Bulletin de la Sabix

Société des amis de la Bibliothèque et de l'Histoire de
l'École polytechnique

58 | 2016

Autour de Charles de Freycinet

La politique portuaire de Charles de Freycinet

Bruno Marnot

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/sabix/1549>

ISSN : 2114-2130

Éditeur

Société des amis de la bibliothèque et de l'histoire de l'École polytechnique (SABIX)

Édition imprimée

Date de publication : 1 février 2016

Pagination : 31-38

ISSN : 0989-30-59

Référence électronique

Bruno Marnot, « La politique portuaire de Charles de Freycinet », *Bulletin de la Sabix* [En ligne], 58 | 2016, mis en ligne le 12 juillet 2018, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sabix/1549>

La politique portuaire de Charles de Freycinet

Bruno Marnot

Le programme d'équipement des ports de commerce français constitue sans doute le volet le moins connu du plan de travaux publics proposé par Charles de Freycinet, lorsque celui-ci le présente le 4 novembre 1878 à la représentation nationale. Il n'en constitue pas moins, dans l'esprit du ministre des Travaux Publics (décembre 1877-décembre 1879), la troisième pièce de son dispositif visant à développer un système de transports cohérent et complémentaire sur le territoire national. Néanmoins, le volet portuaire du plan Freycinet obéit aussi à sa propre logique. Il s'inscrit dans un moment particulier de l'histoire des ports de commerce où la montée en puissance de la mondialisation de la fin du siècle et la cohérence progressive de la chaîne de transports intercontinentaux imposent aux organismes littoraux des efforts d'équipement redoublés pour assurer leurs tâches de transbordement dans des conditions optimales de coût et de délais, au moment même où les trafics de transit gagnent en importance. Or, de ce point de vue, les ports français ont pris du retard sur leurs concurrents, en particulier ceux d'Europe du Nord-Ouest à qui ils laissent échapper des trafics qui leur étaient auparavant destinés¹. C'est dans ce contexte inquiétant que s'inscrit la politique portuaire de Freycinet et qui constituera l'objet de notre première partie. Le deuxième temps consistera à observer la mise en œuvre de cette politique et la philosophie qui l'anime. Le troisième et dernier temps cherchera à savoir si les résultats ont été à la hauteur des ambitions initiales.

Les enjeux : l'infériorité croissante des ports français en Europe

La modernisation des ports ne constitua pas une priorité de la Troisième République à ses débuts. La constitution d'une commission parlementaire sur les moyens de venir en aide à la marine marchande en 1873 permit de mesurer la place secondaire que le nouveau régime accordait aux établissements maritimes de commerce. À l'exception de l'achèvement du Bassin Impérial – rebaptisé National – à Marseille (loi du 5 août 1874) et du quai Bonaparte à Boulogne (décret du 9 mars 1875), les autres travaux, comme ceux du Havre, de Bordeaux ou de Saint-Nazaire languissaient. Les premiers projets d'améliorations notoires, en termes financiers, concernèrent Rouen, Dunkerque et surtout Calais (loi du 14 décembre 1875) où les infrastructures n'étaient plus à la hauteur du trafic. Deux lois de juin 1878 accordèrent aussi des crédits substantiels à Boulogne pour la construction d'un port en eau profonde et, dans une moindre mesure, à Sète pour la construction d'un nouveau bassin.

Dans ses *Souvenirs* Freycinet résume bien l'inquiétude que suscitait le retard français par rapport à ses voisins : « À Dunkerque, je trouvai une population toute frémissante du voisinage d'Anvers et qui mesurait avec désespoir son infériorité. Assisté de M. Guilain, ingénieur des Ponts et Chaussées, et du maire Trystram [...], je décidai la création de grands bassins qui, avec leurs compléments,

1. Bruno Marnot, *Les grands ports de commerce français et la mondialisation au XIX^e siècle*, Paris, PUPS, 2011, p. 399-400.

