

Dis, dessine-moi un État : comptabilités et budgets sous le regard de l'historien

Jonas Champion et Béatrice Touchelay



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/comptabilites/4895>

ISSN : 1775-3554

Éditeur

IRHIS-UMR 8529

Référence électronique

Jonas Champion et Béatrice Touchelay, « *Dis, dessine-moi un État : comptabilités et budgets sous le regard de l'historien* », *Comptabilités* [En ligne], 14 | 2021, mis en ligne le 27 décembre 2021, consulté le 01 février 2022. URL : <http://journals.openedition.org/comptabilites/4895>

Ce document a été généré automatiquement le 1 février 2022.

Tous droits réservés

Dis, dessine-moi un État : comptabilités et budgets sous le regard de l'historien

Jonas Champion et Béatrice Touchelay

- ¹ Ce numéro 14 de *Comptabilité(s), Revue d'histoire de la comptabilité* est un clin d'œil au pamphlet de Jules Ferry *Les comptes fantastiques d'Hausmann*¹ qui dénonçait les dépenses engagées par le Préfet de Paris pour les aménagements urbains pendant le Second Empire. Le clin d'œil est indirect puisqu'il s'agit ici de préciser à travers quelques exemples comment les services de l'État mettent en récit, content ou racontent la façon dont ils gèrent leurs budgets, la manière dont ils affectent les ressources et organisent le contrôle des dépenses et du bon usage des finances publiques. Le dossier s'intitule les « contes fantastiques de l'État ». Les contributions rassemblées envisagent une question consubstantielle de l'organisation des États modernes : celle de la gestion comptable et budgétaire tant de ses missions que des administrations qui les exercent. On le constate, quelles que soient les configurations géographiques ou politiques, l'argent est le « nerf de la guerre ». Il est au cœur de l'exercice de la puissance publique, indispensable à la mise en œuvre de ses programmes, au financement des administrations et au travail et à la rémunération de ses agents. Sur près de cinq siècles, autour de multiples espaces et formes de construction de l'autorité publique, les contributions rassemblées représentent autant de coups de projecteur sur les enjeux du fonctionnement et de la gestion de l'État. Nous nous y intéressons à différents statuts de l'organisation étatique, qu'elle soit en réforme, confrontée à des crises multifformes ou ancrée dans un fonctionnement quotidien et de ce fait perçu (abusivement ?) comme normalisé. Sur la très longue durée, la lecture du dossier donne ainsi à voir des points d'intérêts parfois paradoxaux autour de ce processus, contribuant au renouveau de l'histoire de l'État².
- ² Ce dossier aborde la longue période et il peut être caractérisé par sa pluralité. Le premier article concerne l'histoire des recettes et de la gestion des État bourguignons aux XIV^e et XV^e siècles, partagée entre centralisation, bipolarité et mobilité des dossiers

et des expertises entre centres de décision (Jean-Baptiste Santamaria). Dans un second texte, Juliette Françoise interroge les comptabilités du ministère français de la Marine et des Colonies, au XVIII^e siècle, à partir de l'exemple des relations entretenues avec les îles de France et de Bourbon. Le cœur de son propos porte sur les stratégies établies pour répondre aux contraintes de la distance et aux risques inhérents aux liaisons entre ces deux espaces, et sur les moyens de gérer et de financer un espace lointain. Les derniers textes du dossier abordent la période contemporaine : Antoine Fabre s'intéresse à la comptabilité du bague de Cayenne, interrogeant la volonté du Second Empire de rendre les travaux forcés « profitables » (rentables, dirait-on aujourd'hui). Thierry Grosbois aborde la question de l'harmonisation et de la normalisation des comptes lorsqu'il s'agit de réunir des pratiques nationales distinctes pour former le Benelux. Il pointe la volatilité des pratiques de mise en nombres de la chose publique, au-delà du sentiment d'objectivité découlant de l'usage de chiffres et de catégories. Il montre aussi l'intérêt de croiser les lectures de ces réalités, entre les membres du Benelux et ceux d'organisations internationales, comme la BIRD. À travers l'étude du budget social des PTT français, entre 1974 et 1990, Odile Join-Lambert et Romain Trichereau interprètent les transformations comptables qui révèlent des arbitrages financiers lourds de conséquences pour le personnel et pour le service public. Leur texte montre que les réformes radicales de la conception même du secteur public se font à bas bruit. Enfin, Jonas Champion et François Welter traitent chacun des enjeux financiers et budgétaires des polices belges au long du XX^e siècle (la gendarmerie et la police judiciaire près les Parquets). Contraints par l'inexistence de sources comptables quotidiennes, ils décalent le regard vers une approche qui place les budgets de ces institutions au cœur de leurs réflexions. Les deux chercheurs font néanmoins dialoguer ces outils prospectifs de planification avec les enjeux plus quotidiens de leur fonctionnement, ainsi qu'avec les réalités financières qui en découlent.

