Eric Szulman, *La navigation intérieure sous l'Ancien
Régime. Naissance d'une politique publique*

Rennes, Presses de l'Université de Rennes, 2014

Guy Lemarchand

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ahrf/13477>

DOI : 10.4000/ahrf.13477

ISSN : 1952-403X

Éditeur :

Armand Colin, Société des études robespierristes

Édition imprimée

Date de publication : 15 février 2015

Pagination : 248-250

ISBN : 978-2-200-92958-9

ISSN : 0003-4436

Référence électronique

Guy Lemarchand, « Eric Szulman, *La navigation intérieure sous l'Ancien Régime. Naissance d'une politique publique* », *Annales historiques de la Révolution française* [En ligne], 379 | janvier-mars 2015, mis en ligne le 15 février 2015, consulté le 01 juillet 2021. URL : <http://journals.openedition.org/ahrf/13477> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ahrf.13477>

Ce document a été généré automatiquement le 1 juillet 2021.

Tous droits réservés

Eric Szulman, *La navigation intérieure sous l'Ancien Régime. Naissance d'une politique publique*

Rennes, Presses de l'Université de Rennes, 2014

Guy Lemarchand

RÉFÉRENCE

Eric Szulman, *La navigation intérieure sous l'Ancien Régime. Naissance d'une politique publique*, Rennes, Presses de l'Université de Rennes, 2014, 376 p., ISBN 978-2-7535-2942-7, 22 €.

- 1 Bien qu'on y trouve deux précieuses cartes des voies d'eau en France en 1760 et 1789 bien mieux réalisées que ce qui est fait habituellement en la matière, la géographie historique de la mise en place du réseau et son bilan économique ne sont pas les objets de ce livre très neuf. Il dresse la liste des institutions administratives intervenant à la fois dans la construction de nouvelles voies navigables, dans leur entretien et dans l'amélioration au long des siècles de celles existant déjà, ainsi que dans l'élaboration des financements nécessaires et des réglementations. Toutefois, l'originalité et la force de cette recherche est d'aller plus loin. Il ne s'agit pas non plus d'une histoire institutionnelle à l'ancienne, descriptive et un peu figée. Comme l'écrivent dans leur préface Anne Conchon et Dominique Margairaz, l'auteur donne une anthropologie historique, mot souvent galvaudé mais qui trouve ici une juste application. Sont appréhendés non seulement les visées propres à chaque administration concernée et l'étendue spatiale et économique de leurs projets, mais également le poids des intérêts personnels et de groupe qui sont derrière elles et que révèlent les protections et les barrages pour ou contre les nouveautés, mais aussi les courants idéologiques dont les acteurs sont porteurs et les rivalités qui les opposent. Apparaissent peu à peu l'idée naissante de réseau, le souci d'unification intérieure, voire de l'établissement d'un

marché national, et l'action des bureaucraties d'Ancien Régime – et non de la bureaucratie – celles-ci se faisant tantôt initiatrices et innovantes, tantôt appuyant au contraire sur les freins. Avec elles les propositions nouvelles deviennent lentement des principes pérennes d'action. Les idées ne s'auto-accouchent pas toutes seules, par filiation, mode et contre-mode, comme le voulait l'histoire des idées des XIX^e-XX^e siècles.