ont absorbé plus de 80 millions et ont permis au commerce de quadrupler en trente ans. Une fortune analogue est échue à Rouen et à La Rochelle. Le Havre, Bordeaux, Marseille, sans avoir pris un pareil développement, doivent aux nouveaux travaux des progrès considérables [...]»². Cet extrait d'un texte publié une trentaine d'années après les faits dit tout à la fois la prise de conscience de la situation des ports français et le plaidoyer pro domo de l'œuvre accomplie. L'inquiétude rencontrée par Freycinet à Dunkerque en 1878, alors qu'il entamait un tour de France pour faire connaître son plan d'équipement, se répercuta de port en port. Toujours dans ses mémoires, le ministre des Travaux Publics rappelle qu'il avait insisté sur l'inquiétant retard des établissements français lorsqu'il avait présenté les grandes lignes de son projet au Président du conseil, Jules Dufaure. En fait, cette inquiétude était générale comme en témoigne l'abondante littérature qui, à partir des années 1870, a dénoncé le sous-équipement chronique des ports français, leur insertion plus difficile dans les échanges internationaux et in fine le décrochage tangible dans la hiérarchie européenne. L'historien se trouve face à un nombre foisonnant de textes et d'articles, tantôt ouvrages polémiques, tantôt enquêtes de nature technique, qui ont tous pour objectif de comparer la situation des grands ports français face à leurs rivaux européens, mieux armés pour capter les flux de la nouvelle économie internationale. Au final était clairement posé le diagnostic de leur déclin relatif et du sursaut rapide des pouvoirs publics.

La situation était particulièrement critique pour Le Havre et Dunkerque qui supportaient de plus en plus mal la concurrence d'Anvers et de Rotterdam, dont les hinterlands étaient bien mieux connectés à l'Europe médiane – celle qui était la plus riche, la plus densément peuplée, la plus industrialisée et la plus urbanisée – et qui avaient même désormais capté des clientèles dans l'Est français. Anvers s'affirmait comme le rival le plus dangereux. Sa concurrence se fit sentir dès les années 1860, quand il commença à disputer certains trafics maritimes aux ports français. Ainsi prit-il

notamment l'avantage sur Le Havre pour l'approvisionnement de l'industrie lainière du Nord de la France. Notamment parce que le coût d'acheminement par train entre Anvers et Roubaix était trois fois moins élevé que par la ligne Le Havre-Roubaix. Alarmée, la chambre de commerce du Havre attira plusieurs années durant l'attention des différents ministres des Travaux Publics pour dénoncer cette concurrence redoutable. Finalement, les détournements de trafics de plus en plus importants que subirent les grands ports français de la Manche et de la Mer du Nord provoquèrent la constitution d'une grande commission d'enquête en août 1882. De leur côté, les porte-parole de la cause dunkerquoise étaient parvenus à convaincre le ministre Freycinet que leur port était le meilleur rival potentiel d'Anvers. À l'occasion d'un banquet offert en son honneur par les édiles locaux, le ministre des Travaux Publics déclara d'ailleurs que Dunkerque était « la sentinelle avancée de la France » et qu'« au-delà du détroit, c'est le port peut-être le mieux situé pour disputer à Anvers le sceptre de la Mer du Nord »³. Pourtant, au-delà même de la problématique particulière des ports du Nord-Ouest français, c'était un effort national qui devait être accompli, comme le rappela le ministre des Travaux Publics dans son projet de loi du 4 novembre 1878 : « Les crédits accordés pour ces travaux, écrivit-il dans son projet de loi, n'ont jamais été à la hauteur des besoins et tandis que les Anglais, les Hollandais, les Belges dépensaient sous nos yeux des centaines de millions pour créer ou transformer leurs magnifiques établissements de Liverpool, de Glasgow, d'Amsterdam ou d'Anvers, nous restions toujours fort loin en arrière »⁴.

Le plan d'équipement portuaire : méthode et philosophie

La préparation du volet portuaire du plan Freycinet fut confiée à l'administration. Le Conseil supérieur des voies de communication organisa deux sessions de la commission des

2. Charles de Freycinet, *Souvenirs*, Paris, Éditions Charles de la Grave, t. 1, 1912-1913, p. 25.

3. Cité dans Alain Cabantous (dir.), *Histoire de Dunkerque*, Toulouse, Privat, 1983, p. 145.

4. Projet de loi du 4 novembre 1878, n° 863, *Annales de la Chambre des députés*, annexe, session ordinaire, t. 9, p. 259.