- 3 L'article de Pierre Gervais, dans la rubrique *varia*, apporte d'importants éléments de réflexion aux questions soulevées par ce dossier. Dans une perspective méthodologique et épistémologique, il propose une réflexion sur la notion de profit à partir des pratiques comptables de l'époque moderne. Il place notamment au cœur de son argumentation la question de l'évolution progressive du sens des catégories, les distinctions à faire entre le monde privé et celui de la chose publique et l'influence centrale de la pratique dans l'établissement de la science comptable et de ses normes. On constate aisément combien ces réflexions font échos aux observations du dossier thématique proposé et les liens entre ce texte et le reste du dossier font sens.
- 4 Quels points de convergence est-il possible de relever d'un tel ensemble ?

Les voix multiples des comptes fantastiques

- 5 D'abord, relevons la prégnance de l'enchâssement des échelles qui ressort de ce dossier. La comptabilité étatique reflète et dépend à la fois du territoire qui le constitue. Elle révèle d'abord la structuration de l'espace et la (dé)construction progressive d'un maillage de services plus ou moins resserré par les institutions. Au-delà de la question des spécificités et des particularismes locaux ou régionaux, les perspectives impériales et coloniales, les territoires fragmentés et polycentriques sont certainement les marqueurs les plus flagrants de cet enchâssement des échelles. À l'époque contemporaine, la comptabilité devient un instrument de la mondialisation, du fait de

la multiplication des organes supranationaux de coordination ou d'arbitrage, notamment en matières économiques, et de l'affirmation des normes définies à l'échelle internationale, qu'elles soient publiques (on pense à l'Europe et aux règles budgétaires imposées à ses composantes) ou privées (on pense aux normes définies par l'*International accounting standard board* -IASB).

- 6 Ces échelles variées de la comptabilité publique et privée représentent des défis pour ses contemporains. Ils doivent d'abord gérer la circulation matérielle des informations comptables et celle des acteurs du savoir, capables de la comprendre et de l'utiliser. Les distances en jeu peuvent aller de quelques centaines à plusieurs milliers de kilomètres. À ce titre, à la distance, échelle géographique, se superpose une seconde variable qui est chronologique, le temps. Un des paradoxes de la comptabilité et de la budgétisation de l'État est sans conteste le décalage temporel entre le moment où les informations pertinentes sont produites, disponibles et validées et la période à laquelle celles-ci se réfèrent. Sur la longue durée, l'historien ne peut que s'interroger sur les stratégies de gestion ou d'évitement et les pratiques des acteurs qui découlent de cette difficulté. Il doit surtout s'interroger sur l'interprétation qu'il peut faire des sources qui sont autant une reconstruction et un discours *a posteriori*, qu'un reflet de pratiques concomitantes aux flux financiers concernés. Les contemporains sont également confrontés à la nécessité de faire circuler les idées et les notions de la comptabilité. Comme le montre l'exemple du Benelux, accorder et faire correspondre les catégories entre pays et traditions comptables est un travail de longue haleine, pour que la comparaison des chiffres fasse sens. Il existe ainsi une dynamique de circulation intellectuelle (savoirs et expertises) entre les espaces et les lieux où se construit la comptabilité dont les modalités et temporalités sont à analyser plus en avant.
- 7 Les articles mettent ensuite en évidence le rôle primordial des individus dans les processus budgétaires et comptables. Puisqu'ils sont au cœur du fonctionnement de la puissance publique, c'est à une histoire sociale et politique des acteurs de la comptabilité qu'il faut tendre. La gestion étatique est un domaine d'expertise, qui voit l'apparition et l'essor d'un groupe professionnel particulier. Ses membres sont la fois agents du pouvoir central, agents locaux, experts, fonctionnaires. Intermédiaires entre le terrain et le centre, ils disposent d'un savoir spécifique et d'une autonomie, d'un pouvoir et d'une influence réelle sur le fonctionnement concret des institutions, grâce à la capacité de mettre en œuvre de ces compétences particulières. Le risque n'est-il pas alors celui de l'appropriation de la chose comptable par des experts, des techniciens du chiffre, auxquels le Prince délègue du pouvoir, grippant sérieusement les règles démocratiques du fonctionnement des sociétés ?
- 8 Ainsi, l'historien doit approfondir ses connaissances sur les conditions de la constitution de ce groupe, notamment ses voies de recrutement et ses modes d'apprentissage et de formation, au service d'une expertise comptable. Cela découle évidemment de la première proposition, il doit ensuite brosser des portraits collectifs de ces groupes, en s'intéressant à la composition et à l'évolution du profil de leurs membres. À ce titre, les articles du numéro invitent sans conteste à un beau dialogue entre approches collectives et individuelles, puisque des personnalités « fortes » et « exceptionnelles » émergent des archives, et pas seulement pour la période contemporaine.
- 9 Les sources comptables et budgétaires sont également éclairantes pour comprendre un large spectre de missions publiques, par le biais de la sérialisation de données sur les