- 2 Le plan de l'ouvrage est chronologique, retraçant depuis Louis XIV jusqu'à la Révolution brièvement incluse, les variations des gouvernements et la montée d'une politique fluviale de plus en plus réfléchie et parée des couleurs de la science. C'est Colbert qui, le premier, introduit l'État dans la question des voies d'eau intérieures, avec le souci de clarifier le rôle des institutions intéressées. Avec lui, loin de pratiquer un « socialisme d'État » comme le dépeignait Prosper Boissonade (1932) dans le vent libéral de l'époque, la puissance publique n'est pas promotrice, se contentant d'approuver ou refuser les projets innovants et de veiller au respect de l'intérêt général, le cours d'eau étant réputé propriété du roi. Interviennent donc sur le plan juridictionnel les maîtrises des Eaux et Forêts, les Grands Maîtres, en Loire, la communauté des marchands du fleuve et des Turcies et Levées royales, sur la Seine, les marchands et échevins des villes riveraines, dans les pays d'État, l'assemblée provinciale et encore les maîtrises. Partout les intendants sont consultés. Les travaux à effectuer sont confiés à des compagnies privées qui reçoivent concession de l'ouvrage, avec droit d'appropriation des propriétés dont il faut traverser les terres contre indemnité qu'elles paient elles-mêmes, et aussi droit de lever péage afin de se rembourser et d'obtenir profit. Le rachat de la concession est prévu dans la convention pour rassurer les entrepreneurs. Hors du canal du Midi, grande œuvre du règne, les travaux réalisés sont locaux et ponctuels. Vauban, dans ses réflexions des années 1690, propose de faire davantage : relier les régions entre elles pour que la France se suffise à elle-même économiquement, et pour assurer les transports militaires aux frontières. Il souhaite la création d'un Conseil du royaume présidé par le contrôleur général et auquel participeraient des représentants du commerce.
- 3 Il faudra tout le XVIII^e siècle pour qu'une partie de ce programme soit remplie. La Régence voit un bouillonnement d'idées nouvelles et quelques opérations importantes, et surtout elle lance en 1722 le premier recensement des voies routières et par eau. C'est à partir des années 1730 que les choses commencent à bouger réellement, sous l'impulsion du contrôleur général Orry (1730-1745), puis avec Trudaine, directeur des Ponts-et-Chaussées (1749-1769), institution créée au XVI^e siècle et réformée en 1718 au sein de ce ministère. La préférence pour le financement des travaux va aux fonds publics quoiqu'il en coûte, parce que dépendant sans partage du gouvernement. L'accent est mis sur les cours d'eau et même les canaux jugés moins coûteux que les constructions routières, d'autant que vers 1764 les grandes routes unissant les principales villes à Paris sont à peu près réalisées. Avec Bertin, contrôleur général (1761-1763) puis cinquième secrétaire d'État (1763-1773), aidé par M. F. Parent député du commerce. On veut alors passer de marchés régionaux juxtaposés à un marché national et privilégier les grandes voies fluviales pour augmenter le trafic des pondéreux des mines et de l'agriculture et faire accéder les principaux ports à l'international. Le régime de la concession fonctionnant mal et pesant par les péages sur la circulation, l'initiative publique est mise en avant. Turgot, contrôleur général (1774-1776), suivit à peu près les mêmes orientations et établit même un impôt général

pour les travaux à mener de 800 000 livres sur les pays d'élection et 422 000 sur les pays d'État, sommes annuelles limitées mais notables. Cela permet tout de même de multiplier les initiatives de l'État en même temps que les assemblées provinciales deviennent même plus actives sur ce chapitre que le gouvernement royal. La répartition de la levée fiscale privilégie quelques voies, Seine, Garonne, Meuse, Charente, canal de Bourgogne (Seine-Saône-Doubs), mais on n'en est pas encore en 1789 à un véritable réseau national. Sous la Révolution le pouvoir sur ce sujet passe au comité d'Agriculture de la Constituante et de la Législative, puis au comité des Travaux publics de la Convention. L'hégémonie passant aux libéraux, l'imposition générale disparaît en 1790 remplacée par les finances des départements et des villes, avec quelques octrois irréguliers de fonds de l'État. Le tarissement des ressources et la précarité des compagnies font que la plupart des travaux s'arrêtent faute d'argent et l'optique redevient parcellisée.