ports maritimes. La première était consacrée aux aspects financiers du plan, tandis que la tâche de la deuxième était d'ordre technique, puisqu'elle devait réfléchir aux mesures que pouvait prendre l'administration pour améliorer les conditions d'exploitation des ports de commerce, « notamment en ce qui concerne le chargement, le déchargement et la manutention des marchandises ». Dans son rapport, la commission exprima l'avis que « s'il incomb[ait] à l'État de supporter la plus lourde part des dépenses d'exécution des grands travaux d'amélioration des ports, les chambres de commerce semblaient mieux que personne en mesure d'assurer la construction et l'exploitation de l'outillage de ces mêmes ports, c'est-à-dire des appareils de radoub, des engins de chargement et de déchargement, des magasins, hangars ou docks, etc. »⁵. Par ailleurs, cinq autres commissions furent créées par décret le 15 janvier 1878. Quatre d'entre elles correspondaient aux ports maritimes dépendant des quatre grands bassins fluviaux et une cinquième aux ports du littoral de la Mer du Nord. Chaque commission devait dresser le programme de travaux à exécuter par ordre de priorité pour le bassin dont elle avait la charge. Des commissions devaient, en outre, être constituées dans les ports désignés par le ministre des Travaux Publics pour préparer le programme spécial des travaux à réaliser dans ces établissements ainsi que dans les ports secondaires voisins⁶. L'ensemble des enquêtes remonta ensuite au Conseil général des Ponts et Chaussées qui effectua la synthèse des propositions émises par les commissions de bassin et les commissions locales. Dans son rapport du 18 mai 1878, l'inspecteur général Chatoney proposa que les ports fussent, à l'instar des voies navigables et des chemins de fer, classés en trois catégories en fonction de l'urgence des travaux à y effectuer. Leur sort dépendait donc des décisions que la commission prit après des discussions parfois longues et âpres. Ainsi, la demande de La Rochelle pour la construction de l'avant-port de La Pallice fut ajournée, dans un premier temps, en raison du caractère incomplet des études. La commission fut, en revanche, convaincue de

l'utilité de développer à Cherbourg un débarcadère accostable par les plus basses mers pour les paquebots transatlantiques. Aussi les 4 millions de francs prévus pour sa construction furent-ils remontés en première catégorie qui désignait les travaux de première urgence. Sète bénéficia de la même réévaluation à propos du prolongement du canal maritime depuis le port jusqu'à l'étang de Thau. Au final, la commission proposa la répartition suivante pour les dépenses consacrées aux ports maritimes (hors éclairage et balisage des côtes) : 135 160 000 francs pour les travaux de première catégorie, 69 796 000 francs pour ceux de deuxième catégorie et 22 294 000 francs pour ceux de troisième catégorie⁷. Le programme d'équipement portuaire reçut l'adhésion unanime du Parlement.

Cependant, dès son origine, le plan Freycinet pour les ports fut entaché de dérives et de confusions. Comme pour les lignes de chemins de fer, le programme d'équipement subit des ajouts au cours des débats parlementaires que d'aucuns qualifièrent d'« électoralistes » et qui contribuèrent à gonfler le montant des dépenses à engager au cours des exercices suivants. Alors que la commission du Conseil général des Ponts et Chaussées avait proposé une somme maximale de 227 millions de francs, la version finale du plan d'équipement portuaire s'éleva à quelque 400 millions repartis entre 76 établissements de toutes tailles. Si l'administration des Travaux Publics proposa le principe novateur du classement des travaux à exécuter, elle se refusa néanmoins à établir une hiérarchie entre ports de commerce. Le plan Freycinet proposait en définitive une méthode à défaut d'établir une véritable doctrine. Du reste, le programme d'équipement entendait également rompre avec le mode traditionnel de financement des ports qui reposait sur les fonds de concours et les avances faits à l'État par les chambres de commerce locales pour engager les travaux. À l'instar du volet ferroviaire, Léon Say, ministre des Finances et artisan du montage financier du plan Freycinet, proposa la création d'un budget extraordinaire alimenté par

5. AN/F14 16 531. Rapport fait au nom de la commission des ports maritimes par M. le comte de Rambuteau (1878).

6. A. Durand, *La Politique française à l'égard des ports maritimes sous la Troisième République*, Nantes, Imprimerie Schwob, 1904, p. 58.