agents ou personnes qui les exercent et sur leurs publics-cibles. On le voit dans les textes traitant des agents des PTT ou de la police judiciaire et de la gendarmerie belge. C'est aussi le cas du texte sur le bain de Cayenne. Les données comptables dessinent en filigrane et de manière pointilliste le portrait de ces groupes. Elles éclairent les attentes sociales ou politiques formulées à leur égard. Entre chiffres et catégories, on voit apparaître leur profil, leurs conditions de vie, les difficultés de leurs revenus, les politiques sociales dont ils bénéficient ou la surveillance dont ils font l'objet. On y observe également certaines revendications et luttes menées, notamment par le biais de stratégies corporatistes ou syndicales.

- 10 Entre missions, institutions et acteurs, les budgets et comptabilités sont des clés indispensables à la compréhension historique de tout « système » étatique ou institutionnel, avec sa coopération parfois difficile, ses stratégies pas toujours convergentes entre ses pôles, leur « agentivité »³. Dans cette réalité mouvante, en équilibre parfois instable, on distingue les stratégies d'existence de certaines institutions, de certaines politiques par rapport à d'autres. En leur sein, on ressent les tensions internes, les relations hiérarchiques, les principes quotidiens de fonctionnement. On y perçoit encore les difficultés financières, matérielles ou logistiques de leurs missions, permettant de compléter ou nuancer des archives de la pratique dont la conservation est parfois loin d'être optimale.

Comptes publics et enjeux de méthode historique

- 11 C'est donc un prisme complémentaire de l'étude de l'histoire de l'État et de la transformation/extension progressive de ses champs d'intervention qui est ouvert par les recherches sur les comptabilités et budgets publics. L'histoire de l'État qui apparaît par ce prisme est celle de ses coûts, de la rentabilité de ses services, de son fonctionnement et des critiques qui lui sont faites⁴. Mais ce n'est pas seulement une histoire de coûts et de rendements. Au plan méthodologique, un retour critique sur ces sources permet aisément de rendre compte de la richesse et du potentiel offert par le développement de ce chantier, sur la longue durée. On le sait, la lecture des documents comptables ne peut évidemment pas rester exclusivement quantitative et positiviste. Celle-ci doit au contraire rentrer dans la contextualisation, l'interprétation et la compréhension de l'évolution des catégories mises en chiffre⁵. On observe alors ce qu'elles nous disent de la communauté ou de l'institution dont elles sont issues.
- 12 De cette manière, ce sont les logiques de la production, de la diffusion puis de la conservation (ou non) des données comptables qui deviennent le cœur du projet scientifique. À ce titre, l'histoire de la comptabilité publique est aussi une histoire de la gestion administrative puis archivistique de l'État et de ses composantes. Dit autrement, au cœur du « pouvoir des bureaux »⁶, ce sont à la fois le « à-côtés », les zones grises et l'*infra*-comptabilité qui doivent être considérées, afin d'éclairer les pratiques et donner du sens aux séries actuellement disponibles.
- 13 On doit ainsi réfléchir à la conservation, à la perte ou à l'inexistence de documents comptables. Entre cadre légal, nécessité de faire preuve, enjeux de place, pourquoi des séries sont-elles ou non conservées ? Lorsque les sources n'existent pas ou plus, comment rendre compte du financement et de la gestion des dépenses d'une part, de ce que signifient les politiques dont témoignent ces données comptables de l'autre ? La réponse tient sans conteste au croisement des sources : en faisant dialoguer