- 4 Au-delà de l'exposé événementiel, quelques grands faits structurels apparaissent à la lecture du livre. C'est d'abord évidemment le poids des circonstances de court terme sur ces travaux publics de long terme et en premier lieu de la guerre qui accapare une grande part des moyens de l'État et paralyse souvent les affaires privées. Ainsi après 1690, puis la guerre de Sept Ans, le déficit lié à la guerre d'Indépendance américaine et le conflit européen en 1792. À l'inverse, la reprise économique et démographique après Louis XIV, la paix de 1763 à 1778 et le désir de revanche sur l'Angleterre, tant économique que politique, poussent aux projets nouveaux et aux réformes de l'organisation. De même avec les Économistes et surtout la Physiocratie qui pénètre chez les autorités, le développement des voies d'eau devient une question de première importance. Non seulement la science hydrologique caractéristique de l'essor culturel des Lumières, mais encore, à côté des marchands et des administrateurs, l'Académie des Sciences avec Condorcet, les députés du commerce, des ingénieurs, même les Académies de province s'intéressent aux canaux et en débattent, en multipliant après 1760 les publications consacrées aux voies d'eau. S'expriment à côté des canalistes qui voient dans le canal un moyen d'établir des ateliers de charité, des anti-canalistes pour les voies fluviales mais contre les canaux trop chers.
- 5 Second trait social et politique, c'est le poids de l'aristocratie de cour qui voit dans les canaux et fleuves un instrument de développement de ses domaines et fait pression sur les ministres dès Colbert, sous la Régence, et encore sous Louis XVI. Organes nobiliaires, les parlements s'en mêlent après 1740, prétendant représenter la province et soucieux de défendre les droits seigneuriaux. Et si les grands plans de Bertin et successeurs échouent assez largement, c'est parce qu'en premier lieu les attributions du petit ministère sont trop limitées : lui échappent de nombreuses régions comme les pays d'État ou Paris, et il n'a pas autorité sur d'autres intervenants qui défendent leurs prérogatives. Les Ponts et Chaussées sont certes renforcés par les réformes de 1718 et leur personnel étendu en 1744, avec une hiérarchie bien dessinée, une assemblée générale de ses ingénieurs délibérant sur tous les projets disposant d'un fonds propre, mais ils ne se heurtent pas moins aux Eaux et Forêts, qui peuvent accorder des concessions quoique les maîtrises n'interviennent plus dans la réglementation depuis 1777. De même le Génie est prépondérant dans les provinces frontalières, sans parler des échevinages des grandes villes. Plus graves encore sont les faiblesses d'organisation du gouvernement. À la fin du XVIII^e siècle sévit l'instabilité ministérielle : pas moins de dix contrôleurs généraux se succèdent de 1775 à 1790 avec des politiques contradictoires, Necker pour les compagnies, Joly de Fleury pour la suprématie étatique. Le contrôleur

général se heurte au secrétariat à la Guerre et les États provinciaux acquièrent la maîtrise d'œuvre de leurs opérations. Les fonds d'État restent insuffisants face aux besoins de la croissance et en fait les constructions sont amputées par les nécessités du simple entretien des voies existantes. Enfin ce capitalisme commercial tout neuf manque du plus utile : un appareil de crédit régulier, les emprunts lancés par les États provinciaux et les emprunts d'État devant ne pas trop grossir pour garder la confiance des créanciers. Également les compagnies se révèlent fréquemment fragiles à cause de la sous-évaluation des travaux prévus et les longs procès judiciaires qu'elles doivent affronter.

- 6 Au total, en 1790, 7 000 km de voies d'eau sont en place, dont seulement 400 réalisées après 1760. Pourtant 50 millions par an y ont été consacrés chaque année, ce qui est voisin des 60 millions de l'Angleterre, mais pour un territoire plus vaste. Le livre est trop bref sur les Ponts et Chaussées dont Colbert hérite puisqu'ils existent depuis Sully et on reste un peu dans le vague à propos de leur réforme en 1669 et en 1719. De même le Directoire et ses Compagnies ne sont évoqués que d'un mot. Cependant cela est mineur face à l'apport de l'ouvrage qui montre avec documentation et rigueur l'impuissance de la monarchie « absolue » devant les besoins nouveaux de la société suscités par la dynamique économique et démographique du XVIII^e siècle.