7. AN/F14 6 499. Avis du Conseil général des Ponts et Chaussées sur le classement des travaux complémentaires des voies navigables et des ports maritimes. Séances des 20, 21 et 22 mai 1878.

l'émission d'une rente à 3 % amortissable. Il s'agissait, par conséquent, d'un emprunt obligataire qui serait distribué à mesure des besoins et de la situation du marché. L'amortissement de cet emprunt devait être réalisé sur 75 ans. Les plus-values de recettes réalisées par les budgets excédentaires de la fin des années 1870 constituaient des réserves solides pour l'amortissement de l'emprunt. Émis par l'intermédiaire des banques, celui-ci se plaça facilement mais provoqua très vite des tensions sur le marché, contrairement aux prévisions initiales. De plus, le budget devint déficitaire à partir de 1881. Le krach de l'Union Générale en 1882 donna le coup de grâce⁸. Aussi le principe de financement impulsé par l'État fut-il abandonné dès 1884 et le gouvernement dut revenir au système des avances pour poursuivre et achever les travaux engagés. Le retour à cet expédient signifiait à terme l'ajournement de certains projets, ainsi que l'allongement inévitable de la durée des travaux et donc de leur coût.

Plus profondément, la multiplication des chantiers renvoyait à une vision essentiellement civilisatrice de l'utilité des travaux publics. Freycinet se rattachait à tout un courant de pensée, hérité des Lumières et de Saint-Simon, qui estimait, comme le note Antoine Picon, que « le rôle des constructions et de l'aménagement [allait] bien au-delà de leur utilité économique immédiate [...] »⁹. Seule une ambitieuse politique de travaux publics était capable de restaurer le lien social, menacé par l'individualisme croissant, en enserrant le territoire et ses habitants dans un maillage serré de réseaux de communications. Cette conception des travaux publics divisa profondément les commentateurs du plan Freycinet jusqu'au lendemain de la Première Guerre mondiale. L'ingénieur des Ponts et Chaussées Yves Le Trocquer en écrivit l'un des plus vibrants plaidoyers, au nom de l'unité nationale dont l'État, qui plus est républicain, était le garant. « Il faut, écrivit-il en 1914, doter toutes les parties du territoire des facilités indispensables de la vie sociale, au prix même de sacrifices financiers », car « l'outillage économique est dans toute région,

même déshéritée, aussi indispensable qu'une école ou un service public »¹⁰. Dans son esprit primaient, par conséquent, les principes de solidarité et de justice distributive. L'utilité d'un travail public n'était mesurable qu'à l'aune des services qu'il était appelé à rendre¹¹. Dans un style plus sibyllin, le grand entrepreneur de travaux publics et spécialistes des ports Georges Hersent défendit également le plan Freycinet qui « se justifiait par les intérêts très divers auxquels il était alors urgent de donner satisfaction » ; tout au plus regrettait-il que la part de deux ou trois grands ports ne fût pas plus importante dans la répartition des crédits¹².

Un effort d'équipement en trompe l'œil

Le plan Freycinet a-t-il donné une impulsion décisive à l'équipement des ports français comme l'affirma a posteriori son auteur ? Le graphique 1 retraçant l'évolution des dépenses annuelles pour travaux extraordinaires¹³ montre que le plan Freycinet a permis au budget des ports de faire un bond historique avec un maximum de 50 millions de francs dépensés en 1883. Mais cet effort a été de courte durée. Le pic a été aussi vertigineux à la montée qu'à la descente entre les années 1879 et 1883. Comme pour les deux autres volets du programme d'équipement, le budget extraordinaire destiné à en assurer le financement par voie d'emprunt a rapidement montré ses limites. Toutefois, ce graphique est légèrement trompeur, car il laisse croire que le plan Freycinet fut stoppé net en 1883. En fait, là comme pour les autres volets du plan, la programmation des équipements prévus s'est réalisée mais à un rythme beaucoup plus modéré car le financement reposait à nouveau, comme par le passé, sur un système d'avances à l'État de la part des intéressés, autrement dit des acteurs locaux. En fait, le programme Freycinet pour les ports s'est poursuivi jusqu'à la fin du siècle et au vote d'un autre programme d'équipement, le plan Baudin, voté en 1903.

8. Yasuo Gonjo, « Le plan Freycinet, 1878-1882 : un aspect de la 'grande dépression' en France », *Revue historique*, juillet-septembre 1972, p. 49-79.

9. Antoine Picon, « De l'utilité des travaux publics en France au XIX^e siècle », *Culture technique*, n° 26, 1984, p. 123.