comptabilités et budgets, mais aussi en mobilisant des sources administratives (notes de service, correspondances), des débats politiques et des outils techniques ou pédagogiques, comme des manuels ou des traités de comptabilité. Une nouvelle fois, l'intérêt de l'imbrication des approches qualitatives et quantitatives fait sens face à un tel objet d'étude. Elle seule permet de déterminer ce qu'on compte et comment on le fait, hier comme aujourd'hui. Le cas échéant, elle permet au chercheur d'innover dans les catégories, la reconstitution de séries ou l'objet des comptes⁷.

- 14 De l'événement à la longue durée, l'histoire comptable de l'État se fait selon de multiples intervalles chronologiques. Au-delà de la complétude archivistique, ceux-ci se justifient et se complètent au gré de la diversité des questionnements du chercheur. Petites et grandes séries, chiffres exceptionnels sont autant de « temps » pour comprendre les tendances lourdes, les transformations, les révolutions tant de l'histoire de l'État que celle de sa mise en chiffres. Dit autrement, même extrêmement parcellaires, même si elles nécessitent parfois des bricolages raisonnés, des données éparses peuvent être utilisées par les historiens et historiennes.
- 15 La comparaison des comptabilités publiques fait également sens, car elle interroge l'articulation de ces multiples temps. Comme l'illustrent les contributions du dossier, la comparaison se pense et se définit tant en termes synchroniques que diachroniques. Cette démarche décentre le regard. Le pas de côté effectué permet à la fois de combler les lacunes des séries documentaires et d'en interroger les continuités, ruptures ou inflexions. Il est aussi une manière d'envisager les réalités ancrées dans la notion de politique publique pour articuler, entre logiques fonctionnelles et locales, les contraintes entourent sa mise en œuvre.
- 16 Enfin, le chercheur gardera à l'esprit ce que permet l'étude des comptabilités. Elles représentent des sources sous-utilisées, au moins pour la période contemporaine, pour ouvrir ou conforter des champs historiographiques variés. Au-delà de la seule histoire sociopolitique de l'État, l'histoire du risque, l'histoire culturelle ou matérielle, l'histoire du quotidien pour n'en citer que quelques exemples, sont autant de domaines qui ressortent nourris et renouvelés d'un recours aux données budgétaires et comptables.
- 17 Du local au transnational, il s'agit donc dans ce numéro d'étudier dans la longue durée, le travail des teneurs de plume d'administrations et de services parfois discrets, qui contribuent par la mise en chiffre des dépenses et des recettes à l'édification du budget et à l'application des politiques publiques. Contribuant ainsi au renouveau de l'histoire de l'État centrée sur ses pratiques et ses acteurs, nous y démontrons l'intérêt et le potentiel des sources comptables, tant pour la période contemporaine que pour les périodes antérieures. L'intérêt et les échos actuels de ces questionnements sont évidents, alors que l'actualité pandémique a remis à l'avant-plan, entre autres sujets, non seulement la question du coût de l'État et de ses politiques, mais surtout les modalités de son fonctionnement. Face à l'obligation de distanciation physique, de télétravail et de dématérialisation accrue des procédures, comment évoluent le travail et les pratiques comptables depuis mars 2020 ? Le dossier va plus loin. Nous y relevons également l'apport de ces sources à de nombreux champs historiographiques, plaidant de ce fait pour un recours accru à ce type de données. Pour ce faire, le dossier apporte par la diversité des situations qu'il propose, des éléments de méthode et de critique pour mobiliser ces données et leurs silences à bon escient. Espérons que ce chantier se développera encore dans les années à venir.

