son introduction à KALAORA et SAVOYE (1989).

renforcer la capacité organisationnelle du dirigeant en permettant l'accumulation des connaissances et la régulation des comportements, ainsi que la coopération entre toutes les parties impliquées. Sa fonction disciplinaire transparait, dans le cas de l'Exposition : le budget focalise en effet l'attention des directeurs fonctionnels sur les contraintes du projet (son coût, les délais et la qualité (discipline interne) et il assure aux apporteurs de ressources la convergence des intérêts (discipline externe).

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

L'Exposition de 1867 est inaugurée le 1^{er} avril, conformément au décret. Elle est un grand succès populaire (11 millions de visiteurs, contre 4 millions de visiteurs budgétés) et un succès financier (14 millions de recettes propres, contre 8 millions prévus). Mais son impact économique réel sera longuement controversé par les détracteurs des Expositions. Frédéric Le Play, en tant que commissaire général, dresse un bilan peu enthousiaste de la conduite d'une exposition qu'il considère difficile à préparer et peu propre à satisfaire les exposants ou les visiteurs. Toutefois, ses idées personnelles sur la question sociale (le rôle des autorités sociales, l'étude des industries par des délégués ouvriers) reçoivent un excellent accueil auprès de l'élite et les résultats de l'enquête sociale réalisée lui permettront postérieurement la mise au point de critères d'évaluation du bien-être d'une population (KALAORA et SAVOYE, 1989). ■

BIBLIOGRAPHIE

BRYMAN, «Leadership» in *Handbook of Organization Studies*, sous la direction de CLEGG (S.), HARDY (C.) & NORD (W.), ed. Sage, pp. 31-56, 1996.

CAUDAL (S.), « L'évolution des dispositions constitutionnelles relatives à la matière financière », *Revue Française de Finances Publiques*, n°86, pp.13-38, avril 2004.

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

CHARREAUX (G.), *Gouvernance des Entreprises – nouvelles perspectives*, Paris, ed. Economica, 2007.

DESREUMEAUX (A.), *Théorie des organisations*, ed. EMS, coll. Management & société, 2^e édition, 2005.

FAYOL (H.), *Administration industrielle et générale*, Paris, Dunod, 1916-1981.

FORNI (F.), FREY (A.) & QUARANTA (G.), « Frédéric Le Play, a forefather of social economics », *International Journal of Social Economics*, vol. 25, n°9, pp.1380-1397, 1998.

FOUCAULT (M.), *Surveiller et Punir – Naissance de la prison*, Paris, ed. Gallimard, 1977.

HAYES (D.), « Accounting for Accounting : a Story about Managerial Accounting », *Accounting, Organization and Society*, vol.8, n°2/3, pp.241-249, 1983.

HIGGS (H.), « Frédéric Le Play », *Quarterly Journal of Economics*, July, vol.4, n°4, pp.408-433, 1890.

JENSEN (M.) & 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, 1976.

KALAORA (B.) & SAVOYE (A.), *Les Inventeurs oubliés, Le Play et ses continuateurs aux origines des sciences sociales*, coll. Milieux, éd. Champ Vallon, 1989.

KOTT (S.), *Le Contrôle des dépenses engagées – Évolution d'une fonction*, Paris, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, coll. Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2004.

LE PLAY (F.), *Commission impériale – Rapport sur l'Exposition universelle de 1867 à Paris*, Imprimerie impériale, 1869.

LE PLAY (F.), *La Méthode sociale, Abrégé des Ouvriers européens*, éditions Méridiens Klincksieck, 1879-1989.

LEMARCHAND (Y.), 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, 1995.

MICHAÏLESCO (C.) (2007), « Contrôle de gestion de projet au XIX^e siècle – Le cas des Expositions universelles parisiennes (1855-1900) », *Comptabilité, Contrôle, Audit*, décembre, tome 13, vol.2, pp.31-52, 2007.

MIDLER (Ch.), « Modèles gestionnaires et régulations économiques de la conception », in DE TERSSAC (G.) & FRIEDBERG (E.) (Eds), *Coopération et conception*, pp.63-86, Toulouse, Ed Octares, 1996.

MINTZBERG (H.), *Structure in Fives, Designing Effective Organizations*, Prentice Hall, 1983.

MINTZBERG (H.), *Le Manager au quotidien, les dix rôles du cadre*, Paris, Les Éditions d'Organisation, 1984.

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

PESQUEUX (Y.), *Organisations : modèles et représentations*, Paris, PUF, 2002.

PRAQUIN (N.), « 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, 2007.

PRINCE NAPOLÉON, *Commission Impériale – Rapport sur l'Exposition universelle de 1855 présenté à l'Empereur par SAI le Prince Napoléon, président de la commission*, Imprimerie Impériale, 1857.

REED (M.), « Organizational Theorizing : a Historically Contested Terrain » in *Handbook of Organization Studies*, sous la direction de CLEGG (S.), HARDY (C.) & NORD (W.), ed. Sage, pp.31-56, 1996.

SAVOYE (A.), « La présentation de Le Play et la méthode sociale », in *La Méthode sociale, Abrégé des*

Ouvriers européens, Éditions Méridiens Klincksieck, 1989.

SAVOYE (A.), *Les Débuts de la sociologie empirique, études socio-historiques (1830-1930)*, Éditions Méridiens Klincksieck, 1994.

VASSEUR (E.), « Pourquoi organiser des Expositions universelles ? Le "succès" de l'Exposition universelle de 1867 », *Histoire, Économie et Société*, n°4, pp573-594, 2005.

VASSEUR (E.), « Le Play et l'Exposition universelle de 1867 », in *Frédéric Le Play – Parcours, audience, héritage*, coordonné par SAVOYE (A.) & CARDONI (F.), ed. Mines ParisTech Les Presses des Mines, coll. Sciences sociales, pp79-97, 2007.