10. Yves Le Trocquer, *De la politique économique, administrative et financière à suivre en matière de travaux publics. Ports maritimes et canaux*, Paris, A. Rousseau, 1914, p. 62.

11. Les ingénieurs d'État étaient loin de tous partager cette conception de l'utilité, comme en témoigne la polémique qui opposa au Sénat Henri Varroy, partisan du plan Freycinet, à Jean-Baptiste Krantz. Cf. Bruno Marnot, *Les Ingénieurs au Parlement sous la Troisième République*, Paris, CNRS Éditions, 2000, p. 56-58.

12. Georges Hersent, *Les Grands Ports français, leur transformation et leur autonomie*, Paris, Imprimerie Chaix, 1908, p. 4.

13. Il s'agit des crédits destinés aux nouvelles infrastructures.

1. Dépenses annuelles pour travaux extraordinaires (fonds de Trésor, d'avances et de concours) pour l'ensemble des ports, 1815-1910 (en francs)

Source : Ministère des Travaux Publics, Actes législatifs et dépenses concernant les travaux de navigation intérieure et maritime de 1814 à 1900.

Le tableau 2 introduit cependant quelques nuances. Le total des dépenses extraordinaires montre a priori un effort conséquent et sans précédent pour les années 1879-1900, qu'il s'agisse des 16 grands ports, classés en deux catégories, ou de l'ensemble des ports français. Cette représentation grossière de l'effort budgétaire a conduit certains commentateurs de l'époque à affirmer que la République avait fait plus pour ses ports de commerce que tous les régimes antérieurs et notamment ce Second Empire honni qui ne devait trouver aucune grâce aux yeux des républicains. Cependant, l'intensité de l'effort budgétaire ne prend sens que par rapport à l'évolution des besoins sans cesse croissants des organismes portuaires, qui ont conduit à l'exécution de programmes d'équipement toujours plus onéreux. Il est facile de comprendre que les besoins en équipements neufs aient été plus conséquents à la fin du siècle que dans les années 1840. Par conséquent, la véritable mesure de l'engagement public doit donc être appréciée à l'aune de

l'évolution de l'activité des ports. Si l'on rapporte la moyenne annuelle des dépenses extraordinaires à celle du commerce extérieur – ce dernier étant le critère pertinent puisque c'est la partie du trafic portuaire qui commande le développement des infrastructures –, le calcul du taux d'investissement annuel moyen pour les 16 grands ports montre que celui-ci a, en réalité, fortement régressé sous la Troisième République. Par conséquent, l'effort budgétaire qui a permis de suivre l'évolution du commerce extérieur des grands ports jusqu'en 1870 ne fut pas poursuivi au-delà¹⁴. De cette première approche, on peut donc conclure qu'au moment où s'exacerba la concurrence entre grands établissements maritimes européens, la France, en dépit d'un ambitieux plan de relance, n'a pas fourni à ses grands ports de commerce les moyens nécessaires pour lutter. Leur développement s'est effectué dans un contexte de sous-investissement réel croissant.

14. Le très bon coefficient obtenu pour la période 1848-1851 ne s'explique pas par un effort d'investissement supplémentaire mais par défaut, en raison du marasme du trafic consécutif à la crise économique du milieu du siècle.

2. Taux d'investissement annuel moyen des 16 grands ports français par périodes historiques

	1815-1830	1831-1847	1848-1851	1852-1870	1871-1878	1879-1900	1901-1910
Total des dépenses extraordinaires	17 743 199	879 371 ⁷⁷	503 892 ¹⁸	2 591 275 ¹⁵	218 228 ⁸⁶	0 205 989 ⁴³	188 472 251
Moyenne annuelle des dépenses extraordinaires	1 043 717.6	4 581 139.5	4 625 973	8 031 119.8	10 777 278.5	19 554 817.7	188 472 225.1
Total du commerce extérieur (tjn)	–	85 120 391	14 315 904	152 959 096	115 640 354	560 877 126	435 445 363
Moyenne annuelle du commerce extérieur (tjn)	–	5 007 081.8	3 578 976	8 050 478.8	14 455 044.3	25 494 441.8	435 445 363
Taux d'investissement annuel moyen	–	0.91	1.29	0.99	0.74	0.77	0.43

Sources: Ministère des Travaux Publics, Actes législatifs et dépenses...; Administration des Douanes, Tableau général du commerce de la France avec ses colonies et les puissances étrangères

Mais une autre question se pose : quels ports ont-ils été favorisés par le plan Freycinet ? Comme le montre le tableau 3, il apparaît que les ports de la Manche et de la Mer du Nord ont bénéficié d'investissements substantiels au début de la Troisième République. Avec Le Havre, Dunkerque a été l'un des principaux bénéficiaires du programme d'équipement. Cela s'explique par l'essor du port depuis le Second Empire, Dunkerque affirmant définitivement sa prééminence sur Calais et Boulogne sous la Troisième République et commençant même à devenir un concurrent sérieux du Havre pour un certain nombre de trafics.