- 18 Ce dossier témoigne de l'intérêt renouvelé pour les pratiques et le périmètre de l'État, pour la répartition et les usages de ses ressources et pour l'analyse critique de ses objectifs politiques. Il confirme que quels que soit leurs dénominations, rationalisation des choix budgétaires, Loft et avatars..., le démantèlement des structures de l'État établies après 1945, la substitution du ruissèlement à la redistribution à visée égalitaire, la rentabilité érigée en dogme, se lit dans la comptabilité publique. Comme l'a montré Corine Eyraud pour l'université⁸ ou comme le montrent les deux derniers numéros de la *Revue française de socio-économie*⁹ parmi bien d'autres, l'étouffement de la fonction publique, le régime sec imposé aux fonctionnaires, l'élimination des protections statutaires, la lente agonie de l'hôpital¹⁰ ou de l'université sont assurés par des instruments financiers : paiement à l'acte, classement des universités... Ce dossier tend à montrer que la fabrication de ces instruments s'inscrit dans le temps long et que leur rationalité doit être discutée.

NOTES

1. Jules Ferry et J.-Édouard Horn, *Les comptes fantastiques d'Haussmann*. (Suivi de) *Les Finances de l'Hôtel de Ville*, Neuilly sur Seine 1868-1869, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5475f.texteImage>
2. L'initiative n'est pas isolée. Signalons sur ces questions, les travaux du GRAB (groupe de recherches sur les affaires budgétaires coordonné par Thomas Élie et Clémence Cardon-Quint) dont le séminaire interroge année après année la construction, le fonctionnement et le financement des missions de l'État. Se reporter au Carnet de recherches du groupe, <https://grab.hypotheses.org/>. Voir aussi les travaux du séminaire « Chiffres privés, chiffres publics. Calculs, comptabilités et statistiques (XVII^e-XXI^e siècles) », soutenu par l'IGDPE entre 2017 et 2022, <https://chiffres.hypotheses.org/> et qui aboutit à un ouvrage collectif en cours de publication aux Presses universitaires de Rennes (sortie troisième trimestre 2022).
3. Jean-Marie Fecteau, Janice Harvey (dir.), *La régulation sociale entre l'acteur et l'institution / Agency and Institutions in Social Regulation*, Québec, PUQ, 2005.
4. Émilien Ruiz, *Trop de fonctionnaires ? Histoire d'une obsession française (XIX^e-XXI^e siècle)*, Paris, Fayard, coll. « Histoire », 2021.
5. Pour des éléments de méthode, sans exhaustivité, se reporter à Fabien Cardoni, « Le budget, source et outil des sciences humaines », in *Les études sociales*, n°155, 2012, pp. 3-9 ; Béatrice Touchelay, Isabelle Bruno, Florence Jany-Catrice (dir.), *The Social Sciences of Quantification. From Politics of Large Numbers to Target-Driven Policies*, Dordrecht, Springer, 2016 ; Fabien Cardoni, Anne Conchon, Michel Margairaz, Béatrice Touchelay (dir.), *Chiffres privés, chiffres publics XVII^e-XXI^e siècle. Entre hybridations et conflits*, Rennes, PUR, à paraître en 2022.
6. Peter Becker Peter, William Clarck (dir.), *Little Tools of Knowledge: Historical Essays on Academic and Bureaucratic Practices*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2001, Vincent Denis et Pierre-Yves Lacour Pierre-Yves, « La Logistique des savoirs. Surabondance et technologie de papier au XVIII^e siècle », in *Genèses*, n°102/1, 2017, p. 107-122.
7. Claire Lemercier, Carine Ollivier, « Décrire et compter. Du bricolage à l'innovation : questions de méthode », in *Terrains & travaux*, n.19-2, 2011, p. 5-16.
8. Corine Eyraud, *L'université française : mort sur ordonnance ? Savoir/Agir*, 2019, p. 119-131.

9. *Nouvelle gestion publique, gestion de la pénurie*, *Revue française de socio-économie*, 2021/2 (n°27) et *La santé miroir des sociétés*, in *Revue française de socio-économie*, 2021/1 (n° 26).

10. Constantin Brissaud, « Des objectifs sanitaires à la rationalité budgétaire. La mise en marché des systèmes de santé saisie par la quantification », in *Revue française de socio-économie*, 2021/1 (n° 26), p. 27-46.

AUTEURS

JONAS CAMPION

Centre interuniversitaire d'études québécoises, Université du Québec à Trois-Rivières (CIEQ/
UQTR)

Jonas.Campion@uqtr.ca

BÉATRICE TOUCHELAY

IRHiS-UMR 8529 (Univ. Lille, CNRS)

Beatrice.touchelay@univ-lille.fr