Il reste que les efforts fournis aux deux principaux organismes du Nord-Ouest, Le Havre et Dunkerque, montrent en apparence la volonté du gouvernement de relever le défi de la concurrence anversoise. Il convient, par ailleurs, de souligner le décollage budgétaire de La Rochelle, lié à la construction de l'avant-port de La Pallice. En fait, tous les principaux établissements ont vu leurs crédits augmenter de manière substantielle avec le plan Freycinet, à l'exception de Brest dont l'échec commercial patent dans les années 1870 fut sanctionné par les pouvoirs publics.

3. Répartition des crédits extraordinaires par port entre 1814 et 1910 (en francs)

		1879-1900	Total 1814-1910
1 ^{re} catégorie	Dunkerque	74 251 472	137 868 874
	Le Havre	83 364 728	216 054 768
	Rouen	27 203 374	50 243 269
	Saint-Nazaire	20 791 383	60 971 337
	Nantes	3 300 264	18 005 801
	Bordeaux	29 311 981	63 070 366
	Marseille	29 903 993	120 969 604
2 ^e catégorie	Calais	48 606 543	64 774 902
	Boulogne	28 476 242	57 634 447
	Dieppe	26 464 847	46 769 087
	Caen	3 564 417	19 779 436
	Cherbourg	4 135 282	8 433 351
	Brest	1 097 729	23 445 471
	La Rochelle-La Pallice	23 996 191	30 603 950
	Bayonne	8 879 652	16 544 984
	Sète	16 857 891	36 444 558
Total		430 205 989	971 614 205

Source : Ministère des Travaux Publics, Actes législatifs et dépenses...

Un dernier indicateur est intéressant à relever. L'étude de la dispersion moyenne des investissements par périodes historiques (tableau 4) montre que dans la plupart des cas les écarts-types¹⁵ ont été supérieurs à la simple moyenne arithmétique des investissements, en raison de séries très étendues vers le haut, et donc d'un écart ou, pour parler en termes statistiques, d'une dispersion très importante des sommes allouées entre les ports. De fait,

les coefficients de variation¹⁶ apparaissent en général particulièrement élevés, ce qui signifie une répartition inégalitaire des investissements publics. En revanche, la pleine période des investissements du plan Freycinet (1879-1900) s'est distinguée par un écart-type et un coefficient de variation moins forts, ce qui confirme la tendance à une répartition plus « égalitaire » des fonds publics.

4. Coefficients de variation des investissements par périodes historiques (1814-1910)

	1814-1830	1831-1847	1848-1851	1852-1870	1871-1878	1879-1900	1901-1910
Moyenne	1 108 950	4 867 461	1 156 493	9 356 955	5 368 639	26 886 874	11 779 516
Ecart-type	1 725 518	5 266 882	1 732 400	10 718 863	6 139 898	23 826 285	12 277 559
Coefficient de variation	155.6 %	108.2 %	149.8 %	112.4 %	114.4 %	88.6 %	104.2 %

Source : B. Marnot, *Les grands ports de commerce français et la mondialisation au XIX^e siècle*, p. 294

15. L'écart-type mesure la valeur moyenne des écarts des valeurs à leur centre.

16. Le coefficient de variation est le quotient de l'écart-type par la moyenne. C'est l'expression relative (en %) de ce que l'écart-type est de façon absolue.

Cette donnée statistique confirme la principale critique adressée au plan Freycinet par ses contemporains : celle de l'éparpillement budgétaire. Dès 1883, la commission d'enquête chargée de comparer « la situation des ports français de la Manche au point de vue de la concurrence avec les ports étrangers », remit en cause la logique du programme de 1879. « Il est impossible, écrivaient les rapporteurs de la commission Faure, de ne pas reconnaître que la nation s'est imposée des sacrifices très sérieux pour tenir nos établissements maritimes à la hauteur des besoins du commerce [...], mais il convient de faire remarquer que la répartition de ces travaux sur de nombreux points du littoral ne permet pas toujours de porter l'effort là où il serait particulièrement utile. La concurrence internationale ne s'exerce qu'entre certains ports [...]. Si nous voulons voir le mouvement se continuer par la France, il faut sans hésiter mettre nos grands ports en état de faire face à ce mouvement en les dotant des perfectionnements reconnus dès à présent indispensables au commerce maritime »¹⁷. L'antienne de la « dissémination », voire du « gaspillage » des crédits devint récurrente. L'ingénieur Émile Aimond (1850-1917), qui

s'imposa au Parlement, au tournant du siècle, comme l'un des meilleurs spécialistes de la question portuaire, expliqua, par exemple, qu'à cause de « l'éparpillement de 1879 », la France ne disposait, à l'aube du ^{xx}e siècle, d'aucun port « capable de recevoir ces monstres marins par lesquels nos rivaux prétendent faire la conquête de la mer [...] »¹⁸. Dans son Cours d'économie politique, Clément Colson démontra a contrario « l'avantage pour un pays à concentrer sur un petit nombre de ports les dépenses faites dans l'intérêt du commerce maritime [...] »¹⁹. Au nom de sa propre vision des travaux publics, Freycinet réfuta en bloc cette critique dans ses Souvenirs : « On a dit à cette occasion que l'État aurait dû concentrer ses efforts sur quelques points seulement, au lieu d'éparpiller les ressources sur tout le territoire. Reproche bien injuste. D'abord, il ne s'agissait pas de créer de petits ports, ils existaient déjà ; il s'agissait uniquement de les améliorer, de les mettre en état de répondre à leur destination [...]. Et chose digne de remarque, le développement du trafic dans les petits ports, comparé à la dépense, a été au moins aussi étendu que dans les ports de premier ordre »²⁰

Conclusion

Comment interpréter la politique portuaire du plan Freycinet au regard des régimes politiques précédents ? En premier lieu, son plan n'est pas le premier du ^{xix}e siècle, puisque les plans d'équipement, conçus comme tels, remontent à la Monarchie de Juillet. Sur le plan politique et idéologique, la politique de Freycinet et des républicains opportunistes, à l'instar de ce qu'ils ont accompli en matière de transport ferroviaire et fluvial, consiste à prendre le contre-pied systématique de l'œuvre du Second Empire. Celle-ci s'était caractérisée par la mise en place d'une politique portuaire cohérente – la seule du siècle en fait – qui consistait à doter la France d'outils portuaires équipés pour développer des lignes transatlantiques, alors que se formaient en même temps de puissantes compagnies maritimes (Compagnie Générale Transatlan-

tique, Messageries Impériales). La politique portuaire de Freycinet s'inspire d'une autre vision : améliorer et multiplier partout les équipements littoraux pour en quelque sorte attirer de plus amples trafics. C'est la même logique que celle de la mise en place du « troisième réseau » en matière ferroviaire. Mais, à l'évidence, Freycinet n'a pas perçu que les grandes compagnies maritimes, déjà maîtresses du jeu, suivaient une logique de concentration sur les établissements portuaires les plus importants, les mieux équipés, les mieux connectés à un hinterland profond et, par conséquent, susceptibles d'offrir les meilleurs services au meilleur coût. C'est cette logique qu'a tenté d'imposer le ministre des Travaux Publics Pierre Baudin en 1901 en proposant de concentrer les efforts financiers sur les quelques ports français de premier plan. Mais cette vision était elle-même totalement dépassée lorsque le plan fut voté en 1903.

17. Ministère des Travaux Publics – Comité consultatif des Chemins de fer, *Enquête sur la situation des ports français de la Manche au point de vue de la concurrence avec les ports étrangers*, Paris, Imprimerie nationale, 1883, p. 93.

18. Émile Aimond, « L'outillage national », *Revue politique et parlementaire*, fév. 1902, p. 233.

19. Clément Colson, *Cours d'économie politique*, t. VI *Les Travaux publics et les transports*, Paris, Gauthier-Villars et Alcan, 1929, p. 90.

20. Charles de Freycinet, *op. cit.*, t. 1, p. 80.